

# LEGISLACIÓN EN MATERIA DE GÉNERO COMO POLÍTICA PÚBLICA

Un abordaje de la respuesta estatal a la violencia de género en Neuquén (2009 - 2019)



Cecilia Anahí Mancuso  
Directora: Mgs. Emilia Alfieri  
Co-directora: Dra. Mariana Giaretto



**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES**  
**UNIVERSIDAD NACIONAL DEL COMAHUE**

Licenciatura en Sociología  
Noviembre de 2024

## **Resumen**

La presente tesina se propone analizar la respuesta estatal frente a la demanda del Movimiento de Mujeres y Feministas contra la violencia de género en la provincia de Neuquén, en el período 2009-2019. El estudio se centra en la descripción del proceso de debate, sanción e implementación de las Leyes N°2785 y N°2786, vigentes desde 2011, que constituyen el marco normativo para las políticas públicas en esta materia. Se explora la transición desde las luchas feministas de las décadas del '60 y '70 contra la opresión patriarcal hasta la traducción de estas demandas en términos legales, en un contexto de cambio en el que el neoliberalismo logró imponer la legislación como una vía privilegiada para la confección de políticas públicas. Estas, entendidas como procesos de ensayo y error del Estado capitalista operan para garantizar las relaciones sociales vigentes también en el caso de la violencia de género. De forma fragmentaria e incoherente, el mismo Estado que sanciona las leyes las desfinancia, sanciona nueva legislación que superpone sus funciones y termina eligiendo respuestas, en apariencia más eficientes y menos costosas que privilegian el castigo como respuesta. El enfoque de la presente investigación, centrado en una perspectiva marxista, intenta recuperar a partir de la teoría, el análisis documental y la realización de las entrevistas, algunos elementos críticos del proceso de confección de políticas públicas por parte del Estado capitalista. En este sentido, con la necesidad de proponer una mirada integral desde las Ciencias Sociales que articule la opresión patriarcal con la explotación capitalista para explicar por qué en la actualidad, a pesar de los masivos movimientos que en nuestro país pusieron en cuestionamiento los cimientos de la sociedad patriarcal, una mujer es asesinada cada 35 horas. Se trata, creemos, de un humilde aporte a tratar de pensar estrategias que vayan más allá de la conquista de derechos, y se propongan en ese camino no solo asumir el carácter estructural del patriarcado en nuestras sociedades, sino de pensar alternativas políticas para una emancipación total de la humanidad.

## **Palabras clave**

Violencia de género – Feminismo – Patriarcado – Capitalismo – Estado – Políticas Públicas – Derecho – Ley – Punitivismo.

## **Agradecimientos**

Esta tesina condensa el final de una etapa, la de la carrera de grado, pero también de muchas otras etapas, que hubieran sido imposibles cerrar sin el apoyo y el acompañamiento de muchas personas.

En primer lugar, gracias a la Universidad Pública y gracias a la Universidad Nacional del Comahue. Gracias y más gracias a sus docentes y no docentes, especialmente en tiempos en los que pretenden ahogarla, degradar su valor y acallarla. Sin ella, el acceso a la educación superior hubiera sido imposible para mí y para los miles de compañerxs que ingresan cada año.

Gracias a Emilia, mi directora y amiga, por caminar conmigo este proceso de aprendizaje y ser una crítica obsesiva y profesional, siempre con dulzura y sin soltarme la mano. Por alentarme a seguir ante cada traspie, por confiar en mi compromiso y ser mi confidente. Y a Mariana, mi co-directora y compinche, por su mirada crítica e incisiva, y al mismo tiempo, acompañando cada paso en este proceso.

Gracias a Yamai, por su escucha paciente y su ayuda siempre predispuesta para devolverme una mirada crítica cada vez que se lo pedí.

Y gracias a las tres, Emi, Mari y Yami por haberme hecho parte del Proyecto de Investigación en 2021. En cada uno de nuestros encuentros aprendí muchas cosas, pero la más importante, a investigar colectivamente, en equipo.

Gracias a Mara, porque el amor que nos une nos permitió transformar el dolor en militancia. Su pionerismo fue fuente de inspiración para este trabajo y espero esta tesina le genere una pizca del orgullo que yo siento por su trabajo documental, que varios años después sigue recorriendo el mundo.

Gracias a mi familia que bancó cada decisión que tomé en la vida. A Vivi y Tito por amarnos libres, por enseñarnos desde chicas el valor de la solidaridad y a no ser indiferentes frente a la desigualdad. De ellxs aprendí a defender lo que pienso. A Peke

por ser mi cómplice y todo, y por abrazar juntas la militancia del feminismo socialista. A Norma, Patri y Emi, tres mujeres muy importantes en mi vida.

Gracias Vir, Flor y Andy y a todas mis queridas amigas y compañeras de militancia en el feminismo socialista, el pilar de todo, con quienes comparto la apasionante vida de luchar por el Pan y por las Rosas.

Gracias a Facu, mi compañero de ruta, por su amor inconmensurable y por hacer que no afloje nunca, por saber desde un principio que “esto también lo iba a lograr”. Por bancar cada tropezón en esta vida, por ser el mejor equipo de mi mundo.

Gracias a Laura por su lectura profesional y su amorosa devolución. A mi amigo Esteban, que me ayuda a aprender lo más difícil. Y a Abril, por su creatividad para ayudarme en la presentación del trabajo.

Gracias a las trabajadoras de los dispositivos de atención a mujeres víctimas de violencia de género de la provincia de Neuquén, que me abrieron las puertas para ver de primera mano el laburo que hacen cada día, a pulmón, el que ayuda a muchísimas mujeres a salir adelante.

Gracias a mis amigxs con quienes compartí el tránsito por la FADECS, como Uli y varios de ellxs con quienes hoy también compartimos la militancia. Y a Juli, por ser mi equipo en todas. Gracias a todxs lxs profesorxs que nos acompañaron y al “Salta”, trabajador no docente que hizo posible mi rápida inscripción al Comahue cuando recién llegaba a vivir al Valle.

Y finalmente, gracias a Mariela ∞, hice todo lo que pude y más para que casi 20 años de extrañarte no fueran en vano, Por ella y por todas, ¡Vivas y libres nos queremos!

## Índice

<b>Portada</b> .....	1
<b>Resumen</b> .....	2
<b>Agradecimientos</b> .....	3
<b>Índice</b> .....	5
<b>Introducción</b> .....	8
<b>Capítulo I: El Recorrido Metodológico</b> .....	13
<b>Capítulo II: Perspectivas Teóricas y Antecedentes de la Investigación</b> .....	21
El Estado y el Derecho.....	24
La Traducción de las Demandas a la Lengua del Derecho .....	26
Los Cambios en la Argentina .....	28
Políticas Públicas como Procesos de Ensayo y Error .....	29
¿Reforzar el Punitivismo?.....	30
Antecedentes de Nuestra Investigación .....	31
<b>Capítulo III: Un Marco Histórico y Político para Entender Cómo Llegamos a la Sanción de las Leyes N°2785 y N°2786</b> .....	34
La Transnacionalización de las Demandas de Género .....	35
Argentina a Tono con los Lineamientos Neoliberales Internacionales .....	37
Después de 2001: La Configuración de una Nueva Agenda Legislativa para las Mujeres .....	37
Neuquén: una Vanguardia en la Escena Nacional .....	40
El Régimen Económico de los No Convencionales en Vaca Muerta.....	41
<b>Capítulo IV: Una Descripción en Profundidad de la Legislación en Violencia de Género</b> .....	44
“La 26485” .....	44
La Legislación Neuquina: las Leyes N°2785 y N°2786 .....	45
Crónica de una Ausencia Anunciada .....	51

El Protocolo Único de Intervención (PUI) .....	53
<b>Capítulo V: Análisis de una Legislación “Propia”: Interpretaciones y Enfoques Desde la Mirada de sus Protagonistas .....</b>	<b>55</b>
Un Abordaje Desde Tres Imágenes Conceptuales .....	55
Primera Imagen. La Inflación Legislativa .....	56
Segunda Imagen. El Desfinanciamiento como Límite .....	59
“Es una Decisión Política No Dotar de Mayor Presupuesto” .....	59
La Prevención: “Empoderarte, Tener Plena Noción de tus Derechos y Posibilidades de Defenderte” .....	61
Tercera Imagen. El castigo como Respuesta y el “Toque Local” .....	63
¿Endurecer Penas? Una Tensión con la Razón Punitiva del Estado.....	64
<b>Capítulo VI: La Visión “Desde Adentro” en la Implementación de las Leyes Contra la Violencia de Género. Miradas y Críticas de las Trabajadoras de los Dispositivos de Atención .....</b>	<b>68</b>
Un Abordaje Desde Cuatro Imágenes Conceptuales .....	68
Primera Imagen. La Opinión de las Trabajadoras en Relación a las Leyes... 69	
Segunda Imagen. El Desfinanciamiento Como Límite. Una Mirada Desde la Implementación de las Leyes .....	72
Cantidad y/o Tipo de Recursos Con Que Cuenta el Personal Burocrático.....	73
Las Condiciones Laborales de los Equipos, de Contratación, de Salarios y de “Pérdida Permanente de Profesionales” .....	74
La Falta de Refugios .....	75
La Falta de Presupuesto para Garantizar las Prestaciones Sociales que Estipula la Ley.....	76

La Falta de Otras Ayudas y Asistencias Contempladas por la Ley...	77
Tercera Imagen. El Castigo como Respuesta .....	79
Cuarta Imagen. El Rol del Personal del Estado .....	82
<b>Reflexiones y Conclusiones. La Legislación en Materia de Violencia de Género como Proceso de Ensayo y Error del Estado Capitalista. El Desafío de una Mirada Crítica para Terminar con todas las Formas de Opresión.....</b>	<b>85</b>
<b>Referencias Bibliográficas .....</b>	<b>90</b>

## Introducción

“Cuidado con las mujeres cuando se sienten asqueadas de todo lo que las rodea y se sublevan contra el viejo mundo. Ese día nacerá el nuevo mundo”.

(Louise Michel, s/f).

El presente trabajo de investigación propuesto como Tesina de la Licenciatura en Sociología de la Universidad Nacional del Comahue está enmarcado en una experiencia colectiva que comienza a partir del trabajo en el Proyecto de Investigación de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales denominado “Estado y violencias: perspectivas y problemas sobre conflictos sociales y políticas públicas en territorios norpatagónicos (2009-2019)”. A partir del aprendizaje colectivo y los múltiples interrogantes que construimos a lo largo de la carrera, surge el tema central de la tesina: la respuesta estatal a las demandas del Movimiento de Mujeres y Feministas<sup>1</sup> en relación con la violencia de género, a partir de la sanción de legislación como una política pública privilegiada, en el período que comprende los años 2009-2019 en la provincia de Neuquén.

El interés por el tema está vinculado con el compromiso con la militancia feminista socialista<sup>2</sup> que abarco desde los 21 años, luego de atravesar el femicidio de una

---

<sup>1</sup> Hablamos de Movimiento de Mujeres para referirnos, por un lado, a todas las mujeres que se organizan por distintas cuestiones (sindicalistas, indígenas, por los DDHH, rurales) aunque sus demandas no sean específicamente feministas. Como un término que se popularizó en nuestro país y el mundo para dar cuenta de la participación de millones de mujeres en distintos ámbitos de la vida y por distintas demandas. Y, por otro lado, de Feministas (militantes de distintos feminismos), como un movimiento mayormente de mujeres, pero no exclusivamente, es decir que incorpora otras identidades, que luchan por demandas relacionadas a la opresión sexual y de género específicamente. En este trabajo los utilizamos unidos porque coincidieron como protagonistas en la construcción de demandas contra la violencia de género. Así lo tomamos de García y Valdivieso (2005) "El movimiento de mujeres (MM) se reconoce como un movimiento heterogéneo, con presencia desigual en la escena social, con demandas ambiguas y muchas veces contradictorias expresadas a través de formas tradicionales y novedosas modalidades de lucha que no siempre llegan a articularse. Muchas veces estos movimientos no se consideran feministas. El movimiento feminista es la lucha consciente y organizada de mujeres contra el sistema en que vivimos: subvierte todas las esferas posibles, públicas y privadas, de este sistema que es clasista, sexista y racista" (p. 42)

<sup>2</sup> La militancia feminista socialista tiene sus orígenes en las socialistas revolucionarias del siglo XIX, se hace fuerte en los '70 como exponente del antiimperialismo y oposición al feminismo radical que consideraba la supremacía masculina la raíz de toda opresión humana (Vogel, 2024). Se trata del feminismo que “se propone terminar con la brutal desigualdad de un puñado de mega-multimillonarios que son propietarios de los grandes medios de producción y los bancos, que parasitan el trabajo asalariado de millones de seres humanos, que se benefician del trabajo impago de las mujeres para la reproducción cotidiana de la vida, que expolían los territorios y explotan los bienes comunes causando la depredación sin límites del planeta que habitamos. La perspectiva de un feminismo socialista que lucha por establecer una planificación democrática de la economía en función de las necesidades sociales y no de las ganancias de unos pocos”. Ver <https://www.laizquierdadiario.com/Pan-y-Rosas-por-que-nuestro-feminismo-es-socialista>

amiga muy querida. A esto se suma, muchos años después, la necesidad de tener una mirada sociológica -por qué no, también política- de un problema que atraviesa nuestra vida como mujeres<sup>3</sup>. Como plantea Sautu (2005) “estamos interesados en esos temas a partir de nuestra identificación o preferencia por una determinada perspectiva teórica” (p.18).

En julio de 2005, Mariela Gómez fue víctima de femicidio en la Ciudad de Buenos Aires. Por esos años, la vida transcurrió trabajando juntas, compartiendo la pasión por la enseñanza, por los idiomas y siendo amigas. En la puerta de un reconocido hotel de la Costanera, su pareja la asesinó a puñaladas. En la prensa nacional, el titular no sorprende: es moneda corriente de los años 2000 que se hable de “crimen pasional”, de “homicidio por amor”. Su caso engrosó las columnas policiales de los diarios y la televisión. Nadie hablaba del vínculo que los unía, de que eran pareja; nadie dice que él es retirado de la policía; nadie dice que ella lo convocó a ese lugar para terminar la relación.

El caso no tuvo repercusión, como tantos otros por esa época en la que ni siquiera se hablaba de femicidios, ya que no estaban tipificados como tal. Hasta que su hija Mara -querida y admirada amiga- llevó la historia al cine documental en 2019. Lo hizo como parte de su trabajo de Tesis de la Carrera de Comunicación Social de la UBA, bajo el título “Femicidio: un caso, múltiples luchas”<sup>4</sup>. Sentí que, a ella, como a todas, les debíamos alguna respuesta. A tres años de su femicidio, en 2008, abrazar la militancia del feminismo socialista fue una decisión personal motivada por esta experiencia. Por lo que, el presente trabajo y continuar la militancia cotidiana desde hace ya 17 años, intentan ser una aproximación al desafío de seguir pensando respuestas colectivas frente a un problema estructural del capitalismo. Y desde ya, con el deseo y la convicción de que es posible construir una sociedad sin explotación ni opresión.

En el año 2015, en la Argentina, millones dicen en las calles “NiUnaMenos”<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Nos referimos a “mujeres” por tratarse de una mayoría de la humanidad sobre la que recae la violencia de género, sin desconocer que ésta afecta a otras identidades (aunque puedan algunas sentirse afines con el término).

<sup>4</sup> Aquí puede verse la película: <https://play.cine.ar/INCAA/produccion/5694>. Puede resultar de interés también: <https://www.laizquierdadiario.com/Femicidio-un-caso-multiples-luchas>

<sup>5</sup> Según describen Daich y Tarducci (2018) #NiUnaMenos (NUM) nació en las redes sociales como una iniciativa de un grupo de mujeres periodistas, escritoras (y algunas artistas) que reaccionaron frente a una serie de femicidios. Las primeras actividades en el año 2015 son maratones de lectura sobre la temática de género. “Con ese antecedente, y frente a la noticia de nuevos femicidios, se fue gestando en las redes –en especial, a través de los twitters de las periodistas– la convocatoria a una manifestación para el 3 de junio de 2015.” (Daich y Tarducci, 2018: p. 77)

Este grito unísono en todo el país se desarrolla con fuerza desde 2015, pero expresa años de bronca y conmoción reprimidos y acallados. Está en los carteles caseros que cuelgan en las mochilas de las pibas en cada marcha, que llevan a sus madres a marchar junto a ellas por primera vez, son las fotos de portada de cada nota periodística. “No nos maten más”, “Si no vuelvo, prendan fuego todo”, “Nos queremos vivas, libres y sin miedo”, “La violencia deja marcas, no verlas deja femicidios”, “Somos el grito de las que ya no tienen voz”, y la lista continúa. Como sostiene Fals Borda (1978) “en lo social no puede haber realidad sin historia: los “hechos” deben complementarse con “tendencias”, aunque estas sean categorías distintas en la lógica” (p. 11). De esta manera, es imposible mirar el 2015 como un hecho aislado: condensa los años previos de militancia de grupos de mujeres y feministas con una explosión social que va más allá, hasta el día de hoy. Como señala de Miguel (2005) “la violencia tiene una función de refuerzo y reproducción del sistema de desigualdad sexual. Su amenaza doblega la voluntad de las mujeres, cercena sus deseos de autonomía” (p. 239). Ver cercenados sus deseos de autonomía es lo que no se tolera más, y el “hecho” da comienzo a una “tendencia”: la de las mujeres a intervenir en la escena nacional, a aparecer activas por sus derechos, a repudiar cualquier forma de violencia, a exigir justicia.

El movimiento es tan grande que, por primera vez en la historia, al año siguiente en el mes de octubre, se organiza el primer Paro de Mujeres. El femicidio de Lucía Pérez<sup>6</sup> hace explotar la bronca. Luego, el paro se repite en 2017 y 2018 y hasta se contagia a nivel internacional. Impulsando paros, un histórico método de la clase trabajadora a la que pertenecen la mayoría de las mujeres que se movilizan, la violencia de género es agenda pública indiscutida.

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia de la Nación elabora desde 2015 el Registro Nacional de Femicidios de la Justicia Argentina (en adelante, RNFJA). Según el último informe de 2023, una mujer es asesinada cada 35 horas en nuestro país. Esta realidad se sostiene en el tiempo, a pesar de las múltiples movilizaciones que encabeza el Movimiento de Mujeres y Feministas en fechas emblemáticas y también, frente a femicidios que trascienden socialmente como causas populares, en cada localidad de nuestro país. ¿Qué respuesta da este Estado capitalista y patriarcal frente a dicha problemática? ¿Es suficiente para terminar con la violencia de género? ¿Podría dar otra?

---

<sup>6</sup> Lucía Pérez de 16 años es asesinada en Mar del Plata el 9 de octubre de 2016, luego de ser abusada sexualmente por tres hombres en Playa Serena, mientras se llevaba adelante el Encuentro Nacional de Mujeres en Rosario.

¿Qué problemas enfrenta el personal estatal encargado de aplicar las políticas públicas en la materia? ¿Qué consecuencias implica para las mujeres? ¿Y para el conjunto de la sociedad? Estos son sólo algunos de los principales interrogantes que guían la construcción del presente problema de investigación.

En 2009, seis años antes del “NiUnaMenos”, la Ley Nacional N°26485 (*Ley de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales*) se convierte en una política pública bisagra en materia de violencia de género, expresando “un aspecto de las relaciones sociales de modo procesual” (Álvarez Huwiler y Bonnet, 2022, p. 25). El debate sobre esta legislación trasciende fronteras y en cada provincia del país, la construcción de una respuesta estatal a la problemática de la violencia de género adquiere su impronta propia.

En la provincia de Neuquén, desde la década del ‘90 se va forjando un activismo feminista que organiza en 1992 el VII Encuentro Nacional de Mujeres (Burton, 2020) que tuvo como sede a la provincia. La existencia de la Ley de Protección Familiar N°2212 (Régimen de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia familiar) sancionada en el año 1997 es considerada un antecedente importante en relación a la prevención de la violencia contra las mujeres, que ocurre en el ámbito familiar, vinculada a la militancia de este activismo. Lo mismo ocurre con la Ley N°2222, como veremos más adelante. Luego en los años 2000, tiene fuerte protagonismo la experiencia de la Comisión de Mujeres de FaSinPat (ex Zanon) y el surgimiento de distintas organizaciones feministas (en 2001 *La Revuelta*, netamente feminista; en 2003 Pan y Rosas, vinculada a la izquierda trotskista; entre los años 2004 y 2008 *Fugitivas del Desierto*, de visibilización lésbica; en 2007 *Sin Cautivas*, con eje en la denuncia contra la trata vinculada a la desaparición de Florencia Pennachi).

Con estos antecedentes, es evidente que la sanción de la Ley Nacional N°26485, suscita un debate local, también en la Legislatura del Neuquén. El fundamento que resuena es no adherir a la ley nacional y, en cambio, elaborar una respuesta legislativa local, en diálogo con la ley provincial vigente, la Ley N°2212. El resultado es la sanción de dos leyes provinciales, la N°2785 (que actualiza la Ley N°2212 y mantiene su nombre, *Régimen de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia familiar*) y la N°2786 (*Ley de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres*), ambas del año 2011. Hasta el día de hoy, estas dos leyes conforman la legislación principal en la materia.

A partir de todo lo expuesto, nos interesa analizar esta respuesta estatal a las demandas del Movimiento de Mujeres y Feministas en relación con la violencia de género, en el período que comprende los años 2009-2019, en la provincia de Neuquén. Es así que intentamos describir desde un ámbito acotado, pero en profundidad el mecanismo por el cual el Estado capitalista a través de sus instituciones responde a los reclamos del Movimiento de Mujeres y Feministas con cambios en la legislación, como una forma privilegiada de generar políticas públicas. Y que este tipo específico de política pública, opera permanentemente como proceso de ensayo y error, sobre todo los aspectos de la vida y la organización social sobre la que se construye. Es decir, otorgando sólo respuestas subóptimas (Álvarez Huwiler y Bonnet, 2022) para “salir del paso” (Hirsch, 2017), como veremos en el desarrollo de la investigación.

## Capítulo I: El Recorrido Metodológico

Uno de esos campos nuevos para la sociología sería, indudablemente, el de la liberación, es decir, la utilización del método científico para describir, analizar y aplicar el conocimiento para transformar la sociedad, trastocar la estructura de poder y de clases que condiciona esa transformación y poner en marcha todas las medidas conducentes a asegurar una satisfacción más amplia y real del pueblo.  
(Fasl Borda, 2013, p. 149)

Como señalamos en la presentación, las Leyes provinciales N°2785 y N°2786 sancionadas en 2011, condensan la principal política pública en materia de violencia de género en la provincia de Neuquén. Es por eso que el tema de nuestro trabajo de investigación es la respuesta estatal a las demandas del Movimiento de Mujeres y Feministas en relación con la violencia de género, expresadas en esta legislación como política pública central en nuestra provincia, en el período que comprende los años 2009-2019. Y, en este capítulo, damos cuenta del abordaje metodológico utilizado.

Partiendo del paradigma materialista histórico, consideramos como Fals Borda (2009), que cualquier hecho histórico debe mirarse “como proceso histórico, que la realidad es un “complejo de procesos” (p. 269) y que “la investigación social y la acción política, con ella, pueden sintetizarse e influirse mutuamente para aumentar tanto el nivel de eficacia de la acción, como el entendimiento de la realidad” (p. 273). También en Izaguirre (2003) encontramos esta idea de la historicidad de los procesos sociales, que es relevante para pensar la dimensión epistemológica tanto del conocimiento como de la lógica de producción y reproducción social. Sobre todo, sostenemos que el marxismo fue pionero en “dar cuenta del movimiento de la sociedad capitalista y el único capaz de construir desde el conflicto un lugar de observación crítico, con el cual producir conocimiento” (Izaguirre, 2003, p. 135). La descripción y el análisis de la respuesta estatal a la violencia de género entendida como problema público entre los años 2009 -2019 en Neuquén, la hacemos a partir de la teoría crítica de las políticas públicas, es decir, considerándolas “procesos de ensayo y error” (Álvarez Huwiler y Bonnet, 2022).

Como plantea Sautu (2005) luego de la revisión de una bibliografía inicial, comenzamos la selección de la bibliografía especializada, etapa crucial para el proyecto de investigación y la formulación de los objetivos. El presente trabajo parte de la teoría crítica de las políticas públicas, asumiendo que el abordaje de cualquiera de ellas “es inconcebible, desde un punto de vista marxista, por fuera de un análisis más amplio del

estado capitalista” (Álvarez Huwiler y Bonnet, 2022: p. 14).

El objetivo general de este estudio basado en la perspectiva marxista y la teoría crítica de las políticas públicas es describir el proceso de definición de la respuesta estatal a las demandas en relación a la violencia de género y su aplicación por parte de algunos de los dispositivos institucionales responsables. Lo hacemos en vistas a que sea un insumo para un cuestionamiento estructural a su capacidad de resolución de problemas sociales profundos, intrínsecos a nuestras sociedades capitalistas y patriarcales. Estamos convencidxs de que, quienes investigamos, somos actores sociales intervinientes (Sautu, 2003).

La pertinencia sociológica del tema parte de considerar que la violencia de género, entendida como problema público y político, no sólo mantiene vigencia, sino que, las formas en las que se expresa, se agravan bajo la política del nuevo gobierno nacional. La violencia de género se reproduce y legitima desde las mismas instituciones estatales que son señaladas como supuestas encargadas de prevenir y paliar esta situación. Por eso nos preguntamos ¿qué respuestas da el Estado frente a dicha problemática? ¿Se trata de políticas adecuadas para “prevenir, sancionar y erradicar” la violencia de género? ¿Qué otra respuesta podría dar? ¿Cuáles son los problemas que enfrenta el personal estatal encargado de aplicar estas políticas públicas? ¿Qué correlación hay entre el texto de las leyes y su aplicación? Y ¿qué consecuencias tiene para las mujeres? Estos son sólo algunos de los principales interrogantes que guían la construcción de nuestro problema de investigación y que, consideramos, dan cuenta de la vacancia de investigaciones exhaustivas en el tema. Este trabajo contempla, entonces, tres objetivos específicos: 1) identificar y describir las principales características de las Leyes neuquinas N°2785 y N° 2786, 2) identificar y analizar los debates entre los y las diputadas durante el proceso de sanción de las Leyes N°2785 y N°2786, 3) describir y analizar el impacto de las Leyes N°2785 y N°2786 en el abordaje de la violencia de género recuperando el punto de vista de lxs trabajadorxs de los dispositivos de aplicación de esta legislación.

El presente trabajo se acerca a las características de un esquema principalmente descriptivo (Selltiz, 1969), a partir de un abordaje cualitativo. Entendemos el diseño metodológico como una “promesa de trabajo” (Vasilachis, 2007), es decir, desde el comienzo parte de la planificación, como forma de protección ante posibles errores de sesgo, aunque atiende a elementos emergentes surgidos de la producción de datos. Su importancia parte de la reflexión previa “sobre el modo de articular sus componentes para poder responder a los interrogantes planteados” (Vasilachis, 2007, p. 71) y por eso, existe

según nuestra consideración, una armonía flexible entre ellos. Como el esquema que construimos es descriptivo, las variables centrales son seleccionadas de antemano (Piovani, 2007) y otras son definidas “a lo largo del proceso de investigación y en función del acercamiento a los objetos o sujetos de interés” (p. 77). Pero partimos de señalar la importancia de definir certeramente los objetivos y las preguntas de investigación que guían el proceso de trabajo (Selltiz, 1969), y el “quién” para la selección de la muestra acotada.

Utilizamos, una estrategia de triangulación multimetódica (que consiste, como vemos más adelante) en análisis documental y entrevistas semiestructuradas en profundidad. Si bien en la aproximación al problema de investigación primó un momento exploratorio e incluso la formulación de posibles hipótesis, en el avance de la investigación esta perspectiva se redefinió hacia un estudio de tipo descriptivo. El desarrollo del contexto histórico, político y socioeconómico en que se inscribe la investigación en cuestión, que abordamos en el capítulo tercero, es lo que permite concebir analíticamente una variedad de factores o dimensiones que influyen en el proceso, por lo que procuramos hacer una descripción densa que permita avanzar en la comprensión de dicho proceso.

Como decimos más arriba, se trata de una investigación cualitativa ya que aborda un ámbito acotado (Vasilachis, 2007) privilegiando la validez o credibilidad del conocimiento obtenido. Para nuestra investigación es fundamental poder describir “los momentos habituales y problemáticos y los significados en la vida de los individuos” (Denzin y Lincoln, 1994), en el caso en el que trabajamos tratando de recuperar esa visión desde un grupo de diputadas y, por otra parte, desde el trabajo cotidiano de las trabajadoras de atención a víctimas de violencia de género. Por eso sostenemos que la investigación cualitativa se funda en una posición filosófica interpretativa, basada en métodos de generación de datos que son flexibles y sensibles al contexto social en el que se producen, privilegiando la comprensión de la complejidad, el detalle y el contexto (Mason, 1996)

En relación con el recorte espacio temporal que seleccionamos, contempla el período que va desde el año 2009 al año 2019, es decir, el período que comienza con la sanción de la Ley Nacional N°26485 considerada una bisagra en la legislación de derechos para las mujeres y concluye en el año 2019 con las modificaciones al texto luego

de diez años, bajo la Ley N°27501 y la Ley N°27533<sup>7</sup>. A nivel provincial, este recorte temporal nos permite estudiar el proceso de discusión de las dos leyes consideradas centrales para la investigación: las Leyes provinciales N°2785 y N°2786 (sancionadas en 2011) y, luego también, el proceso de aplicación de dichas leyes, posterior al año 2011. Pero también, son los años en los que se manifiestan algunas expresiones masivas del Movimiento de Mujeres y Feministas como “NiUnaMenos” (2015), que trastoca sentidos comunes en amplios sectores de la sociedad; la “Marea verde”, que construye movilizaciones masivas con fuerza a partir de 2018; y otros, como el fenómeno denominado “Ola de escraches” (Pérez, 2021). Este término, que también utilizan otras autoras, tuvo su pico alrededor de los años 2016-2018 y representó, más claramente, demandas de criminalización y castigo bajo características particulares.

Como resultado del trabajo de campo presentamos el análisis de ocho entrevistas realizadas en los años 2022 y 2024: tres llevadas a cabo a diputadas con mandato vigente durante el debate parlamentario y la sanción de las Leyes provinciales N°2785 y N°2786; cuatro a trabajadoras de dispositivos de aplicación de la legislación (el Servicio de Prevención de Violencia Familiar y la Línea 148) y una entrevista a una trabajadora jubilada fundadora del Servicio de Prevención de Violencia Familiar en 1995, y luego trabajadora en el Servicio de Atención a Varones en la provincia (hoy conocido como DAV<sup>8</sup>), lugar en el que se encuentra trabajando en el período que comprende el recorte temporal. Por esta razón, confeccionamos dos modelos de entrevistas semiestructuradas en profundidad para cada una de las unidades de observación. Tomamos como referencia a Cohen y Seid (2019) cuando señalan que “en los abordajes cualitativos de investigación en sociología a menudo se utiliza la técnica de la entrevista individual o colectiva para obtener registros que serán la base del proceso de producción de los datos” (p. 204).

Nuestras unidades de análisis son las dos leyes provinciales ya mencionadas. Siguiendo la perspectiva crítica de las políticas públicas, nuestro interés se centra en el debate y los caminos que llevaron a su sanción y, por otro lado, a las características, puntos de apoyo y obstáculos para su aplicación. Por este motivo, trabajamos, en primer lugar, con las leyes, atentas a algunas preguntas de la investigación. ¿Se trata de leyes de

---

<sup>7</sup> Son las leyes que modifican la Ley N°26485 incorporando nuevas formas de violencia contra las mujeres: el acoso callejero y la violencia política.

<sup>8</sup> El Dispositivo de Atención a Varones funciona desde 2018 y el equipo técnico trabaja y acompaña a varones en el proceso de desaprendizaje de conductas violentas, como parte de lo que regulan las Leyes N°2785 y N°2786. Ver Menéndez Brunetta, L. (2023) El análisis del Dispositivo de Atención a Varones como política pública, en *Estado y violencias: Conflictos sociales y políticas públicas en territorios norpatagónicos (2009-2019)*. Publifadecs.

protección o penalización? ¿Por qué las definimos como “políticas públicas”? ¿Cuáles son los núcleos centrales y novedosos respecto a la legislación anterior? ¿Y respecto a la legislación nacional? Como parte de esta tarea, realizamos el análisis documental, sistematizando la revisión e interpretación de información (Stewart, s/f) contenida en: antecedentes de las leyes bajo estudio, como la legislación precedente en la provincia, actas de los debates legislativos, los textos de las Leyes N°2785 y N°2786 e informes anuales que realiza la RNFJA desde 2015. Esta técnica nos resulta de gran utilidad para extraer información de registros históricos.

En intrínseca relación con los objetivos del trabajo y el marco teórico de conjunto, se orienta la definición de las unidades de observación. Si la provincia de Neuquén no adhiere a la legislación nacional y opta por la construcción de una legislación propia, resulta relevante entender por qué. Por esta razón, nos proponemos rescatar las voces de lxs agentes protagonistas, apostando a reducir la distancia que se impone entre el sujeto que conoce y el sujeto conocido (Vasilachis, 2007).

Para esta tarea, definimos un plan de muestreo selectivo o intencional, es decir, “cada unidad -o conjunto de unidades- es cuidadosa e intencionalmente seleccionada por sus posibilidades de ofrecer información profunda y detallada sobre el asunto de interés para la investigación” (Martínez-Salgado, 2011). Lo que privilegia este tipo de muestreo es la comprensión de fenómenos y procesos sociales ya que “muchas de las preguntas que se plantean giran en torno al significado que éstos tienen para los sujetos que los protagonizan” (Martínez-Salgado, 2011). De lo que se trata es de “elegir deliberadamente a los participantes en función de las características de una población y de los objetivos del estudio” (Stewart, s/f).

El criterio de selección de la muestra sobre las diputadas tiene en consideración dos elementos: su participación en el debate parlamentario al momento de sanción de las leyes de interés; y, por otra parte, que representen signos políticos divergentes, identificados por su pertenencia a distintos partidos políticos. La técnica para la selección del muestreo fue por “bola de nieve” (Crespo, Blanco, Salamanca, 2007), a partir del contacto personal con una asesora parlamentaria que nos ayudó a hacer el contacto con la primera entrevistada. Es importante destacar que las tres entrevistadas fueron las diputadas más activas en la construcción y el debate de la legislación en cuestión.

Para quienes trabajan en la atención de las mujeres víctimas de violencia de género, la muestra tiene en consideración su pertenencia a los dispositivos institucionales vigentes durante el período seleccionado. En sintonía con nuestro marco teórico tiene

nodal importancia, como señalamos, establecer qué pasa entre la definición de una política pública y sus resultados ¿Cómo son percibidas estas leyes -o políticas públicas- por lxs trabajadorxs que las aplican? ¿Con qué dificultades se encuentran? ¿Consideran dichas políticas un punto de apoyo? ¿Qué aspectos de la aplicación resuelven por fuera de los mecanismos institucionales establecidos?

Tal como indicamos, el trabajo de campo fue realizado a partir de 2022, momento en que se produjo la posibilidad de entrada al campo, en sintonía con la flexibilidad del diseño. En orden de realización, entrevistamos a una diputada de Libres del Sur y autora del texto de la Ley N°2786; a una diputada del Frente de Todos (fuerza política al frente del gobierno nacional en ese momento) y a una diputada del Movimiento Popular Neuquino (para el momento de la sanción de las leyes provinciales, el partido a cargo del ejecutivo y mayoría parlamentaria). Las tres entrevistas se realizaron en los lugares propuestos por las entrevistadas, respetando el contexto de la entrevista elegido por ellas (Guber, 2001): la primera, en un bar de la ciudad, la segunda en un despacho en la Legislatura provincial y la tercera de ellas, en su casa.

En el caso de las trabajadoras de los dispositivos, las entrevistas se realizan a dos trabajadoras sociales del Servicio de Prevención de Violencia Familiar, a dos trabajadoras de la Línea 148 y a una trabajadora social jubilada, pero que en el momento del recorte temporal era responsable de la relación entre la Legislatura y el Ministerio de Desarrollo Social, primero desde el Servicio de Prevención y luego en el DAV. Todas estas entrevistas se realizan en las oficinas de los respectivos dispositivos, a excepción de esta última entrevistada -con muchísima experiencia en la materia- que se realiza como un aporte al presente trabajo en la reconstrucción de la historia de elaboración de estas leyes y para entender el contexto socio-político de la provincia en relación con la temática.

Tenemos en cuenta tres procedimientos sobre las entrevistas semiestructuradas en profundidad (Guber, 2001): la “atención flotante” como modo de escucha en las entrevistas para no privilegiar ningún discurso de antemano; la asociación libre del informante, y para nuestra sorpresa aparecen varios elementos que coinciden entre las entrevistadas, tanto de las variables seleccionadas como emergentes y la categorización diferida, es decir, indicadores teóricos que surgen de la relectura de las entrevistas, hecha al momento de la desgrabación, que también permite introducir nuevas categorías de análisis, no anticipadas en el diseño metodológico.

En el caso de los grupos de entrevistadas, tomamos la decisión es preservar su identidad, respondiendo a dos criterios diferenciados. En el caso de las diputadas,

consideramos que su identidad no es relevante para la investigación ya que lo que nos interesa es partir de su mirada como participantes del debate legislativo y la posterior sanción de las leyes en cuestión, desde los espacios políticos a los que representaban en ese momento<sup>9</sup>. En la actualidad, ninguna de ellas es diputada provincial y dos de ellas ya no pertenecen al espacio político en el que militaban por entonces. Por esta razón, para la pertinencia para la investigación el énfasis está puesto en obtener miradas desde espacios políticos divergentes durante el período del recorte temporal, más allá de su trayectoria individual. En el caso de las trabajadoras, el criterio de preservar su identidad responde a evitar cualquier posible persecución laboral en relación con sus opiniones, precaución más que pertinente si además consideramos que algunas de ellas trabajan bajo la modalidad de contratación. En ambos casos, este criterio fue resuelto en acuerdo con las entrevistadas.

Para el procesamiento de la información producida en las entrevistas, luego de la desgrabación y su correspondiente corrección, elaboramos dos matrices, una para las entrevistas a las diputadas y otra para las entrevistas a las trabajadoras. En ellas tratamos de identificar variables relevantes a los objetivos de la investigación, definidas conceptualmente en relación con la teoría, a la vez que incorporamos en dicho análisis aquellas categorías emergentes. En la codificación abierta (Vasilachis, 2007) con la que procesamos las entrevistas, partimos de categorías iniciales formuladas como parte del diseño metodológico y la forma de trabajo consiste en encontrar “diversas propiedades, o subcategorías, y buscar información para dimensionalizar, o mostrar las posibilidades extremas de la propiedad dentro de un continuum” (p. 162) intentando maximizar las similitudes y luego identificar las particularidades. Tomando la propuesta de Sousa Minayo (2005) de análisis de contenido, trabajamos tres técnicas particulares: el análisis de relaciones, para abordar “relaciones entre los diversos elementos del discurso dentro de un texto” (p. 193); la técnica del análisis de enunciación, que tiene en cuenta lo que se elabora en las entrevistas, su sentido y transformaciones y el análisis temático para identificar núcleos de sentido “cuya presencia o frecuencia signifiquen algo para el objeto analítico apuntado” (p. 197). Como parte de las decisiones metodológicas del análisis, en los testimonios de las entrevistadas se presentan extractos resaltados en **negrita** para señalar el énfasis de enunciación y los núcleos de sentido.

---

<sup>9</sup> Sin perjuicio de esta decisión, cuando recuperamos fragmentos de los Debates Legislativos, sí nombramos a lxs diputadxs intervinientes, dado que se trata de información pública.

En consonancia con nuestro enfoque teórico-metodológico, es menester hacer una aclaración sobre la utilización del lenguaje no sexista a lo largo de nuestro trabajo. Lo consideramos pertinente en tanto “apunta a revertir una situación discriminatoria y de ocultamiento de la mujer debido a su forma, es decir, a las palabras o estructuras elegidas” (Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos del MERCOSUR [RAADH], p. 3). Aunque entendemos que existe una gran variedad de recursos y herramientas lingüísticas en relación con esta definición, coincidimos en que “nuestro idioma es muy rico y una idea puede ser expresada de distintas maneras” (RAADH, p. 8), por lo que nuestra prioridad en la redacción de esta tesina es buscar alternativas a las estas estructuras y formas de expresarnos convencionales. Cuando esas opciones se ven limitadas, utilizamos la “x” que responde, a nuestro entender, a una “práctica progresista de una gramática no tradicional, utilizada ampliamente en círculos de activismo transfeminista de justicia social para ejercer la justicia de género y sexualidad” (Informe de recursos globales, 2015-2016, p. 96). Y que permite, también, “dejar abierta la cuestión de la pronunciación para la persona que lee” (Informe de recursos globales, 2015-2016, p. 96).

## Capítulo II: Perspectivas Teóricas y Antecedentes de la Investigación

“No existe revolución sin liberación de la mujer,  
no existe liberación de la mujer sin revolución”

(Clara Zetkin s/f)

La violencia de género es un problema estructural, profundo e histórico. Sin embargo, en la Argentina, la violencia de género es considerada, desde hace apenas unas décadas, un problema público (Blumer, 1971; Gusfield, 2014), como resultado de la lucha incansable del Movimiento de Mujeres y Feministas. Según la define la Ley Nacional N°26485 de nuestro país, la violencia contra las mujeres implica:

toda conducta, acción u omisión, que, de manera directa o indirecta, tanto en el ámbito público como en el privado, basada en una relación desigual de poder, afecte su vida, libertad, dignidad, integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, como así también su seguridad personal. (Ley Nacional N°26485)

Para analizar las respuestas del Estado ante las demandas en materia de violencia de género, con este capítulo nos proponemos señalar los principales conceptos teóricos que enmarcan la perspectiva de nuestra investigación. Es decir, definir al Estado y sus características, los cambios que trae aparejados el neoliberalismo, tanto para su funcionamiento, como para la reconfiguración de los movimientos protagonistas de la década del '70 como el feminismo. En este proceso, definir qué entendemos por patriarcado y violencia de género, recuperando la mirada de distintas teóricas e intelectuales feministas, para relacionar este problema con la respuesta estatal a partir de la creación de distintas políticas públicas. En este sentido, por qué entendemos las políticas públicas como procesos de ensayo y error del Estado capitalista, racista y patriarcal, que considera al derecho como su terreno privilegiado para responder y, particularmente, tiene a la legislación como meta central. De esta manera, avanza de forma contradictoria en políticas de reconocimiento (Fraser, 2008), aquellas que apuntan a fortalecer procesos de pertenencia o integración a la sociedad de ciertas identidades y grupos sociales, al mismo tiempo que en respuestas con fuerte impacto punitivo.

En el próximo capítulo nos explayamos sobre el marco histórico y político en el que se desarrollan las demandas de respuesta frente al problema de la violencia de género, que comienzan con el cambio de paradigma capitalista hacia comienzos de la década del '80. Pero, a su vez, desde 2019 al momento en que se escribe la presente tesina se suceden otros cambios y surgen nuevos problemas relacionados con la violencia de género que exigen una revisión de los marcos legislativos vigentes, pero especialmente, de las decisiones políticas de los distintos gobiernos al respecto. Por esta razón, es menester la apelación a investigaciones y artículos contemporáneos sobre el problema público de la violencia de género, que son un insumo indispensable en la búsqueda de antecedentes para nuestro trabajo.

En la década del '70, cuando se produce lo que muchas autoras dieron en llamar “la segunda ola feminista”<sup>10</sup>, el foco del feminismo en el mundo está puesto en la lucha contra la opresión: “el término violencia no aparece, se habla de “opresión”, “sexismo”, “odio”, otros términos, la palabra violencia no está en sus textos, no resuena” (Trebisacce, 2020). Pero empecemos por el comienzo.

Coincidimos con Pitch (2010) al afirmar que “el feminismo es, en primer lugar, un movimiento político” (2010, p. 436) que combate al patriarcado como garante de la opresión de género. En la acepción de bell hooks<sup>11</sup> (2015) “el feminismo es la lucha por acabar con la opresión sexista” (p. 63) y plantea que su objetivo no es beneficiar a un único grupo (ya sea de mujeres, raza o clase) ni privilegiar a las mujeres sobre los hombres sino que “tiene el poder de transformar todas nuestras vidas de manera sustancial” (p. 63).

El feminismo que consideramos aquí se define, entonces, por oponerse al patriarcado, entendido como un sistema milenario de opresión y en nuestra consideración añadimos, “en inextricable relación con el modo de producción capitalista” (D’Atri, 2016, p. 37). Compartimos con de Miguel (2005) que, con el patriarcado, entonces, “se hacía explícita la existencia de un sistema de dominación basado en el sexo-género, independiente de otros sistemas de dominación” (p. 238). Al tiempo que reivindicamos

---

<sup>10</sup> Tomando el trabajo de Artico Fenoglio y Decándido (2021), la denominada “segunda ola” es aquella que surge “recién hacia fines de los años 60 y se extiende bajo el lema de “lo personal es político” cuyo origen radica en la referente del feminismo radical Kate Millet (1934-2017). Este segundo momento, vinculado a las distintas vertientes del feminismo radical, define el comienzo de una fuerte reflexión colectiva sobre las raíces profundas del patriarcado y la necesidad de la liberación de la mujer de la opresión patriarcal. La búsqueda de la raíz de la opresión es el signo de época, de allí la denominación de radical” (p. 51)

<sup>11</sup> Gloria Jean Watkins, conocida como bell hooks, fue una escritora y activista social feminista estadounidense. El nombre "bell hooks" lo tomó de su bisabuela materna, Bell Blair Hooks. Y decidió utilizarlo en minúsculas, porque sostenía que eso le daba más peso a sus ideas que a su persona. Por lo que respetamos la decisión de la autora de mantener su nombre escrito de esta forma.

un feminismo anticapitalista, lo hacemos desde un punto de vista antirracista y de la clase obrera (Davis, 2022). Y también socialista porque, si bien entiende que todas las mujeres somos oprimidas en la sociedad capitalista -y no solo las que pertenecen a la clase trabajadora- no considera la supremacía masculina como raíz de toda opresión y principal obstáculo para la liberación femenina (Vogel, 2024). Este debate fue central en los '70 en los que el feminismo denominado radical orientó gran parte de su explicación de la opresión y de su praxis militante, rechazando cualquier unidad de lucha en común con los varones (que implicaba, mayoritariamente a los varones de la clase trabajadora). Por eso, rastreamos sus orígenes hasta el siglo XIX y consideramos el compromiso de Marx y Engels de haber dado los primeros pasos del socialismo científico, aún de manera simple, hacia el problema de las mujeres bajo el capitalismo y la necesidad de luchar por su liberación (Vogel, 2024).

En la década del '70, entonces, encontramos la referencia a la opresión o el sexismo, para denominar al conjunto de padecimientos, oprobios, injusticias y desigualdades que afectan a las mujeres. Hablar de violencia de género o incluso de femicidio, hace referencia a un tipo específico de violencia dentro de las distintas expresiones de la opresión. Como señala Draper (2024) aunque el origen de la palabra "femicidio" podemos rastrearlo durante el Primer Tribunal Internacional de Crímenes contra las Mujeres en Bruselas, en el año 1976, este es entendido como una expresión puntual de la violencia de carácter sexual contra las mujeres, no es utilizado tal como lo conocemos más de dos décadas después. El término lo expone la feminista sudafricana Diana H. Russell, organizadora del Tribunal, quien "mencionó la necesidad de hablar de femicidio como clave para nombrar lo que legalmente se concebía como homicidio, borrando el carácter sexual de la violencia cuando los hombres matan a las mujeres por ser mujeres" (p. 74). Y tendrá que esperar muchos años para que se incluya entre las tipificaciones de la violencia de género y para que la lucha para combatirlo ("NiUnaMenos"), se convierta en la más masiva en la historia del Movimiento de Mujeres y Feministas.

Lo que resulta importante destacar es que, en los '70, la lucha contra cualquier opresión -incluida la de género- no detiene su horizonte allí y, por el contrario, apuesta a la construcción de discursos y estrategias que denuncien y accionen contra otros sistemas de dominación. Esta característica particular del movimiento feminista le permite verse a sí mismo "con mucha fuerza como parte de una sociedad anticapitalista, una izquierda antiimperialista y antirracista" (Fraser, 2024). La opresión aparece, al tiempo que como

denuncia (de la desigualdad, subordinación y discriminación estructural sobre las mujeres) como una toma de posición política (la comprensión de que no se puede combatir aislada de una pelea contra el sistema de dominación capitalista).

Es a partir del advenimiento del neoliberalismo que la lucha contra la opresión deja de estar en el centro del debate de las organizaciones feministas y se produce el pasaje a miradas que ponen foco en la violencia (que especificamos más adelante). Como plantean D'Atri y Lif (2013) “la contraofensiva imperialista –conocida como “neoliberalismo”– se descargó sobre las masas asestándoles una derrota no solo política, sino también cultural” (p. 30). Las demandas de reconocimiento (Fraser, 2008) son ahora acompañadas por un mecanismo funcional a la estrategia neoliberal para pasivizar a los movimientos sociales de la década anterior: la traducción de las demandas a la lengua del derecho (Trebisacce, 2018). Esa radicalidad del feminismo de la “segunda ola” fue “engullida” por el sistema. Su apuesta subversiva fue desandada en el camino que se transitó “desde la calle al palacio”, de la transformación social radical a la transgresión simbólica resistente (D'Atri, Lif; 2013, p. 31).

A partir de la década del 80, el feminismo comienza a golpear las puertas del Estado y “empieza a traducir su lenguaje de denuncia para ser oído por el Estado: usa terminología que tenga algo de resonancia, que pueda impactar, conseguir algún efecto” (Trebisacce, 2020). Este es el signo que marca las décadas siguientes y reconfigura tanto las luchas del feminismo a nivel mundial como las respuestas estatales.

## **El Estado y el Derecho**

El Estado, como principal garante de las relaciones de producción capitalistas (Hirsch, 2001), no puede responder a las demandas sociales sino desde este status. En la tradición del marxismo varias son las definiciones que se pueden encontrar en relación con el Estado, todas en línea con su función de ser una herramienta de dominación de clase. En Marx aparece como “un órgano de dominación de clase, un órgano de opresión de una clase por otra” (Marx, 2023: p. 14) o el pasaje más conocido del Manifiesto Comunista como la “junta que administra los negocios de la burguesía” (Marx, 2023, p. 25); en Lenin (2019) como “producto y manifestación irreconciliable de las contradicciones de clase” (p. 14), en Gramsci (2016) como Estado integral, es decir “dictadura + hegemonía” lo que significa que “la sociedad política también incluye el consenso y la sociedad civil, la represión” (p. 64) . En su rol de garante de la dominación de clase, también asegura, reproduce y legitima el conjunto de opresiones que sufre la

mayoría de la humanidad y que le son funcionales para perpetuarse como sistema de dominación.

En este trabajo nos centramos en la opresión de género ya que, como plantea hooks (2015), “la opresión sexista tiene una importancia primordial, no porque sea la base de todas las demás opresiones, sino porque es la práctica de dominación que más personas experimentan, ya como discriminadas, ya como discriminadoras, explotadas o explotadoras” (p. 74) y señala que esto es así porque es la opresión bajo la cual toda la humanidad fue socializada desde su nacimiento. De hecho, Meiksins Wood (1995) es quien señala que el capitalismo, precisamente,

usa la opresión de género de dos maneras: comparte la primera con otras identidades extraeconómicas, como raza o edad (..) y el segundo uso es específico del género, sirve como medio para organizar la reproducción social en lo que se piensa que es (tal vez incorrectamente) la forma menos costosa. (p. 27)

Como señalamos al comienzo de este capítulo, el cambio que se produce a partir de la década del ‘80 va estableciendo a la lengua del derecho como herramienta privilegiada para la respuesta al problema de la violencia de género y, por ende, poniendo a la producción de legislación en la materia como meta principal del Movimiento de Mujeres y Feministas. Siguiendo al teórico marxista soviético Pashukanis (1976), el derecho es un fenómeno histórico social, “un sistema específico de relaciones” (p. 34) en el cual se encarna la forma jurídica, que es entendida como expresión de una mediación real de las relaciones de producción. Es decir, surge con el advenimiento del capitalismo y “su fin práctico profundo es asegurar el movimiento libre de obstáculos, de la producción y de la reproducción social” (Pashukanis, 1976, p. 34). Estas ideas que tienen su origen en *El Capital*, afirman que esa relación social que establece el derecho, nace de las entrañas de las relaciones de producción capitalistas y “es la base para ocultar la desigualdad real –en primer lugar, entre explotadores y explotados– detrás de la igualdad formal de individuos” (Maiello, 2024) que se presentan como aparentemente iguales. Sin embargo, “el derecho burgués, desde el punto de vista de Marx, nunca puede alcanzar una verdadera igualdad ante la vida” (Maiello, 2024). No resulta extraño, entonces, que esta forma de abordar las problemáticas sociales, desplace otras. Como señala Pitch (2020) “la apelación a lo penal y a su lenguaje, por el contrario, es el recurso preferido de lo que

queda en pie de la política, en clave de búsqueda de consenso y legitimidad” (p. 25).

### **La Traducción de las Demandas a la Lengua del Derecho**

La traducción de las demandas a la lengua del derecho no es un proceso lineal ni unilateral y pone en jaque sentidos comunes que calan en lo profundo de la subjetividad de las mujeres en todo el mundo. Como aporta Pitch (1995),

la lucha por el reconocimiento de nuevos derechos, o por la extensión de derechos ya existentes a grupos o situaciones previamente excluidos, implica un cuestionamiento de los límites normativos y de los valores tradicionales, y una redefinición de lo que hasta el momento ha sido considerado normal y natural como “injusto”, “opresivo”, “anormal” y “no natural”. (p. 132)

La traducción de demandas a la lengua del derecho permitió reconfigurar esas reivindicaciones históricas a la producción legislativa como meta principal, pasar del cambio social como norte (que entendía además al patriarcado como funcional al modo de producción capitalista), hacia una pelea por demandas de reconocimiento y criminalización, es decir, aquellas que expresan que los problemas y los conflictos sociales se identifican como materias dignas de respuesta penal (Pitch, 2003). El contexto social, político y cultural de esta violencia de género tiende a desaparecer. “La figura de la víctima ha adquirido centralidad dentro del contexto sociopolítico y cultural que se ha ido consolidando con los años” (Pitch, 2020, p. 22) y el Estado capitalista patriarcal, queda traslúcido e indemne de su responsabilidad de ser el garante de la reproducción y la legitimación de relaciones sociales desiguales, de la explotación y la opresión.

En la lengua del derecho, reina la dicotomía: hay víctimxs y victimarixs, borrando el trasfondo complejo de nuestras sociedades actuales. Para Pitch (2009), la noción de víctima se distingue de la noción de “oprimido”:

se es víctima de alguien o de algo que es fácilmente identificable, al que es posible imputar la responsabilidad de nuestra victimización; se es víctima por haber sufrido un daño evidente y mensurable, antes que los efectos difusos de una condición generalizada. (p. 67)

Como señala Pitch (2020) los conceptos de “violencia” y “feminicidio” suplantaron cualquier otro término (ya no existen en la retórica general la explotación, la opresión o la dominación) y “es un problema, puesto que no pueden más que evocar la intervención de la justicia penal arriesgándose a contribuir a la reducción de la política justamente a la política penal” (p. 26).

Situados en este desplazamiento, “el término violencia aparece en el feminismo latinoamericano en la década del ’80” señala Trebisacce (2020), porque el feminismo busca por entonces, “hacer visibles los padecimientos de las mujeres bajo este término, que era un término que imaginaban que permitía poner en valor esas experiencias”. En este recorrido las experiencias entendidas como violencias adquieren legitimidad, no solo como experiencias sino como denuncias. Como señalan Varela y Trebisacce (2020) “cuando se alza la voz de alerta de la violencia, se denuncia que ha tenido lugar una fractura de la frontera civilizatoria” (p. 123). La violencia de género gana lugar como “un problema social y político” (de Miguel, 2005). Sin embargo, como señalan D’Atri y Lif (2013),

mientras el individualismo se imponía globalmente, de la mano de las políticas económicas que empujaba a millones a la desocupación, que establecía la fragmentación y deslocalización de la clase trabajadora, el feminismo se fue alejando cada vez más de un proyecto de emancipación colectiva, replegándose en un discurso cada vez más solipsista, limitado a soliviantar a una élite que exigía su derecho a ser reconocida en su diversidad, tolerada e integrada en la cultura del consumo. (p. 32)

La intelectual feminista Nancy Fraser (2017) denomina este proceso como “neoliberalismo progresista”, una amalgama de truncados ideales de emancipación y formas letales de financiarización. Ella lo explica como:

La forma en que este sector del mundo empresarial pudo crear una especie de cubierta progresista para políticas que, en realidad, están destruyendo el sustento y los modos de vida, las familias y las comunidades de los estadounidenses de clase trabajadora y pobres. (Fraser, 2024)

En última instancia, el uso de gobiernos de distintos signos políticos de coberturas “progresistas” a partir de la sanción de políticas de reconocimiento y ampliación de derechos, conviven con las políticas más voraces y pauperizadoras de las condiciones de vida (especialmente de las mujeres), delineadas por el Fondo Monetario Internacional y otras entidades financieras representantes de las potencias imperialistas.

### **Los Cambios en la Argentina**

En la Argentina de la década del ‘80, el debate sobre los derechos humanos que suscita el fin de la dictadura da lugar también a la importancia de los derechos de las mujeres, como señala Brown (2005), gracias al importante rol de las Madres de Plaza de Mayo. Asimismo, también, al “rol protagónico que las mujeres habían adquirido en la resistencia a la dictadura, como efecto resultante de la privatización de las cuestiones públicas y la politización de lo privado” (p. 74). Otras autoras señalan que justamente a principios de los ‘80 es cuando la acción en torno a la problemática de la mujer comienza a reconstruirse “con la emergencia de pequeños grupos de reflexión sobre el tema, que poco a poco van ganando visibilidad y desarrollando acciones en la escena pública” (Bellucci et al, 2002, p. 38).

Las tendencias principales de esta década ponen el foco en los derechos civiles “modificaciones en la ley de matrimonio, la ley de divorcio vincular, la modificación del régimen de patria potestad, etc.” (Brown, 2005, p. 80). Aunque resulta interesante resaltar la tensión entre el espíritu de estos derechos surgidos al calor de la “segunda ola” con hincapié en la politización de la vida privada (violencia de género y derechos sexuales y reproductivos) y la “traducción” que terminan suscitando bajo el gobierno de Alfonsín. Las principales leyes sancionadas en esta década entran en la agenda institucional a través del tamiz de una lectura en términos de salud (reproductiva) con fuerte injerencia de la Iglesia Católica, lejos del reclamo de anticoncepción y aborto en términos de derechos civiles (Brown, 2005). Tanto Brown como Bellucci coinciden, además, en que fueron escasos los recursos destinados a estos programas y las instituciones creadas para atender las problemáticas de género.

En los ‘90, se profundiza la transnacionalización de las políticas de género a partir de la consolidación del neoliberalismo a nivel mundial. Se produce un fenómeno que Álvarez (1997) describe como “de las ONG feministas” que juegan un rol importante y a la vez polémico “en el mantenimiento y articulación de las mallas constitutivas del campo de acción en expansión del movimiento feminista latinoamericano” (p. 146).

Como puede verse, el Movimiento de Mujeres y Feministas construye la violencia de género como un problema público desde hace décadas, aunque es innegable que adquiere fuerza, visibilización y se convierte en una causa popular en nuestro país, desde las movilizaciones de “NiUnaMenos”. Cientos de miles de mujeres colmando las plazas de todo el país, levantando sus carteles artesanales, de la mano con amigas, con sus madres y hermanas, animándose a marchar por algo que consideran justo y urgente. Esa movilización, y las que le suceden, le presentan a los gobernantes un grito elemental (“no nos maten más”) que se convierte en un tema central de la agenda política.

### **Políticas Públicas como Procesos de Ensayo y Error**

Algunos autores como Orlak y O’Donnell (1995) consideran las políticas públicas como toma de posición del Estado frente a determinadas cuestiones socialmente problematizadas, (en esto coincidimos) pero que terminan de serlo cuando se encuentra alguna aparente solución (y en esto no podemos más que divergir).

Como ya señalamos en el apartado anterior, tomamos como punto de partida, la lógica de confección de políticas públicas entendidas como procesos de ensayo y error de la respuesta estatal (Álvarez Huwiler y Bonnet, 2018) y las consecuencias que devienen de él; asumiendo que “el análisis es inconcebible desde un punto de vista marxista, por fuera de un análisis más amplio del estado capitalista” (Álvarez Huwiler y Bonnet, 2022, p. 14). No existen políticas públicas que escapen a la lógica capitalista o puedan llevarse adelante por fuera de su tarea de garantizar el movimiento libre de obstáculos del capitalismo, como decimos más arriba, no sólo en lo económico sino en las relaciones sociales de conjunto. Por ende, “entendemos a las políticas públicas como respuestas que llevan en sí mismas la forma del Estado capitalista” (Álvarez Huwiler y Bonnet, 2022, p. 22). Para que se produzca esta adecuación de las políticas públicas a los requerimientos de la producción capitalista, se impone,

un mecanismo de ensayos y errores en el que estos últimos operan como límites de esa adecuación (en la medida en que ponen en evidencia la inadecuación entre las políticas públicas implementadas por el personal del Estado y los requerimientos de la reproducción capitalista). (Álvarez Huwiler y Bonnet, 2018, p. 172)

Asimismo, esos errores son las condiciones de posibilidad para que se produzca la adecuación en la medida en que el personal del Estado que las genera es quien puede reconocer los requerimientos de la reproducción capitalista. Como señala Wirth (2017), el Estado “no puede ser ni todopoderoso [...] ni completamente inoperante” (p. 420) y, en este sentido, sólo el ensayo y el error pueden ser un mecanismo viable para “salir del paso” (Hirsch, 2017) de la crisis que le genera al Estado capitalista afrontar la contradicción entre lo que reclaman la clase trabajadora y distintos grupos sociales y los requerimientos del capitalismo como sistema. Por esto Wirth señala que “el método típico de toma de decisiones es por medio de pruebas y errores, basado en el hallazgo de soluciones sub-óptimas; (simplemente “satisfactorias”)” (O’Donnell, 1978, p. 1175). En el caso de la violencia de género esta contradicción es mucho más aguda si sostenemos que se trata de un problema estructural e intrínseco al sistema capitalista, pero, al mismo tiempo, que se impone en la agenda pública de manera permanente, arrinconando al Estado que no puede permanecer paralizado. Las políticas públicas en materia de violencia de género son un ejemplo muy claro de las “respuestas sub-óptimas” del Estado.

### **¿Reforzar el Punitivismo?**

Si bien en el presente trabajo no ahondamos en la legislación penal, es importante dar cuenta de que en la Argentina y en el mundo, el punitivismo adquiere un rol protagónico en los movimientos sociales, también entre los feminismos y el activismo LGBT (Pérez, 2021) y recuesta su fuerza, particularmente, sobre las respuestas legislativas.

Según el *Nuevo Diccionario de Estudios de Género y Feminismos*, el punitivismo, se proyecta no sólo como una manera de explicar e intervenir frente a lo que se considera un daño, o más puntualmente un delito, sino también como un marco de intelección, afección y tramitación de los padecimientos que no se agota en el horizonte burocrático–institucional del derecho penal, sino que desborda la arena jurídica y se proyecta en ámbitos tan variados como el diseño de políticas estatales, los lenguajes activistas, las economías afectivas de nuestras comunidades e incluso horizontes y sentidos de justicia y reparación social. (Cano

y Trebisacce, 2021, p. 49)

Compartimos con Pérez (2021) que estas demandas habilitaron, al mismo tiempo, el acceso a recursos no punitivos, tales como la protección, la reparación y la rehabilitación. Esa tensión aparece permanentemente en el debate sobre las vías de acción frente a la violencia de género y, por ende, se observa tanto en el debate parlamentario como en la intervención de quienes trabajan en los dispositivos de atención a mujeres que sufren violencia de género. Muchas veces, las demandas no son puntualmente punitivas, pero el énfasis puesto en la cuestión de la violencia va legitimando el viraje punitivo (Pitch, 2020).

No obstante, el punitivismo se trata de un concepto debatido entre los teóricos de la sociología del control social -y también dentro del Movimiento de Mujeres y Feministas-Aquí consideramos el concepto de punitividad de Pérez (2021) como un sistema de creencias y prácticas basadas en la idea de que el castigo es un medio adecuado para la resolución de conflictos. El trabajo de Pitch (2022) también resulta pertinente para pensar la emergencia al interior de los feminismos de un sector -que podemos llamar feminismo punitivo- que, en los últimos años, se relaciona con movilizaciones que protagonizan pedidos de criminalización “apelando al feminismo y la defensa de las mujeres” (p. 21), señalando que estas movilizaciones se vuelven protagonistas de pedidos de criminalización (introducción de nuevos delitos en el ordenamiento jurídico) y/o de aumento de las penas por delitos ya existentes” (p. 21).

En el reforzamiento de la legislación en materia de género de las últimas décadas, tomamos como antecedente el trabajo de Alfieri (2021): en la Argentina, entre 2009 y 2019, la producción legislativa en materia de género aumentó un 800%, respecto de la década de 1980. Pero, cuando miramos de cerca la categorización realizada por Alfieri (2021) encontramos que: un 24% de esa legislación corresponde a derechos civiles; un 21% a prevención de violencia de género, un 9% a salud, un 6% a derechos laborales y un 40% de esta legislación, responde al derecho penal. Esto indica que, efectivamente, a la par del crecimiento de legislación que responde a demandas de reconocimiento, también se refuerzan las respuestas a las demandas de criminalización.

### **Antecedentes de Nuestra Investigación**

En los inicios de nuestra investigación fue pertinente la lectura y consulta a múltiples trabajos relacionados con la temática, realizados por autoras de la región. En

primer lugar, el trabajo de Gramajo (2014), que hace un recorrido minucioso por las diferencias entre las leyes de género vigentes en la provincia de Neuquén y sus antecedentes en la Ley N°2212, desde una mirada que va desde los cambios en el contenido de los textos de la legislación, pasando por los órganos de aplicación con sus respectivas funciones y las incumbencias de cada Ministerio. Incluso detalla cantidad y tipo de profesionales que involucra cada dispositivo de atención para la fecha de publicación de su trabajo y releva, a partir de un estudio cuantitativo, distintos aspectos sobre el rol del personal estatal que atiende a las víctimas de violencia de género. Gracias al trabajo de Alfieri (2021) hicimos una recuperación de toda la legislación nacional sancionada durante el recorte temporal trabajado en la presente tesina, y repensamos el concepto de violencia de género como problema público.

También resulta relevante el trabajo de Carrario, Ferreira y Jara (2021) que analiza dos fallos importantes de la Provincia del Neuquén en los que se pone en consideración la intervención de la Justicia con perspectiva de género. Recuperamos con su trabajo algunos interrogantes que también atraviesan nuestra investigación en relación a las tensiones entre el ordenamiento jurídico que otorga derechos y las verdaderas garantías de no sufrir discriminación (por ejemplo, durante un proceso judicial).

En cuanto a la crítica al derecho y sus implicancias teóricas, resultó fundamental el antecedente de Giaretto y Bonnet (2023) que fue la puerta de entrada al estudio de Pashukanis y la recuperación de las ideas de Marx en relación a sus particularidades en los Estados capitalistas.

En relación al mapeo de las organizaciones feministas y de mujeres de la región son de enorme utilidad los trabajos de Peralta (2021), en los que rastrea la construcción y organización de estas múltiples organizaciones, identificando hasta treinta ocho, protagonistas todas ellas de la elaboración cotidiana de las múltiples demandas del Movimiento de Mujeres y Feministas en la región. También recuperamos el importante trabajo de Reynoso (2010), que cautiva con su pluma para adentrarse en el proceso de construcción de la agrupación La Revuelta, enmarcada en los distintos momentos políticos que caracterizaron el contexto local. Asimismo, resulta relevante el trabajo de Burton (2022) que centrado en las prácticas socorristas de la Patagonia y particularmente de la provincia de Neuquén realiza en una investigación un interesante entrecruzamiento que permite identificar, entre quienes abortan, a un importante porcentaje de personas que sufren o sufrieron violencia de género.

Por último, recuperando el trabajo exploratorio de Montero (2015) y pensando la

relación entre demandas de reconocimiento y demandas de criminalización que abordamos en nuestra investigación, la autora pone sobre la mesa la paradoja del feminismo local en relación al sistema penal en Neuquén, que consiste en pretender “que la pena solucione o readecue un conflicto de violencia sexista con más violencia patriarcal y sexista” (2015, p. 2). Este trabajo, junto a los trabajos de Burton (2018) y Matus, Burton e Isasi (2012) permiten mirar de cerca algunas de estas luchas en el Alto Valle, particularmente en la provincia de Neuquén.

### **Capítulo III: Un Marco Histórico y Político para Entender Cómo Llegamos a la Sanción de las Leyes N°2785 y N°2786**

Además del extremo individualismo, defecto fundamental de la psicología de la época actual, de un egocentrismo erigido en culto, la crisis sexual se agrava mucho más con otros dos factores de la psicología contemporánea: la idea del derecho de propiedad de un ser sobre otro y el prejuicio secular de la desigualdad entre los sexos en todas las esferas de la vida, incluida la esfera sexual.

(Kollontai, 1911)

Como señalamos en el capítulo anterior, entre las décadas del '60 y '70, la noción de opresión -contra las mujeres y otros movimientos sexuales y raciales- es una categoría central del lenguaje del feminismo para definir la situación que viven las mujeres en términos de desigualdad, discriminación y subordinación, como problema estructural. Los años '60, “fueron años de intensa agitación política y de cambios sociales y culturales, años en que bajo el eslogan «lo personal es político» cambió el propio concepto de lo político” (de Miguel, 2005, p. 238). La intelectual feminista Nancy Fraser (2024), por su parte, plantea que en los años '60 y '70, el feminismo radical estadounidense surgió del ethos más amplio de la nueva izquierda y tenía una especie retórica revolucionaria: “se veía a sí mismo con mucha fuerza como parte de una sociedad anticapitalista, una izquierda antiimperialista y antirracista”. Hablar de opresión permite leer esa situación de desigualdad como algo profundamente estructural bajo el capitalismo, es decir, funcional al sostenimiento del statu quo del sistema en su conjunto.

En la Argentina, como señalamos, la dictadura cívico-militar enaltece los discursos con foco en la familia, la maternidad y el rol de las mujeres en el hogar (Tarducci et al, 2009) mientras aplica, apoyada en la represión, las primeras medidas neoliberales que atacan duramente las condiciones de vida de la clase trabajadora. Pero los feminismos, que a pesar de la censura y la represión se desarrollaban “entre catacumbas” (Tarducci et al., 2019), pasan a la ofensiva en la década del '80 y empalman con las reconfiguraciones que se están produciendo a nivel internacional.

El desplazamiento más importante de esta década es el del concepto de opresión hacia el de violencia. Es el triunfo de la estrategia más exitosa contra las luchas de los movimientos sociales que se radicalizan y cuestionan al capitalismo en esta nueva era

neoliberal: la traducción de las demandas a la lengua del derecho (Trebisacce, 2020). Es esta autora quien señala, como decimos en el capítulo anterior, que durante los ‘70 “el término “violencia” no resuena ni en los textos ni en el movimiento”. Y, sin embargo, en la década siguiente, se convierte en el concepto que permite unificar y reducir el complejo entramado de discriminación, desigualdad y subordinación que denunciaba el feminismo una década atrás. Como señala D’Atri (2023)

ante un feminismo que era también un emergente más de estos procesos de radicalización social y política, el objetivo fue establecer una serie de agencias y organismos que actuaran como mediadores entre las mujeres movilizadas y el Estado, para contenerlas, desviarlas de un posible camino más radicalizado, asimilarlas al statu quo.

### **La Transnacionalización de las Demandas de Género**

El neoliberalismo impulsa de su mano la transnacionalización de las demandas de las mujeres para convertirlas en universales y plasmarlas en múltiples tratados internacionales que pronto adquieren carácter constitucional en la mayoría de los países occidentales. Como señala Fraser (2009)

En general, por lo tanto, el destino del feminismo en la era neoliberal presenta una paradoja. Por una parte, el movimiento contracultural relativamente pequeño del periodo anterior se ha ampliado exponencialmente, difundiendo con éxito sus ideas por todo el planeta. Por otra, las ideas feministas han experimentado un sutil cambio de valencia en el contexto alterado. (p. 101)

Es decir, se produce una popularización sin precedentes de las ideas del feminismo: el reconocimiento general de la necesidad de avanzar en derechos hasta ese momento negados, de cuestionar mandatos establecidos que coartan la libertad de las mujeres de elegir sobre sus destinos, la sanción de la discriminación y diversas formas de violencia. Sin embargo, el precio de esta conquista es alto: el encorsetamiento de su lucha al horizonte que regulan ahora las leyes del capitalismo neoliberal, que corren por los carriles de la lengua del derecho y aquello posible de ser legislado o digitado desde

organismos internacionales y de cada Estado. En última instancia, un desvío del ascenso de la clase obrera en los años precedentes y de los distintos movimientos aliados contra distintas formas de opresión.

Ya en 1975, la Organización de las Naciones Unidas declara que es el Año Internacional de las Mujeres y en 1979 la Asamblea General aprueba la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (en adelante CEDAW) en la que se establecen hojas de rutas que todos los países del mundo deben seguir para garantizar la lucha contra la discriminación de las mujeres. Entre otros aspectos, entre sus artículos tiene centralidad la ratificación de los derechos reproductivos de las mujeres, que marcarán con fuerza toda la década del '80. No es casualidad que en su presentación de la sección "Igualdad de Género" la Organización de las Naciones Unidas dedique un apartado al "nacimiento del feminismo mundial".

"El comienzo de la institucionalización del feminismo fue uno de los tantos mecanismos de desvío de la insubordinación de las masas en Occidente" (D'Atri, 2023), y esto le permite, por un lado, conceder demandas sentidas y, por otro, incorporar referentes de los movimientos al régimen como funcionarias en los organismos de Estado que se crean.

En la década del '90 tiene relevancia, por su parte, el surgimiento de múltiples ONGs como característica del movimiento que "llegó a jugar un papel relevante y muy polémico en el mantenimiento y articulación de las mallas constitutivas del campo de acción en expansión del movimiento feminista latinoamericano" (Álvarez, 1997, p. 146). Álvarez (1997) coincide también en que el proceso de incorporación de demandas a la agenda gubernamental tiene un doble comando de entrada: al tiempo que surgen nuevas instituciones gubernamentales e intergubernamentales especializadas y proliferan leyes de institucionalización de la agenda "de género", se produce "demanda de instituciones extragubernamentales capaces de generar información especializada sobre la situación de la mujer para que esta pudiera "ser introducida" con más rapidez y eficacia en el proceso de las políticas públicas" (Álvarez, 1997, p. 147). Como dijo Margaret Thatcher<sup>12</sup> alguna vez, "el feminismo es un veneno".

---

<sup>12</sup> Primera Ministra del Reino Unido, desde 1979 hasta 1990, una de las principales exponentes del neoliberalismo conservador.

## **Argentina a Tono con los Lineamientos Neoliberales Internacionales**

En la Argentina los alineamientos con el signo neoliberal de la época se expresan en la sanción de la Ley Nacional N°23179 denominada “Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer” en 1985. Más adelante, en la década del ‘90 la CEDAW adquiere rango constitucional y el Estado argentino también suscribe a la Convención Belém do Pará “y sancionó la Ley N°24417, de protección contra la violencia familiar” (Alfieri y Mancuso, 2023, p. 208) en 1994. Sin embargo, como señala D’Atri (2023) ese momento es también un quiebre en la relación entre Estado y feminismo, porque se incorpora con “rango constitucional el Pacto de San José de Costa Rica que establece la defensa de la vida desde el momento de la concepción, provocando la respuesta de las activistas que venían reclamando la legalización del aborto”. En sintonía, al año siguiente, la Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing, celebrada en Beijing reivindica los derechos de la mujer como “derechos humanos”.

Como señalamos, en nuestro país la mayoría de estos tratados internacionales adquieren carácter constitucional a partir de la reforma de 1994. A pesar de estas declaraciones formales, la política del gobierno de Carlos Saúl Menem<sup>13</sup> es centralmente asistencialista y conservadora. Su alineamiento a las recetas neoliberales significa un recorte del presupuesto estatal de la mano de una serie de medidas de flexibilización económica, privatización de empresas estatales aumentando la desocupación y exponencialmente la desigualdad, cuyas consecuencias recaen especialmente sobre las mujeres.

## **Después de 2001: la Configuración de una Nueva Agenda Legislativa para las Mujeres**

A partir de la década del 2000 comienza a configurarse una nueva agenda. Como señalamos en el trabajo publicado como *Estado y Violencias: conflictos sociales y políticas públicas en territorios norpatagónicos (2009-2019)*, los 2000 “comenzaron con crisis económica y política, y los grupos feministas fueron parte de los espacios asamblearios y de los debates sobre las formas de construcción del poder” (Gutiérrez,

---

<sup>13</sup> Presidente de la Argentina entre los años 1989 y 1999, perteneciente al Partido Justicialista. Su proyecto político pregona “revolución productiva y salarizado” pero aplicó el conjunto de medidas neoliberales que se proyectaban internacionalmente a partir del Consenso de Washington. Entre ellas: privatizaciones de los servicios públicos, desregulación de la economía, la convertibilidad de la moneda argentina con el dólar, entre otras medidas, que tuvieron consecuencias negativas sobre la clase trabajadora -desocupación y precarización laboral- y contribuyeron al estallido social de 2001.

2019). En ese contexto se dio el ingreso de mujeres de sectores populares en los feminismos, y se avanzó en una agenda de lucha que articulara los reclamos por la violencia de género, la legalización del aborto, la precarización laboral y la desocupación (Sciortino, 2018). En el año 2005 “surgió la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal Seguro y Gratuito, que encabezó la gestación de un movimiento creciente en las calles y los encuentros nacionales” (Alfieri y Mancuso, 2023, p. 201)

En 2009 la sanción de la Ley Nacional N°26485 marca un hito para la legislación argentina al reconocer, como señalamos, que la violencia de género es un problema público y social y que se espera de las instituciones estatales la intervención para prevenirla y paliarla. Incluso, podría considerarse una “política de estado”, es decir, aquella con pretensiones de “continuidad más allá del gobierno de turno” (Álvarez Huwiler y Bonnet, 2022, p. 24). A partir de esta ley se sucedieron otras como la Ley Nacional N°26791, conocida como “Ley de Femicidio”<sup>14</sup> y la Ley N°26842 conocida como “Ley de Trata”<sup>15</sup>, ambas sancionadas en 2012, que hacen a las características del período en cuestión.

Ya hicimos mención a uno de los hechos más importantes en el recorte temporal, conocida como la movilización de “NiUnaMenos” (2015). Desde entonces consideramos con Daich y Tarducci (2018) que la consigna se autonomizó, y “la propuesta tomó un curso donde primó el sentimiento moral (de indignación frente a las muertes, por ejemplo) por sobre los derechos sociales, económicos y políticos de las mujeres” (p. 80). Quizás esto explique, en parte y sin que sea la intención original de las organizadoras del “NiUnaMenos”, que los reclamos de esas primeras movilizaciones “fueron funcionales a la construcción oficial de una agenda de género centrada en los crímenes violentos cometidos contra las mujeres, que poco espacio dejó para otras demandas” (Daich y Tarducci, 2018, p. 70).

Hacia finales de 2016 se produce, como contracara de las demandas de ampliación de derecho, la profundización de la exigencia punitiva con el fenómeno conocido como “ola de escraches” (Pérez, 2021). En el trabajo de Manso (2019) se puede rastrear el origen del escrache como acción directa y recorrer la experiencia de una de las denuncias

---

<sup>14</sup> La Ley N°26791 incorpora en diciembre de 2014 como modificación en el art. 80 del Código Penal el femicidio como un agravante al tipo penal básico del homicidio, para mujeres, travestis/trans e identidades feminizadas por razón de su género.

<sup>15</sup> La Ley N°26842 modificatoria de la Ley de Trata introduce nuevos tipos penales, por ejemplo, eliminando los medios comisivos para la configuración del tipo de trata de personas mayores de 18 años.

públicas de mayor alcance, el blog “*Ya no nos callamos más*”<sup>16</sup> contra los abusos en el ámbito del rock. En este trabajo intentamos poner en debate algunos de estos sentidos comunes para tomar el guante de hooks (2015): “cuando dejamos de centrarnos en la posición simplista de “los hombres son el enemigo” nos vemos obligadas a analizar los sistemas de dominación y nuestro papel en su mantenimiento y perpetuación” (p. 62).

Por último, nos parece pertinente hacer mención a la denominada “Marea Verde” (2018) -el movimiento por la legalización del aborto<sup>17</sup>-, que sacude a la opinión pública, involucrando en la política a millones de mujeres, en su mayoría jóvenes, y marcaron un antes y un después en la organización de las mujeres y feministas. Apenas comenzado 2019 se sanciona la Ley Nacional N°27499, conocida como “Ley Micaela”<sup>18</sup> que meses después se sancionó a nivel provincial bajo la Ley N°3200, en la que se adhiere a la Ley Nacional.

Tanto el “NiUnaMenos” como la “Marea Verde” enriquecen y dan nuevo impulso al Movimiento de Mujeres y Feministas que inicia una ofensiva en el combate contra sentidos comunes reaccionarios y conservadores, extendidos en la sociedad, transversales a todas las capas sociales. Todas estas “movilizaciones” pueden considerarse expresiones de una reducción del “umbral social de tolerancia” (D’Atri, 2018) de las mujeres en relación con las vejaciones y oprobios tolerados hasta entonces pero también, en materia contra la opresión sexista tiene una enorme importancia política, no es únicamente un asunto de mujeres” (p. 82). Y por esta razón, rápidamente se convierten en tema de debate en las universidades, las escuelas, los lugares de trabajo, los medios de comunicación y cada ámbito que habitan las mujeres del país. Este aspecto político que toma cuerpo en las enormes movilizaciones que tuvieron lugar en el recorte temporal nos ayudan a entender que “las políticas públicas no son algo rigidizado, sino que expresan un aspecto de las relaciones sociales de modo procesual” (Oszlak y O’Donnell, 1995 citado en el libro de Álvarez y Huwiler). Sobre este aspecto, volveremos más adelante.

---

<sup>16</sup> Este blog, creado en 2016 por Ariel Carolina Luján, quien 6 años antes había denunciado penalmente a Cristian Aldana - Cantante de la banda “El otro yo”, se vuelve viral y recopila durante los primeros meses de existencia, denuncias anónimas contra distintos músicos.

<sup>17</sup> Siguiendo a Gutiérrez (2019) “la Marea Verde, cuyo color surge e identifica a la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal, Seguro y Gratuito” cuenta con una larga historia de los feminismos en la Argentina pero se masifica y toma nuevas demandas a partir del debate del proyecto de Interrupción Voluntaria del Embarazo en 2018. Tomando presencia pública, “invadiendo lugares recónditos de la sociedad” logra también la intersección de luchas y demandas que se impone en la agenda social y política.

<sup>18</sup> Esta ley “establece la capacitación obligatoria en género y violencia de género para todas las personas que se desempeñan en la función pública en todos sus niveles y jerarquías en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Nación.

## **Neuquén: una Vanguardia en la Escena Nacional**

Bonifacio (2011) señala que la economía que caracterizó los años '90 en la provincia fue de "enclave": mientras la alianza estratégica con las empresas hidrocarburíferas avanzaba en negocios millonarios, la población de la provincia vivía las consecuencias de la desocupación y la degradación del ambiente. Pero, por otra parte, "para contener el proceso de desocupación y exclusión social que genera esta forma de producción, ha tenido que adoptar una política social destinada a encubrir la expoliación que significa mantener una estructura productiva de estas características" (Bonifacio, 2011, p. 76).

Desde octubre de 1995, el gobierno provincial neuquino comenzó a financiar y subsidiar programas de emergencia ocupacional (Bonifacio, 2011, p. 84) y, aunque como bien señala Petruccelli (2005), hay un quiebre entre los años 96 y 97 con las movilizaciones docentes y de desocupados, la provincia tiene tasas de desocupación por debajo del promedio nacional para 2001.

Para analizar la particularidad de las demandas del Movimiento de Mujeres y Feministas en la región, nos interesa recuperar la noción de contracultura de la protesta que utiliza Petruccelli (2005) caracteriza un aspecto singular de la provincia en relación con el desarrollo de parte importante de la población que comparte valores y prácticas, y entre quienes existen prácticas e interacciones políticas virtuosas entre sus miembros y organizaciones. También en Burton (2020) encontramos la idea de feminismo no metropolitano que utilizamos para pensar el desarrollo de los feminismos locales y en su contexto histórico y social particular.

Los años '90 en Neuquén son, entonces, un largo período de resistencia en el que el feminismo también dejó su impronta. En el año 1992, como señalamos anteriormente, Neuquén fue la sede del VII Encuentro Nacional de Mujeres (Burton, 2020) y cinco años después, en 1997 se sancionan dos leyes importantes en materia de género, que fueron vanguardia a nivel nacional. En primer lugar, la Ley N°2212, denominada "Régimen de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia familiar". No se trata estrictamente de una legislación en materia de violencia de género, permite intervenir, por entonces, en algunas situaciones que hacían al ámbito de la pareja dentro del hogar.

Asimismo, "Neuquén estuvo entre las primeras provincias argentinas que sancionó su propia normativa en relación con la salud sexual y reproductiva en el año 1997" (Burton, 2018, p. 71). A los meses de sanción de la Ley N°2212, se sanciona la

Ley N°2222, denominada “*Creación del programa provincial de salud sexual y reproductiva*”, de la que no se cuenta con suficiente información e investigaciones sobre el proceso de sanción -probablemente concretado entre las organizaciones feministas de la época y el Estado-. En este contexto, y mucho antes que las normativas nacionales, en 1997 Neuquén es una de las primeras provincias en tener su legislación en violencia familiar, como respuesta a una demanda sentida que ponen en agenda las organizaciones feministas de la época. Incluso, desde abril de 1987 funciona en la provincia el Servicio de Prevención de Violencia Familiar, por lo que razones hay de sobra para intentar entender que el vanguardismo del feminismo y la política locales se hicieran pesar. Una de las diputadas entrevistadas lo reconoce así:

La Ley 2212 que data del ‘97 es pionera y Neuquén fue la primera provincia que abordó la cuestión de la violencia familiar como un problema a resolver en el marco del Estado, o sea sacándolo de la cuestión interna de la familia, tratándolo como un problema individual (*Entrevista 2, diputada Libres del Sur, 25/08/2022*)

Otra de las diputadas hace mención a los antecedentes del activismo feminista de las décadas anteriores a la sanción de las leyes provinciales,

Me parece espectacular que haya grandes marcos nacionales, porque en muchas provincias, **no es el caso de la nuestra**, a veces lo único que tienen es ese marco. Así como viene, se adhiere. Y a veces es lo único que hay. Por suerte acá son temas que se han discutido mucho, que fueron trabajados muchísimo en esta provincia en la década del 80, en la década del 90, hubo mujeres de distintos partidos políticos, con mucha valentía, que las llevaron a las legislaturas. (*Entrevista 3, diputada del Movimiento Popular Neuquino, 02/09/2022*)

Para dar un cierre a este apartado nos parece importante señalar algunos elementos que caracterizan el recorte espacio temporal que contempla nuestra tesina.

### **El Régimen Económico de los No Convencionales en Vaca Muerta**

Con los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández a partir de 2003, a pesar del discurso progresista, en lo sustancial no se modificó el modelo de acumulación que dependía de la exportación de *commodities*. Durante el segundo mandato de CFK, y frente al agotamiento de las reservas de hidrocarburos al que condujo el saqueo encabezado por Repsol y otras empresas transnacionales, la estatización parcial de YPF

fue utilizada para impulsar la explotación hidrocarburífera no convencional en Vaca Muerta. El kirchnerismo jugó un rol de arbitraje entre los intereses de las distintas clases y fracciones de clases. Y de esa forma consiguieron una manera específica en que “se incorporaron dentro de la política burguesa las demandas de los protagonistas de la resistencia contra el neoliberalismo que había culminado en la insurrección de fines de 2001” (Bonnet, 2015, p. 222). Las bases del extractivismo en Argentina se ampliaron, con beneficios principalmente a las grandes empresas del sector a través de subsidios y exenciones impositivas y aduaneras.

El déficit comercial y fiscal ejercieron una fuerte presión durante la última presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, que desplegó un proceso de ajuste y crisis transicional expresada en la restricción de compra y venta de dólares, la agudización de la devaluación con el pico de 2014 y las gestiones tendientes al reendeudamiento externo que implicaron el arreglo con el Club de París y el pago a REPSOL con títulos públicos por la expropiación de YPF. (Félicz, 2015, como se citó en Giarretto, 2023, p. 71)

Entre 2012 y 2019, el impulso a la explotación hidrocarburífera no convencional en Vaca Muerta fue centro de la política energética de los gobiernos de Cristina Fernández y Mauricio Macri. Durante este período, se firmaron acuerdos significativos con empresas multinacionales, como el acuerdo con cláusulas secretas, impulsado por el entonces Frente para la Victoria (kirchnerismo) y el MPN, entre YPF y Chevron, que —represión mediante el día de la sanción en la Legislatura del Neuquén— marcó el inicio de la explotación masiva de Vaca Muerta. Estas políticas se enmarcaron dentro de un enfoque extractivista que generó crecimiento económico al tiempo que perpetuó una estructura económica dependiente y concentrada. Además, el kirchnerismo logró beneficiarse de esta situación sobre la base de leyes que había sancionado la dictadura, que facilitaban la entrega de recursos naturales (Ortega y Pérez, 2024).

A nivel local, en este período, los gobiernos provinciales de Neuquén que impulsaron este avance del extractivismo fueron los de Jorge Sapag y Omar Gutiérrez, ambos representantes del partido históricamente gobernante, el Movimiento Popular Neuquino (MPN). Bajo el gobierno de Sapag, una de las características destacadas fue la política de subsidios a las multinacionales que resultó en una pérdida significativa de

ingresos por regalías. Entre 2009 y 2015, la provincia de Neuquén atravesó un momento bisagra en lo que respecta a la acumulación de capital. La acumulación basada en la producción y exportación de hidrocarburos convencionales sufre el impacto del agotamiento de las reservas, y por esa razón, avanza en la promoción de la explotación de hidrocarburos no convencionales.

Con la llegada de Cambiemos al gobierno nacional, aumentaron las transferencias al sector desde los hogares, aplicando tarifazos brutales y, al mismo tiempo, manteniendo los subsidios millonarios, direccionados hacia empresas como Tecpetrol, en detrimento de la propia YPF (Martine, 2022). Mientras a nivel local, el gobernador Gutiérrez apostó a la explotación de Vaca Muerta como motor económico de la provincia, aumentó aún más la desigualdad y creció exponencialmente el impacto ambiental que generaba esta industria.

Todos los gobiernos nacionales y provinciales, sostuvieron y profundizaron este esquema de acumulación. “Con matices, los gobiernos de Cristina Fernández, Mauricio Macri y Alberto Fernández promovieron una batería de leyes, decretos y resoluciones beneficiando a las petroleras con planes de estímulos, subsidios y disponibilidad de divisas” (Martine, 2022). Es importante señalar estas reconfiguraciones que se relacionan con dos aspectos de nuestro trabajo. Por un lado, la contradicción de lo que Fraser señala como “neoliberalismo progresista”, gobiernos que durante este período tanto a nivel nacional como a nivel local avanzaron en agendas de derechos y reconocimiento al tiempo que su política económica profundizaba la desigualdad, la precarización de las condiciones de vida y su impacto exponencial en la vida de las mujeres. Por el otro, el incremento de los ingresos por regalías en la provincia, no repercutió en una mejora en los presupuestos de políticas públicas de prevención, educación, salud y otras áreas, o en la solución de problemas estructurales de la clase trabajadora.

En el siguiente capítulo abordaremos, entonces, cómo se da este proceso de confección de una nueva legislación local en materia de violencia de género, y qué relación mantiene con el régimen de acumulación descripto.

## Capítulo IV: Una Descripción en Profundidad de la Legislación en Violencia de Género

“Lo personal es político”

*(Carol Hanisch, s/f)*

### “La 26485”

Mucho está escrito y analizado respecto de esta ley nacional sancionada en 2009 que marca, sin dudas, un hito para la legislación en materia de género como respuesta a la lucha histórica del Movimiento de Mujeres y Feministas sobre el problema de la violencia de género. Es relevante destacar que esta ley cristaliza la responsabilidad del Estado en relación con un problema público y social, y se convierte en una de las políticas públicas privilegiadas de las últimas décadas. Se cristaliza como parte de una agenda de gobierno, es decir, pasa a ser un tema “incluido en una lista de problemas sobre los que el estado toma una determinada posición” (Álvarez Huwiler y Bonnet, 2022, p. 32). Es pertinente retomar la definición que hace sobre la violencia contra las mujeres:

Se entiende por violencia contra las mujeres toda conducta, por acción u omisión, basada en razones de género, que, de manera directa o indirecta, tanto en el ámbito público como en el privado, en el espacio analógico digital, basada en una relación desigual de poder, afecte su vida, libertad, dignidad, integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, participación política, como así también su seguridad personal. Quedan comprendidas las perpetradas desde el Estado o por sus agentes (Ley N°26485).

De esta forma, la ley unifica una lectura social del problema que no deja a libre interpretación situaciones de violencia cotidiana. Aunque no se trata de una ley penal - sino de prevención de la violencia de género-, abre un período particular de elaboración legislativa como respuesta política privilegiada para el Estado. En este sentido, el aspecto punitivo cobra fuerza en las legislaciones subsiguientes, como demostramos a partir del trabajo de Alfieri (2021) que revela que el 40% de la nueva legislación en materia de género durante la década del 2010 está relacionada con el derecho penal.

No obstante, a pesar de que la Ley Nacional N°26485 se sanciona en 2009, son

las movilizaciones de 2015 las que ponen en juego el valor y su vigencia, señalando sus límites y reconfigurando nuevas políticas públicas. Esto responde a dos elementos importantes planteados por Álvarez Huwiler y Bonnet (2022): por un lado, a la existencia de la presión de un grupo de demandantes (el Movimiento de Mujeres y Feministas) que durante décadas ejercen presión e intentan poner el tema en agenda hasta lograr una legitimidad indudable en 2015; y, por el otro, a la imposición del tema por una cuestión de “emergencia”, lo que hace que en el movimiento confluyan miles de mujeres que jamás habían participado de marchas o reclamando en la plaza de su ciudad natal.

### **La Legislación Neuquina: las Leyes N°2785 y N°2786**

A partir de la sanción de la Ley N°26485, se abre el debate en todo el país. Muchas provincias deciden adherir al texto nacional sin más. Sin embargo, en el debate legislativo de la provincia de Neuquén y en lo que podemos recuperar de las entrevistas a las diputadas locales, es evidente que el consenso compartido es sancionar un texto propio.

Cuando Nación sanciona la 26485 en el 2009 y su decreto reglamentario que sale en el 2010 y en el 2011, Neuquén dice “si bien es una ley de implementación en todo el territorio nacional, porque fue sancionado en el Congreso de la Nación” acá estaba la 2212. El gobierno decide armar una comisión legislativa con representación de todas las áreas del Ejecutivo que trabajábamos en la temática y el Poder Judicial, los tres poderes. Para hacer una revisión de la 2212 y luego ver cómo continuaba. Esta Ley N°26485 obliga a las provincias a garantizar el patrocinio, o sea, esta ley obliga a las provincias a garantizar presupuesto para la implementación de este marco legal. Y la provincia de Neuquén como que se mantuvo ahí, medio dubitativa. Se armó esta comisión, me nombraron representante por el Ministerio de Desarrollo Social y tomamos la Ley Nacional para ver qué hacíamos con la 2212. *(Entrevista 8, trabajadora del dispositivo DAV, 29/08/2022)*

El objetivo es preservar los antecedentes de la Ley N°2212 y su carácter pionero a nivel nacional. A partir de este consenso, la Legislatura del Neuquén comienza un debate en reuniones de bloques y una vez consensuado los textos, pone en pie una Comisión Interpoderes que tiene el objetivo de trabajar la reglamentación de la nueva legislación. Así es como, dos años después de la sanción de la Ley N°26485, el trabajo de la Comisión Interpoderes presenta los textos terminados para sancionar dos Leyes: la N°2785 y la N°2786, del año 2011. En los pasajes de las actas del debate legislativo y en

las entrevistas realizadas a las diputadas en funciones en ese momento nos encontramos con estos fundamentos:

Porque entendíamos, o por lo menos lo entendía así la Comisión, que eliminar el concepto de esta Ley con todo lo que implica, con toda la denominación y todo lo que abarca y que se ha trabajado en la Provincia era como **perder un sello de identidad** que se venía trabajando desde hace doce años con sus más y con sus menos. *(Castañón, Debate Legislativo, 23/11/2011)*

Entendimos que esa 2212, más allá de ser un elemento normativo, era una Ley de la cual muchísimas mujeres en la Provincia del Neuquén nos habíamos apropiado; como pocas leyes, la 2212 y la 2302 fueron apropiadas por el conjunto de la ciudadanía y desde allí se ha exigido durante muchísimos años su efectivo cumplimiento. *(Sánchez, Debate Legislativo, 23/11/2011)*

Este debate, como señalamos, tiene centralidad en el trabajo en la Comisión Interpoderes elaborada para tal fin, con el objetivo de incorporar modificaciones a la Ley N°2212 para quedar sancionada como nueva legislación, ahora la Ley N°2785, y definir qué debe quedar por fuera.

Lo primero que hicimos fue presentar el proyecto de ley de adhesión a la 26485 y eso generó como todo un proceso muy rico porque nos puso en una situación: Neuquén tenía una ley, pero no alcanzaba, **ya no alcanzaba con la 2212**. Y entonces había posiciones conservadoras, en el sentido de conservar lo que ya teníamos y tratar de modificar poquitito porque bueno, **la 2212 era tan querida**, además habíamos tenido que defenderla. El movimiento de mujeres – y muchas mujeres– tuvimos que defender en su momento, no solamente su sanción sino además la aplicación, con presupuesto y con una mirada de Estado que en el ‘97 no existía. Entonces, ¿cómo íbamos a modificar la 2212? *(Entrevista 2, diputada de Libres del Sur, 23/08/2022)*

La expresión “violencia doméstica”, con predominancia en la década del ‘90 incorpora “nuevas víctimas posibles, como los niños y los ancianos, y nuevas posibilidades, como la violencia entre hermanos y la violencia de las mujeres hacia los varones” (Daich y Tarducci, 2018, p. 90). Así queda plasmado en la Ley N°2212. Como señalan las autoras “al entrar en la esfera estatal, el fenómeno de la violencia hacia las mujeres en el ámbito del hogar corría el riesgo de ser concebido como un conflicto

familiar” (Daich y Tarducci, 2018, p. 90) y que al mismo tiempo las contiene. Esto convierte a la Ley N°2212 en una ley de avanzada para el año 1997, pero progresivamente resulta insuficiente a la luz de las demandas del Movimiento de Mujeres y Feministas y de la sociedad en general al momento de la sanción de la Ley N°26485. Tanto en el debate previo como en el propio recinto, se alzan voces en defensa de “lo local” que son respondidas por quienes advierten que la ley nacional ampliaba el alcance de los ámbitos de prevención. En las entrevistas se puede advertir también cuando rememoran el debate.

La provincia del Neuquén, en particular, el oficialismo provincial, tiene una actitud que a mí me parece que se exagera, como la defensa de la neuquinidad y que todo tiene que tener una identidad neuquina y eso creo que, en algunos escenarios en la discusión esta, jugó a contramano de un proceso de mayor ampliación de derechos en términos de amparos, de herramientas de protección para las mujeres víctimas de violencia. *(Entrevista 1, diputada Frente de Todos, 25/08/2022)*

Igualmente, el señalamiento de las diputadas, finalmente, es tomar varios elementos de la ley nacional. La ley nacional supera en profundidad y respuestas a la legislación provincial vigente hasta entonces, por lo que el texto local debe partir de ese desafío si quiere evitar crisis y, peor aún, generar movilizaciones de denuncia y reclamo.

En el análisis del debate parlamentario podemos identificar dos elementos de relevancia. La diputada del MPN que entrevistamos, presidenta de la Comisión Interpoderes, señala: 1) la propuesta de corregir el título de la nueva legislación que hasta el momento se llama “Régimen de protección a víctimas de la violencia familiar. Queremos que esté en consonancia con la ley nacional y poner: Régimen de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia familiar” *(Castañón, Debate Legislativo, 23/11/2011)*. El fundamento ya especifica que la Ley N°2212 efectivamente no incorporaba políticas públicas de prevención y erradicación, por ejemplo, que la nueva ley nacional sí; y 2) reemplazar en el apartado que habla del establecimiento de un “marco de prevención, protección y tratamiento” el término “tratamiento”, por “atención psicosocial”, explícitamente. Este pedido también es realizado por una de las entrevistadas.

Cuando hacemos la adhesión a la ley nacional siempre incorporamos lo que tenga que ver con la provincia, remarcar los dispositivos existentes, siempre fue ese el trabajo que se hizo, por eso tardamos en incorporarla. No fue una adhesión

automática. *(Entrevista 3, diputada Movimiento Popular Neuquino, 02/09/2022)*

Lo que queda claro es que hay un hilo de continuidad entre un trabajo pionero en la provincia que, producto de la época, tiene su mirada puesta en la violencia familiar y que, a la luz de la intervención del movimiento de mujeres y la sanción de la legislación nacional revisa la respuesta estatal ensayada hasta el momento. La 2212 tan querida para quienes la hacen posible en 1997, no puede descartarse sin más, en eso hay un acuerdo común como ellas mismas señalan:

Entonces la N°2785 no es una ley que vino a sustituir ni a derogar la N°2212. En la práctica sí, (...) viene a incorporar las otras formas de violencia, (...) no solamente la violencia física, que era la mirada primaria que había cuando se sancionó la 2212. *(Entrevista 2, diputada de Libres del Sur, 23/08/2022)*

Nosotros siempre nos tomamos el trabajo de hacer artículo por artículo, porque lo que vos tenés que pensar cuando trabajas una ley nacional, que es de orden público, es que ese es el piso, no es el techo. De ahí para arriba, nunca menos, y también tenés que ver qué cuestiones, qué cosas hay de legislación en la provincia para ver que no haya cuestiones que se contradigan, ni se superpongan. *(Entrevista 3, diputada del Movimiento Popular Neuquino, 02/09/2022)*

En este sentido, otras incorporaciones importantes a la Ley N°2785 hacen referencia a considerar en el grupo familiar las relaciones de noviazgo; también de los no convivientes que estén o hayan estado vinculados por algunas de las relaciones previstas anteriormente y de las personas que dejan de formar parte del vínculo íntimo pero que siguen hostigando, maltratando y violentando a la persona que fue antiguamente la pareja, la novia o la conviviente. Asimismo, se define la “elaboración de un protocolo único de intervención para evitar la multiintervención y revictimización que efectivice una política integral de prevención, asistencia, tratamiento y reinserción de víctimas y victimarios” *(Castañón, Debate Legislativo, 23/11/2011)*, como vemos más adelante. Y, entre otras modificaciones, las autoridades de aplicación pasan a ser los tres poderes del estado provincial, razón por la cual se contempla la necesidad de capacitación para todos los funcionarios públicos, se crea la Oficina de Violencia en el Poder Judicial, etc.

Porque el ámbito de implementación de la 2212 era el Ministerio de Desarrollo Social y ahora esta ley modificaba absolutamente el escenario. Todo lo que era la

atención directa, la atención específica, le correspondía al área de salud; todo lo que es la atención material, refugios, ayuda alimentaria, aportes de pasajes, por subsidios le corresponde a Desarrollo. Pasando a tener responsabilidad directa los Juzgados de Paz que antes no la tenían, o sea, en cualquier localidad del interior de la provincia los Juzgados de Paz están habilitados para tomar las primeras medidas de protección, para tomar la denuncia y para garantizar protección a la persona que lo está solicitando. Y quedan como organizaciones indirectas -digamos para trabajar la prevención y demás-, educación, áreas culturales, deportivas y bueno todo lo que no nombra la ley como indicación directa. (*Entrevista 8, trabajadora del dispositivo DAV, 29/08/2022*)

Es importante destacar que consideramos que lo más relevante es la adhesión de estas leyes a las definiciones de violencia de la ley nacional que a su vez toma la redactada en la Declaración Interamericana de la Convención de Belém Do Pará, entendiendo la violencia:

ya no solamente como la violencia física ni la que se ejerce solamente en el ámbito intrafamiliar, se entiende a la violencia como aquellos actos que generan algún daño físico, psicológico, material, contra las mujeres y define distintos tipos y modalidades que son incorporadas en esta nueva ley que vamos a sancionar (*Sánchez, Debate Legislativo, 23/11/2011*)

De esta forma, el art. 2 de la Ley N°2785 define que:

Se entiende por violencia familiar: toda acción u omisión ilegítima o abuso dirigido a dominar, someter, controlar o agredir la integridad física, psíquica, moral, psicoemocional, económica patrimonial, sexual y/o la libertad de una persona por parte de algún integrante de su grupo familiar.

Ahora bien, lo que a nivel nacional queda contemplado en una sola ley, en la provincia de Neuquén está separado en dos textos diferentes, aunque trabajados a la par en la Comisión Interpoderes y sancionados de conjunto. Mientras la Ley N°2785 concentra la legislación en materia de violencia de género en el ámbito de las relaciones interpersonales, la Ley N°2786, como indica su nombre - “Régimen de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres”-, complementa la anterior, considerando violencia contra las mujeres, aquella que ocurre en el resto de los

ámbitos de la vida cotidiana por fuera de las relaciones familiares. “Puntualmente esta ley –que no habla de violencia de género, sino hacia la mujer– incorpora los tipos y modalidades de violencia establecidos en la Ley N°26.485” (Alfieri y Mancuso, 2023, p. 210).

O sea que estas dos leyes son réplicas de la ley nacional, ¿por qué no fueron una? Porque se insistió mucho en que se siga mencionando la violencia en el espacio familiar, como lo establecía la 2212. Y no solamente la violencia hacia las mujeres, entonces si hablamos del espacio familiar incluimos las infancias, las personas adultas mayores, las personas con discapacidad, las mujeres y los varones. E incorporamos como parte de las medidas cautelares la concurrencia de los varones denunciados a espacios psicosocioeducativos para el desaprendizaje de conductas violentas, que todavía cuesta bastante. *(Entrevista 8, trabajadora del dispositivo DAV, 29/08/2022)*

La existencia de dos textos diferenciados termina desagregando un abordaje que para las entrevistadas y, especialmente para las trabajadoras, debe ser integral: contar con presupuesto, tener claridad de los protocolos de intervención y, especialmente, una política de promoción de los derechos que ampara a la Ley N°2786, desconocida por la mayoría de las mujeres de la provincia. En varios testimonios se puede rastrear este problema.

Sin embargo, a la luz de la trayectoria de estas legislaciones pensadas originalmente como un “paquete” para avanzar en políticas públicas integrales, es evidente que la **Ley N°2786 pasó sin pena ni gloria**. *(Entrevista 2, diputada de Libres del Sur, 23/08/2022)*

**La 2786 tiene otro marco jurídico que inclusive no está terminado de reglamentarse**, otro trabajo que hay que hacer. Pero igualmente están cruzadas, porque uno cuando habla de violencia habla de las modalidades de los tipos de violencia y modalidades que están en la 2786. *(Entrevista 6, trabajadora del dispositivo Línea 148, 28/05/2024)*

**“La 2786” es una ley a la que le falta que coloquemos el acento**, en los presupuestos y en los espacios de atención específica. Y exigimos al Estado que se cree un área para empezar a trabajar en serio este marco legal, porque hoy por hoy las personas no saben a dónde ir. *(Entrevista 8, trabajadora del dispositivo DAV,*

29/08/2022)

### **Crónica de una Ausencia Anunciada**

Decidimos incluir en este capítulo un apartado, aunque sea breve, para analizar el rol de las organizaciones de mujeres y profesionales especializadxs en violencia de género, que por entonces ya trabajaban en la provincia y acompañaban a las víctimas en el proceso de denuncia. Nos parece relevante recuperar el rol que les adjudica la Legislatura -y también el Ejecutivo- a las organizaciones y trabajadoras que desde su práctica cotidiana pueden aportar a la legislación que estamos describiendo y las implicancias de su aplicación. Las tres diputadas entrevistadas coinciden en señalar la casi nula participación y opinión de los colectivos de mujeres, pero, también, de aquellxs profesionales que trabajan en el marco de la Ley N°2212 y otros dispositivos provinciales en relación con la violencia de género.

Yo creo que faltó activamente la pata de las organizaciones sociales y los movimientos de mujeres. Activamente digo, porque si bien se convocó a algunas referentes del movimiento de mujeres, se las convocó en el marco de que eran las comisiones y **no hubo un debate más puertas afuera de la Legislatura**. Quizás porque tampoco había estos procesos de audiencias públicas entonces, creo que no con la intención de cerrar el debate, pero sí con una mirada puesta en lo legislativo. *(Entrevista 2, diputada de Libres del Sur, 23/08/2022)*

Como te digo, **no recuerdo que haya habido participación muy activa del colectivo de mujeres**. Sí sé que en el marco de la discusión nacional de la ley los colectivos participaron muy activamente, de hecho, fueron promotores de la sanción de la ley. *(Entrevista 1, diputada Frente de Todos, 25/08/2022)*

Resulta interesante, también, que hay un señalamiento respecto del debate hacia afuera de la Legislatura, cómo se da ese debate hacia la sociedad. No sólo que las organizaciones estén en la comisión sino qué vías para instalar los proyectos en curso en otros ámbitos.

**Nos faltó ese debate hacia el seno de la sociedad** y en particular hacia el movimiento de mujeres que en ese momento eran ya las que acompañaban a las mujeres en situación de *violencia*. *(Entrevista 2, diputada de Libres del Sur, 23/08/2022)*

Quienes debían participar para contarnos lo que pasa en el cotidiano eran los

colectivos de mujeres, algunas asociaciones de profesionales que acompañan desde ámbitos institucionales o desde ámbitos privados. Los colegios de trabajadores sociales, el colegio de psicólogos, el colegio de psiquiatras, **hay un montón de actores que no forman parte de los esquemas institucionales de protección** y que sabemos que cotidianamente acompañan y sostienen a muchas mujeres que son víctimas de violencia. A nosotras nos parecía imprescindible escucharlas para poder justamente contrastar los resultados con la práctica. *(Entrevista 1, diputada del Frente de Todos, 25/08/2022)*

Yo lo que recuerdo es por ejemplo haber invitado y haber estado reunida con las chicas de La Revuelta. Recuerdo que nos juntamos, una vez fui yo a la sede de ellas. Recuerdo haber ido una vez al lugar donde ellas se reunían y haberles planteado: bueno, este es el texto, esto es lo que podemos, esto es lo tenemos, sobre esto caminar, sobre esto trabajar aportes. Y a veces en general aportan y a veces no. **A veces hay desconfianza, lo cual es lógico.** *(Entrevista 3, diputada del Movimiento Popular Neuquino 02/09/2022)*

En el caso de una de las trabajadoras sociales entrevistadas, que es fundadora del Servicio de Prevención de Violencia Familiar, nos dice que:

**Por ahí cuesta incorporar en los espacios del estado a las organizaciones en la sociedad civil** como una parte activa. Cuesta, porque también pasó en la comisión interinstitucional que quedan invitadas algunas organizaciones, pero en forma puntual, no para formar parte del espacio. Como que cuesta todavía encontrarse allí. Se me ocurre como hipótesis. que las organizaciones son las que generalmente marcan la falta y muchas veces eso no cae simpático. *(Entrevista 8, trabajadora del dispositivo DAV, 29/08/2022)*

Lo que resulta concluyente es que, más allá de algunos intentos formales por escuchar sus opiniones, no forma parte de una iniciativa real y consciente de la Legislatura involucrar a las organizaciones de mujeres y feministas. Así como tampoco a lxs trabajadorxs que para la época ya tienen bajo su responsabilidad dispositivos y programas de atención a víctimas. Efectivamente su ausencia, forma parte de una crónica anunciada, en la que se hace efectiva la separación entre el personal político que elabora los textos de la política pública y el personal burocrático que la aplica, e incluso de las organizaciones de mujeres y feministas que asisten voluntariamente el tránsito de miles de mujeres por las vías de

escape de la violencia.

### **El Protocolo Único de Intervención (PUI)**

Para la instrumentación de las leyes provinciales se crea una Comisión Interinstitucional que además tiene la tarea de confeccionar un Protocolo Único de Intervención (en adelante PUI), tal como lo exige el decreto de reglamentación de las leyes. A diferencia de la redacción del texto de la legislación en cuestión, las trabajadoras de varios dispositivos participan de este proceso de confección del PUI. Son convocadas profesionales y trabajadoras de todas las áreas que trabajan con la atención directa a las víctimas de violencia de género. Así lo especifica:

La Comisión Interinstitucional ha elaborado el presente Protocolo Único de Intervención de acuerdo a lo establecido en el Decreto Reglamentario (art. 5, inc. b) con el fin de garantizar la atención integral con criterio de simultaneidad, evitando la multa-intervención y revictimización de las personas que padecen violencia familiar. *(Protocolo Único de Intervención)*

El objetivo, según señala el texto, es evitar el relato reiterado de la víctima y la intervención de varios dispositivos al mismo tiempo, que superpongan posibles mecanismos de asistencia. Por este motivo, el protocolo explicita que la primera intervención debe dar una respuesta inmediata, sin necesidad de derivaciones, privilegiando la intervención articulada entre lxs operadorxs de los distintos organismos involucrados.

Desde la cuestión de promoción de derechos, sacar estas leyes del ámbito del Ministerio de Desarrollo Social y ponerlas en un ámbito de aplicación de un Ministerio que pudiera coordinar (el conjunto de las violencias), tenía otra mirada mucho más integral de lo que significaba justamente la promoción de derechos. *(Entrevista 2, diputada Libres del Sur, 23/08/2022)*

Nosotras reconocemos lo que está bueno es la elaboración del Protocolo Único de Intervención: es elaborado este manual, este código común, que se crea entre las instituciones para decir “bueno todos estamos hablando de lo mismo cuando hablamos de una situación de bajo riesgo, mediano riesgo y alto riesgo” y quien va a intervenir y de qué modo. Fundamental poder estar aceitado a modo de red. *(Entrevista 6, trabajadora del dispositivo Línea 148, 28/05/2024)*

Efectivamente el PUI, al surgir del trabajo concreto de quienes enfrentan las situaciones de violencia cotidianamente, hace un aporte importante en relación con unificar la clasificación de las situaciones de riesgo a partir del ingreso de la denuncia, codificando las situaciones de alto, mediano y bajo riesgo, pero, también, especificando en un cuadro de doble entrada algunos ejemplos que pueden orientar a lxs operadorxs a definir esa respuesta. En este último aspecto, lo que destacan las trabajadoras, especialmente, es que fueron convocadas a aportar su experiencia y plasmarla en algunas de las intervenciones pautadas. Si bien no es el protocolo que se encuentra vigente en la actualidad gracias a la pelea de las trabajadoras de los dispositivos para actualizarlo en función de la complejización de las situaciones y el “relevamiento de buenas prácticas”, se trata del puntapié para una intervención unificada pero no “cerrada”.

Desde ya, existen críticas en relación al momento en que el protocolo se lleva adelante en la práctica, teniendo en consideración que se trata de un trabajo coordinado entre dispositivos que trabajan con distintas miradas, perspectivas y condiciones laborales. Una de las trabajadoras demuestra qué pasa con un ejemplo concreto de la cotidianidad.

Nosotros necesitamos hoy que haya cinco refugios más en Neuquén sin duda, lo recontra necesitamos ahora. Eso va a funcionar en la medida que la línea 148, llame a la guardia 2785 y le diga “tengo un código A y eso no se discute”; va a servir cuando vayamos a las columnas vertebrales del protocolo que tiene que ver con la no revictimización y con el achicamiento de la ruta crítica. *(Entrevista 7, trabajadora del dispositivo Línea 148, 11/06/2024)*

Este proceso crítico, que se suscita a partir de la experiencia práctica de lxs trabajadorxs en el terreno de la intervención, va gestando una convocatoria a redactar un nuevo PUI (que no abordamos en el presente trabajo, por no estar contemplado dentro del recorte temporal que enmarca la investigación). Sin embargo, nos parece pertinente mencionar que, en 2023, a partir de todo lo que ellas visibilizan como mejoras, nuevas formas de abordaje, problemas sin resolución inmediata, etc., se produce la elaboración y sanción de este nuevo PUI para el trabajo integral coordinado entre todas las áreas involucradas.

## **Capítulo V: Análisis de una Legislación “Propia”: Interpretaciones y Enfoques desde la Mirada de sus Protagonistas**

Los conceptos de delito y de pena son (...) determinaciones indispensables de la forma jurídica, de la que no podremos desembarazarnos mientras no comience la extinción de la superestructura jurídica en general. Y cuando se comience a eliminar (...), tendremos la mejor prueba de que el limitado horizonte del derecho burgués se está por fin desvaneciendo delante de nosotros.

(Pashukanis, 1976, p. 160)

### **Un Abordaje desde Tres Imágenes Conceptuales**

A partir de las voces de las diputadas entrevistadas, construimos tres imágenes – estrechamente relacionadas entre sí– para dar cuenta de sus percepciones sobre las Leyes provinciales N°2785 y N°2786, que aquí analizamos. Una primera imagen es la inflación legislativa, que refiere la prioridad de responder a las cuestiones socialmente problematizadas con la sanción de una nueva ley; la segunda es el desfinanciamiento como límite, que muestra cuáles son las formas de intervención que se priorizan a partir del presupuesto que se maneja; y la tercera es la imagen del castigo como respuesta para identificar el rol de las penas en la confección de las políticas públicas, discusión que presentamos en el apartado anterior.

No olvidemos que “el Estado se nos presenta como aparato burocráticamente estructurado” (Piva, 2012, p. 28) y que cada una de estas imágenes contiene elementos de esta característica fundamental del Estado capitalista. Si pensamos el problema de la violencia de género es claro que durante el recorte temporal que trabajamos, se convirtió en una “política de Estado” (Álvarez Huwiler y Bonnet, 2022), es decir, con pretensión de continuidad más allá del gobierno de turno (como ya señalamos, producto de la pelea del Movimiento de Mujeres y Feministas y luego de las movilizaciones “NiUnaMenos”). Es por esta razón, que cada una de ellas, incluyendo las leyes bajo análisis, expresan procesos determinados por la configuración de las relaciones de fuerzas (Álvarez Huwiler y Bonnet, 2022). Y por esta razón, consideramos que las tres imágenes responden a esta lógica que, en cada momento y a partir de determinados acontecimientos de la realidad, adquieren más o menos relevancia en el debate público y en la presión de la agenda gubernamental. Por su parte, el Estado, frente a una cuestión socialmente problematizada

puede tomar distintas posiciones (Oszlak y O'Donnell, 1995).

### ***Primera Imagen. La Inflación Legislativa***

Esta imagen está relacionada a la crítica común entre las tres entrevistadas (y que también aparece entre las trabajadoras de los dispositivos, como vemos más adelante) a la idea de que, ante cada hecho de violencia de género, es necesaria una nueva legislación que “supere” a su predecesora. Esto puede fácilmente relacionarse con los datos con que graficamos el signo de la década 2010, en la que la producción de legislación en materia de género aumenta exponencialmente en relación a las décadas precedentes.

En general, esa supuesta necesidad, en primer lugar, no analiza qué tanto se cumple de la legislación vigente, sino que la descarta por “inútil” o “insuficiente” al haber fracasado, por ejemplo, frente a la noticia de un nuevo femicidio en la región. Las diputadas así lo describen y soslayan una crítica:

Si hay que modificar algo no debería ser un gran problema modificar una ley, en la medida **que las modificaciones sirvan para mejorar** el cumplimiento de esa ley. *(Entrevista 2, diputada Libres del Sur, 23/08/2022)*

Me parece que hay un montón de **cosas anteriores que el Estado no hace** y no las hace porque no forman parte de la agenda de nadie, la verdad. Eso me parece muy grave. Me parece además violento con las mujeres *(Entrevista 1, diputada del Frente de Todos, 25/08/2022)*

Es cierto que, en estas cuestiones, **las respuestas no son inmediatas**, porque vos no modificas un resultado de una estadística de un día para el otro: tenemos la ley, creamos un espacio, fijamos una pena y listo. *(Entrevista 3, diputada del Movimiento Popular Neuquino, 02/09/2022)*

El Estado, como sabemos, también actúa con su omisión de actuar. “Decir que se elige una política no significa que se toma una sola decisión durante todo el proceso” (Álvarez Huwiler y Bonnet, 2022, p. 40). También en Anderson (2003) encontramos que “política pública es todo lo que un gobierno elige hacer y no hacer” (p. 2). Además, una política no se formula desde cero ni de manera aislada sino, al mismo tiempo, junto a otras políticas, por lo que pueden superponerse e incluso, oponerse (Álvarez Huwiler y Bonnet, 2022).

En segundo lugar, no hay un trabajo minucioso de si aquello que debe contemplar

la nueva legislación ya está legislado, por lo cual ocurre que varias leyes tratan sobre temas similares, con aspectos que se superponen aún desde miradas o perspectivas distintas. Esto último, trae múltiples problemas en la interpretación y ejecución de políticas públicas al tiempo que confirma su carácter de “procesos de ensayo y error”, ya que la fragmentariedad e incoherencia del aparato estatal (Álvarez Huwiler y Bonnet, 2022) al superponer legislaciones, por ejemplo, actúa como límite y como condición de posibilidad de cualquier adecuación de las políticas públicas a los requerimientos de la producción capitalista. El concepto de inflación legislativa lo aporta una de las entrevistadas,

Se dan fenómenos también de lo que se llama **inflación legislativa**: hay una cantidad, un paquete de normas que se superponen, no necesariamente se contradicen, pero generan estas tensiones, se superponen y terminan provocando una dispersión de esfuerzos institucionales que nunca son suficientes. *(Entrevista 1, diputada del Frente de Todos, 25/08/2022)*

En tercer lugar, los problemas de generar legislaciones superadoras de lo existente no remiten a demandas ligadas a los mecanismos de prevención y el acceso a oportunidades de trabajo, vivienda, ingresos y/o traslados de quienes sufren violencia de género, sino más bien, a la regulación supuestamente “más eficaz”, de conductas violentas, en este caso mayoritariamente de los varones. Es decir, a respuestas estatales que actúen directamente sobre un emergente que indigna y moviliza a sectores de la sociedad, aplicando soluciones de corto plazo.

Yo entiendo que las leyes se tienen que modificar, pero creo que la carencia de respuestas, o ausencia de respuestas, no tiene que ver exactamente con eso, sino a veces es ampliar estos dispositivos, generar marcos adecuados. A veces se crean nuevas leyes y tampoco se da respuesta. *(Entrevista 3, diputada del Movimiento Popular Neuquino, 02/09/2022)*

Cada vez que hay un femicidio nos parece que la respuesta es una ley que después tiene un cumplimiento claramente formal *(Entrevista 1, diputada del Frente de Todos, 25/08/2022)*

Como puede verse, existe una tendencia desde las instituciones estatales a descartar rápidamente lo que el mismo Estado ya regula, pero no puede terminar de

aplicar (en general, veremos más adelante, porque no existe ni el presupuesto adecuado para hacerlo ni la definición política). En este proceso opera un mecanismo que tiene relación con el desplazamiento de las causas del problema y, la luz puesta sobre los tipos de soluciones. Como señala Pitch (1995)

El modo en el que un problema viene a ser construido está inexplicablemente conectado con el tipo de solución que se tiene en mente y/o que aparece disponible. La atribución de causas es, en realidad, una operación en el contexto de elección de soluciones” (p. 134).

Las respuestas estatales no parten de admitir la violencia de género como un problema estructuralmente intrínseco al capitalismo (por ende, sin solución de fondo mientras persistan estas relaciones sociales de producción y reproducción) y, aunque así lo hicieran formalmente, no pueden construir soluciones que atenten contra las relaciones sociales de producción y reproducción existentes. Por el contrario, construyen soluciones con supuestas pretensiones de superioridad en relación a las existentes, la mayoría de las veces de forma desordenada e incoherente. Y, al mismo tiempo, la fragmentación y superposición de respuestas permite al Estado demostrar o generar la sensación de que “algo se está haciendo”, de que se toman cartas en el asunto para, de esa forma intentar aplacar cualquier posible reacción social en reclamo.

En condiciones capitalistas, no puede haber una estrategia intervencionista unificada, y menos una planificación política consciente, ya que el intervencionismo de estado consiste necesariamente en un conglomerado heterogéneo de conjuntos individuales de medidas (algo que, por supuesto, no excluye una programación parcial relativamente estricta e incluso exitosa). Un programa sin principios, para “salir del paso” [muddling through] no debe, por lo tanto, entenderse como la peculiaridad de un partido político particular, sino que es inherente al sistema. (Hirsch, 2017, p. 578)

Estas respuestas “subóptimas” (Álvarez Huwiler y Bonnet, 2022) en general, en materia de violencia de género, terminan apuntando a aspectos sancionatorios y no

preventivos, como vemos en el último apartado. O, desde otra óptica, a que la justicia penal o legislaciones punitivas sean consideradas “preventivas” (Pitch, 1995) en relación con el efecto que pueden producir en aquellos agresores que miran con supuesto temor las consecuencias de sus actos violentos sobre una mujer.

### ***Segunda Imagen. El Desfinanciamiento como Límite***

Existe otro factor que interviene como límite en la formulación y, sobre todo, en la adopción de políticas que es el de los recursos disponibles. Entre ellos, “el presupuestario -o la capacidad de apropiarse de ingresos, en palabras de Hirsch- es, sin duda, el más significativo” (Álvarez Huwiler y Bonnet, 2022, p. 44). Muchísimas leyes terminan siendo formales en relación con su implementación como consecuencia de la falta de asignación del presupuesto necesario para su ejecución, aun cuando en estas leyes está considerado como una obligación del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial en su artículo 39: “el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial deben realizar las previsiones presupuestarias necesarias para garantizar la implementación de la presente Ley”. Esta problemática aparece recurrentemente en las entrevistas, alrededor de dos ejes: la decisión política de destinar el presupuesto acorde a las necesidades de implementación de las leyes y la decisión de a qué se destina lo que finalmente se imparte como presupuesto. Ambos problemas aparecen como un “límite” a los que las leyes deben garantizar.

#### **“Es una Decisión Política No Dotar de Mayor Presupuesto”.**

Preguntamos a las diputadas qué mirada tienen sobre la definición política de los gobiernos, en toda la extensión de sus funciones e instituciones a cargo, en relación a la aplicación de las Leyes N°2785 y 2786 entre los años 2009 y 2019. Es decir, qué lugar asignan en la agenda de gobierno -entendida como conjunto de temas incluidos en una lista de problemas sobre los que el Estado toma una determinada posición (Álvarez Huwiler y Bonnet, 2022)- a los recursos necesarios para esta legislación.

El dispositivo de violencia familiar que estaba dentro de la Subsecretaría de Acción Social, pasó a depender de Salud **y explotó, porque no había presupuesto.** (*Entrevista 2, diputada de Libres del Sur, 23/08/2022*)

Entonces **es una decisión política** no dotar de mayor presupuesto. (*Entrevista 2, diputada de Libres del Sur, 23/08/2022*)

El tema capacitación, el tema de crear los marcos, por **eso es importante el tema de los recursos, el tema del presupuesto**, porque vos tenés que crear dispositivos. Si vos pones una línea telefónica, cualquiera esta sea te tiene que atender las 24 horas. Yo no puedo poner un dispositivo que funciona de 8 a 12, o que llamo al número un niño, o alguien para ayudar a un niño y de ahí lo derivan a un número del hospital y del número del hospital tiene que llamar a otro, no sirve. *(Entrevista 3, diputada del Movimiento Popular Neuquino, 02/09/2022)*

La existencia de un tema en agenda del Estado depende exclusivamente de que se instale y no necesariamente de la voluntad de un gobierno, cualquiera sea. En este caso, en los tipos de razones por las cuales un tema se convierte en agenda podemos identificar que “existe una presión por un grupo de demandantes y que esa presión adquiera legitimidad ante el resto de la sociedad” (Álvarez Huwiler y Bonnet, 2022, p. 34). Cómo se muevan estos grupos demandantes frente a la problemática en cuestión es lo que puede hacer al Estado tomar una y otra posición. En el caso de la formación, las diputadas señalan claramente en múltiples testimonios que hay un enorme déficit.

Un Estado que necesita largamente todavía la **formación** de perspectiva de género de muchísimos funcionarios. *(Entrevista 2, diputada de Libres del Sur, 23/08/2022)*

Me parece que hay un montón de cosas anteriores que el Estado no hace y no las hace porque no forman parte de la agenda de nadie, la verdad. Eso me parece muy grave también y **el maquillaje del gobierno comprometido con las cuestiones de género** y la perspectiva de género me parece grave. Me parece, además, violento con las mujeres. *(Entrevista 1, diputada del Frente de Todos, 25/08/2022)*

Por eso insisto yo **con la capacitación a los organismos del Estado**, pero siempre se ve como bueno, “andá vos en representación de la institución”. Y ese generalmente no es el vocero institucional, no es la persona que tenga peso para poder efectuar modificaciones dentro de esa estructura. A veces va el que tiene más tiempo. *(Entrevista 3, diputada del Movimiento Popular Neuquino, 02/09/2022)*

Una de las diputadas señala particularmente cómo se expresa este problema en la Ley N° 2786, en la que es evidente la discrepancia entre lo que señala el texto de la ley y la falta de ejecución de presupuesto para cumplir con lo que establece.

En el caso de la 2786 hay mucha promoción de derechos, en campañas: prevé campañas publicitarias a través de la promoción de los medios, para la cual habría

que haber dispuesto presupuesto. **Nunca vi, nunca, desde la sanción de la ley, una publicidad del Estado.** (*Entrevista 2, diputada de Libres del Sur, 23/08/2022*)

Existe una tensión que atraviesa el debate sobre destinar presupuesto a prevención o a otras medidas, ya que las demandas por parte de la sociedad llegan en forma de opiniones opuestas, de miradas distintas, y luego deben ser procesadas por el personal del Estado en sus múltiples instituciones y con responsabilidades y capacidad de decisión diferentes. Sin embargo, lo que persiste como lógica de las políticas públicas es “una normalidad de reproducción del capital”, es decir, “una naturalidad de la sociedad en tanto capitalista” (Álvarez Huwiler y Bonnet, 2022, p. 33), que habilita a que se dejen de lado opciones preventivas e incluso paliativas y se impongan como legítimas respuestas que a la luz del Estado pueden verse como más “eficientes”, actuando sobre los hechos consumados, como veremos más adelante. Argumentando que el problema es que hacen falta nuevas y mejores leyes (inflación legislativa), hasta reformas a las existentes, sin revisar cuánto del presupuesto establecido es puesto a disposición para el cumplimiento de lo que ya está regulado.

### **La Prevención: “Empoderarte, Tener Plena Noción de Tus Derechos y Posibilidades de Defenderte”**

La información -con el objetivo de prevención- en todos los estadios etarios de las mujeres, y el acceso a recursos paliativos frente a una situación de violencia de género, es el declarado espíritu principal de estas dos leyes bajo análisis. Incluso, existe un enorme caudal de leyes subsidiarias, sancionadas con posterioridad, que incorporan en el texto la obligatoriedad del estado de financiar la prevención, regulan las formas de difusión de información, la capacitación desde la infancia y en los distintos niveles educativos establecidos por la ley e, incluso, la capacitación de quienes trabajan en las instituciones estatales cualquiera sea su tarea. No obstante, todo este abanico de herramientas no es parte del debate ni permanente ni central a la hora de definir el presupuesto estatal necesario para garantizarlo. Prevención y Educación son las áreas que menos recursos reciben y las primeras en ser postergadas en detrimento de otros “intereses” del Estado según se desprende de las percepciones de las entrevistadas. Acá se puede ver la mirada crítica que aportan sobre el tema.

**La ESI hay que reforzarla, digamos tiene que ser como un pilar,** pero no como una materia sino, tiene que haber ESI en cada una de las materias que vemos desde

el nivel inicial hasta que el pibe o la piba, termina su secundario (*Entrevista 2, diputada de Libres del Sur, 23/08/2022*)

Para prevenir la violencia, como es la formación en perspectiva de género en todos los niveles de la educación, la aplicación completa de la ESI: **empoderarte, tener plena noción de tus derechos y posibilidades de defenderte**. Empieza por ponerle límites a las situaciones de violencia que sufrimos las mujeres desde niñas, bueno, **nada de eso está en discusión en la provincia, tenemos en discusión las medidas cautelares** (*Entrevista 1, diputada del Frente de Todos, 25/08/2022*).

Lo que pasa que cuando vos trabajas en prevención, no es hacia un solo lado, tiene varias aristas (...) Entonces para mí la **prevención y la educación son fundamentales** (*Entrevista 1, diputada del Frente de Todos, 25/08/2022*)

Compartimos con Pashukanis (1976) que el fin práctico de las leyes es asegurar el movimiento libre de obstáculos, de la producción y de la reproducción social. En el caso particular de nuestra investigación, dar un canal a la demanda del Movimiento de Mujeres y Feministas dentro de los marcos del sistema capitalista, es decir, dando cuenta de que se impone como problema público pero que su resolución no puede implicar más que “salidas del paso”. Hirsch (2017) también habla de la necesaria adecuación de las políticas públicas a garantizar los mecanismos elementales de sostenimiento de las relaciones sociales de producción y reproducción capitalistas. Es menester señalar que las leyes son una entre otras formas que adquieren las políticas públicas, pero no son sinónimos. Incluso no todas las políticas públicas requieren de la sanción de legislación y, como señalamos en otros pasajes, la omisión en la acción también forma parte de una política pública consciente por parte del Estado en determinadas situaciones.

En este sentido, en la medida en que “en la sociedad capitalista los problemas aparecen superficialmente, sus causas estructurales permanecen ocultas” (Álvarez Huwiler y Bonnet, 2022, p. 37). Y esas causas ocultas sobre las que descansa el patriarcado son funcionales a la reproducción social del sistema capitalista, racial y patriarcal. Como señala González (2016) “creer que el Estado puede dar una respuesta integral a una mujer a partir de una denuncia es un mito que construyó el propio Estado. Mito que provoca una esperanza en la mujer y es el centro de nuestras mayores frustraciones” (p. 22).

La información, la prevención y el debate permanente sobre el problema, son factores contradictorios para el Estado. Debe presentarlos como respuesta frente a un

problema “socialmente problematizado”, que es puesto en la agenda gubernamental en distintos momentos y con distinta intensidad por el Movimiento de Mujeres y Feministas, por sectores mayoritarios de la sociedad, a partir de un femicidio que trasciende mediáticamente por alguna razón; pero, al mismo tiempo, representa un gasto (en términos de otros intereses) y, lo que es más peligroso para su propia subsistencia, no hacerlo puede generarle crisis aún más costosas si esos requerimientos no son respondidos (Wirth, 2017).

Por eso, “si prevenir es mejor que curar, prevenir es también mejor que reprimir” (Pitch, 2009, p. 117) el problema es que bajo el neoliberalismo se profundiza la tendencia a no considerar a la prevención como una tarea social, mucho menos colectiva y menos aún institucional, sino individual y privada (Pitch, 2009). Por eso, la prevención oscila entre leyes de ampliación de derechos y escasos presupuestos puestos al servicio de respuestas consideradas más eficaces o inmediatas, que ya actúan sobre el hecho consumado, es decir, la prevención hoy “es entendida sobre todo como una serie de políticas tendientes a dificultar la comisión de delitos, antes que a mejorar las condiciones sociales” (Pitch, 2009, p. 118).

### ***Tercera Imagen. El Castigo como Respuesta y el Toque Local***

Cuando afirmamos que “existe una disminución del “umbral social de tolerancia” por parte del Movimiento de Mujeres y Feministas en la última década” (D’Atri, 2018) buscamos la relación entre la presión de este cambio que es cultural y social, con la traducción a la lengua del derecho en la interpretación que hace el Estado, a través de sus instituciones, de las demandas de dicho movimiento. Estas leyes, de prevención, igualmente terminan introduciendo dos elementos que permiten identificar un tinte punitivo.

Lo cierto es que, en ese momento, vino una idea que la 2785, además de ser una herramienta de promoción de derechos, también tenía que **tener algún nivel de herramienta sancionatoria para cumplir, efectiva.** (*Entrevista 2, diputada Libres del Sur, 25/08/2022*)

En el caso de la diputada del MPN esto está directamente expresado en lo que ella misma denomina el “toque local”. Esta distinción en ambas leyes, responde a una supuesta “incomodidad” que jueces y policías señalan a la hora de actuar en caso de incumplimiento de las cautelares.

**Los cinco días de arresto, eso fue un toque local digamos**, eso tuvo que ver con lo nuestro, no con la ley nacional. Por eso, nos remitíamos a las experiencias de cuántas mujeres se encontraban con la cana que les decía que no podían hacer nada (*Entrevista 3, diputada del Movimiento Popular Neuquino, 02/09/2022*)

Está claro que la incorporación de esta aclaración es decisión política de hacer explícito aquello que el Código Penal establece como sanción en caso de incumplimiento de una cautelar. Como las leyes enumeran detalladamente cada cautelar, aclara que en caso de no respetarse alguna de ellas, está estipulado cómo actuar explícitamente, para que la Justicia y la Policía estén seguros del amparo de la ley. Así, en el artículo 28 de las leyes provinciales se prevé que:

frente a un nuevo incumplimiento y sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales que correspondan, el juez -previo traslado al incumplidor- debe aplicar alguna de las siguientes sanciones: a) astreintes según aplicación del artículo 666 bis del Código Civil, b) arresto hasta cinco (5) días.

### **¿Endurecer Penas? Una Tensión con la Razón Punitiva del Estado**

Como señala Daich (2013) la nueva norma, en referencia a la Ley N°26485, se ocupa específicamente de la violencia contra las mujeres definida de manera integral, “ya que incluye la violencia doméstica, y también la institucional, mediática, obstétrica y contra la salud sexual y reproductiva” (p. 103). Pero, como ya señalamos, por tratarse de leyes de prevención no creó tipos penales sino “principios para el desarrollo de políticas públicas para combatir y erradicar la violencia contra las mujeres en todos los ámbitos” (p. 103). La creación de tipos penales y la incorporación de nuevas formas de violencia contra las mujeres es un debate que atraviesa las últimas décadas, a partir de la pregunta ¿qué hacer frente al problema del alto número de mujeres víctimas de violencia de género y femicidio?

En un principio, se puede ver la contradicción de las propias diputadas entrevistadas entre la incorporación de aspectos sancionatorios en estas leyes y lo que sienten.

Si yo te lo dijera desde lo visceral: endurecer penas, ahora desde mi humilde **opinión el endurecimiento de penas no modifica el patrón de comportamiento de un violento**, o un violador, o femicida. (*Entrevista 2, diputada de Libres del Sur,*

23/08/2022)

**La figura de femicidio** creo que puso en visibilidad la muerte de mujeres producto de la violencia sexista y machista y **endureció una pena, pero no bajó la tasa de femicidios** (*Entrevista 2, diputada de Libres del Sur, 23/08/2022*)

Yo tengo una visión en general muy crítica de cómo funciona el sistema de las penas. **Las penas privativas de la libertad** en general que es una discusión antropológica, sociológica, tienen un centenar de años literal en el mundo, de modo que **yo no creo que la discusión tenga que empezar por ahí** (*Entrevista 1, diputada del Frente de Todos, 25/08/2022*)

En estos testimonios aparece la tensión con esta razón punitiva. No debe empezar por ahí, pero al parecer, de alguna manera, debe terminar por ahí. Es decir, estas demandas habilitaron, el acceso a recursos no punitivos, tales como la protección, la reparación y la rehabilitación (Pitch, 2021) pero la tensión con alguna forma de razón punitiva, aparece permanentemente en el debate sobre las vías de acción frente a la violencia de género.

Como señalamos la idea de punitividad la entendemos como un sistema de creencias y prácticas basadas en la idea de que el castigo es un medio adecuado para la resolución de conflictos (Pérez, 2021). Por ende, la idea de razón punitiva del Estado, como “toda forma de gobierno que impone su orden a través de la producción industrial de culturas de control, la criminalización institucional y el encarcelamiento masivo” (Cuello y Disalvo, 2018, p. 13). Porque si el Estado falla en todo lo que estas leyes legislan, ¿qué queda para evitar crisis recurrentes en relación a un problema que se instaló como socialmente problematizado? Revisar por qué fallan implica admitir que estas políticas son “salir del paso” (Hirsch, 2017) y revisten el carácter de “procesos de ensayo y error” en la medida en que intentan responder a problemas profundos y estructurales del capitalismo patriarcal, como señalamos. Como señala Pitch (2022) “la apelación a lo penal y a su lenguaje, por el contrario, es el recurso preferido de lo que queda en pie de la política, en clave de búsqueda de consenso y legitimidad” (p. 25).

Hay que analizarla, pero, insisto, para mí **ese es el último recurso del Estado**. Hay una infinidad de recursos anteriores (*Entrevista 1, diputada del Frente de Todos, 25/08/2022*)

Me parece que hay que revisar, por supuesto, como dicen las medidas cautelares y los otros mecanismos del Poder Judicial, pero la intervención de la justicia penal,

**la intervención de la justicia con una medida cautelar, es insisto la última ratio en un derrotero** que hacen las mujeres víctimas de la violencia (*Entrevista 1, diputada del Frente de Todos, 25/08/2022*)

Lo primero es atender a la víctima, pero lo segundo no es olvidarme de este hombre, **este hombre tiene conductas que se pueden modificar**, que hay que trabajar, tenemos que pensar que generalmente han sido víctimas de violencia. (*Entrevista 3, diputada de Movimiento Popular Neuquino, 02/09/2022*)

Y también es cierto que, en estas cuestiones, **las respuestas no son inmediatas**, porque vos no modificas un resultado de una estadística de un día para el otro: tenemos la ley, creamos un espacio, fijamos una pena y listo. (*Entrevista 3, diputada Movimiento Popular Neuquino, 02/09/2022*)

Si bien en esta tesina no abordamos las prácticas que adoptan las distintas organizaciones de mujeres y feministas, es importante dejar como un tema a indagar, la emergencia de un sector del feminismo que se aferra al camino punitivo en los últimos años, y que se relaciona con movilizaciones que protagonizan pedidos de criminalización. Bernstein (2014) los denomina “feminismos carcelarios” en el sentido de intentar construir un feminismo como una formación cultural y política en la que las luchas de las generaciones anteriores por la justicia y la liberación, se reformulan en términos carcelarios. Más allá de si un término es más adecuado que otro, es importante señalar que las movilizaciones que encarna este sector del feminismo, “se vuelven protagonistas de pedidos de criminalización (introducción de nuevos delitos en el ordenamiento jurídico) y/o de aumento de las penas por delitos ya existentes” (Pitch, 2022, p. 21). Esto, incluso, aunque sean perfectamente conscientes del origen y las causas profundas de la violencia de género, ya que sortean esa contradicción privilegiando discursos que “apelan al feminismo y la defensa de las mujeres” (Pitch, 2022, p. 21).

Entender las políticas públicas como procesos de ensayo y error, permite explicar desde nuestro punto de vista, que frente a la presión de un movimiento enorme como el “NiUnaMenos” o de grupos particulares de la sociedad frente a un emergente (como puede ser un femicidio que conmociona una localidad) la respuesta del Estado no tenga una coherencia planificada y entonces aparecen otras “salidas del paso”. En este camino, la respuesta en general no es revisar los presupuestos del año siguiente para las leyes de prevención sino aparecer con otras supuestamente más innovadoras que con el correr del tiempo profundizan salidas punitivas, sancionatorias.

En el siguiente capítulo intentamos captar la mirada de las trabajadoras de los dispositivos sobre estos problemas, mientras intentan dar las respuestas preventivas y paliativas contempladas en estas leyes provinciales.

## **Capítulo VI: La Visión “Desde Adentro” en la Implementación de las Leyes Contra la Violencia de Género. Miradas y Críticas de las Trabajadoras de los Dispositivos de Atención**

“¿Se trata de encarcelar un pueblo entero o crear instancias para una profunda transformación de las relaciones materiales y sociales de un mundo que está siendo cada vez más violento e injusto?”  
(Draper, 2024, p. 102)

### **Un Abordaje Desde Cuatro Imágenes Conceptuales**

Señalamos al comienzo, que el trabajo de campo con las trabajadoras de los dispositivos de atención a mujeres víctimas de violencia de género aporta información muy valiosa para el objetivo del presente trabajo. En este capítulo, también nos proponemos reconstruir las percepciones de las entrevistas a partir de imágenes que permitan identificar sus miradas sobre distintos aspectos de la aplicación de las Leyes N°2785 y N°2786. En este caso, diseñamos cuatro imágenes: tres de ellas en diálogo con las que desarrollamos en el capítulo anterior y una última que aporta información pertinente al trabajo que realizan, teniendo en cuenta el recorte temporal de la investigación. Una primera imagen es la opinión de las trabajadoras en relación a las leyes, que refiere al rol que juegan directamente en aspectos de nodales de la implementación; la segunda imagen está relacionada al problema del desfinanciamiento como límite, ahora desde la mirada de quienes administran cotidianamente distintos tipos de recursos, su cantidad, su disponibilidad y otros aspectos del presupuesto; la tercera es la imagen del castigo como respuesta, en la mirada de quienes tienen la responsabilidad de codificar las situaciones que atienden, en las que muchas veces de eso depende la vida de una mujer; la cuarta imagen, es una mirada puntual sobre el rol que juega el personal del Estado en relación con (e independientemente de) aquello reglamentado por la ley.

Una consideración general antes de desarrollar cada una de las imágenes: a lo largo de todo el proceso de implementación de las políticas públicas se va plasmando la heterogeneidad, la incoherencia y la fragmentación del Estado capitalista, lo que permite comprender mejor el proceso de políticas públicas como procesos como ensayo y error. Y esto es así ya que efectivamente no existe una coherencia intrínseca de estas políticas de responder a problemas de imposible resolución bajo el sistema capitalista. El patriarcado o la opresión hacia las mujeres, son aspectos estructurales y funcionales a su

sostenimiento que el Estado no puede resolver “de fondo”. Sin embargo, como señalamos, tampoco puede quedarse inmóvil y es así que ensaya respuestas de todo tipo, que definimos gracias a Wirth (2017) como respuestas “sub-óptimas”. En ese camino, recae sobre el personal encargado de implementar estas políticas, todo tipo de problemas que en ocasiones neutralizan la aplicación y en otras, consiguen ser sorteadas por la creatividad del personal estatal o por los “mecanismos de autoconservación” (Álvarez Huwiler y Bonnet, 2022).

Como señalamos, de las cinco trabajadoras entrevistadas, para el momento del recorte temporal, dos de ellas trabajan en el dispositivo llamado “Servicio de Prevención de la Violencia Familiar - 2785” y dos de ellas en la “Línea 148”; la quinta trabajadora, hoy jubilada, entra en 1995 al Servicio de Prevención y luego trabaja en el Dispositivo de Atención a Varones. De conjunto, la enorme experiencia de todas ellas en la atención directa a quienes acuden en busca de asesoramiento y asistencia en materia de violencia de género, resulta de una importancia muy valiosa para nuestra investigación.

### ***Primera Imagen. La Opinión de las Trabajadoras en Relación a las Leyes***

De los testimonios que surgen de las entrevistas, podemos concluir que existe un acuerdo general sobre lo trascendental de la existencia de la Ley N°2785 y el contenido que viene a poner sobre la mesa desde su sanción, lo que actualizaron respecto de la Ley anterior N°2212 y la necesidad de defenderlas como leyes de protección. También la importancia de delimitar las responsabilidades y los ámbitos de intervención de cada organismo, aunque el trabajo se pretenda realizar bajo una mirada integral.

A la ley en su texto le falta un montón, se tiene que actualizar, pero **es una ley bastante progre en relación a lo que se venía manejando.** (Entrevista 5, trabajadora del dispositivo 2785, 25/08/2022)

**La ley es accesible**, la ley tiene que tener su implementación en todo el territorio porque es una ley que promueve sobre todo trabajar en el momento de la emergencia. Eso nosotros lo trabajamos mucho con las mujeres: explicarles que **es un proceso cautelar**. Es una fotografía de este momento, esto no es un régimen de comunicación, no es un régimen de parentalidad. Esto es una ley, es un expediente iniciado, simplemente para poner protección sobre una persona que se le están vulnerando derechos. (Entrevista 7, trabajadora del dispositivo Línea 148, 11/06/2024)

En eso coincidimos todos, hay un montón de cosas que se pudieron superar en cuanto a la intervención y a la mirada desde la ley, lo que tiene es una amplitud, o sea, **se ampliaron las medidas cautelares**, que estuvo bueno eso digamos. *(Entrevista 4, trabajadora del dispositivo 2785, 25/08/2022)*

Algunas trabajadoras lo que sí señalan es que existen elementos que, a la luz de la complejización de la sociedad en los últimos años, deben tenerse en cuenta para trabajar una posible actualización del actual texto de la ley, que incluya nuevas formas de violencia contra las mujeres que hoy aparecen como prácticas más regulares. Pero también, dar respuestas integrales frente a la progresiva desaparición de lo que ellas denominan situaciones de “violencia pura”, es decir, en las que sólo deben atender el problema de la violencia de género. Ni en la ley ni en la realidad se dan casi estas situaciones, sino que llegan a los dispositivos situaciones de violencia de género combinadas con situaciones de pobreza extrema, de consumo problemático, de desocupación, problemas habitacionales, de desescolarización de las infancias e incluso, enfermedades de salud mental.

Como señalamos, desde el punto de vista de Marx, Lenin y el mismo Pashukanis, la igualdad ante la ley no es igualdad ante la vida, donde especialmente las condiciones de existencia que atraviesan a la sociedad hacen que no sean las mismas las posibilidades de salir de una situación de violencia para una mujer con trabajo, red familiar y social, acceso al sistema de salud y de la justicia, que para una mujer en condiciones de informalidad, con la familia siendo parte del circuito de la violencia y ausencia de una red de contención social y emocional. Como señala la socióloga marxista Giménez (2023) la realidad material de la clase está siempre presente, aunque la persona no la reconozca. Pero, “reconocida o no (es decir, independientemente del grado de conciencia de clase), el efecto de la situación de clase es real, incluso cuando sus ‘heridas ocultas’ pueden sentirse y entenderse a través del prisma de la identidad” (Giménez, 2019).

Nosotros pensamos en personas, en mujeres y además algunas son madres y otras no, que están atravesando un contexto de mucha violencia, sumado a **condiciones de pobreza**. Entonces hay un montón de cosas que a la ley se le escapan: los jueces te dicen, por ejemplo, la exclusión de los varones del hogar, ok, pero **este señor no tiene donde vivir...** ¿Y la mujer? ¿Va a un refugio? *(Entrevista 4, trabajadora del dispositivo 2785, 25/08/2022)*

Pero lo que además hicimos fue informar también a los ministros que hay que **dar una respuesta más estructural** sobre cuestiones que tenían que ver no con la modificación de protocolos, sino con la modificación de la ley. (*Entrevista 5, trabajadora del dispositivo Línea 148, 28/05/2024*)

**Vos no encontras una 2785 pura.** Cuando nos encontramos una 2785 cuando es un código bajo riesgo, pero el que paga el alquiler es el varón, y los hijos no son de él, son de la mujer y el padre no se hace cargo, no hay cuota alimentaria, y perdieron la AUH porque perdieron los documentos y porque no se gestionó y vas y no están escolarizados. (*Entrevista 7, trabajadora del dispositivo Línea 148, 11/06/2024*)

En relación a la Ley N°2786 todo parte de mucho más atrás y la mirada está puesta en que hay que trabajar sobre un verdadero proceso de instrumentalización de la ley. Con la reconstrucción que pudimos hacer a partir de las entrevistas se torna evidente que, aunque sancionadas de conjunto, la Ley N°2786 queda relegada en el aspecto presupuestario tanto para su promoción, que es inexistente como para su aplicación, al no contar con herramientas propias de implementación (como podría ser un protocolo propio relacionado a la intervención en los otros tipos de violencia que la ley considera). Para poner dos ejemplos significativos: el primero, esta ley ampara a las mujeres en caso de violencia obstétrica, una práctica bastante común entre profesionales de la salud que son “objetores de consciencia” cuando deben atender a una mujer que desea interrumpir voluntariamente su embarazo; el segundo caso tiene que ver con la violencia laboral, completamente invisibilizada y una de las más difíciles de denunciar para una mujer porque existe la amenaza latente de ser desacreditada, en una relación desigual de poder y perder su fuente de ingresos.

La 2786 tiene otro marco jurídico que inclusive **no está terminado de reglamentarse**, otro trabajo que hay que hacer. (*Entrevista 6, trabajadora del dispositivo Línea 148, 28/05/2024*)

La 2786 es una ley donde falta que coloquemos el acento (...) y exijamos al Estado que se cree un área para empezar a trabajar, en serio este marco legal, porque **hoy por hoy las personas no saben a dónde ir.** No llegamos a terminar el procedimiento único de intervención, está bastante invisibilizada. No se han generado en las instituciones espacios específicos donde las personas puedan denunciar las violencias institucionales, los acosos laborales en los espacios del

trabajo o en la vía pública, las violencias obstétricas, la violencia que se reproduce en los medios de comunicación, en las publicidades. (...) ¿Cuántas personas llegan? Porque tampoco hay un área que esté acompañando, que acompañe a la mujer a algún lugar donde sepan de qué está hablando. *(Entrevista 8, trabajadora del dispositivo DAV, 29/08/2022)*

### ***Segunda Imagen. El Desfinanciamiento Como Límite. Una Mirada Desde la Implementación de las Leyes***

Como señalan Álvarez Huwiler y Bonnet (2022) “se entiende que la implementación de una política se refiere a cuando se concreta la intención de esta” (p. 47). Aunque es evidente que concretar una intención no signifique el fin del problema socialmente problematizado. En el caso de la violencia de género, además, sería impensado que alguien declare, a partir de la implementación de estas leyes, el fin del patriarcado (aunque alguno se haya atrevido conscientemente a afirmar semejante barbaridad). Por otra parte, también interviene “el brazo ejecutor de las políticas públicas”, que los autores denominan “personal burocrático”, a partir de una racionalidad acotada (Álvarez y Bonnet, 2022, p. 47). “No se trata ni de un instrumento neutral ni de una herramienta controlada por una clase” (Piva, 2012, p. 29) sino que conviven la necesaria adecuación de las políticas públicas al libre desarrollo de obstáculos para el normal funcionamiento del capitalismo, con cierta autonomía en la intervención que convierte el modo de aplicación en una tarea no unívoca ni homogénea.

En las instituciones, la aplicabilidad de la ley no coincide con el texto o, **entre la teoría y la práctica hay una disyuntiva, una escisión**, que ha crecido un montón. *(Entrevista 5, trabajadora del dispositivo 2785, 25/08/2022).*

Para mí la ley no tiene que ser modificada, **lo que tiene que ser modificada es la práctica de la aplicación**. *(Entrevista 7, trabajadora del dispositivo Línea 148, 11/06/2024).*

Lo que modifica después las leyes es la práctica que se va haciendo en el camino. Hay algo del orden del movimiento que lleva a que cada vez tengamos más leyes: **y mientras tengas este sistema judicial patriarcal**, por más que tengas las mejores leyes de la Argentina, vamos a tener choques al momento de practicarla. *(Entrevista 7, trabajadora del dispositivo Línea 148, 11/06/2024).*

El problema del desfinanciamiento, ahora visto desde el personal estatal, recoge distintos aspectos que intentamos agrupar con el fin describirlos y exponerlos con claridad. Recabamos cinco obstáculos de los testimonios de las entrevistadas: 1. la cantidad y/o tipo de recursos con el que cuenta el personal que atiende situaciones de violencia de género; 2. las condiciones laborales de los equipos, de contratación, de salarios y de “pérdida permanente de profesionales”; 3. la falta de casas “refugios” para albergar a las víctimas de violencia de género en situaciones de emergencia; 4. la falta de presupuesto para las prestaciones sociales que estipula la ley y 5. la falta de otras ayudas y asistencias contempladas por la ley. A partir de cada subtítulo vamos a describir cada uno de ellos.

### **Cantidad y/o Tipo de Recursos Con Que Cuenta el Personal Burocrático.**

Según las entrevistadas los recursos que pone a disposición el Estado no son compatibles o se manifiestan insuficientes en relación a los supuestos objetivos de esa política (Álvarez Huwiler y Bonnet, 2022). Muchas veces, este problema es el mecanismo estatal privilegiado frente a la exigencia de reducción del gasto público, para neutralizar políticas a las que no otorga jerarquía, porque las considera formas de “salir del paso” en determinados momentos en los que se ve presionado a dar respuestas. Por este motivo, también las considera plausibles de ser variables de ajuste. Aunque, contradictoriamente, desde los organismos estatales con capacidad de decisión saben que al tratarse de problemas que movilizan a porciones mayoritarias de la sociedad, recortar recursos o incluso eliminar aspectos de estas políticas públicas, pueden conducir al estado a “una crisis política que atente contra la reproducción de las relaciones de dominación” (Álvarez Huwiler y Bonnet, 2022, p. 139).

Con todos estos considerandos, el déficit presupuestario es una realidad latente y permanente que las trabajadoras deben sortear cotidianamente ante cada tarea que llevan adelante en los dispositivos. Alcanza con ver los múltiples pasajes de las entrevistas en las que las trabajadoras señalan aspectos de este problema.

**No hay presupuesto, lo hacemos todo a pulmón.** O sea, desde comprar el afiche, y el marcador para hacer un cartel. Siempre fue así, siempre fue así. (*Entrevista 4, trabajadora del dispositivo 2785, 25/08/2022*).

Les pido celulares, ¿vos los viste?? Yo nunca los vi. No eran tantos celulares, habremos pedido 50 para todo Neuquén. Nunca vinieron. Bueno, más allá de eso

no, **el presupuesto yo no lo veo, no sé cómo se busca, no sé.** (Entrevista 4, trabajadora del dispositivo 2785, 25/08/2022).

**Los equipos técnicos están totalmente atravesados por la falta de recursos y presupuesto.** Ahora si hay más recursos y hay más presupuesto tiene que pasar para fortalecer el sistema de protección. (Entrevista 7, trabajadora del dispositivo Línea 148, 11/06/2024).

Estas cosas ocurren en forma permanente: existe esta tradición que desde el Estado cuesta mucho tener una mirada crítica respecto al “para qué de las instituciones”, cómo deberían funcionar las instituciones ¿Por qué cuesta tanto pedir presupuesto? **¿Por qué estas leyes salen sin presupuesto?** (Entrevista 8, trabajadora del dispositivo DAV, 29/08/2022).

Ni al gobierno nacional ni al provincial les importa. Porque es más trabajo, implica más presupuesto y el presupuesto no está en garantizar derechos, sino para asegurar trabajos que le generen más renta o capital. Entonces **el Estado te dice “hace lo que puedas”** (Entrevista 5, trabajadora del dispositivo 2785, 25/08/2022).

### **Las Condiciones Laborales de los Equipos, de Contratación, de Salarios y de “Pérdida Permanente de Profesionales”.**

Con sobrecargas de guardias, precarización e inestabilidad laborales y un recurso humano que, como señala una de ellas, luego de soportar las duras condiciones del trabajo que realizan los dispositivos se “pierde” cuando surge una mejor oportunidad laboral en otro sector (como, por ejemplo, el Poder Judicial). Eso produce una permanente rotación del personal que hace difícil el establecimiento de equipos sólidos que no estén en permanente capacitación de nuevos integrantes. Ellas enumeran varios ejemplos:

Es como **cansador**. Todos los años estamos pensando cómo vamos a reclamar, es un garrón. Está entonces el compañero, la compañera nueva que ingresa y termina alienándose. El ingreso de ellos es una explotación bárbara, una **vulneración de derechos laborales** atroz, no se pueden enfermar. (Entrevista 5, trabajadora del dispositivo 2785, 25/08/2022).

Ya casi llegando a 7 años y medio, 8 años de atención continua (...) nunca hubo una intermitencia en la atención telefónica. **Con un costo: emocional, de salud mental** de las compañeras, digo no es fácil mantener estos dispositivos 24 horas, la

coordinación del equipo atención telefónica netamente está abocado a que eso funcione, eso se evalúa en el momento la sobrecarga laboral las intervenciones que se hacen, como ingresan situaciones y demás. *(Entrevista 6, trabajadora del dispositivo Línea 148, 28/05/2024).*

Claramente los equipos que trabajamos con poblaciones vulnerables también somos los **equipos vulnerados** dentro de del Ejecutivo *(Entrevista 7, trabajadora del dispositivo Línea 148, 11/06/2024)*

Un problema es **la precarización de los profesionales** que tienen que dar respuestas y garantizar la atención en los diferentes espacios. Porque una cosa son los profesionales del Poder Judicial y otra cosa los profesionales del Ejecutivo y dentro del Ejecutivo los profesionales de salud, los profesionales de Desarrollo Social, hay muchísima diferencia en condiciones laborales, en salario y demás. *(Entrevista 8, trabajadora del dispositivo DAV, 29/08/2022)*

### **La Falta de Refugios**

Un tercer elemento está relacionado a una exigencia puntual que aparece en todas las entrevistas y cuenta con un largo historial de promesas incumplidas por parte de cada una de las gestiones a cargo del sistema de protección integral contra la violencia de género: los refugios. En la provincia de Neuquén, para el año 2019, hay tres refugios habilitados: el provincial de Neuquén y dos municipales en Las Lajas y Cutral Co. Los de Aluminé y Rincón de los Sauces no están en funcionamiento por falta de personal y presupuesto. En Chos Malal existe el terreno adjudicado, pero sin construcción del edificio y hacia final de ese año, recién, se inaugura el de Villa La Angostura. En 2019, el único refugio con alcance provincial ubicado en la ciudad de Neuquén cuenta con 32 plazas para una población de 184.000 mujeres y sus hijxs, es decir, una plaza por cada 5.750 mujeres (La Izquierda Diario, 2/11/2020). Según el gobernador de la provincia por entonces, Omar Gutiérrez, ese año comenzaba la construcción del segundo refugio (Diario Río Negro, 25/11/2019). Mientras escribimos estas líneas en 2024 se inaugura ese edificio, que cuenta únicamente con dos habitaciones. Así manifiestan su preocupación las trabajadoras:

**Nosotros necesitamos hoy que haya cinco refugios más en Neuquén** sin duda, lo recontra necesitamos ahora. *(Entrevista 7, trabajadora del dispositivo Línea 148,*

11/06/2024)

El Ministerio tiene que **habilitar otros refugios** y no lo ha hecho. (*Entrevista 8, trabajadora del dispositivo DAV, 29/08/2022*)

Otro tema: el refugio, es preocupante como política pública también, **no alcanza**. (*Entrevista 4, trabajadora del dispositivo 2785, 25/08/2022*)

Hoy por hoy tenemos un refugio para mujeres, tenemos refugios para varones en situación de calle, pero **no tenemos refugios para mujeres en situación de calle**, entendido que es la población más vulnerable, la más expuesta a la violencia y que para conseguir un lugar donde dormir se termina apelando al recurso de la prostitución. (*Entrevista 6, trabajadora del dispositivo Línea 148, 28/05/2024*)

### **La Falta de Presupuesto para Garantizar las Prestaciones Sociales que Estipula la Ley**

Un obstáculo difícil de sortear es la insuficiente asistencia económica directa a las víctimas, que la ley denomina prestaciones sociales. En 2018, la prestación que hace el gobierno provincial oscila entre los \$6.000 y \$8.000 (Diario Rio Negro, 25/11/2019), y está destinada para quienes necesiten salir de la casa que cohabitan con su agresor, frente a la falta de plazas suficientes en los refugios. Este monto para 2023 apenas llegaba a los \$35.000, ni más ni menos que en la provincia de Vaca Muerta (Diario Rio Negro, 25/11/2019). El programa nacional ACOMPAÑAR no existe al momento del recorte temporal, pero, sólo a modo de ejemplo, luego de su discontinuidad en 2024, estipula el acceso a un salario mínimo (al momento de publicación de la presente tesina de \$271.000) por seis meses. Con estos datos actuales intentamos graficar que se trata de prestaciones absolutamente insuficientes y que su aumento oscila discrecionalmente según decisión del Ejecutivo, siendo siempre una variable de ajuste a la orden del día de los gobiernos nacional y provincial. Las trabajadoras lo confirman (incluso con enojo).

**No se pueden garantizar los recursos económicos**, materiales e institucionales para poder, no sé si que las mujeres tengan una vida digna, porque con un módulo de alimentos o dos bonos de gas no tienen una vida digna, pero poder sobrellevar de alguna manera lo que las atraviesa. (*Entrevista 5, trabajadora del dispositivo 2785, 25/08/2022*)

Yo toda la vida, desde que trabajo, que **pongo muchas cosas personales**. Y acá

tampoco lo cuestionamos, ya a ésta altura, nos molesta, si nos sigue haciendo ruido, el trabajo supera esta cosa de voy a esperar a que el Ministerio me dé, no, no espero nada, no quiero nada. *(Entrevista 4, trabajadora del dispositivo 2785, 25/08/2022)*

Nosotras le tendríamos que estar gestionando todo, para eso está la ley y no les tenemos que estar diciendo “andate al Centro de Promoción Comunitaria” o “fíjate en la Comisión Vecinal **a ver si podés conseguir bonos**”. *(Entrevista 5, trabajadora del dispositivo 2785, 25/08/2022)*

### **La Falta de Otras Ayudas y Asistencias Contempladas por la Ley.**

Se trata de la responsabilidad estatal de garantizar capacitaciones laborales, líneas de crédito, oportunidades laborales a partir de convenios con distintas entidades, acceso a asesoramiento jurídico y psicológico, entre otras. Estas últimas muchísimo más lejanas a lo que cotidianamente pueden realmente ofrecer los dispositivos.

Lo que ya ni siquiera da vuelta es el Ministerio de Trabajo, que en la ley se menciona la capacitación como para que la mujer después pueda tener una salida laboral y garantizar un sueldo, un salario. Eso, olvídate, **no existe**. *(Entrevista 5, trabajadora del dispositivo 2785, 25/08/2022)*

Yo lo que quiero decir es que **el Estado no tiene una tensión por involucrar a esas mujeres en programas de emancipación**. O sea, vos podés elegir, pero bueno, al Servicio vienen esas capacitaciones para hacer pestañas.... no están pensadas para mujeres que han atravesado contexto de violencia. *(Entrevista 4, trabajadora del dispositivo 2785, 25/08/2022)*

Este último elemento es un generador de “tensiones” entre las posibilidades de reparación, rehabilitación y protección, que no cuentan con presupuesto, que el Estado minimiza y desprecia de la legislación que salió de sus propias instituciones, para luego hacer aparecer respuestas supuestamente “efectivistas”, siempre punitivas.

Esto tiene consecuencias a diferentes niveles porque, por un lado, se omite que, a mayor precarización de las condiciones materiales para sostener la vida, más aumentan las violencias, y a mayor aumento de violencias, más se refuerza un sistema de criminalización que castiga selectivamente a las vidas más precarizadas

por este. (Draper, 2024, p. 27)

Como señala una de las trabajadoras, el Estado no tiene intenciones en que las mujeres se emancipen, porque eso implicaría atentar contra sus propios intereses para el normal funcionamiento del sistema capitalista. Veamos esto a partir de un pasaje de Pitch (2009) que señala:

La noción de víctima tiene estas características, que la distinguen de la noción, muy en boga precedentemente, de oprimido: se es víctima de alguien o de algo que es fácilmente identificable, al que es posible imputar la responsabilidad de nuestra victimización; se es víctima por haber sufrido un daño evidente y mensurable, antes que los efectos difusos de una condición generalizada; (...) en síntesis la victimización es más un evento que una característica que afecta toda nuestra biografía. (p. 67)

Este pasaje describe muy bien que el objetivo de la intervención estatal es atender el emergente de aquel evento y no cuestionar las características que moldean nuestras biografías. Esto último es atentar contra los intereses de autopreservación del sistema capitalista. Es así, que la práctica extendida de intervención sobre cada evento particular, muchas veces conduce a una impotencia que recae sobre las espaldas de quienes están al frente de esa atención cotidiana, presionadas por dar una respuesta que al menos resuelva qué hacer con el agresor si eso es lo único que, en última instancia, pueda hacer que la mujer deje atrás una vida de violencia. Esa tensión está latente a lo largo de las entrevistas y depende de quienes trabajan en estos dispositivos, hacerse de herramientas para resistir la resignación a los virajes punitivos.

**Yo no puedo pensarlas como víctimas**, las pienso como protagonistas de su propia realidad, a partir de que dejan de estar con ésta persona que las agredió, que ejerció violencia hacia ellas y hacia sus hijos e incluso algunas hacia toda su familia. *(Entrevista 4, trabajadora del dispositivo 2785, 25/08/2022)*

**Las mujeres nos estamos empoderando más** y sabemos que lo vamos a tirar [al patriarcado], pero bueno, nos va a llevar muchísimo tiempo y sabemos que, del otro lado, vamos a tener algún tipo de represalia. Nos van a seguir violentando porque

la violencia va a estar hasta que no haya algún cambio social, obviamente socioeconómico, político, etcétera. (*Entrevista 5, trabajadora del dispositivo 2785, 25/08/2022*)

Después del “NI Una Menos” hubo todo un movimiento, un auge de miradas, de que las mujeres empezaron a decir, **“a mí no me tenés que matar porque soy mujer”**. O sea, no me tenés que hacer nada porque soy mujer. (*Entrevista 4, trabajadora del dispositivo 2785, 25/08/2022*).

Resulta interesante que quienes atienden a esas mujeres planteen no poder verlas como víctima, contrariamente a como las mira el Estado y la política pública que ellas como trabajadoras deben implementar. En el segundo testimonio aparece la idea de empoderamiento, que está mucho más ligada a los cambios sociales y subjetivos que forja el “NiUnaMenos” y vimos en capítulos anteriores, que a las intenciones del Estado. E incluso, también, a las herramientas con las que verdaderamente cuentan estas mujeres que acuden en busca de asistencia para llevar esa afirmación a la realidad. Con esto se vuelve evidente la fragmentación y la incoherencia que caracterizan el proceso de políticas públicas y, en este caso, se cristaliza en el personal de Estado.

### ***Tercera Imagen. El Castigo como Respuesta***

Entre las entrevistas a las trabajadoras descubrimos un ángulo diferente al de las diputadas en relación a la mirada que tienen sobre el varón: el castigo como respuesta no está en el centro porque hay una comprensión más profunda de la complejidad de las situaciones de violencia de género. Tratan de pensar en términos de problemas sociales y no de delito, lo que permite sortear más fácilmente la respuesta penal como la privilegiada. Como señala Pitch (1995) “construir un problema en términos de delito implica considerar que la respuesta penal es la más adecuada. Pero ¿adecuada con respecto a qué objetivos?” (p. 135). Cuando les preguntamos, no lo dudan, la mayoría se declara antipunitivista.

**Nosotras no tenemos una visión punitivista en relación a este proceso.** Principalmente porque si partimos de que la sociedad tiene que ver con cuestiones culturales, en la cuestión de género, cómo se dan los vínculos, hay que hacer un laburo ahí, de trabajo, de pensar otros modos de vínculos. (*Entrevista 6, trabajadora del dispositivo Línea 148, 28/05/2024*)

**Desde Fiscalía nos han tratado de punitivistas, nada más alejado de nosotros.**

Nosotras entendemos que hay riesgo de femicidio, hay un choque entre el derecho penal y la justicia civil, que tiene que ver con la mirada preventiva que tenemos los equipos. Nosotros entendemos que hay un riesgo y estamos apelando a que esto se prevenga. *(Entrevista 7, trabajadora del dispositivo Línea 148, 11/06/2024)*

**Yo no sé si sirve meterlo al tipo en cana, porque muchas veces termina siendo peor,** creo que tendría que hacer un trabajo integral también con el varón.

*(Entrevista 5, trabajadora del dispositivo 2785, 25/08/2022)*

Para mí **no sirve en ningún caso hacer más cárceles,** hay que trabajar preventivamente. *(Entrevista 8, trabajadora del dispositivo DAV, 29/08/2022)*

Son interesantes los interrogantes que plantea Draper (2024) sobre cómo desplegar una creatividad superadora de aquella con la que pretende encerrarnos el sistema capitalista y patriarcal, especialmente desde una mirada de la justicia que sólo aparece cuando los hechos de violencia ya están consumados.

¿Se trata de encarcelar un pueblo entero o crear instancias para una profunda transformación de las relaciones materiales y sociales de un mundo que está siendo cada vez más violento e injusto? ¿Qué diferentes prácticas podemos desplegar para actuar colectivamente en situaciones de violencia? ¿Qué sentidos les podemos dar a las palabras justicia y responsabilización cuando las desvinculamos del sistema penal y su individualización para sentir las parte de una compleja malla de procesos y relaciones? (Draper, 2024, p. 107)

Dos de las entrevistadas, parecen ensayar una respuesta a estas preguntas aún sin conocerlas. Hicieron mención a proponer al varón (en situaciones de violencia de bajo riesgo) el cuidado de lxs hijxs como una forma de desnaturalizar que esa tarea es exclusiva de las mujeres y de responsabilizarlos a partir de la distribución de tareas que interpretan naturales a la mujer.

Se los dejaron a los varones, se los dejaron a su familia extensa. **El tipo como está criando, no tenía tiempo de ejercer violencia y no la jodió más,** estuvo genial, ahí salió redondito. *(Entrevista 4, trabajadora del dispositivo 2785, 25/08/2022)*

Y los varones están ajenos a eso, **tenemos que poder pensar en responsabilizar a los varones** que también participen de espacios de apoyo a la crianza, algo del orden de que tenés que estar obligado a hacer algo en lo que a vos te incomode la situación en la que estás, que no es no hacer nada. *(Entrevista 6, trabajadora del dispositivo Línea 148, 28/05/2024).*

En el otro extremo, una de las trabajadoras considera que el agresor es completamente consciente y su acción premeditada por lo que, proponerle “recapacitar” no alcanza a cambiar una actitud de largo arrastre en su vida. Pitch (1995) contempla dentro de los objetivos de los mecanismos de criminalización “la de la prevención general y especial; la del ordenamiento simbólico de los valores protegidos en una cierta colectividad; y la de un instrumento pedagógico” (p. 136), es decir, existe una interpretación extendida sobre la sanción que pone el foco en la prevención y en lo pedagógico. Aunque nos lo plantea con contradicciones, sostiene que la violencia envuelve el conjunto de la vida de aquel que violenta (y también de quien es violentada).

**Los violentos tienen que tener perpetua** y haber una sanción que les pese y que los asuste. *(Entrevista 4, trabajadora del dispositivo 2785, 25/08/2022)*

Sin embargo, es unánime la mirada sobre la falta de atención y trabajo con quien ejerce violencia (que en su mayoría abrumadora es el varón). En relación a las herramientas posibles para trabajar con ellos, desde su experiencia señalan varias: una de ellas relacionada a la asistencia de espacios de “deconstrucción” de prácticas violentas, que están condicionadas por historias de violencia previas.

El DAV es un dispositivo del ejecutivo para que los varones asistan voluntariamente, pero claramente **no es la mayor cantidad lo que llega**. Hoy es necesario que se puedan sugerir más y pensar como medida cautelar la asistencia a estos espacios. *(Entrevista 6, trabajadora del dispositivo Línea 148, 28/05/2024)*

Desde el DAV habíamos hecho un planteo, con esto de empezar a poner los varones en el centro de la escena, que también se piensen espacios de alojamiento alternativos para varones, porque si el varón no tiene a dónde ir, no tiene redes, no tiene digamos dónde quedarse, no puede quedarse durmiendo en una plaza. **El varón también tiene que ser sujeto de la política pública**. *(Entrevista 8, trabajadora del dispositivo DAV, 29/08/2022)*

**No hay políticas públicas pensadas para los hombres que ejercen violencia,**

porque está el DAV y, si bien funciona, tiene tantos requisitos para la admisión...  
(Entrevista 4, trabajadora del dispositivo 2785, 25/08/2022)

Estas miradas, como decimos más arriba, no anulan las opiniones sobre la necesidad de algunas respuestas de tipo sancionatorias por parte del Estado, porque consideran que la prevención no alcanza para ubicar al agresor, hacerlo consciente, del daño que está generando. Lamentablemente, como señala Pitch (2009),

En cuanto a la prevención en el campo de la desviación y de la criminalidad, hoy esta es entendida sobre todo como una serie de políticas tendientes a dificultar la comisión de delitos, antes que a mejorar las condiciones sociales. (p. 118)

Las consignas policiales y otras medidas cautelares son parte de este debate. Como recae sobre la mujer la responsabilidad de renovarlas, cuando una situación aumenta el riesgo la consigna policial es para la mujer y en general, la asistencia a los distintos organismos involucrados (de la Justicia, de Salud, de Desarrollo Social) son una responsabilidad de la mujer.

Al ser de protección, la ley recae sobre las mujeres, el botón antipánico, el rondín y demás. Y los varones, circulan libremente. Entonces este planteo: **por qué no disponerla sobre los varones o pensar otras medidas sobre los varones donde los responsabilicen.** (Entrevista 6, trabajadora del dispositivo Línea 148, 28/05/2024)

En una sola situación vi que le pusieran **consigna al varón**. La violencia que debe haber ejercido este tipo, para que le dieron la consigna a él. (Entrevista 5, trabajadora del dispositivo 2785, 25/08/2022)

La modificación de la práctica es muy sencilla, ¿dónde está el varón? vamos a **poner la consigna al varón**, que sea el varón en el que tenga que ver explicaciones, a dónde va, si va a trabajar, si no va, porque en la práctica los movimientos son muy sencillos de hacer. (Entrevista 7, trabajadora del dispositivo Línea 148, 11/06/2024)

#### ***Cuarta Imagen. El Rol del Personal del Estado***

La respuesta del personal ante las situaciones emergentes de la vida cotidiana no puede analizarse “invocando planes, modelos o proyectos preconcebidos, sino como

respuesta más o menos improvisada ante las condiciones extremas en las que se registran” (Álvarez Huwiler y Bonnet, 2022, p. 145). Desde este punto de vista, y como demuestran los testimonios anteriores, especialmente la falta de recursos y lo difícil de disponer de los elementos que la ley dice garantizar, expone a todo el personal estatal a situaciones de distinto tenor, cada día.

Nos resulta particularmente interesante una experiencia que comparten las trabajadoras de la Línea 148 en relación a una modificación del PUI para el trabajo al interior de su dispositivo, como una forma de ajustar una clasificación que consideran obsoleta para explicar la gravedad o particularidad de una situación.

Como línea empezamos a hablar de **situaciones de riesgo feminicidio**, codificarlas como tal, qué son esas situaciones donde decimos que son situaciones de “código A” pero, aun habiéndose agotado todas las instancias en el marco de la ley, aún sigue existiendo riesgo de vida. (*Entrevista 6, trabajadora del dispositivo Línea 148, 28/05/2024*)

Es importante cómo este ejemplo grafica que estas leyes son la base de la respuesta a un problema social extendido, entendido como problema público y bajo el consenso de ser de alta importancia para la sociedad. Pero, al mismo tiempo, genera readaptaciones del personal burocrático a los lineamientos establecidos, si considera que las herramientas para abordar un problema no son las adecuadas o son insuficientes. Nos parece que este testimonio permite ver que el propio personal readecua la clasificación del PUI “en los hechos”, considerando que el “código A” no alcanza para dar cuenta de la dimensión del peligro que corre la denunciante y entonces crea una nueva categoría, interna al dispositivo.

Ahora bien, como la legislación está pensada como un sistema integral de prevención contra la violencia de género, existen una multiplicidad de organismos, dispositivos y programas que intervienen al mismo tiempo. De esta forma, estos cambios o readecuaciones muchas veces operan en contra del “espíritu” que pregona el PUI para evitar la multiintervención o la reiteración de denuncias. Asimismo, en la discrepancia de clasificación sobre la gravedad que uno u otro dispositivo adjudican, se pone en juego toda clase de competencias, que van desde qué opinión es más legítima entre los organismos intervinientes, hasta el manejo de los recursos a los que cada dispositivo tiene acceso. Así se puede ver en lo que nos cuentan las entrevistadas:

Nos basamos en la ley para determinar los factores de riesgo, que algunas compañeras consideran que hay una situación *código B prioritario* y otras compañeras no, entonces **entre ese medio no podemos acordar**. (*Entrevista 5, trabajadora del dispositivo 2785, 25/08/2022*)

Eso va a funcionar en la medida que la línea 148, llame a la guardia 2785 y **le diga “tengo un código A y eso no se discute”**; va a servir cuando vayamos a las columnas vertebrales del protocolo que tiene que ver con la no revictimización y con el achicamiento de la ruta crítica. (*Entrevista 7, trabajadora del dispositivo Línea 148, 11/06/2024*)

Estos cortocircuitos, como señalamos, también expresan la fragmentación del aparato del estado capitalista (Álvarez Huwiler y Bonnet, 2022), que genera disputas por funciones superpuestas o por recursos -tanto humanos como de información- que provoca conflictos cotidianos entre el personal burocrático de distintos organismos, donde se ponen en juego también sus conocimientos y miradas personales sobre cómo intervenir.

Nos hablan a nosotras y tenemos cinco ingresos de riesgo femicidio, una codificación A. Al llegar el equipo a buscarla, cuando llegan la 2785 nos dice **“nosotros entendemos que es un código B, no lo vamos a ingresar al refugio”**, digo ahí tu criterio y mi criterio, seamos quienes seamos, lo que hacen es poner en mayor vulnerabilidad a la persona. (*Entrevista 7, trabajadora del dispositivo Línea 148, 11/06/2024*)

El recorte temporal contempla las situaciones que convivieron hasta 2019 pero este y otros cambios son parte de lo que las trabajadoras elaboraron como sugerencias en el cambio de múltiples mecanismos el PUI para su modificación a lo largo del año en el que este trabajo es presentado.

## **Reflexiones y Conclusiones. La Legislación en Materia de Violencia de Género como Proceso de Ensayo y Error del Estado Capitalista. El Desafío de una Mirada Crítica para Terminar con todas las Formas de Opresión**

Un feminismo que se plantee derrocar el orden capitalista-patriarcal y aspire a una sociedad liberada de todas las formas de opresión y explotación que hoy corroen las relaciones humanas no puede proponerse usar los métodos de los opresores para resolver las consecuencias deletéreas de esa opresión.  
(D'Atri, 2018)

A partir del trabajo realizado con la tesina estamos en condiciones de afirmar que existen elementos importantes para dar cuenta del objetivo central del trabajo: describir la principal respuesta estatal frente a la demanda del Movimiento de Mujeres y Feministas contra la violencia de género en la provincia de Neuquén, entre los años 2009-2019. Este recorrido contempla en detalle, además, los tres objetivos específicos de la tesina: el proceso de debate, sanción e implementación de las dos principales legislaciones en esta materia como son las Leyes N°2785 y N°2786, vigentes a partir de 2011 y que operan como marco normativo del conjunto de dispositivos y programas que enmarcan la política pública contra la violencia de género en la provincia.

Consideramos que, para comprender las características principales de esta legislación ha sido relevante recuperar la transición entre la lucha feminista de las décadas del '60 y '70 entendida como lucha contra la opresión patriarcal, al pasaje de la traducción de estas demandas a la lengua del derecho (Trebisacce, 2018), como una batalla nodal del neoliberalismo que empieza a azotar al mundo desde finales de los '70. Este cambio de paradigma del capitalismo, trae aparejados múltiples cambios en las formas de los Estados de pensar la confección de políticas públicas, que definimos como procesos de ensayo y error (Álvarez Huwiler y Bonnet, 2022), mecanismo que explicamos teóricamente y luego a partir de los testimonios de las entrevistas. Aquí nos explayamos en el rol del derecho como garante del movimiento libre de obstáculos de las relaciones de producción capitalistas (Pashukanis, 1976) y base para ocultar la desigualdad real que existe en las sociedades capitalistas en las que vivimos.

Asimismo, estos cambios internacionales reconfiguran las demandas del Movimiento de Mujeres y Feministas, ahora con un horizonte más acotado a la conquista de derechos y leyes de prevención, dejando de lado, en muchos casos, las perspectivas de cambio social.

Estos procesos que tienen lugar en todos los rincones del mundo, adquieren particularidades en nuestro país y, por eso, rastreamos los antecedentes desde los '70 hasta la sanción de la que consideramos una ley "bisagra" para el Movimiento de Mujeres y Feministas como es la Ley Nacional N°26485 sancionada en 2009. Sin embargo, es el "NiUnaMenos" el que seis años después visibiliza no sólo los alcances de esta legislación sino, también, sus límites, frente a los numerosos femicidios que ocurren en el país.

Con respecto al proceso de discusión y sanción de una legislación de prevención en materia de violencia de género, rastreamos que el Estado neuquino ya había ensayado una respuesta al problema que un grupo de mujeres venía poniendo en agenda: la violencia familiar. Ésta se había plasmado en 1997 con la Ley N°2212 y acorde a la época, la noción de violencia se limitaba al espacio de lo privado, desvinculada del entramado social, político económico que rodeaba a la víctima y en el que el Estado sólo intervenía ante la denuncia directa de la misma. Sin embargo, la sanción de la Ley N°26485 generó un nuevo contexto en el debate legislativo. Desde 2009, en la provincia de Neuquén se debatió qué hacer en relación a esta nueva legislación nacional hasta que, finalmente, en el año 2011 se sancionaron a nivel provincial las Leyes N°2785 y N°2786. El elemento clave en la etapa de discusión y sanción de las leyes fue la disyuntiva entre adherir a la ley nacional o sancionar leyes propias, preservando la vanguardista Ley N°2212 y dándole a la nueva legislación, una impronta local. Consideramos haber descrito densamente cómo y por qué la Legislatura terminó sancionando los dos textos provinciales, incorporando además lo que una de las diputadas señaló como "toque local": explicitando en el texto dos tipos de sanciones ante el incumplimiento de las medidas ordenadas por la justicia: una sanción monetaria y el arresto por cinco días ante el incumplimiento de las medidas cautelares estipuladas.

Con respecto al momento de la implementación, vimos cómo estas leyes con fuertes lineamientos de prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, sin embargo, relegan el aspecto preventivo en un plano de menor impacto. Los testimonios de las trabajadoras de los distintos dispositivos ponen luz sobre estos aspectos en el extenso apartado de la segunda imagen que construimos: el desfinanciamiento como límite. Allí las entrevistadas demuestran con sobrados ejemplos el déficit presupuestario

para la aplicación de las medidas de prevención contempladas en la ley por falta de asignación de recursos de todo tipo. También las diputadas reconocen este problema y ambos grupos coinciden en que la Ley N°2786 es menos que un “saludo a la bandera” desde el momento en que no sólo no cuenta con un protocolo de intervención y herramientas de implementación, sino ni siquiera presupuesto para su promoción (que incluye información acerca de todos los tipos de violencia existentes y el acceso a dispositivos de asesoramiento y asistencia).

Esta situación, por omisión, abona al mecanismo denominado de inflación legislativa, en el que la sanción de nuevas leyes -sin revisión del cumplimiento y/o el problema de las ya existentes- aparece como una supuesta salida superadora. En esa dinámica, se cuelan las respuestas punitivas que en apariencia resultan más efectivas y menos costosas para el Estado capitalista, frente a un problema estructural como el de la violencia de género, donde la mirada está puesta en el castigo como respuesta más que en las oportunidades de emancipación de las mujeres y víctimas de la violencia de género. No obstante, la idea de que el castigo es un medio adecuado para la resolución de conflictos (Pérez, 2021) no puede ser jamás una garantía de liberación de la violencia de género: no sólo para las mujeres, sino incluso si queremos pensar en la construcción de una sociedad libre de toda explotación y opresión. Esto último implica asumir, también desde las Ciencias Sociales, el desafío de pensar en qué mandatos, expectativas y exigencias sociales operan sobre los varones y la larga cadena de violencias que el sistema capitalista descarga sobre la mayoría de la humanidad.

Por otra parte, pudimos identificar que “los requerimientos de la reproducción capitalista se manifiestan ante el personal del estado como una diversidad de exigencias particulares, excesivas, conflictivas, a menudo antagónicas y siempre coyunturales” (Álvarez Huwiler y Bonnet, 2022, p. 135). Por lo que el aparato estatal no puede constituir un sistema coherente, unitario sino, por el contrario, se demuestra incoherente y fragmentado en permanente mutación. Por este motivo, es más claro que, la sanción de estas leyes no guarda coherencia ni con el accionar del Estado que las desfinancia, ni con el personal político que superpone legislaciones, ni con el personal burocrático que termina administrando -con los recursos que tiene y con su creatividad- la atención a esta problemática social. Estos sentidos tienen las imágenes que construimos en uno y otro grupo de entrevistadas, que muestran esta tensión permanente. Y esto ocurre así ya que “la violencia contra las mujeres, incluyendo la violencia sexual, se devela no como una alteración del orden social, sino como un engranaje que lo constituye” (D’Atri, 2018)

Nos gustaría recuperar una reflexión de bell hooks (2015): “si los hombres se muestran dispuestos a asumir una responsabilidad similar en la lucha feminista ejecutando las tareas que sean necesarias, las mujeres deberían confirmar su labor revolucionaria, reconociéndolos como camaradas de lucha” (p. 138). En este camino, creemos que las Ciencias Sociales deberían abonar a una mirada que piense el problema de la opresión desde una perspectiva integral, que la incorpore como un eslabón en la cadena de la explotación capitalista que padece la mayoría de la humanidad. Esa opresión se descarga con fuerza en las vidas de las mujeres, pero también de las identidades sexuales, raciales, étnicas y religiosas que habitan el mundo, y tantos otros grupos que padecen cotidianamente el látigo de la discriminación, la violencia y las vejaciones de todo tipo.

“Cuando el grito, como ruptura de silencio, es un acto colectivo, se crea un contexto en el que lo que enunciamos se dirige a movilizar lo que era pura impotencia para posibilitar otras lógicas e imaginar otros caminos” señala Draper (2024, p. 115). Unir voces individuales en un grito unísono, contundente, organizado y que levante una perspectiva que trascienda los límites posibles de este sistema irracional en el que casi la mitad de la humanidad vive en la pobreza (según los propios datos del Banco Mundial)<sup>19</sup>, mientras la actividad industrial -orientada para la ganancia capitalista- destruye el planeta a su paso.

Por eso, afirmamos que “lo personal es público. Pero *público no es, necesariamente, sinónimo de político*” (D’Atri, 2018) y nuestra mirada está puesta en el histórico “matrimonio capitalismo-patriarcado” (D’Atri, 2018) que nos plantea, de forma más urgente que nunca, repensar las estrategias dentro de este Movimiento de Mujeres y Feministas -hoy al calor de un nuevo gobierno que pregona la misoginia y la homofobia como ideologías de Estado-. Una pelea por arrancar al Estado capitalista el conjunto de derechos que nos corresponden, al tiempo que fortalecemos una estrategia para la emancipación total de toda explotación y opresión.

Quedan como interrogantes cuáles pueden ser los puntos de encuentro entre este poderoso Movimiento de Mujeres y Feministas y el despertar de la clase trabajadora que hace mover al mundo, que se proponga construir una verdadera alternativa a este sistema capitalista, que es el que demostró ser profundamente utópico. Una alianza poderosa en

---

<sup>19</sup> Así lo informan en el comunicado de prensa del 15 de octubre de 2024 titulada “Poner fin a la pobreza en la mitad del mundo podría llevar más de un siglo”

conjunto con todxs lxs oprimidxs que piense una sociedad donde la economía sea planificada en función de las necesidades de las mayorías. En la que la Universidad y el conocimiento que produce sean repensados en clave de aportar a esta transformación. Una nueva sociedad en la que la opresión no sea asociada a su nombre; una sociedad en la que conquistemos el pan, pero también las rosas: una sociedad en la que las mujeres no tengamos que volver a gritar jamás ¡Ni Una Menos!

## Referencias bibliográficas

- Alfieri, E. (2019). Las imágenes de la justicia penal en el movimiento de mujeres y feminista. *Actas de las II Jornadas de Estudios Sociales sobre Delito, Violencia y Policía: La seguridad en cuestión*. <https://noticias.unsam.edu.ar/wp-content/uploads/2020/10/Alfieri.pdf>
- Alfieri, E. (2021). *Feminismos y justicia penal: Análisis de los vínculos entre las presiones feministas, la lengua del derecho y la legislación penal, 2010–2019*. Ponencia presentada en las Jornadas Dimensiones Sociales de la Justicia Penal, Área de Sociología de la Justicia Penal, Universidad Nacional de La Plata.
- Alfieri, E. (2022). *Reclamos feministas, lengua del derecho y legislación penal: Abordaje de las tensiones entre feminismos y punitivismo en el proceso de construcción de la violencia de género como problema público*. Ponencia presentada en las X Jornadas de Trabajo sobre Historia Reciente, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional del Comahue.
- Álvarez, S. (1997). Articulación y transnacionalización de los feminismos latinoamericanos. *Debate Feminista*, 8(15), 114-170. Seminario PRIGEPP-FLACSO, Buenos Aires, Argentina. DOI: <https://doi.org/10.22201/cieg.2594066xe.1997.15.379>
- Álvarez Huwiler, L., y Bonnet, A. (2018). Ensayo y error. Un análisis marxista de las políticas públicas. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 63(233), 169-192. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2018.233.59461>
- Álvarez Huwiler, L., y Bonnet, A. (2022). *Crítica de las políticas públicas: Propuesta teórica y análisis de casos*. Prometeo.
- Anderson, C. W. (2003). *Public policymaking: An introduction*. Houghton Mifflin Company.
- bell, h. (2020). *Teoría feminista de los márgenes al centro*. Traficantes de Sueños.
- Bellucci, M., Luvece, C., Mariani, S., y Rofman, A. (2002). A manera de balance: La Subsecretaría de la Mujer en Argentina (1987-1990). *Seminario PRIGEPP – FLACSO* (Documento PRIGEPP, 2002). Buenos Aires, Argentina.
- Bernstein, E., y Molinari Tato, A. (2014). ¿Las políticas carcelarias representan la justicia de género? La trata de mujeres y los circuitos neoliberales del crimen, el sexo y

- los derechos. *Debate Feminista*, 50. [https://doi.org/10.1016/S0188-9478\(16\)30139-6](https://doi.org/10.1016/S0188-9478(16)30139-6)
- Blanke, B., Jürgens, U., y Kastendiek, H. (2017). Acerca de la reciente discusión marxista sobre el análisis de la forma y función del estado burgués. Reflexiones sobre la relación entre política y economía. En A. Bonnet y A. Piva (Eds.), *Estado y capital. El debate alemán sobre la derivación del Estado* (pp. 589-655). Herramienta.
- Blumer, H. (1971). Social problems as collective behavior. *Social Problems*, 18(3), 298-306. <https://doi.org/10.2307/799797>
- Bonifacio, J. L. (2011). *Protesta y organización: Los trabajadores desocupados en la provincia de Neuquén*. Editorial El Colectivo.
- Bonnet, A. (2015). *La insurrección como restauración: El kirchnerismo (2002–2015)*. Prometeo.
- Bregman, M., y D'Atri, A. (2024). Pan y Rosas: ¿Por qué nuestro feminismo es socialista? *Ideas de Izquierda*. <https://www.laizquierdadiario.com/Pan-y-Rosas-por-que-nuestro-feminismo-es-socialista>
- Brown, J. (2005). Movimiento de mujeres/feminismo/s: Tensiones y desafíos en la Argentina de los noventa. *Confluencia*, (5), 73-93.
- Burton, J. (2018). *A la neuquina: Un estudio sobre la militancia feminista no metropolitana por el derecho al aborto*. Universidad Nacional de San Martín.
- Burton, J. (2022). Abortos en la Patagonia: Una indagación sobre los acompañamientos socorristas de la región durante el primer semestre de 2020. *RevIISE: Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, 20, 13-27. Universidad Nacional de San Juan, Facultad de Ciencias Sociales, Instituto de Investigaciones Socio-Económicas
- Cano, V., y Trebisacce, C. (2021). Punitivismo. En S. Gamba y T. Diz (Coords.), *Nuevo diccionario de estudios de género y feminismos* (pp. 477-480). Editorial Biblos.
- Carrario, M., Ferreira, C., y Jara, M. de los Á. (2021). Entre resistencias y cambios: El tratamiento de la violencia contra las mujeres en la justicia de la provincia del Neuquén (Argentina). *La Aljaba*, segunda época, 25.
- Crespo, M., Blanco, M., y Salamanca Castro, A. (2007). El muestreo en la investigación cualitativa. *Nure Investigación*, 27, marzo/abril. <http://www.nureinvestigacion.es/OJS/index.php/nure/article/download/340/330>
- Cuello, N., y Disalvo, L. (2018). *Críticas a la razón punitiva: Insumos para seguir imaginando una vida junt\*s*. Ediciones Precarias.

- D'Atri, A. (2016). Patriarcado, crimen y castigo. *Ideas de Izquierda*.  
<https://www.laizquierdadiario.com/Patriarcado-crimen-y-castigo-181519>
- D'Atri, A. (2018). El agresor, los hombres y el patriarcado. *Ideas de Izquierda*.  
<https://www.laizquierdadiario.com/El-agresor-los-hombres-y-el-patriarcado>
- D'Atri, A. (2023). Apuntes provisorios sobre feminismo y Estado. *Ideas de Izquierda*.  
<https://www.laizquierdadiario.com/Apuntes-provisorios-sobre-feminismo-y-Estado>
- D'Atri, A., y Lif, L. (2013). La emancipación de las mujeres en tiempos de crisis mundial (I). *Ideas de Izquierda*. <https://www.laizquierdadiario.com/La-emancipacion-de-las-mujeres-en-tiempos-de-crisis-mundial-I>
- D'Atri, A., y Lif, L. (2013). La emancipación de las mujeres en tiempos de crisis mundial (II). *Ideas de Izquierda*. <https://www.laizquierdadiario.com/La-emancipacion-de-las-mujeres-en-tiempos-de-crisis-mundial-II>
- Daich, D. (2013). Género y violencia: El honor en la tramitación judicial de las lesiones. *Dilemas: Revista de Estudios de Conflicto e Controle Social*, 6(1), 103-126.
- Daich, D., y Tarducci, M. (2018). De feminismos y violencias: Recuperar la historicidad de las luchas para enfrentar nuevos desafíos. En D. Daich y M. Tarducci (Comps.), *Mujeres y feminismos en movimiento* (pp. 75-98). Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras.
- Daich, D., y Varela, C. (2020). En la encrucijada: Feminismos y poder punitivo. En D. Daich y C. Varela (Coords.), *Los feminismos en la encrucijada* (pp. 9-20). Editorial Bulbos.
- Daich, D., y Varela, C. (2020). El derecho penal en la mira. *Revista Anfibia*.  
<https://www.revistaanfibia.com/derecho-penal-en-la-mira>
- Dal Maso, J. (2016). *El marxismo de Gramsci: Notas de lectura sobre los cuadernos de la cárcel*. Ediciones IPS.
- Davis, A. Y. (2022). *Mujeres, raza y clase*. Akal.
- De Miguel, A. (2005). La construcción de un marco feminista de interpretación: La violencia de género. *Cuadernos de Trabajo Social*, 18, 231-248.
- De Sousa Minayo, M. C. (2009). Fase de análisis del material cualitativo. En M. C. De Sousa Minayo, *La artesanía de la investigación cualitativa* (pp. 247-294). Lugar Editorial.
- Draper, S. (2024). *Libres y sin miedo: horizontes feministas para construir otros sentidos de justicia*. Tinta Limón.

- Fals Borda, O. (1978). *Por la praxis: El problema de cómo investigar la realidad para transformarla*. Federación para el Análisis de la Realidad Colombiana (FUNDABCO).
- Fals Borda, O. (2009). *Cómo investigar la realidad para transformarla*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores; CLACSO.
- Fals Borda, O. (2013). *Ciencia, compromiso y cambio social: Antología*. Editorial El Colectivo.
- Fraser, N. (2008). La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación. *Revista de Trabajo*, 4(6), 83-99.
- Fraser, N. (2009). El feminismo, el capitalismo y la astucia de la historia. *New Left Review*, (56), 87-104.
- Fraser, N. (2017). *El final del neoliberalismo progresista*. <https://www.sinpermiso.info/textos/el-final-del-neoliberalismo-progresista>
- García, C. T., y Valdivieso, M. (2005). Una aproximación al movimiento de mujeres en América Latina: De los grupos de autoconciencia a las redes nacionales y transnacionales. CLACSO. <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/osal/20110318071025/4GarciaValdivieso.pdf>
- Giaretto, M., Alfieri, E., Zapata, Y., Menéndez Brunetta, L., y Mancuso, C. (2023). *Estado y violencias: Conflictos sociales y políticas públicas en territorios norpatagónicos (2009-2019)*. Publifadecs.
- Giaretto, M., y Bonnet, A. (2023). Pashukanis, la crítica de la forma jurídica y la lucha política cotidiana. *Dialéctica: Revista de filosofía y teoría social*, 32.
- Giménez, M. (2019). Mujeres, clase y política identitaria: Reflexiones sobre el feminismo y su futuro. *La Izquierda Diario*. <https://www.laizquierdadiario.com/Mujeres-clase-y-politica-identitaria-Reflexiones-sobre-el-feminismo-y-su-futuro#nb2-25>
- González, M. G. (Comp.). (2016). *Violencia contra las mujeres, discurso y justicia*. EDULP.
- Gramajo, S. A. (2014). *¿Voluntad legislativa y/o deficiencia ejecutiva? Un análisis de la aplicación de las leyes de protección, sanción y erradicación de violencia familiar y hacia la mujer de la ciudad de Neuquén - República Argentina (Tesis doctoral)*. Facultad de Trabajo Social, Programa de Doctorado en Mediación e Intervención Social, Universidad de Murcia
- Guber, R. (2001). *La etnografía, método, campo y reflexividad*. Grupo Editorial Norma.

- Gusfield, J. (2014). *La cultura de los problemas públicos*. Siglo XXI.
- Gutiérrez, M. A. (2019, junio 26). Marea verde: La construcción de las luchas feministas en Argentina. La Tinta. <https://latinta.com.ar/2019/06/26/marea-verde-construccion-luchas-feministas-argentina>
- Hirsch, J. (2017). El aparato de estado y la reproducción social: Elementos de una teoría del estado burgués. En A. Bonnet y A. Piva (Eds.), *Estado y capital. El debate alemán sobre la derivación del Estado* (pp. 401-439). Ediciones Herramienta.
- Hirsch, J. (2001). ¿Qué significa Estado? Reflexiones acerca de la teoría del estado capitalista. En *El Estado nacional de competencia. Estado, democracia y política en el capitalismo global*. Universidad Autónoma Metropolitana.
- Izaguirre, I. (2003). Algunos ejes teóricos-metodológicos en el estudio del conflicto social. En *Movimientos sociales y conflicto en América Latina* (Cap. 5). CLACSO.
- Kan, L. M., Maulbeck, B. F., y Wallace, A. (2018). Informe Global Resources Report 2015-2016 [Versión en español]. [https://lgbtfunders.org/wp-content/uploads/2018/02/2015-2016-GRR-Spanish\\_Final-1.pdf](https://lgbtfunders.org/wp-content/uploads/2018/02/2015-2016-GRR-Spanish_Final-1.pdf)
- Kollontai, A. (1911). Las relaciones sexuales y la lucha de clases. Marxists.org. <https://www.marxists.org/espanol/kollontai/1911/001.htm>
- Lenin, I. (2019). *El estado y la revolución*. Ediciones IPS.
- Maiello, M. (2024). Apuntes sobre la lucha de ideologías más allá de la Restauración burguesa. *Ideas de Izquierda*. <https://www.laizquierdadiario.com/Apuntes-sobre-la-lucha-de-ideologias-mas-alla-de-la-Restauracion-burguesa>
- Manso, N. (2019). Escraches en redes sociales: Nociones de (in)justicia en torno a las denuncias sobre violencias de género. En *XIII Jornadas de Sociología*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Marradi, A., Archenti, N., y Piovani, J. I. (2007). *Metodología de las ciencias sociales*. EMECE.
- Martine, E. (2022). Vaca Muerta: Ilusión, saqueo y transición. *Ideas de Izquierda* <https://www.laizquierdadiario.com/Vaca-Muerta-ilusion-saqueo-y-transicion>
- Martínez-Salgado, C. (2011). El muestreo en investigación cualitativa: Principios básicos y algunas controversias. <https://www.scielo.br/j/csc/a/VgFnXGmqhGHNMBsv4h76tyg/>
- Marx, K. (2023). *El manifiesto comunista*. Ediciones IPS.

- Matus, A., Burton, J., y Isasi, D. (2012). Organizaciones de mujeres, feministas, lésbicas y colectivos trans en el Alto Valle: Un mapeo preliminar. En *VII Jornadas de Sociología de la UNLP*, 5-7 de diciembre, La Plata, Argentina. Memoria Académica.  
[http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.2081/ev.2081.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.2081/ev.2081.pdf)
- Meiksins Wood, E. (1995). *Democracia contra capitalismo*. Siglo XXI.
- Mendizábal, N. (2006). Los componentes del diseño flexible. En I. Vasilachis de Gialdino (Coord.), *Estrategias de investigación cualitativa* (pp. 65-103). Gedisa.
- Montero, J. (2015). Desmitificando la voluntad punitivista del feminismo. En *XI Jornadas de Sociología*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- O'Donnell, G. (1978). Apuntes para una teoría del Estado. *Revista Mexicana de Sociología*, 4(40), 1157-1199.
- Oszlak, O., y O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2(4).
- Pashukanis, E. (1976). *Teoría general del derecho y marxismo*. Labor.
- Peralta, G. (2021). *Movimiento feminista, de mujeres y disidencias sexo-genéricas en Alto Valle de Río Negro y Neuquén: Mapeo de organizaciones y construcción de reivindicaciones*. En V Jornadas Internacionales de Estudios de América Latina y El Caribe. Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, Universidad de Buenos Aires.
- Pérez, M. (2021). Abolicionismo penal y utopías del presente: Más allá del castigo penal como respuesta a la violencia de género. En *Violencias sexuales, género y sistema penal: Miradas actuales sobre problemas estructurales*. Editores del Sur.
- Petrucelli, A. (2015). *Docentes y piqueteros: De la huelga de ATEN a la pueblada de Cutral Có*. Ediciones con doble zeta.
- Piva, A. (2012). Burocracia y teoría marxista del Estado. *Intersticios. Revista Sociología del Pensamiento Crítico*, 6(2).
- Pitch, T. (1995). ¿Mejor los jinetes que los caballos? El uso del potencial simbólico de la justicia penal por parte de los actores en conflicto. En T. Pitch, *Responsabilidades limitadas: Actores, conflictos y justicia penal* (pp. 125-159). Ad-Hoc.
- Pitch, T. (2003). *Responsabilidades limitadas*. Ad-Hoc.
- Pitch, T. (2009). *La sociedad de la prevención*. Ad-Hoc.

- Pitch, T. (2010). Sexo y género de y en el derecho: El feminismo jurídico. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 44. Universidad de Camerino.
- Pitch, T. (2020). Feminismo punitivo. En D. Daich y C. Varela (Coords.), *Los feminismos en la encrucijada del punitivismo* (pp. 21-32). Editorial Biblos.
- Reynoso, M. (2011). *Colectiva Feminista La Revuelta: Una bio-genealogía*. Herramienta.
- Sautu, R. (2003). *Todo es teoría: Objetivos y métodos de investigación*. Ediciones Lumiere.
- Selltiz, C., Jahoda, M., Deutsch, M., y Cook, S. W. (1969). *Métodos de investigación en las relaciones sociales*. Ediciones Rialp.
- Stewart, L. (s.f.). *Análisis de documentos: Cómo analizar datos textuales para la investigación*. ATLAS.ti. <https://atlasti.com/es/research-hub/analisis-de-documentos>
- Stewart, L. (s.f.). *El muestreo intencional en la investigación cualitativa*. ATLAS.ti. <https://atlasti.com/es/research-hub/muestreo-intencional>
- Tarducci, M., Trebisacce, C., y Grammatico, K. (2019). *Cuando el feminismo era mala palabra: Algunas experiencias del feminismo porteño*. Espacio Editorial.
- Trebisacce (2020) El feminismo es el lado B del Estado / Entrevistada por Agustina Paz Frontera. Latfem. <https://latfem.org/catalina-trebisacce-el-feminismo-es-el-lado-b-del-estado/>
- Varela, C., y Trebisacce, C. (2020). Notas epistemológicas en torno a la política de cifras de la violencia contra las mujeres.
- Vasilachis de Gialdino, I. (2007). *Estrategias de investigación cualitativa*. Gedisa.
- Vogel, L. (2024). *El marxismo y la opresión de las mujeres: Historia de una teoría unitaria*. Ediciones IPS.
- Wirth, M. (2017). Acerca de la crítica de la teoría del capitalismo monopolista de Estado. En A. Bonnet y A. Piva (Eds.), *Estado y capital: El debate alemán sobre la derivación del Estado* (pp. 401-439). Ediciones Herramienta.

## **Fuentes citadas**

### **Artículos periodísticos**

- D'Atri, A. (21 de diciembre de 2018). Ni feminismo carcelario ni escraches como estrategia: Cómo combatir la violencia patriarcal. *La Izquierda Diario*.

<https://www.laizquierdadiario.com/Ni-feminismo-carcelario-ni-esrachas-como-estrategia-como-combatir-la-violencia-patriarcal>

Fraser, N. (29 de marzo de 2017). Entrevista. Nancy Fraser: el feminismo del 99 % y la era Trump. *La Izquierda Diario*. <https://www.laizquierdadiario.com/Nancy-Fraser-el-feminismo-del-99-y-la-era-Trump>

Loncopan Berti, L. (13 de mayo de 2023). \$35.000: la ínfima ayuda que reciben las víctimas de violencia de género para alquilar en Neuquén. *Río Negro*. <https://www.rionegro.com.ar/politica/35-000-la-infima-ayuda-que-reciben-las-victimas-de-violencia-de-genero-para-alquilar-en-neuquen-2906885/>

Ortega, L., y Pérez, J. (22 de agosto de 2024). Deuda, FMI y extractivismo: Un debate con el programa del peronismo para la crisis. *La Izquierda Diario*. <https://www.laizquierdadiario.com/Deuda-FMI-y-extractivismo-un-debate-con-el-programa-del-peronismo-para-la-crisis>

Río Negro. (25 de noviembre de 2019). Refugios de mujeres en Neuquén: entre el reclamo y las nuevas construcciones. *Río Negro*. <https://www.rionegro.com.ar/refugios-de-mujeres-en-neuquen-entre-el-reclamo-y-las-nuevas-construcciones-1181010/>

Sohr, O., y Slipczuk, M. (24 de septiembre de 2018). El gobierno hizo nueve de los 36 refugios para mujeres víctimas de violencia de género que planificó. *Chequeado*. <https://chequeado.com/el-explicador/el-gobierno-hizo-nueve-de-los-36-refugios-para-mujeres-victimas-de-violencia-de-genero-que-planifico/>

## **Informes**

Banco Mundial. (2024, octubre 15). Poner fin a la pobreza en la mitad del mundo podría llevar más de un siglo [Comunicado de prensa]. <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2024/10/15/ending-poverty-for-half-the-world-could-take-more-than-a-century>

Funders for LGBTQ Issues. (2018). *Informe de recursos globales 2015/2016*. [https://lgbtfunders.org/wp-content/uploads/2018/02/2015-2016-GRR-Spanish\\_Final-1.pdf](https://lgbtfunders.org/wp-content/uploads/2018/02/2015-2016-GRR-Spanish_Final-1.pdf)

Naciones Unidas. (s.f.). *Igualdad de género*. <https://www.un.org/es/global-issues/gender-equality>

Observatorio Social de Género. (2020, septiembre 2). El único refugio provincial de mujeres de Neuquén en malas condiciones. *La Izquierda Diario*.

<https://www.laizquierdadiario.com/El-unico-refugio-provincial-de-mujeres-de-Neuquen-en-malas-condiciones>

RAADH, Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos del MERCOSUR. (2018). *Manual pedagógico sobre el uso del lenguaje inclusivo y no sexista*. Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH). <https://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2018/11/IPPDH-MERCOSUR-RAADH-Manual-Lenguaje-no-sexista.pdf>

Registro Nacional de Femicidios de la Justicia Argentina (RNFJA). (2021). *Informe de la Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*. <https://www.csjn.gov.ar/omrecopilacion/omfemicidio/mapafemicidioaaaa.html?i dAnio=2021>

### **Legislación**

Ley 23179 de 1985. Convención para la Eliminación de toda forma de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW). 8 de mayo de 1985. B. O. 25690

Ley 26364 de 2008. Prevención y sanción de la trata de personas y asistencia a sus víctimas. 29 de abril de 2008. B. O. 31395

Ley 26485 de 2009. Ley de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los Ámbitos en que Desarrollen sus Relaciones Interpersonales. 11 de marzo de 2009. B. O. 31632

Ley 2785 de 2011. Régimen de Protección Integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia familiar. Provincia de Neuquén. 27 de noviembre de 2011. B.O. 3280

Ley 2786 de 2011. Ley de Protección Integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia familiar. Provincia de Neuquén. 27 de noviembre de 2011. B. O. 3280

Ley 26791 de 2012. Modificación del Código Penal sobre los delitos contra la vida, la integridad física y la libertad. 14 de noviembre de 2012. B.O. 32543

Ley 26842 de 2012. Prevención y sanción de la trata de personas y asistencia a sus víctimas: Modificación de la Ley 26.364. 19 de diciembre de 2012. B. O. 32550

Ley 27499 de 2018. Ley Micaela de capacitación obligatoria en género para todas las personas que integran los tres poderes del Estado. 19 de diciembre de 2018. B. O. 34031

Ley N°3201 de 2019. Adopción de la Ley Micaela de capacitación obligatoria en género para todos los niveles del Estado provincial. 2 de julio de 2019. B.O. 3697

### **Páginas Web**

Universidad Católica Luis Amigó. (s.f.). *Cápsula N°45: Epígrafe*.  
[https://www.funlam.edu.co/uploads/fondoeditorial/676\\_45\\_Epigrafe.pdf](https://www.funlam.edu.co/uploads/fondoeditorial/676_45_Epigrafe.pdf)