

¿QUIÉN PAGA POR LOS DERECHOS EN LAS PROVINCIAS ARGENTINAS?

EL CASO DE LAS LEYES DE VIOLENCIA FAMILIAR *

CATALINA SMULOVITZ**

I. Introducción

La protección de derechos no es gratuita. A fin de garantizar su implementación los estados deben destinar recursos para financiar un aparato burocrático que haga posible su cumplimiento. Necesitan dinero para financiar el funcionamiento de un poder judicial con personal suficiente e idóneo, oficinas dispersas en el territorio, policías con capacidad operativa y también para pagar servicios de asistencia, refugios, así como hospitales, escuelas y cárceles. En otras palabras, necesitan recolectar impuestos que les permitan implementar los derechos y normas que en algún momento sancionaron. Decir que la protección de derechos tiene costos económicos no es un comentario novedoso ni controvertido. En su clásico libro *El costo de los derechos*, Stephen Holmes y Cass Sunstein (Holmes y Sunstein, 2011) presentaron contundentes argumentos mostrando que la implementación de derechos depende no solo de la letra de la ley o de las decisiones de los jueces sino también de la forma en que las autoridades políticas asignan y ejecutan fondos para llevarlos a cabo. Este tipo de análisis debería ser parte de cualquier estudio sobre implementación de normas legales más allá de su contenido. Sin embargo, la literatura empírica sobre protección de derechos suele dejar de lado esta dimensión del problema. A fin de subsanar este déficit, el presente trabajo analiza cómo los estados provinciales argentinos asignan y gastan recursos para garantizar la protección e implementación de derechos que sus leyes prometen. En particular, analiza la forma en que las provincias asignan y gastan recursos para proteger derechos prometidos por las leyes de violencia familiar que sancionaron entre 1992 y 2009 (Smulovitz, 2015).

Este artículo es parte de un estudio más amplio acerca de la heterogeneidad en la protección de derechos a lo largo del territorio en la Argentina. En etapas previas mostré que las promesas legales¹ que hacen las provincias respecto de qué y cómo

* Agradezco la diligente y rigurosa asistencia de investigación de Emilia Siminson, Valentín Figueroa y Alfonsina Bagnarelli. Por supuesto, los errores siguen siendo míos.

** UTDT - Conicet. smulovitz@utdt.edu

¹ Las leyes pueden ser entendidas como "promesas legales" en tanto implican el compromiso de un estado por garantizar, eventualmente hasta con el uso de la coacción, la ocurrencia o prohibición de conductas que ellas especifican.

protegen un derecho varían entre distritos (Smulovitz, 2015) y que el tipo de defensa pública que proveen y las condiciones de acceso a la misma también varían entre jurisdicciones (Smulovitz, en prensa). En este trabajo analizo un aspecto complementario del problema, a saber: a) la magnitud de los recursos económicos que las provincias ejecutan para garantizar los derechos que se comprometieron proteger, y b) los factores que determinan cómo los distritos deciden dichas asignaciones. El primer punto (a) evalúa si las diferencias en la forma en que las provincias prometen derechos y proveen defensa pública también se registran en la asignación de recursos económicos para implementar leyes. El punto (b) analiza qué factores explican la forma en que las provincias asignan estos recursos. El trabajo se inscribe dentro de dos importantes discusiones conceptuales. Dialoga con la literatura que analiza las consecuencias que el diseño institucional federal tiene en las políticas públicas (Chappell y Curtin, 2012; Obinger, 2005) y con la literatura que sostiene que los derechos tienen costos y que su implementación no es gratuita. La hipótesis general del trabajo es que las diferencias en las promesas legales y en los gastos que hacen las provincias para garantizar su implementación son producto de la interacción entre la estructura institucional del federalismo argentino y la dinámica política provincial que esa configuración institucional habilita.

El plan del trabajo es el siguiente. La sección que sigue considera los vínculos entre federalismo y heterogeneidad legal. La tercera elabora algunos de los fundamentos que explican por qué los derechos tienen costos y analiza el vínculo entre recursos económicos y protección legal. El cuarto apartado considera la legislación provincial argentina sobre violencia familiar y la heterogeneidad legal existente. El quinto mide el esfuerzo económico que realizan las provincias para implementar estas leyes y su composición, y el sexto analiza los factores que explican dichos esfuerzos así como sus diferencias. Finalmente, el último apartado avanza una serie de conclusiones a partir de los resultados obtenidos en el estudio.

II. Federalismo, gasto y protección desigual

Diversos estudios empíricos han mostrado que la protección de derechos varía no solo entre grupos sociales sino también entre jurisdicciones (O'Donnell, 1993; Dulitzky, 2007). Así por ejemplo, mientras en algunas provincias la provisión de defensa pública es amplia y los requisitos para su uso poco exigentes, en otras los defensores son escasos y los requisitos para su uso restrictivos (Smulovitz, en prensa). En otro trabajo mostré que algunas provincias definen el contenido de los derechos a proteger en forma generosa, mientras que otras lo hacen en forma restrictiva (Smulovitz, 2015). Un corolario que se desprende de esos estudios es que la desigualdad en la protección de derechos depende no solo de las diferencias sociales y de ingreso entre los actores sociales, sino también de su localización geográfica. Actores con más recursos, pero localizados en provincias que definieron a sus leyes en forma estrecha y poco generosa, pueden aspirar a menores protecciones que actores también poderosos, pero localizados en provincias que definieron el contenido de sus leyes en forma más amplia y generosa. Aun cuando estas diferencias son propias de cualquier estructura federal, desde el punto de vista del que ejerce derechos (*i.e.* el ciudadano), el hecho revela dos cosas: la institucionalización de desigualdades legales entre ciudadanos de un mismo Estado Nacional, y que la desigualdad legal no es solo atribuible al origen

social de los actores. En otras palabras, esos estudios revelan que la localización territorial es una dimensión adicional y relevante de la desigualdad legal y de acceso, y que, por lo tanto, es necesario preguntarse cuáles son los mecanismos políticos e institucionales que la originan.

En los últimos años, la literatura y las definiciones de federalismo crecieron notablemente (Gibson, 2004; Gibson, 2013; Watts, 1999; Stepan, 1999; Linz, 1999). Edward Gibson (2004), por ejemplo, sostiene que los federalismos suponen “la existencia de una unidad política nacional con niveles de gobierno duales (o múltiples), en donde cada uno de ellos tiene la autoridad exclusiva sobre áreas de política pública constitucionalmente predeterminadas pero en las que solo un nivel de gobierno –el gobierno central– es internacionalmente soberano”. Dahl también nos recuerda que en los sistemas federales “algunos temas son de competencia exclusiva de ciertas unidades locales –cantones, estados, provincias– y están constitucionalmente más allá de la autoridad del gobierno nacional, y que determinados temas están constitucionalmente fuera del alcance y de la autoridad de las unidades más pequeñas” (Dahl, 1986). La literatura reciente suele focalizarse en el impacto que la distribución y uso de los recursos fiscales tiene en la autonomía política de los estados locales, en la estructura de los sistemas de partido locales, en las elecciones (Remmer, 2003; Calvo y Murillo, 2004), en la implementación de reformas económicas (Gibson y Calvo, 2000; Remmer y Wibbels, 2000) y en la democratización de los regímenes subnacionales (Gervasoni, 2010; 2013; Giraudy, 2009). Un señalamiento común de esta literatura es que la distribución de los poderes fiscales condiciona la habilidad de los gobiernos locales para definir políticas propias o resistir intervenciones políticas por parte del poder central. Este artículo explora un aspecto diferente y complementario de esa discusión: el impacto que la estructura institucional del sistema federal tiene en la forma en que se distribuyen bienes públicos en cada jurisdicción. En particular, el trabajo sostiene que las características específicas de la estructura institucional federal impactan en la forma en que las provincias definen el contenido de las leyes así como los recursos que asignan para su implementación.

¿Cómo y por qué la estructura institucional produce estas diferencias en la forma en que se distribuyen derechos y recursos entre las provincias? La respuesta breve es que la estructura institucional federal produce estos resultados porque permite/habilita a los poderes locales legislar, juzgar e implementar políticas propias. Esto es, define la amplitud de las atribuciones legislativas, ejecutivas y judiciales de los poderes locales *vis à vis* el poder central. Cuando las jurisdicciones locales cuentan con amplias autorizaciones para definir políticas y/o asignar recursos es altamente probable que los resultados de sus decisiones varíen entre distritos. Por esta razón, hace muchos años Wildavsky (1985) concluía que “federalismo significa desigualdad”². La forma en que se distribuyen estas atribuciones entre el poder central y local determina: 1) ¿quién puede definir qué derechos (el poder local o el poder central), 2) ¿quién es responsable de la implementación? y 3) ¿cómo y quién decide los recursos que se adjudicarán y ejecutarán para implementar las normas? Es de esperar que si las competencias legislativas y/o ejecutivas locales son altas, las capacidades de

² Las diferencias en las atribuciones para legislar, asignar recursos e implementar políticas que tienen los poderes locales explican no solo la desigualdad de resultados entre provincias, sino también por qué los federalismos se diferencian entre sí y por qué algunos producen más heterogeneidad que otros (Smulovitz, 2015).

la autoridad central para incidir en el nivel local disminuirán. Por el contrario, si las competencias legislativas y judiciales locales son estrechas, la capacidad de las jurisdicciones para redefinir derechos y cómo estos se implementarán disminuye. El diseño constitucional informa cómo se distribuyen estas capacidades que afectan el contenido y la forma en que se implementan derechos, y en consecuencia incide en la magnitud de las variaciones entre unidades locales. Aun cuando la amplitud de las atribuciones locales no explica el contenido específico que tendrá una ley distrital, la magnitud de estas capacidades informa si existen condiciones que facilitan o dificultan la variación entre jurisdicciones. Puede suponerse que cuando las competencias legislativas y/o de implementación del poder federal son bajas y las provinciales altas (*i.e.* Argentina), la variación en los contenidos de los derechos y en la forma en que estos se implementan será probablemente mayor.

No es este el lugar para describir exhaustivamente las características del federalismo argentino. Aquí solo mencionaré que la Constitución Nacional establece la primacía de la autoridad federal sobre las autonomías provinciales pero que también preserva los poderes de los estados provinciales en aquellos casos en los que no hay delegación expresa de poder a la autoridad federal. Mientras algunos artículos establecen la supremacía de la autoridad federal sobre la provincial, otros redefinen el alcance de esta subordinación y dan lugar al establecimiento de ámbitos de autonomía provincial (ver artículos 5, 121, 75 inc. 12). Las atribuciones definidas en estos artículos son una importante fuente de diferenciación interprovincial; otorgan a las provincias amplia autoridad para precisar el contenido de los derechos, la forma en que estos se aplicarán localmente y los alcances de su autoridad para definir la distribución de los recursos presupuestarios que definen su implementación.

En teoría, las provincias no pueden prometer menor protección que la que garantiza la Constitución Nacional. Sin embargo, dado que las provincias tienen competencias para redefinir qué significa un derecho, cómo se implementará y cuántos fondos se ejecutarán para su realización, la definición de lo que efectivamente se protege varía significativamente entre provincias. En este escenario, los actores políticos locales y la política local adquieren un rol central: definen el contenido de los derechos y de los recursos que se asignan para garantizar su implementación. El resultado de esta trama institucional es una significativa variación en los resultados de las políticas públicas entre distritos (Smulovitz, 2015; Smulovitz, en prensa). Si bien las atribuciones legislativas provinciales no explican el contenido específico que adquieren las leyes o la magnitud de los fondos que resultan asignados, la trama descrita informa y explica por qué la variación en los resultados de política pública es altamente probable.

III. El costo de los derechos

Consideremos, a continuación los argumentos que explican por qué los derechos tienen costos y cómo las provincias argentinas asignan y ejecutan sus presupuestos. En *El costo de los derechos*, Carl Sunstein y Stephen Holmes (2011) se preguntan acerca de los factores que determinan la realización de los derechos. En el límite, su respuesta es que la misma depende de los impuestos. Sin recolección de impuestos no hay forma de financiar a las oficinas burocráticas involucradas en su cumplimiento e implementación. No habría dinero para financiar al aparato judicial que debe intervenir cuando un derecho es violado, o a la policía y agencias supervisoras que se necesitan

para monitorear el cumplimiento de las normas y tampoco existirían fondos para financiar servicios complementarios, tales como el sistema penitenciario, la provisión de defensa pública o servicios sociales (refugios, gabinetes psicológicos, etc.). La afirmación –los derechos tienen costos– pone de manifiesto que las comunidades necesitan obtener y destinar recursos para financiar estas estructuras administrativas que aseguran la implementación de los mismos. Estos recursos son necesarios para implementar tanto derechos sociales como para garantizar derechos civiles. Para Holmes y Sunstein, los derechos no son civiles o sociales, positivos o negativos, sino derechos. En cualquier caso será necesario financiar un aparato administrativo para garantizar su implementación, ya sea porque se necesitan recursos para financiar un sistema policial y penitenciario que castigue a quien impida el ejercicio de la libertad de expresión como para financiar la provisión de defensa pública y garantizar el derecho a la justicia de los desposeídos. La información respecto de qué actividades u oficinas una sociedad decide financiar indica no solo la intensidad de su compromiso y del de sus autoridades con la implementación de un derecho particular sino también la relevancia que dicho derecho tiene en relación al resto de los derechos que podrían ser protegidos.

Consideremos, entonces, cómo se recolectan impuestos y asignan recursos en la Argentina. No incluiré aquí una descripción exhaustiva del federalismo fiscal argentino, mencionaré solo algunos de sus rasgos más salientes.

En 1935 se creó el régimen de coparticipación federal. Este régimen redefinió la forma en que se distribuyen recursos entre el gobierno central y los provinciales y delegó gran parte de las facultades recaudatorias al gobierno central (Eaton, 2001). Esta delegación no implicó, sin embargo, la renuncia de las provincias a sus atribuciones para decidir qué hacer, y cómo asignar los montos coparticipados en sus respectivos territorios. Las provincias delegaron facultades para recaudar pero preservaron amplias y exclusivas atribuciones para decidir dentro de sus territorios cómo asignar los recursos que disponen, en qué políticas concentrar sus gastos y cómo distribuir esos recursos entre sus municipios (Porto, 2004; Cetrángolo, 2002; Cetrángolo, 2003; Bonvecchi y Lodola, 2011). Los criterios para distribuir lo recaudado entre el gobierno federal y los provinciales se han ido modificando a lo largo del tiempo: cambió el número de jurisdicciones que participan del acuerdo, aumentó la cantidad de impuestos coparticipables, y se modificaron los porcentajes a distribuir entre nación y provincias (distribución primaria), y entre las provincias (coparticipación secundaria) (Eaton, 2001). No obstante, un estudio reciente señala que entre 1988 y 2008, el 70 % de los ingresos que recibían las provincias eran de libre disponibilidad y que el gobierno federal tenía escasas atribuciones institucionales para monitorear cómo y en qué los gastan (Bonvecchi y Lodola, 2011)³. El dato confirma que a pesar de los cambios en el monto coparticipado y en la magnitud de los fondos de asignación discrecional, un elemento se mantuvo constante: la atribución para decidir qué hacer, y cómo asignar los montos coparticipados en las jurisdicciones sigue siendo una facultad exclusiva de cada gobierno provincial. Las provincias deciden cómo gastar los recursos coparticipados, en qué políticas concentrarlos y cómo distribuir esos recursos entre sus municipios. En consecuencia, analizar la forma en

³ En otro trabajo Marcelo Leiras (2013) señalaba que los gobiernos subnacionales en la Argentina tienen más presencia en la administración de las políticas públicas y más responsabilidades de gasto que las que tienen los gobiernos estatales en Brasil.

que las provincias asignan y gastan los recursos coparticipados permite observar sus prioridades de política pública y los esfuerzos que realizan para implementar y garantizar los derechos que prometieron proteger.

¿Qué factores explican cómo las provincias realizan estas asignaciones? ¿Dependen estas de demandas locales? ¿Qué configuraciones políticas distritales promueven u obturan la asignación de partidas presupuestarias para implementar derechos? La respuesta a estas preguntas permitirá entender por qué los distritos difieren en los servicios y derechos que deciden financiar y también por qué la magnitud de estos esfuerzos varía entre provincias. Antes de ello, unos breves comentarios acerca de las leyes referidas a la protección de la violencia familiar sancionadas por las provincias argentinas a partir de 1992.

IV. Definiendo y comparando las leyes de violencia familiar⁴

a. La legislación sobre violencia familiar en la Argentina: Algunos antecedentes

En los últimos años las regulaciones sobre cuestiones de género en Argentina han experimentado cambios significativos. En 1980 el país firmó la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, su sigla en inglés). La adquisición de este status legal dio lugar a otra serie de cambios políticos y legislativos. En 1985, la legislatura nacional aprobó una ley sobre los derechos de los niños fuera del matrimonio, y otra en relación con los derechos y responsabilidades compartidas de los padres y madres. En 1986, la Corte Suprema declaró la inconstitucionalidad de la ley que prohíbe el divorcio y en 1987 el Congreso aprobó una nueva ley de matrimonio civil que contempla el divorcio y nuevos matrimonios⁵. Años más tarde y a fin de aumentar la participación de las mujeres en la política, otra ley estableció que el 30 % de todos los candidatos a las elecciones tienen que ser mujeres y en 2002 se estableció el mismo sistema para elecciones en los sindicatos.

En este contexto caracterizado por la creciente presencia de cuestiones de género en la agenda pública y legislativa, el Congreso nacional sancionó en 1994 la Ley de Protección contra la Violencia Familiar (Ley N° 24.417/94). La ley reconoció que la violencia doméstica no es una cuestión privada sino pública, contempló tanto la violencia física como la psicológica y estableció que cualquier persona puede denunciar los abusos de un miembro del grupo familiar⁶ a un juez de familia. La ley también estableció que las víctimas y los agentes públicos y privados (*i.e* médicos, maestros de escuelas, miembros de la policía o de servicios sociales) tienen derecho y en algunos casos la obligación de denunciar los abusos físicos o psicológicos. A su vez, la norma también estableció que las víctimas pueden solicitar una serie de medidas cautelares, tales como la custodia provisional de los menores, la orden de salida obligatoria del domicilio conyugal, la intervención en la custodia de menores, la prohibición de entrada en el lugar donde el peticionario o los menores de edad habitan, las órdenes que obligan a pagar la manutención, la orden de detener la

⁴ Esta sección resume algunos de los hallazgos que aparecen en Smulovitz (2015).

⁵ Desde finales de la década de 1960 las mujeres han alcanzado más derechos matrimoniales en Argentina, Brasil y Chile, y el divorcio fue legalizado en los tres países. En ninguno de los tres países el aborto ha sido legalizado.

⁶ Los grupos familiares incluyen a los matrimonios y a las uniones consensuadas.

disposición de los bienes comunes, etc. Dado que la violencia doméstica requiere la protección urgente y rápida de los daños, la ley habilita a los oficiales judiciales para emitir juicios sumarios y audiencia entre las partes dentro de las 48 horas y ofrecer las medidas cautelares mencionadas, incluso antes de que se haya completado el proceso legal (Larrain, 1997). Finalmente, en su último artículo, la ley nacional de 1994 invita expresamente a las provincias a sancionar leyes para tratar el problema⁷.

A partir de 1994, hubo otra serie de cambios institucionales. En 1996, el Congreso aprobó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer –Convención de Belém do Pará– (Ley 24.632). En 2009, aprobó una ley que protege a las mujeres contra los diferentes tipos de violencia y en todas las áreas donde se desarrollan las relaciones interpersonales (Ley 26.485). El primer gobierno democrático también creó el Consejo Nacional de la Mujer con el fin de diseñar y articular la legislación en materia de género entre las provincias. Sin embargo, tal como señala Franceschet (2010), en los últimos años dicho Consejo ha ido perdiendo terreno en el desarrollo e implementación de políticas.

En el año 2008, la Corte Suprema de Justicia abrió la Oficina de Violencia Doméstica que recibe denuncias y ofrece asesoría legal a las víctimas que viven en la Ciudad de Buenos Aires. Entre septiembre de 2008 y enero de 2009, esta oficina recibió 11.501 denuncias: el 68 % correspondieron a violencia física, el 13 % a violencia sexual y el 30 % a violencia económica. En los años consecutivos las denuncias recibidas por este organismo mostraron la siguiente tendencia: 9.934 en 2012, 10.015 en 2013, y 10.574 en 2014. A pesar de estos importantes cambios institucionales, la Argentina no cuenta con estadísticas oficiales y exhaustivas sobre la prevalencia del problema. El “Informe sobre Derechos Humanos y Género 2005-2008”, elaborado por ELA, una ONG especializada en temas de género, reconoce y denuncia este problema, e informa datos sobre denuncias de violencia doméstica para la Ciudad de Buenos Aires (Equipo Latinoamericano de Justicia y Género, 2009). Aunque las estadísticas sobre la violencia doméstica no son exhaustivas y provienen principalmente de organizaciones no gubernamentales, todas las fuentes coinciden en que el número de víctimas de la violencia doméstica es cada vez mayor. De acuerdo con Amnistía Internacional entre 1995 y 2006 las denuncias por violencia doméstica crecieron un 400% en los Tribunales Civiles (1.109 en 1995, 3.779 en 2006)⁸ y otras organizaciones han informado que en 2009 hubo 231 femicidios, 23 más que en 2008⁹. Los datos de los años subsiguientes continúan mostrando un aumento en el número de femicidios, que llegó a 295 en 2013¹⁰. Finalmente, cabe señalar que

⁷ A los fines de esta investigación, este artículo es central en tanto habilita a las legislaturas provinciales a sancionar sus propias leyes, y por lo tanto abre la puerta para una potencial diferenciación entre las leyes provinciales.

⁸ Un estudio escrito en 2003 demuestra que las estadísticas judiciales no registran fehacientemente la relevancia ni la presencia de los casos de violencia doméstica en los tribunales de primera instancia de la Capital Federal. Por ejemplo, mientras que las estadísticas de la “Justicia Correccional” reconocen que el 5,5% de sus casos se trata de violencia doméstica, el estudio en profundidad de las sentencias reveló que en el 24,4% de los casos se trataba de este tipo de conflictos. La misma tendencia se encuentra en las estadísticas de los tribunales de familia, donde los registros muestran que el 10% de los casos son de violencia doméstica y el estudio develó que el 25% de los casos tratados por estos tribunales incluían casos de violencia doméstica. (Ramírez, AMJA, 2003).

⁹ <http://www.lacasadencuentro.org/femicidios.html> (último acceso realizado el 15/9/2014).

¹⁰ En febrero de 2015 comenzó en Corrientes el primer juicio oral y público que incorpora al “femicidio” como figura penal. Fuente <http://www.lacasadencuentro.org/> (último acceso realizado el 15/9/2014).

desde la aprobación de la ley nacional en 1994, las 24 provincias han aprobado leyes contra la violencia doméstica. El proceso de sanción muestra un ritmo de dominó probablemente relacionado con la incorporación de tratados internacionales, como la CEDAW, en la Constitución de 1994¹¹.

b. Violencia familiar. ¿Qué y cuánto protegen las leyes provinciales?

¿Qué y cuánto protegen las leyes provinciales sobre violencia familiar? En este apartado analizo las diferencias en los niveles de protección de las leyes de violencia familiar sancionadas por las provincias argentinas. A fin de medir sus diferencias, utilizo el Índice de Protección Legal (IPL) que elaboré en un estudio previo (Smulovitz, 2015). Si bien el texto de una ley es solo una de las dimensiones del problema de la protección de derechos, la misma no deja de ser relevante. La ley indica cuál es la promesa oficial que los estados y comunidades hacen y están dispuestos a sostener a través del uso del poder coercitivo del Estado. Las diferencias en el contenido de las leyes informan sobre la intensidad y alcance de estos compromisos institucionalizados. Si el contenido específico de las leyes fuese irrelevante, las leyes provinciales no deberían diferir entre sí o con la nacional y todas las provincias deberían tener una legislación igualmente generosa y protectora. El análisis de las leyes provinciales argentinas muestra que ese no es el caso.

El Índice de Protección Legal (IPL) mide el nivel de protección que prometen las leyes provinciales de violencia familiar en función de ocho variables. Analiza cómo estas leyes definen: 1) quiénes son las víctimas o grupos a ser protegidos, 2) qué lesiones (daños) serán protegidos, 3) dónde deben hacerse los reclamos, 4) quién puede realizar un reclamo, 5) qué medidas pueden adoptar los jueces, 6) si la mediación es obligatoria, 7) si las leyes señalan oficinas burocráticas encargadas de la aplicación, y 8) si indican de dónde provienen los fondos para su financiamiento. Cada una de estas variables es, a su vez, desglosada de acuerdo con diversos subtemas incluidos en las leyes provinciales. El índice resultante (IPL) para cada una de las leyes provinciales surge de la suma de los subtemas incluidos en cada ley. Los subtemas presentes valen 1 y los ausentes 0. Los subtemas no fueron ponderados debido a las dificultades para determinar la relevancia intrínseca de cada uno de ellos en el índice global¹². El cuadro 1 compara la protección legal que ofrecen las 37 leyes y decretos sancionados entre 1988 y 2009, 35 aprobados por autoridades provinciales y 2 por la Nación (federales). El cuadro 1 permite observar, por ejemplo, que algunas leyes solo protegen daños físicos y psicológicos, mientras otras también incluyen daños a la propiedad; o que en algunas provincias, solo pueden presentar denuncias individuos relacionados por matrimonio o por "uniones de hecho", mientras que en otras también pueden hacerlo, separados, divorciados, o personas comprometidas. Las leyes provinciales también difieren en los

¹¹ Algunas leyes provinciales reconocen explícitamente que son el resultado de la incorporación en el artículo 75, inciso 22, de la Constitución de 1994 de los convenios internacionales. Ellos hacen explícita referencia a la CEDAW y a las leyes que ratifican la Convención Interamericana sobre los Derechos del Niño y la prevención de la violencia contra la mujer (Convención de Belem do Pará).

¹² El siguiente ejemplo ilustra las dificultades que deben enfrentarse al medir cada tema en las diferentes leyes: ¿Cómo evaluar la relevancia que la inclusión de las víctimas "separadas" tiene en la identificación de las víctimas a ser protegidas? Se puede argumentar que el tema es menos importante que la inclusión de las víctimas relacionadas por matrimonio o unión de hecho. Sin embargo, las estadísticas sobre los casos de violencia doméstica indican que los episodios de violencia tienden a ser más frecuentes entre los separados que entre otros tipos de relaciones.

CUADRO 1 Protección Legal según Dimensiones de las Leyes de Violencia Doméstica

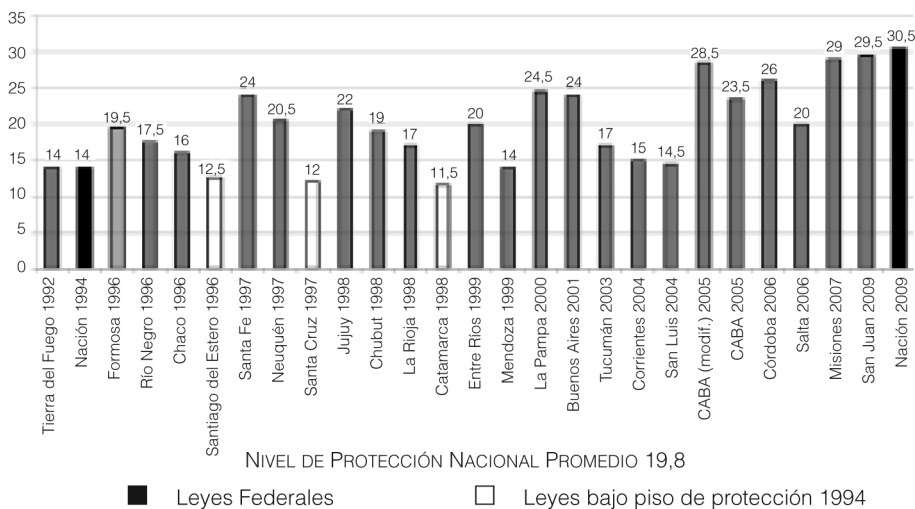
	Grupo protegido	Daño protegido	Lugares p/ presentación demandas	Quién puede presentar demandas	Medidas precautorias disponibles	Mediación obligatoria	Implementación y presupuesto	Nivel total de protección
Protección promedio	3,72	2,93	3,22	2,81	5,56	0,48	1,15	19,83
Desviación estándar	1,21	0,87	1,77	1,09	1,65	0,51	0,72	5,73
Máxima protección	5,00	4,00	7,00	5,00	9,00	1,00	3,00	30,50
Mínima protección	0,50	2,00	1,00	1,00	3,00	0,00	0,00	11,50
Diferencia entre máxima y mínima	4,50	2,00	6,00	4,00	6,00	1,00	3,00	19,00
Número de leyes provinciales debajo del promedio	15	11	19	19	17	12	19	12

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la legislación provincial. (Smulovitz, en prensa)

Nota: El número total de leyes consideradas es 37 (35 son provinciales y 2 federales). Los subtemas considerados en cada dimensión son los siguientes: 1) *Grupo Protegido*: a) pareja unida por vínculo matrimonial, b) unión civil, c) uniones de facto, d) novios, e) separados, f) otro tipo de vínculos definidos por el juez; 2) *Daño Protegido*: a) físico, b) psicológico, c) sexual, d) patrimonial; 3) *Lugares para presentar demandas*: a) juez de familia, b) Ministerio Público, c) comisaría policial, d) fiscalía, e) juez de primera instancia, f) cualquier tribunal, g) juez de menores, h) defensor público, i) juez de paz; 4) *Quién puede presentar demandas*: a) adultos, b) menores solo si son víctimas, c) funcionarios de servicios asistenciales, d) policías e) cualquier ciudadano; 5) *Medidas precautorias disponibles*: a) restricción de acceso al hogar, b) restricción de acceso al trabajo y/o escuela, c) restricción de acceso a lugares recreativos, d) restricción de compra de armas, e) localización de víctimas en refugios, f) relocalización de víctimas en otro domicilio, g) guardia protectora, h) establecimiento de pensión alimentaria, i) protección de propiedad, j) otras medidas a decidir por el juez; 6) *Mediación obligatoria*: a) sí, b) no; 7) *Implementación y presupuesto*: a) Identificación de Agencias de Implementación (sí/no), b) Establecimiento de Provisiones presupuestarias (sí/no). Cada uno de los subtemas identificados vale 1 si está presente y 0 si está ausente. El Nivel Total de Protección de una ley resulta de la suma de los puntos obtenidos en cada una de las dimensiones consideradas. El máximo total de protección obtenible es 37.

requisitos que exigen para que una víctima pueda presentar reclamos. Algunas provincias permiten que trabajadores sociales y/o funcionarios públicos (maestros, policías) puedan hacerlo en nombre de todo tipo de víctimas, mientras que otras solo permiten la intervención de terceros cuando las víctimas son niños o adultos incapacitados. Las leyes también difieren en el número y tipo de medidas cautelares a disposición de los jueces y en el carácter obligatorio o voluntario de la mediación y del tratamiento psicológico para el grupo familiar. Finalmente otra fuente de variación entre las leyes es la forma en que definen el financiamiento de la norma y la responsabilidad burocrática para su ejecución. Estas dos últimas cláusulas son particularmente relevantes para el estudio del costo de los derechos dado que su presencia podría indicar el grado de compromiso de las autoridades políticas con su implementación. Es de esperar que si la intención del legislador al momento de aprobar la ley era solo formal, esta no incluirá precisiones respecto de obligaciones presupuestarias o burocráticas futuras. El análisis

GRÁFICO 1
Nivel de protección por jurisdicción (2009).
Ordenado por fecha de aprobación de las leyes



Fuente: Elaboración propia sobre la base de las legislaciones provinciales (Smulovitz, 2015).

de las leyes muestra que el 79 % de los distritos incluye alguna referencia a la agencia burocrática local encargada de la implementación pero que solo el 29 % de los distritos especifica de dónde provendrán los fondos para asegurar su implementación.

El gráfico 1 refleja el nivel de protección que había alcanzado cada distrito en el año 2009. En algunos casos hubo entre 1992 y 2009 más de una ley. En consecuencia, si bien el estudio analiza las 37 leyes aprobadas en dicho período (35 provinciales y 2 nacionales), el gráfico incluye los resultados por distrito en 2009 y refleja el nivel de protección alcanzado luego de considerar la totalidad de las leyes aprobadas en cada uno de ellos.

Sabemos ahora que la protección que prometen las leyes de violencia familiar varía notablemente entre provincias. Consideremos, a continuación, cómo y en qué gastan las provincias para implementar las promesas legales que hicieron.

V. Calculando el costo de los derechos. ¿Cuánto y cómo gastan las provincias?

¿Qué factores explican los esfuerzos económicos que hacen las provincias para financiar los programas asociados con la implementación de las leyes de violencia familiar? ¿Dependen esos esfuerzos: 1) del nivel de protección de las leyes, 2) de la competencia política local, 3) de los niveles de protesta social, o 4) del grado de organización de sus respectivas sociedades civiles? Antes de considerar la incidencia de cada uno de estos factores, es necesario establecer la magnitud del esfuerzo

económico que hacen para implementar estas leyes. Así pues, es necesario describir las características de la variable dependiente de este estudio.

a. La medición del gasto provincial

Medir el gasto y los esfuerzos que realizan las provincias para hacer efectivas las promesas legales de sus leyes de violencia doméstica no es una tarea sencilla. Los datos referidos a las partidas, asignaciones y créditos de los presupuestos provinciales destinados a la atención y tratamiento de la violencia doméstica no están disponibles en forma transparente y sistemática. En la mayor parte de los distritos, los sistemas de estadísticas o haciendas públicas no proveen datos sobre gasto público ejecutado, erogaciones presupuestarias o cuentas de inversión en protección social y, cuando sí lo hacen, la información disponible no está desagregada con los niveles exigidos por la pregunta de este trabajo. (Casadei *et al.*, 2011; Casadei y Díaz Frers, 2013). Mientras en Córdoba y Neuquén es posible acceder a leyes y anexos íntegros sobre datos presupuestarios, en Corrientes y Tierra del Fuego la información es incompleta y en La Rioja inexistente. Aun cuando se limitara el análisis a las provincias para las que se cuenta información presupuestaria medianamente detallada, e incluso aceptando los inconvenientes asociados a la falta de información aleatoria, las diferencias en la forma en que ejecutan los gastos relativos a las leyes de violencia familiar (variación en la identidad, características y número de unidades ejecutoras) impedirían la comparación. Por este motivo, el trabajo utiliza indicadores alternativos que, si bien no miden de forma directa los esfuerzos económicos provinciales destinados al cumplimiento de estas leyes, están teóricamente asociados a su implementación.

Dada la inexistencia de información presupuestaria específica y sistemática para evaluar en forma directa los esfuerzos económicos que hacen las provincias para implementar estas leyes, opté por construir dos indicadores que permitirán mensurarlos por otra vía. Un indicador *monetario* que registra gastos provinciales relacionados con su implementación y un indicador de *recursos institucionales* que registra la cantidad de agencias e instituciones locales que atienden a mujeres en situación de violencia. Este segundo indicador supone que cuando se crea una oficina específica para el tratamiento del tema, o se efectúa una actividad particular en relación con el mismo, la provincia realiza un esfuerzo económico mayor al que hacen aquellas que no desarrollan estas agencias o actividades. El *indicador monetario* incluye datos respecto de: 1) el gasto provincial en salud, según información de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación (DNCFP) (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2014), 2) el gasto provincial en la función de defensa y asesoría del Poder Judicial, según datos de la Junta Federal de Cortes y Superiores Tribunales de Justicia de las Provincias Argentinas y Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Ju.Fe.Jus.)¹³ y 3) el gasto provincial en Protección del Niño dirigido a niños en riesgo, trabajo infantil y violencia familiar. Este último dato proviene del informe realizado de manera conjunta por la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Subsecretaría de Coordinación

¹³ Si bien los informes realizados por Ju.Fe.Jus. no tienen información desagregada del gasto en personal por función se utilizó la información disponible del gasto en personal y el porcentaje del personal judicial que desempeña tareas de asesoría y defensoría para calcular este indicador. <http://www.jufejus.org.ar/index.php/2013-04-29-21-18-54/estadisticas/publicaciones/indicadores-provinciales> (último acceso realizado el 15/9/2014).

Económica, Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (Bonari, 2009)¹⁴. Para las tres medidas se cuenta con información de tipo panel que incluye varias observaciones anuales para cada una de las provincias, lo cual permite observar la diferencia entre provincias y también las que pudieran existir dentro de cada una de estas a lo largo del tiempo. Como era de esperar, la correlación entre las tres medidas de gasto monetario es alta (alrededor del 0,7) y estadísticamente significativa¹⁵.

El *indicador de recursos institucionales* evalúa el esfuerzo institucional que realizan las provincias para implementar estas leyes. Los datos considerados para construir este indicador son: 1) el listado de agencias y oficinas provinciales dedicadas a la atención integral de las mujeres en situación de violencia mencionadas en el sitio web del Consejo Nacional de las Mujeres (CNM)¹⁶ y 2) el número de talleres realizados hasta 2014 por los poderes judiciales provinciales para incorporar la perspectiva de género en la Justicia¹⁷. El listado de recursos institucionales provinciales cuenta con una sola observación, motivo que impide analizar variaciones a lo largo del tiempo. Sin embargo, el dato presenta algunas ventajas: es relevado por un organismo oficial nacional que centraliza información, lo cual facilita la comparación entre provincias y está clasificado según tipo de servicio e institución prestadora. Esta última distinción permite observar no sólo la cantidad y el tipo de agencias de las provincias sino también las diferencias en el tipo de servicios que ofrece cada jurisdicción (asesoramiento, atención, etc.). El análisis de las oficinas y agencias provinciales listadas por el Consejo Nacional de las Mujeres muestra que el 76 % de los servicios ofrecidos implicaron la adición de nuevas funciones a instituciones ya existentes (i.e. comisaría u hospitales existentes sumaron nuevas tareas) y que solo en el 24 % de los casos hubo creación de nuevas instituciones para atender el problema. Asimismo, cuando se clasifican los recursos institucionales según el tipo de prestación que brindan, se observa que en el 53 % de los casos se ofrecen servicios generales de asistencia interdisciplinaria y recepción de denuncias, en el 26 % se provee asistencia médica y solo en el 21 % se da asesoramiento o representación legal. El segundo dato utilizado para construir el indicador de recursos institucionales—talleres realizados por los poderes judiciales provinciales para incorporar la perspectiva de género en la Justicia—¹⁸ también tiene la ventaja de ser un dato relevado por un organismo público nacional¹⁹.

¹⁴ Este último dato incluye el gasto realizado por las provincias en programas dirigidos a niños en riesgo, trabajo infantil y violencia familiar. Aunque es esperable que no incluya la totalidad del gasto provincial relacionado con el cumplimiento de las leyes de violencia doméstica, es factible que la magnitud gastada en este rubro por las distintas provincias dé cuenta del total desembolsado en el cumplimiento de las promesas legales realizadas por dichas leyes.

¹⁵ Utilizando valores per cápita promedio, la correlación entre el gasto en protección del niño y el gasto en salud es de 0,67, entre gasto en protección del niño y gasto en defensoría de 0,73 y entre el gasto en salud y el gasto en defensoría de 0,78, siendo en todos los casos el valor p cercano a 0.

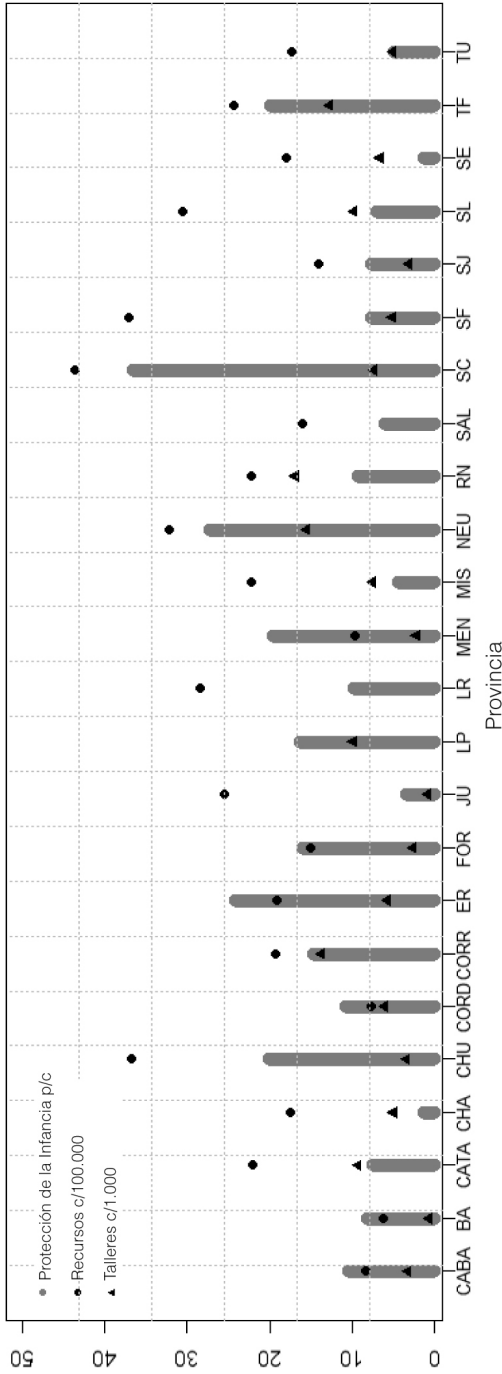
¹⁶ Elaboración propia basada en: <http://www.cnm.gov.ar/GNR/GuiaNacionalDeRecursosArgentina.html> (último acceso realizado el 15/9/2014).

¹⁷ http://www.csjn.gov.ar/om/rep_ref/rep_ref.html (último acceso realizado el 15/9/2014).

¹⁸ *ibíd.*

¹⁹ También se analizaron indicadores referidos al número de maternidades provinciales (Celia Lomuto *et al.*, 2011) y de obstétricas empleadas en el sector público (Ministerio de Salud, Observatorio de Recursos Humanos en Salud). <http://www.msal.gov.ar/observatorio/index.php/red-federal/mapa-provincias>). Sin embargo, se decidió descartarlos ya que resultaban indicadores demasiado generales para mensurar la protección frente a la violencia doméstica.

GRÁFICO 2
Gasto provincial en Protección de la Infancia, Recursos y Talleres*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de DNCFP, CNM, CSJN, INDEC, UNICEF y Ju.Fe.Jus.

Variables: Protección de la infancia p/c: Gasto promedio per cápita en Protección del Niño (UNICEF). Recursos c/100.000: Agencias y oficinas provinciales dedicadas a la atención integral de las mujeres en situación de violencia cada 100.000 habitantes (CNM). Talleres c/1.000: Cantidad de talleres realizados para incorporar perspectiva de género en la Justicia realizados hasta el 2014 (CSJN).

* La Rioja no brinda información sobre talleres. La Pampa cuenta con un número de recursos que supera la escala del gráfico (91,14).

b. ¿Cómo gastan las provincias?

¿Cómo gastan las provincias argentinas (23 provincias y una ciudad autónoma) y qué diferencias existen en la magnitud y composición de los esfuerzos económicos que realizan para implementar las leyes de violencia familiar que aprobaron? El gráfico 2 muestra datos referidos al indicador monetario²⁰ (gasto promedio per cápita en Protección del Niño) y en recursos institucionales (agencias y oficinas provinciales dedicadas a la atención integral de las mujeres en situación de violencia cada 100.000 habitantes y cantidad de talleres realizados para incorporar perspectiva de género en la Justicia realizados hasta el 2014)²¹. El gráfico permite observar una alta disparidad en el nivel de gastos per cápita, en la cantidad de recursos per cápita y en la cantidad de talleres que se ofrecen en las provincias. Así, mientras Chaco gasta en Protección del Niño en promedio \$1,23 per cápita anual, Santa Cruz gasta \$36,6. Estas diferencias son aún mayores cuando se comparan los recursos institucionales provinciales para la atención integral de mujeres en situación de violencia. Mientras Buenos Aires tiene 6,22 recursos cada 100.000 habitantes, La Pampa tiene 91,14. En otras palabras, el gráfico muestra importantes diferencias en los esfuerzos económicos e institucionales que realizan las provincias.

Los gráficos 3, 4 y 5 evalúan y comparan el gasto que hacen las provincias para implementar estas leyes de dos maneras distintas. Los gráficos 3 y 4 ordenan a las provincias según el promedio de gasto per cápita en los rubros salud, defensa pública y protección de la infancia realizado entre 2005 y 2007, y el gráfico 5 muestra la relevancia que estos tres ítems tienen en el total del presupuesto provincial. Para construir los gráficos 3 y 4 se calculó el promedio del gasto per cápita que realizaron las provincias entre 2005-2007 en los rubros: a) Protección del Niño, b) Salud y c) Asesoría y Defensoría. Los gráficos 3 y 4 muestran que el gasto social entre provincias y la distancia que registran estos gastos entre las mismas es muy variado. En otras palabras, los gráficos muestran la inequidad territorial del gasto público per cápita, y que, dependiendo de su localización territorial, algunos ciudadanos reciben más que otros. Así, por ejemplo, se observa que Tierra del Fuego gasta 7 veces más per cápita en estos rubros que la provincia de Buenos Aires²². El gráfico 4 muestra la incidencia que el gasto per cápita en protección al niño tiene en el total del gasto per cápita en estos tres rubros.

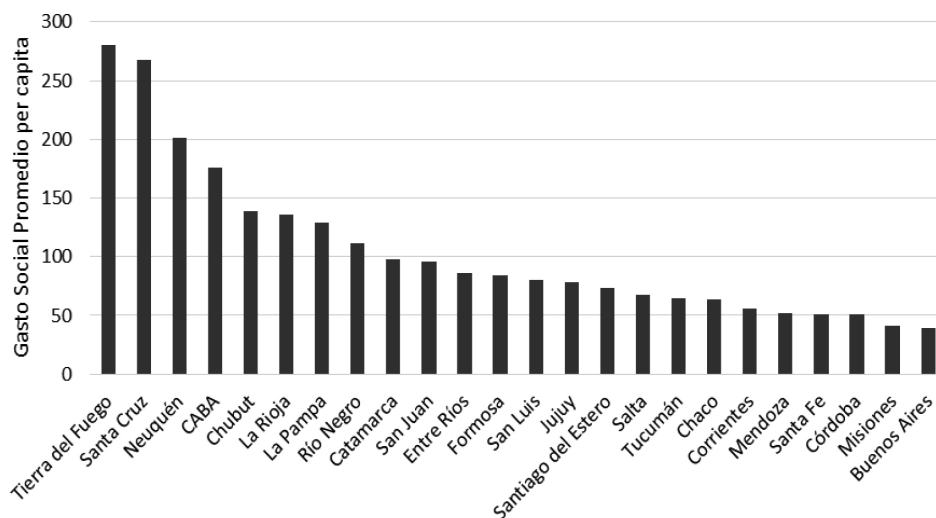
El gráfico 5 evalúa y ordena la relevancia que el gasto social –protección a la infancia, a la salud y a la defensa pública– tiene sobre el total del gasto provincial para el periodo 2005-2007. El gráfico muestra que CABA es el distrito que destina una mayor proporción de sus gastos a estos rubros (7,69 %), mientras que Misiones solo aplica 2,27 % de su presupuesto en gasto social. Más allá de las diferencias entre estos extremos, el gráfico también muestra que, descontada CABA, el esfuerzo en gasto social que realiza el resto de las provincias es relativamente similar.

²⁰ Para todas las ponderaciones por población se utilizaron estimaciones anuales basadas en los datos obtenidos de los Censos Nacionales de Población realizados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (INDEC). http://www.indec.mecon.ar/nivel2_default.asp?seccion=P&id_tema=2 (último acceso realizado el 15/9/2014).

²¹ El número de talleres realizados se calculó cada 1.000 miembros del Poder Judicial Provincial. Se optó por esta ponderación porque estos talleres estaban dirigidos a miembros del poder judicial local y porque el tamaño de los Poderes Judiciales Provinciales no es proporcional a la población provincial (la correlación entre ambos es de solo 0,38).

²² Ver otras interpretaciones de las causas y consecuencias políticas del fenómeno en Gervasoni (2010 y 2013).

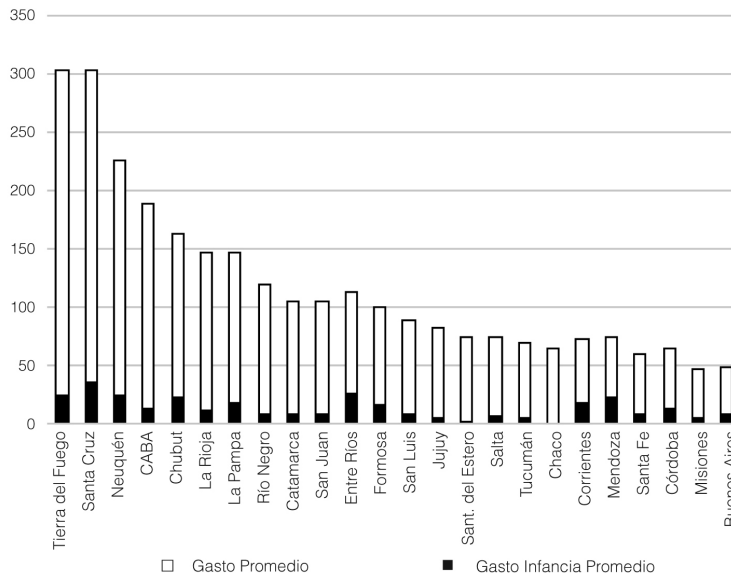
GRÁFICO 3
Gasto social promedio per cápita (Salud, Defensa Infancia) 2005-2007.
(Precios corrientes 2004)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de DNCFP, CNM, CSJN, INDEC y Ju.Fe.Jus.

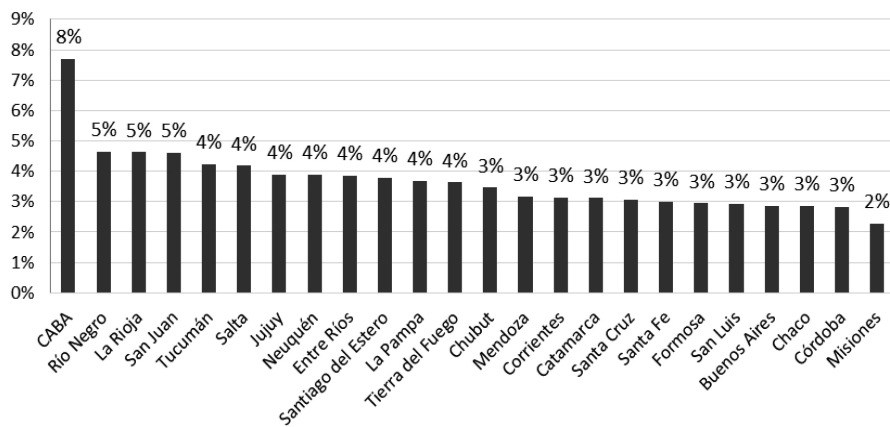
En el gráfico 6 puede apreciarse que los indicadores de esfuerzo económico monetario e institucional provinciales (gasto social promedio y recursos institucionales) están débilmente correlacionados (coeficiente de correlación 0,34) y que esta relación carece de significatividad estadística (valor p : 0,10). ¿Qué factores explican esta falta de correlación? ¿Es producto de defectos en la construcción del indicador institucional? No necesariamente. Una respuesta posible es que la ausencia de correlación sea atribuible a las características que tiene el proceso de creación de recursos institucionales. Al momento de decidir cómo hacer frente a las demandas de las leyes de violencia familiar, las provincias pueden optar por invertir dinero en programas específicos, crear nuevas agencias o ampliar funciones de instituciones. La creación de nuevas instituciones es un curso de acción más costoso que ampliar funciones de instituciones preexistentes: supone aumentar el esfuerzo económico en administración y recursos humanos. En consecuencia, es probable que las provincias prefieran ampliar funciones de instituciones ya instaladas antes que crear nuevas. Esta estrategia les permite aparecer cumpliendo con las demandas de las leyes sin invertir dinero. De hecho sabemos que esta fue la estrategia elegida, en tanto, tal como fue mencionado en la sección anterior, el 76 % de los recursos institucionales registrados corresponde a la ampliación de funciones de instituciones previas. Por lo tanto, el aumento del indicador institucional no necesariamente implica un aumento en el indicador de gasto, aunque sí revela el interés de la provincia por atender las exigencias de las leyes.

GRÁFICO 4
Relevancia del gasto en protección al niño en el gasto social promedio per cápita (Salud, Defensa e Infancia) 2005-2007. (Precios corrientes 2004)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de DNCFP, CNM, CSJN, INDEC y Ju.Fe.Jus.

GRÁFICO 5
Porcentaje del gasto en salud, infancia y defensa sobre total de gasto provincial. 2005-2007



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de DNCFP, CNM, CSJN, INDEC y Ju.Fe.Jus.

VI. Diferencias en el gasto provincial para la protección de derechos

Los datos de los apartados anteriores muestran que los esfuerzos monetarios e institucionales que hacen las provincias para implementar sus leyes de violencia familiar son heterogéneos. Las provincias difieren en lo que prometen proteger y también en la magnitud de los recursos que asignan para implementar dicha protección. ¿Qué factores explican los esfuerzos –monetarios e institucionales– que hacen las provincias? En esta sección analizo, en primer lugar, si los esfuerzos económicos provinciales (monetarios e institucionales) están relacionados con el nivel de protección que prometen las leyes. ¿Mayores niveles de protección legal permiten predecir mayores esfuerzos económicos? En la siguiente sección considero tres factores que podrían explicar las diferencias en dichos esfuerzos. En particular, analizo si: a) la movilización social local, b) la competencia política o c) la situación económica provincial, explican las diferencias que se observan en los esfuerzos económicos que realizan las provincias.

Nivel de protección legal y esfuerzo económico provincial

¿Están los esfuerzos económicos provinciales relacionados con el nivel de protección que prometen sus leyes? El gráfico 7 muestra que los niveles de protección legal guardan poca relación con el gasto social promedio que realizan las provincias. La relación entre ambas variables es pequeña (-0,23) y poco significativa en términos estadísticos (con un valor p de 0,27) y, de hecho, el signo de la correlación es contrario al esperado. Por su parte, el gráfico 8 muestra que los recursos institucionales (cantidad de agencias burocráticas y realización de talleres) que ofrecen las provincias para atender la temática de género tampoco poseen una correlación estadísticamente significativa con los derechos garantizados por la legislación provincial (el coeficiente de correlación de -0,016 y valor p de 0,95). En conclusión, el nivel de protección legal prometido por las leyes provinciales no está relacionado con los *esfuerzos económicos –monetarios o institucionales–* que realizan. Aun cuando el nivel de protección establecido por las leyes habilita y obliga a dichos gastos, y aun cuando algunas leyes provinciales son generosas en términos de derechos, el nivel de gasto provincial no está asociado al contenido de las promesas legales realizadas. Este resultado muestra la distancia existente entre “la letra de la ley” y la “ley en acción” y dará lugar en secciones venideras a algunas reflexiones respecto de las razones que podrían explicar por qué se produce el fenómeno.

VII. ¿Por qué los esfuerzos económicos difieren entre provincias?

Las diferencias en los esfuerzos económicos que realizan las provincias deja abierto otro interrogante. ¿Por qué algunas hacen más esfuerzos que otras para implementar estas leyes? A fin de entender por qué se producen estas diferencias analizo a continuación el impacto de tres factores: a) la movilización social, b) la competencia política y c) la situación económica provincial. Además de estas variables, el análisis que sigue tiene en cuenta un conjunto de variables de control, tales como el nivel de protección legal (NPL) y el ciclo electoral.

a. Las variables independientes a utilizar y su medición

Es una afirmación habitual de la literatura politológica y sociológica sostener que los resultados de las políticas públicas están asociados a la capacidad de petición

y movilización de los actores sociales. Se supone, por ejemplo, que cuando las manifestaciones de protesta aumentan, el sistema político necesita realizar gestos que apacigüen dicha movilización. Para el caso específico de este estudio, esto implica que se debería esperar que cuando la movilización social provincial es más alta, los esfuerzos económicos provinciales para financiar estas leyes deberían aumentar. El argumento también supone que cuando la densidad organizativa local, medida como cantidad de organizaciones de la sociedad civil, es mayor, los gobiernos tenderán a hacer mayores esfuerzos para cumplir con las promesas legales ya que enfrentan sociedades con mayor potencial de movilización y amenaza.

A fin de medir el impacto de la *movilización social* sobre el gasto realizado, el trabajo utiliza un conjunto de variables. Dos variables orientadas a medir el impacto de la protesta (protesta general y protesta de mujeres) y otras dos para evaluar el efecto de la asociatividad (asociatividad general provincial y asociatividad de mujeres). Los indicadores de las variables de protesta fueron construidos a partir de datos del Programa de Investigación sobre Movimiento de la Sociedad Argentina²³. *Protesta general* indica el número de protestas que involucraron cortes de vías públicas y que ocurrieron por año en la provincia cada 100.000 habitantes independientemente del contenido específico de la misma. *Protesta de Mujeres* indica el número de protestas anuales cuyo motivo de movilización está relacionado con una reivindicación de derechos de la mujer o con la exigencia de medidas frente a la violencia de género entendida en términos amplios²⁴. Las variables de asociatividad utilizadas también miden *asociatividad general* y la *de mujeres* en particular. Los indicadores de asociatividad fueron construidos a partir de la información del Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC)²⁵. *Asociatividad general* indica el número total organizaciones voluntarias que persiguen objetivos comunes en la provincia cada 100.000 habitantes. *Asociatividad de Mujeres* indica el número de organizaciones voluntarias provinciales que declaran como objetivos la protección de las mujeres y de menores y la asistencia en situaciones de violencia cada 100.000 habitantes²⁶.

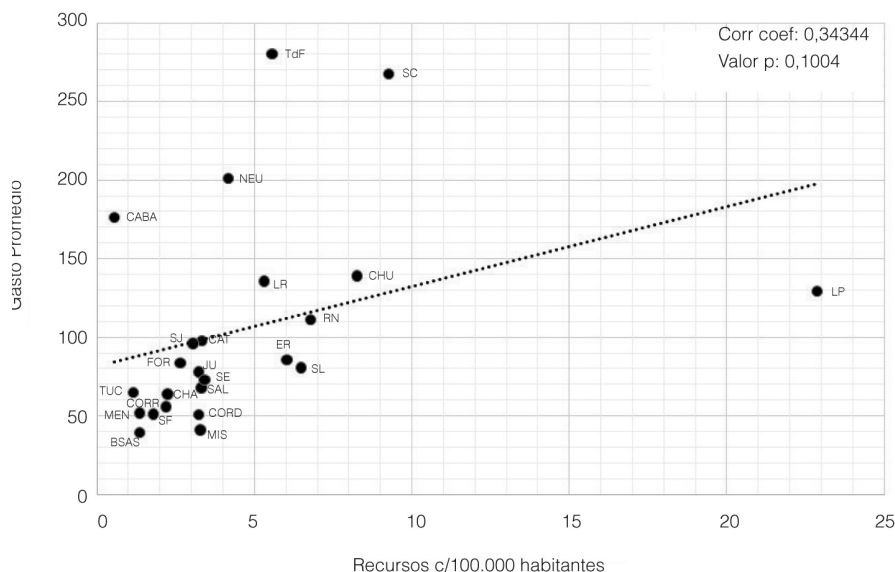
²³ www.pimsa.secyt.gov.ar (último acceso realizado el 15/9/2014). Acorde a sus métodos de recolección de datos, PIMSA computa los hechos de protesta principalmente por cantidades netas y no por su frecuencia o intensidad, es decir que computa cada protesta como un solo evento, independientemente de las técnicas utilizadas y de cuánto sea su tiempo de duración. Por ejemplo, si una misma huelga de empleados públicos corta una calle y simultáneamente toma un edificio por la fuerza, PIMSA computa esto como un solo hecho de protesta. Asimismo, si esa misma huelga dura una semana, esta es computada como una sola protesta y no como siete (*i.e.* una por día de duración).

²⁴ El dato no incluye protestas motivadas por reclamos en contra de la despenalización del aborto o por el rechazo a otros reclamos de género.

²⁵ www.cenoc.gov.ar (último acceso realizado el 15/9/2014). Dos advertencias respecto de esta fuente: 1) El registro del CENOC solo inscribe a aquellas organizaciones que deciden anotarse voluntariamente; este registro no es un censo; muchas organizaciones pueden decidir no inscribirse, en consecuencia, es posible que los datos sobre la presencia de organizaciones en un determinado distrito estén incompletos. 2) El listado de CENOC solo provee información acerca de la existencia y registro formal de estas organizaciones; no permite observar el nivel de actividad y movilización real de las mismas y tampoco computa bajas o elimina de su listado a organizaciones que cesaron sus actividades. Por este motivo, es probable que las medidas correspondientes a los años más recientes incluyan más organizaciones de las que efectivamente están en actividad. No obstante, el indicador es un buen "proxy" de cuán organizados están determinados sectores sociales en una provincia, y es una medida recurrentemente utilizada por instituciones como el Ministerio de Economía de la Nación para analizar índices de participación política en el nivel subnacional.

²⁶ Se computaron aquellas organizaciones que identifican como áreas de trabajo: abuso sexual, menores en riesgo, violencia, violencia familiar, materno-infantil y planificación familiar. Vale la pena observar

GRÁFICO 6
Gasto social promedio (salud, defensa pública y protección de la infancia) y recursos institucionales provinciales (agencias y talleres)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de DNECP, CNM, CSJN, INDEC y Ju.Fe.Jus.

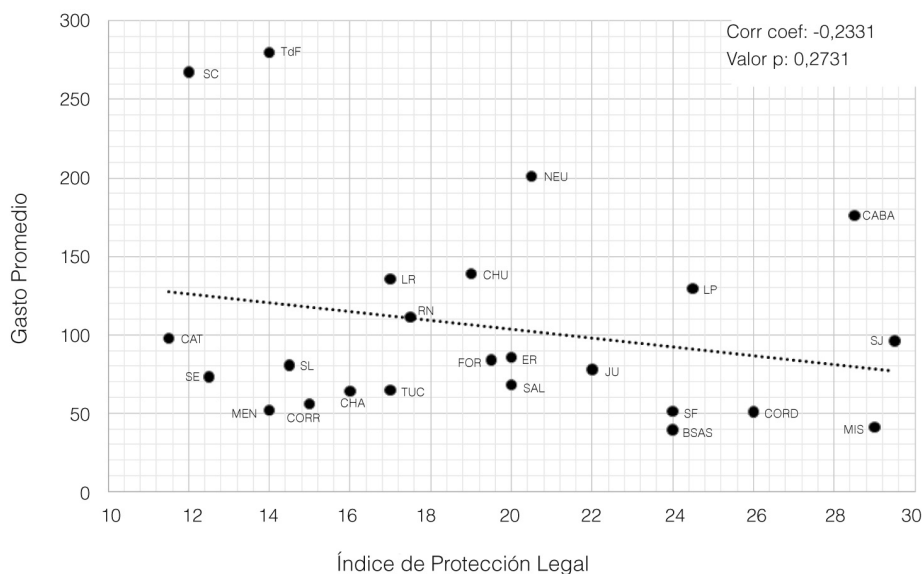
Para evaluar el impacto del segundo factor, esto es, la *competencia política provincial*, también se consideran dos variables: *la representación femenina en la legislatura provincial* y *el nivel de competitividad política provincial*. Se espera que la magnitud de la representación femenina en las legislaturas provinciales impacte sobre el esfuerzo económico provincial porque se supone que las legisladoras serán más sensibles a las demandas específicas de las mujeres. El indicador de representación femenina que se utiliza es el porcentaje de mujeres en la legislatura provincial (cuando es bicameral solo se consideró a la Cámara Baja). La principal fuente utilizada fue la base construida por James M. McGuire²⁷ aunque también se recurrió a la base compilada por Aixa Granara (2014) para completar los valores faltantes²⁸.

que el listado de organizaciones inscriptas del CENOC no presenta la información con esta clasificación. El formato utilizado proviene del Programa "Ciudadanía y Derechos Humanos" que tuvo lugar en el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES). Este programa reclasificó los datos confeccionados por CENOC e introdujo una serie de categorías para identificar cada organización según su área temática, tema de especialización y población objetivo. Agradezco a Laura Taube y a Elizabeth Jelin quienes me facilitaron el acceso a esta base de datos revisada.

²⁷ La base se encuentra disponible en su página web, <http://jmcguire.faculty.wesleyan.edu/welcome/data/> (último acceso realizado el 15/9/2014).

²⁸ Agradezco a Aixa Granara por facilitarme la base de datos utilizada para la elaboración de su artículo.

GRÁFICO 7
Nivel de protección legal e indicadores de gasto monetario en salud, defensa pública y protección a la infancia



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de Bonari (2009), DNCFP, Ju.Fe.Jus, INDEC y Smulovitz (2015).

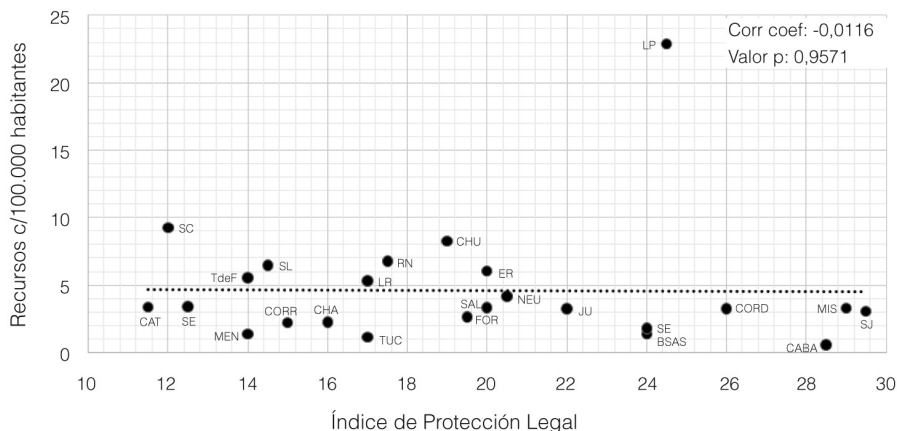
Por otra parte y en relación al impacto esperado de la *competitividad política provincial* sobre los esfuerzos económicos, se presume que cuando las elecciones provinciales son más disputadas, los políticos tendrán mayores incentivos para aumentar el gasto ya que esto podría mejorar sus posibilidades de triunfo. En este caso, el nivel de competitividad se midió como la diferencia entre el porcentaje de votos recibido por el partido ganador y el segundo partido en las elecciones legislativas. La diferencia se multiplicó luego por -1 para facilitar la interpretación de los resultados²⁹. De esta manera, valores mayores indican mayores niveles de competencia.

Es de esperar que el esfuerzo económico provincial para implementar promesas legales aumente no solo cuando la competitividad electoral es alta sino también cuando esta mayor competitividad ocurre conjuntamente con un incremento de la movilización social local. En consecuencia, para analizar esta posible interacción, el modelo también evalúa si la competitividad interactúa con el número de organizaciones de mujeres en cada provincia y con la cantidad de protestas locales relacionadas con temas de género que tienen lugar en cada provincia.

Por último, y en tanto es probable que los esfuerzos económicos que hacen las provincias para cumplir con las promesas legales dependan de los recursos económicos de que disponen, también se evaluó si las diferencias en los indicado-

²⁹ La fuente para esta información es Andy Tow (<http://www.andytow.com/blog>).

GRÁFICO 8
Nivel de protección legal y recursos institucionales (agencias y talleres)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de CSJN, INDEC y Smulovitz (2015).

res monetarios y de recursos están relacionados con el nivel de autonomía fiscal de cada una de ellas. Se espera que las provincias fiscalmente más autónomas tengan mayor capacidad de gasto y que, por lo tanto, puedan hacer mayores esfuerzos. Para medir este efecto se utilizó un indicador de dependencia fiscal del Poder Ejecutivo Nacional medido como el monto de los ingresos tributarios de origen nacional sobre el total de los gastos provinciales. A partir de dicha medida, se construyó una variable dicotómica que toma el valor 1 cuando la provincia dependió en el promedio de los años 2002-2012 en más del 40 % de los ingresos tributarios de origen nacional para cubrir sus gastos, y el valor 0 en los casos en que dependió en menos de 40 %.

El modelo también incluyó como variables de control el nivel de protección legal (IPL), y un indicador del ciclo electoral³⁰. Aun cuando en el apartado anterior se mostró que el IPL no tiene relación con el esfuerzo económico realizado por provincias, se decidió mantener al dato como variable de control en tanto dicha relación es teóricamente esperable. Cabe agregar que se incluyó el ciclo electoral como variable de control, dado que gran parte de la literatura identifica que en los años en que se realizan elecciones el gasto aumenta (Dahlberg y Johansson, 2002; Denmark, 2000; Shi y Svensson, 2006). Finalmente y dado que es poco probable que el efecto de la mayoría de las variables independientes sobre el esfuerzo económico provincial sea inmediato, se decidió incorporar a las mismas un rezago de un año en la base³¹.

³⁰ Los resultados presentados a continuación se mantienen al incluir como controles las Necesidades Básicas Insatisfechas, y la superficie provincial. No obstante, considerando que estas variables están fuertemente correlacionadas con el número de protestas y organizaciones de mujeres, fueron excluidas de los modelos estadísticos para no perjudicar la estimación estadística. Debido a su relevancia teórica, se conservan en los modelos las variables que miden la protesta y la organización de las mujeres.

³¹ La única variable independiente que no se incluyó rezagada fue el ciclo electoral, dado que la expectativa teórica es que el gasto aumente inmediatamente antes de las elecciones.

TABLA 1
Determinantes del gasto en protección

Variable	Modelo 1 (VD = Gasto)	Modelo 2 (VD = Recursos para la atención de las mujeres en situación de violencia)
Protesta General	-0,160310 (0,109990)	-0,69583 (0,56267)
Protesta Mujeres	40,513844 (48,411351)	31,44078 (26,01133)
Asociatividad General	0,129474** (0,058716)	0,19588** (0,07143)
Asociatividad de Mujeres	-1,480860 (2,461171)	-0,10147 (4,32685)
Representación Femenina	-0,171769 (0,127586)	0,15396 (0,14264)
Competencia Legislativa	-0,018207 (0,065631)	-0,10498 (0,14051)
Dependencia Fiscal	-15,170492*** (5,340694)	-22,54637** (10,03736)
Competencia Legislativa * ProtestaMujer100	1,372054 (3,501625)	0,24438 (0,89173)
Competencia Legislativa * ONGMTtotal100	-0,142843 (0,098454)	0,18522 (0,36892)
Protección Legal	-0,312868 (0,260869)	0,11432 (0,23012)
Ciclo Electoral Provincial	-0,662175 (0,907682)	-
Constante	0,0004339 (27,869232)	-0,49286 (8,63100)
Num. Obs.	120	23
R ²	0,22	0,43
Estimación	MCO	MCO

Notas: Errores estándar robustos de Huber-White entre paréntesis. Niveles de significación estadística: *** $p < 0.01$; ** $p < 0.05$.

b. Resultados: Determinantes del gasto

¿Qué efectos tienen las variables independientes seleccionadas sobre el gasto que hacen las provincias para implementar las leyes de violencia familiar? A continuación se presenta el resultado de dos análisis de correlación lineal múltiple. Los modelos fueron estimados mediante Mínimos Cuadrados Ordinarios e incluyen errores estándar robustos para controlar por heteroscedasticidad. La variable dependiente del Modelo 1 es el Gasto Provincial per cápita en Protección del Niño realizado en el período 2003-2007 y la del Modelo 2, el número de Recursos institucionales provinciales desarrollados para la atención integral de mujeres en situación de violencia (ver gráfico 2). Para poder comparar entre provincias y a través del tiempo, el dato

de Gastos está expresado en pesos constantes del 2004 per cápita³². Los resultados se observan en la tabla 1.

El Modelo 1 muestra que las únicas variables independientes que tienen un efecto significativo sobre el gasto provincial destinado a la implementación de las leyes de violencia familiar son el número de organizaciones voluntarias provinciales y el nivel de dependencia fiscal. El efecto de estas variables es consistente con las expectativas teóricas. Esto es, el nivel del gasto provincial para implementar estas leyes depende de la asociatividad general local y de la independencia fiscal provincial. La tabla 1 indica que cuando se mantiene al resto de las variables constantes, un aumento en una organización cada 100.000 habitantes aumenta el gasto provincial en Protección del Niño en \$0,13 per cápita. Aun cuando el efecto pueda parecer muy pequeño, vale la pena resaltar que es significativo en tanto hay provincias donde, para algunos años, el gasto total en dicho rubro no supera el \$0,5 per cápita anual. En relación al efecto de la dependencia fiscal, se observa que cuando se mantienen constantes el resto de las variables, las provincias más independientes de los ingresos tributarios nacionales aumentan el gasto en \$15,17 per cápita. Es importante señalar que la dirección y significatividad estadística de la variable que mide el número de ONG locales se mantiene aun cuando el modelo se estima sin los términos de interacción; y que también es robusto cuando se incluyen los efectos fijos por provincia y por año³³. Estos resultados sugieren, entonces, que el impacto no depende de atributos constantes de las provincias, ni de cambios globales a través del tiempo.

El Modelo 2 utiliza como variable dependiente los recursos institucionales provinciales para la atención integral de mujeres en situación de violencia. Dado que solo se cuenta con una observación para cada provincia, en este caso se analizan las diferencias entre provincias pero no entre las mismas a lo largo del tiempo. Este segundo modelo tampoco estudia los efectos aleatorios ni la variable dicotómica que indica el ciclo electoral provincial. Al igual que lo que sucede en el Modelo 1, tanto el número de organizaciones voluntarias provinciales como la dependencia fiscal provincial respecto del Poder Ejecutivo Nacional son variables estadística y sustantivamente significativas. En el primer caso, puede observarse que cuando se mantienen todas las demás variables constantes, una ONG más cada 100.000 habitantes implica un aumento de 0,19 puntos en el número de recursos específicos cada 100.000 habitantes. Nuevamente, aunque el efecto puede parecer pequeño, cabe recordar que Buenos Aires solo cuenta con 0,56 recursos cada 100.000 habitantes. Por su parte, el efecto de dependencia fiscal indica que, de mantenerse todas las demás variables, cuando una provincia es fiscalmente más independiente, los recursos para la atención de las mujeres aumentan³⁴.

³² Para deflactar el gasto provincial se utilizaron los índices publicados por el INDEC porque el período para el que se poseen datos es previo a la intervención de dicho organismo. Dado que los datos poseen una estructura de panel y que pueden presentar heterocedasticidad, autocorrelación entre las variables y estacionalidad, se realizó un análisis multivariado con efectos aleatorios. Se optó por este método de estimación luego de que estimaciones con efectos fijos y el test de Hausman mostraron la conveniencia de la estimación con efectos aleatorios. El resultado de estos análisis y de los modelos alternativos utilizados para chequear la robustez de los resultados no se incluyeron por cuestiones de espacio pero están disponibles a solicitud.

³³ Resultados no presentados pero disponibles a solicitud.

³⁴ El efecto de la presión ejercida por las ONG es robusto a la especificación de la variable dependiente. De hecho, el efecto se mantiene cuando el modelo se estima utilizando como variable dependiente los recursos específicos de mujeres, el total de recursos, las instituciones legales o los recursos que brindan asesoría legal.

¿Qué dicen estos hallazgos respecto de los debates teóricos más generales? ¿Qué dicen sobre la forma en que los federalismos producen resultados de política pública y respecto de la forma en que los estados financian la implementación de derechos? Los resultados indican que los esfuerzos económicos provinciales para implementar estas leyes dependen de las restricciones económicas que enfrentan (dependencia fiscal) y de las potenciales amenazas políticas y sociales que confrontan. Mientras que la relevancia de la dependencia fiscal reconfirma los hallazgos realizados por la literatura sobre federalismo fiscal, la significatividad de las organizaciones sociales muestra que la estructura política y social local también importa. Así pues, el trabajo muestra que para explicar cómo y por qué los resultados de las políticas locales difieren, es necesario tener en cuenta tanto la distribución de los recursos fiscales entre el centro y las unidades subnacionales como la configuración de actores políticos y sociales que enfrentan las autoridades locales.

Los resultados de la tabla 1 plantean, a su vez, una serie de interrogantes. En particular, ¿por qué el resto de las variables –esto es, la tasa de movilización, la magnitud de la representación y el nivel de organización de las mujeres– no son significativas? ¿Es atribuible su insignificancia a problemas de medición? No podría demostrarlo, dado que no existen datos alternativos más rigurosos. Sin embargo, y suponiendo que no hubiera un problema de medición, ¿qué razones teóricas podrían estar explicando su falta de impacto. ¿Por qué protesta, representación y organización de mujeres resultan irrelevantes? Una posible respuesta es que los movimientos de mujeres provinciales son débiles y que, por lo tanto, no alcanzan a alterar los cálculos de los representantes políticos locales cuando deciden asignaciones presupuestarias. Sin embargo, en otro trabajo (Smulovitz, 2015) mostré que el nivel de organización de las mujeres tiene un impacto positivo en la definición del nivel de protección (IPL) que prometen las leyes provinciales de violencia familiar. Cabe entonces preguntarse: ¿por qué la organización de las mujeres impacta sobre el nivel de protección pero no sobre la magnitud de los esfuerzos económicos?

Para contestar a esta última pregunta es necesario tener en cuenta la diferencia en la dinámica política y legislativa que caracteriza a los procesos en los que se distribuyen derechos o presupuestos. Las leyes que afectan la estructura de derechos producen ganadores identificables, no siempre perdedores reconocibles y sus beneficios simbólicos son de realización inmediata. Al momento de sancionar este tipo de leyes, los legisladores pueden mostrar a los actores intensos que se movilizaron resultados concretos y pueden reclamar, en consecuencia, el crédito y reconocimiento por sus acciones. Esos legisladores también saben que aun cuando la implementación de estas leyes podría implicar asignaciones presupuestarias futuras, esos compromisos monetarios serán decididos en otro momento, luego de nuevas negociaciones cuya resolución es hoy aún incierta. En consecuencia, en contextos caracterizados por la presencia de un actor organizado (movilizado y/o representado) que demanda la satisfacción de un derecho particular, el incentivo del legislador es aprobar una ley relativamente generosa, que satisfaga las expectativas de los actores. Esto le permite llevarse el crédito por su sanción y simultáneamente despreocuparse de su implementación, en tanto las decisiones presupuestarias y reglamentarias requeridas tendrán lugar en otro momento.

¿Por qué esos mismos recursos, asociatividad y movilización de las mujeres, resultan insuficientes para incidir sobre la magnitud de las asignaciones presupuestarias requeridas para su implementación? Cuando los legisladores debaten y

eventualmente sancionan una ley que afecta la estructura de derechos, la discusión suele estar focalizada en un tema particular y los actores que participan tienden a ser pocos e intensos. Cuando se discute una ley de presupuesto, en cambio, los legisladores enfrentan a un conjunto amplio y no claramente identificable de actores que demandan la satisfacción de cuestiones muy diversas. En estas circunstancias, la capacidad de amenaza de los actores con demandas particulares (*i.e.* movimiento de mujeres) compite y se diluye ante la diversidad de amenazas y demandas que despliegan el resto de los actores que aspiran a ser satisfechos. En ese contexto, la conducta prudencial del legislador es satisfacer en algo a la mayor parte de los actores demandantes –un poquito a cada uno– antes que garantizar la satisfacción selectiva de un grupo particular. Es de esperar, entonces, que cuando los legisladores definen asignaciones presupuestarias, y a diferencia de lo que sucede cuando definen el contenido de derechos de grupos específicos, los legisladores prefieran satisfacer a todos en algo antes que a un grupo en particular. Estas situaciones explican por qué la asociatividad y movilización de las mujeres tiene capacidad para incidir cuando se debate el contenido y extensión de un derecho pero pierde efectividad cuando se decide el presupuesto. En ese segundo momento, el desafío difuso que implica la presencia de altos niveles de asociatividad general pasa a ser relevante y la amenaza que puede infligir la organización y protesta de un grupo particular pierde relevancia.

En un artículo del año 2000, Acemoglu y Robinson también abordaron la relación entre cambios en la estructura de derechos y la redistribución de recursos económicos (Acemoglu y Robinson, 2000). El argumento de este trabajo tiene alguna afinidad con el propuesto por dichos autores aunque destaca otros aspectos del problema. Acemoglu y Robinson sostienen que la concesión de derechos apacigua a los sectores que amenazan la autoridad de las elites políticas porque los derechos obtenidos son entendidos por estos demandantes como anticipos creíbles de redistribuciones monetarias futuras. Dos elementos diferencian mi argumento del avanzado por esos autores. En primer lugar, entiendo que los demandantes de derechos no consideran a los derechos obtenidos como anticipos de redistribuciones futuras sino como leyes que les permiten obtener bienes concretos hoy. Aun cuando la extensión de derechos obtenida no sea acompañada por una distribución de recursos en el futuro, la mera obtención de derechos hoy implica una mejora relativa respecto de su situación anterior. Es más, el derecho obtenido los habilita para participar en los futuros conflictos distributivos en los que se discutirán las condiciones de su implementación. Por lo tanto, los actores demandantes no necesitan suponer que los derechos son anticipos de redistribuciones futuras, porque el derecho obtenido es ya un beneficio en sí mismo. Para las elites, la extensión de derechos también resulta una estrategia conveniente: ante la amenaza que suponen las presiones de grupos particulares, la concesión de derechos hoy les permite desarticular conflictos en el corto plazo y liberarse de la responsabilidad de efectivizarlos presupuestariamente en el mediano plazo. El legislador sabe que un derecho otorgado hoy no será necesariamente efectivizado con una partida presupuestaria mañana.

El segundo elemento que distingue al argumento de este artículo del presentado por Acemoglu y Robinson se relaciona con las diferencias en la estructura de la competencia que caracteriza a los procesos legislativos en los que se deciden derechos o asignaciones presupuestarias. Cuando se deciden cambios en la estructura de derechos, los legisladores suelen enfrentar la movilización de un actor intenso y

una discusión focalizada en un tema visible e identificable. En cambio, cuando se deciden asignaciones presupuestarias las autoridades suelen enfrentar la presión conjunta y simultánea de una gran cantidad de actores y los actores demandantes quedan colocados no solo como peticionantes ante las autoridades sino también en competencia con el resto de los actores que exigen ser satisfechos. Por lo tanto, los recursos de un actor que pueden ser efectivos cuando se discute un derecho en forma focalizada, resultan poco eficientes cuando ese mismo actor debe también competir con el resto de los demandantes. En este segundo contexto es de esperar que la respuesta prudencial del legislador sea satisfacer a la mayor cantidad de actores antes que solo al actor intenso. Estos argumentos permiten explicar el caso analizado en este trabajo, pero también sirven para entender por qué la brecha entre el texto de la ley y la ley en acción es un fenómeno habitual, por qué los movimientos intensos son eficientes para modificar la estructura de derechos pero menos efectivos para lograr la implementación de los mismos y por qué las elites políticas pueden ser dispendiosas para conceder derechos y avaras para asignar los recursos que permitirían su implementación.

VIII. Conclusiones

El propósito de este trabajo fue analizar qué hacen los estados para garantizar los derechos que se comprometieron proteger. La implementación de los mismos requiere, entre otras cosas, la asignación y ejecución de presupuestos para financiar a los aparatos burocráticos. En particular, el artículo identifica, mide y analiza qué recursos gastan, cómo los asignan y qué factores determinan las asignaciones presupuestarias provinciales requeridas para garantizar los derechos prometidos por sus leyes de violencia familiar. El estudio analiza 35 leyes aprobadas entre 1992 y 2009 por las 24 provincias argentinas. La investigación muestra que, al igual que lo que sucede con los niveles de protección legal y la provisión de defensa pública, los esfuerzos económicos que hacen las provincias para implementar este derecho son muy heterogéneos. El gasto per cápita que realizan para garantizar la protección es diverso entre provincias y también es diversa la cantidad de recursos institucionales per cápita que ofrecen y crean. Respecto de las razones que explican estos resultados, el artículo afirma, en primer lugar, que las características institucionales del federalismo argentino (amplia autonomía provincial para legislar y para decidir cómo asignar recursos) habilitan la heterogeneidad en la protección legal y en la asignación de recursos observadas. El artículo también muestra que la promesa de protección que hacen las leyes provinciales no está relacionada con los esfuerzos económicos que realizan las jurisdicciones. Finalmente, la investigación muestra que la magnitud de los esfuerzos que realizan las provincias depende del nivel de independencia fiscal y de la asociatividad general local, y que la magnitud de dichos esfuerzos no está relacionada con los niveles de protesta provincial, ni con la participación femenina en las legislaturas provinciales y tampoco con el ciclo electoral provincial.

El trabajo también se pregunta por qué la movilización provincial de mujeres consigue definir cambios en la estructura de derechos pero es poco efectiva para definir las asignaciones presupuestarias que garantizan su implementación. La respuesta es que los actores intensos y organizados –como las organizaciones de mujeres– pueden incidir en la discusión de derechos porque los legisladores tienen incentivos

para atender sus demandas. Esto les permite apaciguar reclamos, obtener crédito por sus intervenciones y despreocuparse de las condiciones de su implementación. Sin embargo, las capacidades de un actor organizado e intenso suelen resultar menos efectivas para incidir sobre las asignaciones presupuestarias porque durante su definición los actores intensos compiten con el resto de los grupos que tienen demandas. Esto le quita visibilidad e intensidad a cada reclamo particular y modifica también la estructura de incentivos de los legisladores para atender las amenazas que enfrentan. Ante demandas ahora competitivas, los legisladores pierden interés en satisfacer a un grupo particular y prefieren distribuir beneficios entre todos o entre los que más rédito electoral podrían otorgarle. Estas observaciones indican que los instrumentos y actores sociales necesarios para asegurar los fondos que requiere la implementación de un derecho son distintos de los que se necesitan para redefinir el contenido de los mismos. Estos comentarios también sugieren por qué suele producirse la brecha entre lo que las leyes prometen (el texto de la ley) y las asignaciones presupuestarias requeridas para su implementación (la ley en acción).

Finalmente, los hallazgos empíricos de este trabajo ponen de manifiesto el vínculo entre federalismo y desigualdad de resultados de política pública. En particular, muestran que la estructura institucional del federalismo argentino habilita la ocurrencia de variaciones interprovinciales, independientemente de cómo se organizan los actores en el nivel local. Aun cuando puede argumentarse que estas heterogeneidades son propias de cualquier estructura federal, desde el punto de vista del que ejerce derechos (*i.e.* el ciudadano), el artículo muestra que la desigualdad legal y en la protección es atribuible no solo al origen social de los actores sino también su localización territorial. Si esto es así, entonces, en contextos federales la localización territorial debe considerarse como una dimensión adicional y determinante del problema de la desigualdad legal y social.

BIBLIOGRAFÍA

- ACEMOGLU, Daron y ROBINSON, James (2000). "Why Did The West Extend The Franchise? Democracy, Inequality, And Growth In Historical Perspective", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 15, N° 4, pp.1167-1199.
- BONARI, Damián (Coord.) (2009). "Gasto Público Social dirigido a la Niñez en la Argentina 1995-2007", Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales Subsecretaría de Coordinación Económica, Secretaría de Política Económica Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia - UNICEF. Recuperado de <http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/GPSdN_en_Argentina_1995-2007.pdf>
- BONVECCHI, Alejandro y LODOLA, Germán (2011). "The Dual Logic of Intergovernmental Transfers. Presidents, Governors, and the Politics of Coalition-Building in Argentina", *Publius: the journal of federalism*, vol. 41, N° 2, pp. 179-206.
- CALVO, Ernesto y MURILLO, María Victoria (2004). "Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market", *American Journal of Political Studies*, vol. 48, N° 4, pp. 742-757.
- CASADEI, Estefanía y DÍAZ FRERS, Luciana (2013). "Mapa de la transparencia presupuestaria en la Argentina. Nación o provincias: ¿quién lleva la delantera?", Documento de Políticas Públicas. CIPPEC.
- CASADEI, Estefanía, DÍAZ FRERS, Luciana y LAJER BARÓN, Andrés (2011). "Transparencia presupuestaria provincial", Documento de Trabajo. Programa de Política Fiscal. CIPPEC.
- CENTRO NACIONAL DE ORGANIZACIONES DE LA COMUNIDAD. <www.cenoc.gov.ar> (último acceso realizado el 15/9/2014).
- CETRÁNGOLO, Oscar (2002). "Finanzas públicas provinciales, situación actual y perspectivas", Documento de trabajo 12. Serie Estudios y Perspectivas. Buenos Aires: Oficina de la CEPAL.
- CETRÁNGOLO, Oscar (2003). "La política fiscal durante el régimen de convertibilidad", Serie Gestión Pública 35, Santiago de Chile: ILPES-CEPAL.
- CHAPPELL, Louise y CURTIN, Jennifer (2012). "Does Federalism Matter? Evaluating State Architecture and Family and Domestic Violence Policy in Australia and New Zealand", *Publius*, vol. 43, N° 1.
- CONSEJO NACIONAL DE LAS MUJERES. <<http://www.cnm.gov.ar/GNR/GuiaNacionalDeRecursosArgentina.html>> (último acceso realizado el 15/9/2014).
- CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA, 1994.
- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. <http://www.csjn.gov.ar/om/rep_ref/rep_ref.html> (último acceso realizado el 15/9/2014).
- DAHL, Robert (1986). *A Preface to Economic Democracy*. Berkeley: University of California Press.
- DAHLBERG, Matz y JOHANSSON, Eva (2002). "On the Vote-Purchasing Behavior of Incumbent Governments", *American Political Science Review*, vol. 96, N° 1, pp. 27-40.
- DAUGHTERS, R. y HARPER, L. (2007). "Fiscal and Political Decentralization Reforms", en E. Lora (Ed.), *The State of State Reform in Latin America*. Nueva York: Inter American Development Bank-Stanford University Press.
- DENEMARK, David (2000). "Partisan Pork Barrel in Parliamentary Systems: Australian Constituency-Level Grants", *The Journal of Politics*, vol. 62, N° 3, pp. 896-915.
- DÍAZ-CAYEROS, Alberto (2006). *Federalism, Fiscal Authority, and Centralization in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- DULITZKY, Ariel (2007). "Implementación del derecho internacional de los derechos humanos en los sistemas federales. El caso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la República Argentina", en Abramovich, Víctor, Bovino, Alberto y Courtis, Christian (Eds.). *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos en el ámbito local: la experiencia de una década*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- DULITZKY, Ariel (2009). "El Sistema Interamericano de Derechos Humanos", en Ollé Sesé, Manuel, Acebal Monfort, Luis y García Sanz, Nuria (Eds.), *Derecho internacional de los Derechos Humanos: su vigencia para los Estados y para los ciudadanos*. Barcelona: Anthropos Editorial.
- EATON, Kent (2001). "Decentralisation, Democratisation and Liberalisation: The History of Revenue Sharing in Argentina, 1934-1999", *Journal of Latin American Studies*, vol. 33, N° 1, pp. 1-28.
- EQUIPO LATINOAMERICANO DE JUSTICIA Y GÉNERO (2009). *Informe Sobre Derechos Humanos y Género 2005-2008*. Buenos Aires: Biblos.
- FRANCESCHET, Susan (2010). "Explaining Domestic Violence Policy Outcomes in Chile and Argentina", *Latin American Politics and Society*, vol. 52, N° 3.
- GELLI, María Angélica (2005). *Constitución de la Nación*

- Argentina. Comentada y Concordada*. Buenos Aires: La Ley.
- GERVASONI, Carlos (2010). "A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy and Authoritarianism in the Argentine Provinces", *World Politics*, vol. 62, N° 2, pp. 302-340.
- GERVASONI, Carlos (2013). "Transferencias Federales y Competitividad Electoral: La Ventaja Oficialista de los Gobernadores en Provincias Rentísticas (1983-2011)" en Gervasoni, Carlos y Porto, Alberto (Eds.), *Consecuencias Económicas y Políticas del Federalismo Fiscal Argentino*. La Plata: Edición Revista Económica, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.
- GIBSON, Edward (2013). *Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Federal Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- GIBSON, Edward (Ed.) (2004). *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- GIBSON, Edward y CALVO, Ernesto (2000). "Federalism and Low Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina", *Studies in Comparative International Development*, vol. 35, N° 3, pp. 32-55.
- GIRAUDY, Agustina (2009). "Subnational undemocratic regime continuity after democratization: Argentina and Mexico in comparative perspective". Ph. Diss. University of North Carolina.
- GRANARA, Aixa (2014). "Representación Legislativa de las Mujeres en las Provincias Argentinas, 1989-2011", *América Latina Hoy*, vol. 66, pp.115-143.
- HOLMES, Stephen y SUNSTEIN, Cass (2011). *El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- INDEC (s.f.). Censos Nacionales de Población Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina. Recuperado de <http://www.indec.mecon.ar/nivel2_default.asp?seccion=P&id_tema=2> (último acceso realizado el 15/9/2014).
- JUNTA FEDERAL DE CORTES Y SUPERIORES TRIBUNALES DE JUSTICIA DE LAS PROVINCIAS ARGENTINAS Y CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES. <<http://www.jufejus.org.ar/index.php/2013-04-29-21-18-54/estadisticas/publicaciones/indicadores-provinciales>> (último acceso realizado el 15/9/2014).
- LA CASA DEL ENCUENTRO. <<http://www.lacasadelencuentro.org/femicidios.html>> (último acceso realizado el 15/9/2014).
- LARRAIN, Soledad (1977). "Violencia Doméstica Contra la Mujer en América Latina y el Caribe. Revisión de Dos Décadas de Acción". Documento de la Conferencia Violencia Doméstica en América Latina y el Caribe: Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- LEIRAS, Marcelo (2013). "Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales" en Acuña, Carlos (Comp.), *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- REAGAN and the Politics of Declining Union Organization", *British Journal of Industrial Relations* 40(3): 385-402.
- FREELAND, Chrystia (2000): *Sale of the Century: Russia's Wild Rise from Communism to Capitalism*. New York, NY, Crown Business.
- GOLDMAN, Marshall I. (2003): *The Privatization of Russia: Russian Reform Goes Awry*, New York, NY, Routledge.
- GURIEV, Sergei M. y SONIN, Konstantin (2008): "Dictators and Oligarchs: A Dynamic Theory of Contested Property Rights", *Journal of Public Economics* 93(1-2): 1-13.
- HERBST, Jeffrey I. (1990): "The Structural Adjustment of Politics in Africa", *World Development* 18(7): 949-58.
- LINZ, Juan (1999). "Democracia, Multinacionalismo y Federalismo", *Revista Española de Ciencia Política*, vol. 1, N° 1, pp. 7-40.
- LOMUTO, Celia et al. (2011), "Evaluación de maternidades públicas (2010-2011)", *Revista Argentina de Salud Pública*, vol. 2, N° 9.
- MC GUIRE, James W. <<http://jmcguire.faculty.wesleyan.edu/welcome/data/>> (último acceso realizado el 15/9/2014).
- MINISTERIO DE SALUD. <<http://www.msal.gov.ar/observatorio/index.php/red-federal/mapa-provincias>> (último acceso realizado el 15/9/2014).
- O'DONNELL, Guillermo (1993). "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a los países postcomunistas", *Desarrollo Económico*, vol. 33, N° 130.

- OBINGER, Herbert *et al.* (Eds.) (2005). *Federalism and the Welfare State*. (Cambridge University Press, 2005).
- PORTO, Alberto (Ed.) (2004). *Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal*. La Plata: EDULP.
- PROGRAMA DE INVESTIGACIÓN SOBRE EL MOVIMIENTO DE LA SOCIEDAD ARGENTINA. <www.pimsa.secyt.gov.ar> (último acceso realizado el 15/9/2014).
- RAMÍREZ, Fernando (2003). "El tratamiento de la 'violencia doméstica' en los tribunales ordinarios de la Capital Federal". AMJA.
- REMMER, Karen y GÉLINEAU, François (2003). "Subnational electoral choice: economic and referendum voting in Argentina (1983-1999)", *Comparative Political Studies*, vol. 36, N° 7, pp. 801-821.
- REMMER, Karen y WIBBELS, Eric (2000). "The Subnational Politics of Economic Adjustment. Provincial Politics and Fiscal Performance in Argentina", *Comparative Political Studies*, vol. 33, N° 4, pp. 419-451.
- SHI, Min y SVENSSON, Jakob (2006). "Political budget cycles: Do they differ across countries and why?", *Journal of Public Economics*, vol. 90, pp.1367- 1389.
- SMULOVITZ, Catalina (2015a). "The Unequal Distribution of Legal Rights: Who Gets What and Where in the Argentine Provinces?", *Latin American Politics and Society*, vol. 57, N° 3.
- SMULOVITZ, Catalina (en prensa). "Public Defense and Access to Justice in a Federal Context: Who gets what, and How in the Argentinian Provinces", en Kapiszewski, Diana e Ingram, Matthew (Eds.) *Beyond High Courts*. Notre Dame: Notre Dame University Press.
- STEPAN, Alfred (1999). "Federalism and Democracy: Beyond the US Model", *Journal of Democracy*, vol. 10, N° 4, pp. 19-34.
- TOW, Andy. <<http://www.andytow.com/blog>> (último acceso realizado el 15/9/2014).
- WATTS, Ronald (1999). *Comparing Federal Systems*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- WILDAVSKY, Aron (1985). "Federalism means Inequality", en *Society*, vol. 22, N° 2, pp. 42-49.

RESUMEN

El artículo analiza cómo y cuánto gastan los estados provinciales argentinos para garantizar la protección e implementación de derechos que sus leyes prometen; en particular, a) identifica y mide qué recursos gastan, b) cómo los asignan y c) qué factores determinan los gastos requeridos para implementar las leyes provinciales de violencia familiar. Analiza las 35 leyes aprobadas entre 1992 y 2009 por las 24 provincias argentinas. Muestra que el gasto provincial per cápita y la cantidad de recursos institucionales per cápita que ofrecen y crean las provincias son diversos, y sostiene que las características institucionales del federalismo argentino (amplia autonomía provincial para legislar y para decidir

cómo asignar recursos) habilitan la heterogeneidad en la protección legal y en la asignación de recursos observadas. El trabajo muestra que los esfuerzos económicos provinciales no dependen de la magnitud de las promesas legales, sino del nivel de independencia fiscal y de la asociatividad general local. Asimismo expone que los esfuerzos realizados tampoco están relacionados con los niveles de protesta provincial, la participación femenina en las legislaturas provinciales y el ciclo electoral provincial. Analiza también por qué la movilización provincial de mujeres consigue concretar cambios en la estructura de derechos pero es poco efectiva para definir las asignaciones presupuestarias.

SUMMARY

This paper analyzes how and how much Argentine provinces spend to ensure the protection and implementation of rights promised by their laws; especially, a) identifies and measures the spent resources, b) how they are allocated, and c) what factors determine the financial resources required to enforce provincial domestic violence laws. It analyzes the 35 laws enacted between 1992 and 2009 by the 24 Argentine provinces. The study proves that provincial per capita expenditures and provincial per capita institutional resources offered and created by provinces are diverse. It states that the institutional characteristics of Argentine federalism (wide provincial autonomy to legislate and to

determine how resources are allocated) allow for the observed heterogeneity in legal protection and resource allocation. Besides, it shows that provincial economic efforts do not depend on the scope of the legal promises, and that they depend, instead, on the level of local fiscal independence and on the magnitude of the local associativity. Moreover, the paper also shows that economic efforts are not related to the levels of provincial protest, neither to female participation in provincial legislatures or the provincial election cycle. Finally it analyzes why provincial female mobilization produces changes in the structure of rights but turns out to be little effective when it comes down to defining budget allocations.

REGISTRO BIBLIOGRÁFICO

SMULOVITZ, Catalina.

"¿Quién paga por los derechos en las provincias argentinas? El caso de las leyes de violencia familiar". *DESARROLLO ECONÓMICO – REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES* (Buenos Aires), vol. 55, N° 216, setiembre-diciembre 2015 (pp. 155-185).

Palabras clave: <Protección legal de derechos> <Implementación de derechos> <Provincias argentinas> <Violencia familiar>.

Keywords: <Legal protection of rights> <Implementation of rights> <Argentine provinces> <Domestic violence>.

