

## MUJERES Y VIOLENCIA DE GÉNERO EN LA AGENDA LEGISLATIVA EN LA PAMPA (2003/2014)

Daniela ZAIKOSKI<sup>1</sup>

**Resumen:** En este trabajo abordamos la violencia de género, más concretamente la sanción de la ley provincial 2550 como hecho que corrobora la incorporación de temas de mujeres en la agenda institucional de la Legislatura de la provincia de La Pampa. Creemos que esta discusión no sería posible si no se hubiera aumentado el número de legisladoras. Sin embargo, se pone también en discusión la forma en que estos debates se articulan con discursos y prácticas propios de la cultura política patriarcal que afectan visiblemente la perspectiva de género que debiera tenerse en cuenta a la hora de buscar soluciones a una problemática tan grave como es la violencia de género.

### **D).-Medidas positivas: Los efectos del cupo electoral y la mayor presencia de mujeres.**

El dictado de la ley 24013 implementa el cupo electoral para cargos públicos electivos en el orden nacional, más precisamente para el cargo de diputados. La elección de los miembros del Senado de la Nación está prevista en el art. 54 de la Constitución Nacional reformada en 1994.

En la provincia de La Pampa, cuya Legislatura es unicameral, las medidas de acción positiva no se encuentran previstas en la constitución, sino en la ley electoral 1593 que se reformó en 1994 con la finalidad de implementarlas tanto a nivel provincial como en los órganos deliberativos municipales. La aplicación del cupo electoral para cargos provinciales y locales se concretó en las elecciones generales de 1995 por las que se renovaron todos los cargos de origen electivo provinciales.

Las medidas positivas, de acción positiva o acción afirmativa son medidas especiales tal como lo dispone en el orden supranacional el art 4° de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la mujer, entre otros documentos internacionales.

---

<sup>1</sup> Abogada UNLP. Especialista en Derecho Público UNC. Magíster en Sociología Jurídica UNLP. Docente de Introducción a la Sociología y de Sociología Jurídica en la Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas de la UNLPam. e- mail: [danizetabe@gmail.com](mailto:danizetabe@gmail.com) [danizetabe@hotmail.com](mailto:danizetabe@hotmail.com)

La CEDAW estipula en dicho artículo que:

1. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato. 2. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales, incluso las contenidas en la presente Convención, encaminadas a proteger la maternidad no se considerará discriminatoria.

En tal sentido, el cupo como medida especial tuvo un impacto que redundó en una mayor presencia de mujeres en la Cámara de Diputados a partir de las elecciones de 1995 en las que resultaron electas 8 mujeres sobre 26 cargos.

En el período 1999/2003 hubo 9, entre los años 2003/ 2007 se eligieron 9 diputadas, entre 2007/2011 hubo 8 y en el actual período luego de la elevación del número de diputados a treinta mediante la ley 2612<sup>2</sup>, hay 10 mujeres legisladoras. Hasta ahora el porcentaje osciló entre un 30% y 35% y puede sostenerse que dado la ininterrumpida práctica electoral, el cupo devino un techo de cristal.

En 2007 para fortalecer la presencia de mujeres en el ámbito público ingresó a la Legislatura un proyecto que preveía la paridad electoral<sup>3</sup>. Este proyecto nunca fue tratado en las comisiones, cuestión que corrobora que la política de la presencia es tan solo una estrategia reformista. Phillips (1999:250) sostiene:

... la política de la presencia deja de lado de momento la redistribución de recursos económicos o sociales para centrarse en mecanismos de inclusión política. Ésta es una de sus fuerzas; es también una de sus debilidades si eso se persigue al margen de la transformación socioeconómica”

---

<sup>2</sup> La ley 2612 es consecuencia del art 53 de la Constitución provincial que ordena un escaño cada diez mil habitantes o fracción no menor a cinco mil hasta un máximo de treinta legisladores

<sup>3</sup> Se trata del proyecto de ley 11/2007 de los diputados Peppino, Scovenna y Ananía, el primero del Bloque Socialista y los segundos del Bloque ARI.

Señalando las dificultades y limitaciones, sobre todo en cuanto adjudicar esencialidades a las mujeres, la misma autora (1999:254) afirma que:

No podemos decir, pues, que cualquier mujer, sólo por el hecho de ser mujer, representará los intereses o preocupaciones o experiencias de las “mujeres”. Lo máximo que podemos decir (pero decir esto es decir mucho) es que es una locura esperar que estas experiencias estén representadas en asambleas de las que estén prácticamente ausentes las mujeres.

A pesar de ser una estrategia reformista y con limitaciones propias no puede obviarse que en los últimos años la mayor presencia de mujeres ha perfilado una agenda legislativa más sensible a los problemas y a las demandas de las mujeres.

Así lo manifestaba el diputado Peppino (Bloque Socialista) en su intervención en el recinto al debatir la ley 2550:

En ese marco, creo oportuno destacar el efecto positivo de la ley de Cupo femenino en la República Argentina y en nuestra provincia, como en todo el territorio nacional. Si el Parlamento y en particular esta Legislatura, no hubiera sancionado esta Ley, hoy seguramente no solo tuviéramos una menor presencia de mujeres en la Legislatura-, sino a mí no me cabe duda- que como consecuencia de la ley de Cupo, en los ámbitos legislativos y también en los demás poderes, ha sido la participación de la mujer que posibilitó la introducción de problemáticas que hubieran tardado muchísimo tiempo en llegar a los parlamentos, a los departamentos ejecutivos o a la justicia y es en ese sentido que reivindico y renuevo la necesidad de establecer al paridad en lo que hace a la participación de hombres y mujeres en los ámbitos legislativos, ejecutivos y judiciales (DS 22/12/2009).

En este trabajo, focalizamos en la violencia contra las mujeres y la sanción de la ley 2550 de adhesión a la ley nacional 26485 como parte de una agenda más receptiva al género, como parte de un proceso político que entiende que *lo personal* (privado, doméstico,) importa y consideramos importante que la violencia y la discriminación contra las mujeres empiecen a ser un tema de la política.

Para ello, analizamos el debate que se produjo en el recinto de la Cámara de Diputados y señalamos los avances como también los límites y obstáculos que se han producido entre los años 2003 y 2012, es decir antes y después de la sanción de esa ley en la construcción de una agenda legislativa con perspectiva de género.

## **II) La perspectiva de género y el trabajo parlamentario.**

### **II.1).- La incorporación de temas de género en la agenda**

Como pasos previos a instalar el tema de la violencia de género en la agenda pública, no podemos dejar de mencionar distintos proyectos de ley y de resolución que fueron presentándose a lo largo de ambos períodos parlamentarios, algunos de los cuales en cierta medida quedaron subsumidos en el articulado de la ley 2550. Otros proyectos han sido posteriores, algunos de los cuales se han convertido en leyes.

En el lapso comprendido entre 2003 y 2012 hemos hallado varios proyectos de ley o de resolución, también pedidos de informes al Poder Ejecutivo provincial o a otros organismos, que tiene directa relación con la violencia de género tan ampliamente considerada por las leyes 26485 y 2550.

Entre los proyectos y las leyes dictadas en el período que estudiamos, resaltamos los más importantes:

- a) Ley 2079 por la que se implementan prácticas quirúrgicas de anticoncepción y salud reproductiva.
- b) el proyecto de Resolución 296/2004 (aprobado por Resolución 134/2004) cuyo autor fue Scovenna (Boque ARI) y fundado en el recinto por la diputada Gette (Bloque Frente para la Victoria) por el cual se solicita a los legisladores nacionales que impulsen la aprobación del protocolo de la Cedaw. Finalmente se aprobó la ley nacional 26171.
- c) Proyecto de ley 294/2004 de la oposición para que se brinde información sobre anticoncepción de emergencia en los establecimientos públicos de salud.
- d) proyecto de ley 207/2005 del Bloque Justicialista convertido en ley provincial 2598 sobre parto humanizado.
- e) proyecto de Resolución 210/2006 por el que se solicita al Poder Ejecutivo provincial que informe sobre el cumplimiento de la ley 1363 de Procreación Responsable, primera de ese tipo en el país.
- f) proyecto de ley 264/2006 sobre Ley de Educación Sexual del Bloque oficialista y proyecto de Resolución sobre Educación Sexual del Bloque ARI.

- g) proyecto de ley 207/2006 (Bloque FREPAM) y 196/2010 de Cervellini (Bloque oficialista) convertido en ley 2603 sobre lactancia materna.
- h) proyecto de Resolución 23/2007 de la diputada Gette aprobado por Resolución 15/2007, por el que se solicita a los legisladores nacionales por la provincia impulsen e implementen un sistema de prevención, protección, asistencia a la víctima y sanción del delito de trata de personas modificando en su caso el Código Penal. (Ley nacional 26364).
- i) proyecto de ley para la atención sanitaria de abortos no punibles impulsado por el Diputado Peppino del Bloque Socialista, sancionado por ley provincial 2394 vetada por decreto 155/2007 del Poder Ejecutivo provincial. Mas tarde en el tiempo y por fuera de los canales institucionales de la Legislatura en concordancia con los postulados del fallo “F.A.L s/ medida autosatisfactiva” de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el Poder Ejecutivo provincial dictó el decreto 279/12 que implementa la práctica de aborto no punible en establecimientos de salud públicos de la provincia.
- j) dos proyectos de ley 21/2009 y 22/2009 de Fonseca (Bloque Justicialista) y Scovenna (Bloque Ari) respectivamente sobre trata de personas, ambos fundados en la ley nacional 26364 por los cuales se crean organismos -Consejo Provincial de Prevención del delito de Trata de Personas- y se ponen en funcionamiento políticas públicas -Programa Provincial de Prevención y Asistencia a las Víctimas de Trata de Personas y Explotación sexual- orientadas a prevenir, combatir la trata de personas así como a asegurar los derechos de las víctimas, de los que ninguno fue tratado en el recinto.
- k) los proyectos de ley 191/2009 del Bloque Frente Cívico y Social sobre creación de las comisarías de la mujer<sup>4</sup> y el 319/2009 sobre creación de casas refugio de la diputada Giorgis y diputado Bruno (Bloque FREPAM).
- l) ley 2547 sobre procedimiento de Registro y Notificación de antecedentes de condenados por delitos sexuales, impulsada por el diputado Fernandez del Bloque oficialista, por el que se propone “prevenir eventuales nuevos delitos e informar,

---

<sup>4</sup> A partir de este proyecto el Poder Ejecutivo por decreto creó las Unidades de Género y Niñez en la Policía provincial con sede en Santa Rosa y General Pico, con lo cual se omitió el debate parlamentario que pudo darse y olvidó que el antecedente provenía de un bloque opositor.

alertar y proteger a la ciudadanía en su razonable requerimiento de mayor seguridad”.<sup>5</sup>

- m) proyecto de ley 69/2009 aprobado por ley 2550 de adhesión a la ley 26485.
- n) proyecto de ley 20/2011 de la diputada Fonseca (Bloque unipersonal) sobre Igualdad de Oportunidades en el ámbito público y privado, vuelto a presentar en 20134 con nuevos contenidos.
- o) ley de creación de la Oficina de Atención a la víctima en el marco de la ley orgánica de Tribunales<sup>6</sup>. A partir de esa ley se han puesto en funcionamiento una oficina en cada circunscripción judicial.
- p) ley 2655 por la cual el Consejo Provincial de la Mujer puede ser querellante en causas penales cuyos antecedentes sean de violencia contra la mujer, normativa que lamentablemente no se ha puesto en funcionamiento.
- q) proyecto de ley del diputado Solanas sobre creación del Observatorio de Violencia de género.
- r) Recientemente la provincia ha adherido a la ley nacional 26364 de Prevención y Sanción de la trata de personas y asistencia a sus víctimas<sup>7</sup>.

Los proyectos mencionados permiten sostener que la agenda se vuelve comprensiva de las cuestiones de las mujeres y la problemática de género. Se pretende impactar en las políticas

---

<sup>5</sup> No podemos detenernos en el análisis de los fundamentos del proyecto ni en articulado de la ley 2547, solo decimos que a nuestro juicio la ley no previene nada, porque el registro actúa después de cometido el delito y condenada la persona. Refuerza el estigma y descrece del sistema penitenciario, lo cual es atendible, pero no cumple con el art. 10 inc 7° de la ley 26485 (2550 en la provincia) cuando manda a implementar programas de reeducación destinados a los hombres que ejercen la violencia. Guste o no a las feministas si la violencia es una pauta cultural no solo se debe registrar, sino más bien poner en marcha otras acciones o políticas públicas para cambiar los modelos sociales de vinculación violenta. La solución no necesariamente pasa por pedir más derecho penal. La idea de que más sanciones, penales o de otro tipo, contribuiría a solucionar la violencia contra las mujeres, también es parte del discurso de los legisladores. Es el caso de la intervención del diputado Peppino del socialismo durante el debate de la ley 2550 cuando manifiesta que la ley contiene pocas penalidades.

<sup>6</sup> Las oficinas se pusieron en marcha en Santa Rosa y General Pico luego de que ocurrieran dos casos resonantes: la muerte de Carla Figueroa en manos de su esposo violador liberado por el avenimiento (era un acuerdo entre víctima y victimario de delito sexual que figuraba en el código penal y ha sido derogado) firmado con la víctima y la desaparición de la niña Sofía Viale, encontrada violada y muerta a metros de su casa tres meses después. Ambos casos derivaron en pedidos y tramitaciones de juicios políticos a un juez del Tribunal de Impugnación y el otro al Procurador General de la provincia, ambos resultaron absueltos en los respectivos juicios políticos.

<sup>7</sup> Información disponible en [http://infogei.com.ar/cable/10085/la\\_pampa\\_adhirio\\_a\\_la\\_ley\\_de\\_trata/](http://infogei.com.ar/cable/10085/la_pampa_adhirio_a_la_ley_de_trata/) consulta del 17 de setiembre de 2014.

públicas que deben implementar los órganos del Estado y en las relaciones sociales para hacerlas más democráticas.

## **II.2) La perspectiva de género como aporte teórico al trabajo parlamentario**

La promoción de una ley de las características de la 2550 y su sanción tiene relación con los temas de mujeres puestos en la agenda durante estos años y que se corresponde con lo que hemos entendido por proyectos o iniciativas con perspectiva de género.

En ese sentido, la perspectiva de género ha sido conceptualizada como aquella que permite:

Observar y comprender cómo opera la discriminación, pues aborda todos aquellos aspectos que tiene que ver con la condición social y económica de las mujeres y de los hombres, con el fin de favorecer iguales oportunidades para un acceso equitativo a recursos, servicios y derechos. Advertir y cuestionar el sexismo que está presente en todas las instituciones y actividades sociales, a la vez que propone acciones para enfrentarlo críticamente y erradicarlo. Hacer visibles las experiencias, perspectivas, intereses y oportunidades de las mujeres, con lo cual se pueden mejorar sustancialmente las políticas, programas y proyectos institucionales, así como las acciones dirigidas a lograr sociedades equitativas, justas y democráticas (Di Liscia et al, 2009: 66).

Además, este enfoque hace posible incrementar la capacidad de interpretación técnica y decisión política de los actores y de los grupos de interés en torno a la problemática de género mediante la generación de la aptitud, la información y los instrumentos para tal fin. Constituye una categoría que promueve el ejercicio de una lectura crítica y problematizadora de la realidad para analizar y transformar la situación de las personas.

Asimismo contribuye a crear nuevas construcciones de sentido para que las personas visualicen su masculinidad y su femineidad a través de vínculos no jerarquizados ni discriminatorios. Resaltamos el potencial crítico del concepto y los aportes que puede hacer al estudio y análisis de la situación de las mujeres ya que es un enfoque que pretende poner las relaciones entre hombres y mujeres en el centro de cualquier análisis o interpretación de la realidad.

Para el Glosario Europeo de Género<sup>8</sup> este enfoque significa:

---

<sup>8</sup> Disponible en

Integrar sistemáticamente las situaciones, prioridades y necesidades respectivas de mujeres y hombres en todas las políticas, con vistas a promover la igualdad entre hombres y mujeres, y recurrir a todas las políticas y medidas generales con el fin específico de lograr la igualdad, teniendo en cuenta activa y abiertamente, desde la fase de planificación, sus efectos en las situaciones respectivas de unas y otros cuando se apliquen, supervisen y evalúen.

Otra autora (Rodríguez; 2001:12) apunta que la noción de perspectiva de género en el campo de las políticas públicas se refiere a:

Una forma de mirar y de pensar los procesos sociales, las necesidades y demandas, los objetivos y beneficios del desarrollo; una metodología de trabajo a favor del principio de equidad y en contra de la discriminación-subordinación de la mujer; concebir el desarrollo desde los sujetos como agentes de cambio y tener conciencia de que las acciones de desarrollo se ven afectadas, en su dirección e impacto, por las relaciones inequitativas de género; reconocer la heterogeneidad de las necesidades y demandas de la población, teniendo en cuenta las de los hombres y las de las mujeres, pero sin asumir que son indistintas, así como reconocer las consecuencias que implican las políticas públicas para hombres y mujeres; impulsar la adquisición individual y colectiva de poder (empoderamiento) como estrategia para superar los obstáculos que impiden la equidad entre los géneros, ya que solo entre sujetos pares con poder se puede construir la equidad entre hombres y mujeres y brindar la posibilidad de establecer una nueva relación entre gobierno local y las mujeres, haciendo realidad la promesa de democratización y desarrollo al enfrentar simultáneamente la pobreza, la calidad de vida y la discriminación-subordinación de la mujer.

Creemos que este enfoque no es meramente descriptivo de la situación de las mujeres y que la integración de la perspectiva de género al análisis, diseño, evaluación de políticas sociales para mujeres conlleva lo que se ha denominado el *mainstreaming* o transversalización de género, es decir el test o comprobación de que las políticas públicas no afectan negativamente a las mujeres y en su caso, tomar las medidas para neutralizar sus efectos o erradicar dicha política con acciones positivas (Balaguer, 2005).

---

[http://www.europarl.europa.eu/transl\\_es/plataforma/pagina/celter/glosario\\_genero.htm#aconsultadel](http://www.europarl.europa.eu/transl_es/plataforma/pagina/celter/glosario_genero.htm#aconsultadel) acceso 11/01/12.



Que la mayor cantidad de mujeres ha impactado se pone de manifiesto en una agenda política que progresivamente se feminiza.

Ejemplo de ello son las acciones que lleva a cabo la propia Presidencia de la Cámara de Diputados en este período legislativo (2011-2015) en el que se ha suscripto un convenio de capacitación para operadores involucrados en la investigación y abordaje de la problemática de trata de personas en marzo de 2013, entre la sra. Trimarco como titular de la "Fundación María de los Angeles" y las autoridades de la legislatura.

Por otra parte, en este mismo espacio gubernamental se ha instado el trabajo de la Comisión Multisectorial de Género que durante estos últimos años ha convocado y articulado con organizaciones del Estado y de la sociedad civil<sup>9</sup>.

Si en los párrafos precedentemente hemos dado cuenta y reconocido el esfuerzo que significa construir y mantener una agenda de género plural e interinstitucional, también debemos resaltar la tensión que se produjo al momento de adherir a la ley nacional 26364 de Prevención y Sanción de la trata de personas y asistencia a sus víctimas cuya discusión en el recinto se realizó en setiembre de 2014<sup>10</sup>.

La discusión en el recinto puso de relieve la distancia entre los discursos y las prácticas de los y las legisladores/as. Muestra de esta tensión es lo que expresa una fuente periodística, en la que se puede leer que:

En la sesión anterior se aprobó en la Legislatura la adhesión a la Ley Nacional 26364, de Prevención y Sanción de la Trata de Personas. Alejandro Odasso pidió no apoyar a nadie sospechado en la cuestión. "Sería importantísimo para la ciudadanía que nuestro compromiso para con esta cuestión tan trascendental, sea el no apoyar absolutamente a ningún socio político, a ningún político que no se comprometa, que facilite o que haga oídos sordos, o de alguna manera soslaye el tema teniendo importancia, o teniendo decisiones en esta materia". Ese fue un párrafo de lo que el diputado radical Alejandro Odasso dijo en el recinto cuando se debatió la adhesión a la ley de trata sancionada la semana anterior. Sin nombrar a nadie, en forma oblicua, el legislador le apuntó a dos

---

<sup>9</sup> Para mayor información puede consultarse la página web oficial de la Legislatura en <http://www.legislatura.lapampa.gob.ar/noticias-de-prensa/2260-se-reunio-la-multisectorial-de-genero.html> acceso del 20 de setiembre de 2014.

<sup>10</sup> Al momento de escribir este artículo, la versión taquigráfica de la ley provincial de adhesión a la ley nacional 26364 no se halla en la página oficial de la Legislatura. Se ha accedido a la información que surge de <http://www.legislatura.lapampa.gob.ar/noticias-de-prensa/2259-por-unanimidad-la-adhesion-a-la-ley-de-trata-de-personas.html> consulta del 20 de setiembre

diputados del Partido Justicialista, el jefe de la bancada Daniel Lovera, y a Mariana Baudino. Es que ambos habían estado días atrás en 25 de Mayo, y se mostraron junto al intendente de la localidad, David Bravo. Después, en la Radio Municipal de 25 de Mayo, Lovera defendió con vehemencia la gestión de Bravo y le pegó duro a sus opositores dentro del mismo justicialismo, y hasta llegó a expresar que la localidad es "muy distinta a la de hace 15 años". Ese apoyo explícito del diputado, y también que Mariana Baudino haya participado de la interna junto a seguidores de David Bravo, sirvió para que Odasso elípticamente dijera lo que dijo<sup>11</sup>.

Si bien la ley fue sancionada por unanimidad, el diputado de la oposición refirió el grave problema y la inconsistencia del discurso oficialista, en tanto hay dos intendentes justicialistas procesados por trata de personas y las diputadas y diputados oficialistas no han sido contundentes al respecto. Las lealtades hacia la perspectiva de género y hacia los problemas de las mujeres son desplazadas por las necesidades de mantener unidas y consolidadas las posiciones del partido gobernante.

### **III) La discusión de la ley 2550: entre la perspectiva de género, lo políticamente correcto y la falta de recursos.**

La propuesta de adherir a la ley nacional 26485 fue promovida por la diputada Alegre del Bloque del Partido Justicialista mediante la presentación del proyecto de ley 69/09 y sin dudas es una iniciativa que parte de considerar el fenómeno de la violencia de género como un problema de desigualdad y discriminación que atenta contra la dignidad de las mujeres como sujetos de derecho. Sin perjuicio que la ley 26485 es de orden público y de aplicación en todo el país, mediante la ley 2550 la provincia adhirió a la misma<sup>12</sup>.

Sin embargo, advertimos dos grandes problemas que presenta la ley 2550. El primero está constituido por los límites del derecho y con las condiciones que deben darse para el cambio legal efectivo; el segundo porque el género requiere no solo de prestaciones propias

---

<sup>11</sup> Versión on line del diario La Arena en <http://www.laarena.com.ar/la-ciudad-odasso-critico-a-pares-del-pj-122685-115.html> consulta del 21 de setiembre de 2014.

<sup>12</sup> Pensamos que esto puede deberse a que la primera contiene normas de carácter procesal, cuya regulación corresponde a las provincias. La autora del proyecto en su alocución en el recinto reconoce el carácter simbólico de la ley provincial ya que la ley nacional es de aplicación obligatoria.

de las políticas de reconocimiento sino fundamentalmente de presupuesto, lo que nos lleva al tema de las políticas de redistribución.

### **III) a) El derecho, los operadores y las expectativas respecto del cambio legal.**

Desarrollamos el primer inconveniente, que según lo expuesto se relaciona con el discurso del derecho, los mensajes que da la ley a las distintas instituciones y operadores involucrados y las posibles contribuciones inter e intrasistémicas.

Según Evan (Cotterrell, 1991:64) se requiere: autoridad y prestigio en la norma; racionalidad del nuevo derecho, establecer modelos pragmáticos para el facilitar el cumplimiento de la ley, se debe tener en cuenta el uso del tiempo para la implementación de la reglamentación y se debe establecer un sistema de sanciones que sea posible de aplicar por los operadores encargados de ello.

No hay dudas que la ley provincial 2550 goza de autoridad y legitimación al haber sido dictada por el órgano competente -Cámara de Diputados- en los sistemas democráticos. La ley 2550 se sancionó con el voto unánime de los legisladores.

Además en palabras de su autora, la ley viene a consolidar los procesos de democratización:

Esta norma es una propuesta que además de tratar acerca de los derechos humanos específicamente hacia las mujeres, tiende a consolidar los procesos de democratización de nuestras comunidades. Por eso entendemos que esta ley para el conjunto de la sociedad, apunta estratégicamente en su artículo 2°, donde habla de iniciar o remover patrones culturales que promueven o sostengan la desigualdad de género y las relaciones de poder sobre las mujeres (DS 22/12/2009).

Según vimos precedentemente hubo entre 2003 y 2012 diversas iniciativas vinculadas a la problemática de género que no se trataron en el recinto ni se debatieron *democráticamente* pero que sí fueron objeto de reglamentación sublegal, es decir por medio del dictado de decretos (protocolo de abortos no punibles y comisarías de la mujer), por lo que resulta pertinente recordar que la consolidación de los procesos democráticos requiere de cambios en la cultura política dominante, fundamentalmente que se reconozcan los aportes al debate democrático de quienes -aunque de manera minoritaria- tienen representación política en la Legislatura.

De acuerdo a lo que surge del Diario de Sesiones, el proyecto trata de desnaturalizar la violencia contra las mujeres e impulsa la adaptación de políticas de Estado.

En cuanto a las regulaciones implementadas en la ley 2550, cabe preguntarse si hay convicción del dictado de una ley y obligatoriedad de su acatamiento o se la sanciona porque es políticamente correcto ante la opinión pública<sup>13</sup>.

En ese sentido, habría una racionalidad instrumental respecto al cumplimiento de la ley por el hecho de cumplirla; más no una acción social racional orientada al valor que tiene en sí mismo el hecho de cumplir una ley justa. Consideramos que es acertada y aplicable la idea de Borner et al (2009) cuando dicen que las leyes (de cupo en el caso que las autoras analizan) se cumplían porque hay que hacerlo, no por convencimiento ni convicción de lo que el acatamiento puede aportar a la convivencia democrática.

Si bien, la ley 2550 podría tomarse como un punto de partida a recorrer por los operadores e instituciones involucradas, no puede postergarse indefinidamente su implementación, y a decir verdad a más de cuatro años de su promulgación muchísimas de sus prestaciones, aun las más urgentes no se han implementado.

Una pauta de la existencia de estos problemas se encuentra en la cantidad de proyectos de ley presentados con posterioridad al dictado de la ley 2550, en los que hacen expresa o implícita referencia a la necesidad reforzar la ley para poderla cumplir, lo que significa más y más leyes nuevas para garantizar el cumplimiento de una anteriormente dictada.

La diputada Alegre, diputada en el período 2007/2011 e impulsora de la ley 2550, advirtió claramente las limitaciones del derecho en este tema y también avizó que no sería fácil la puesta en marcha por parte de las instituciones a las que está dirigida la ley, ya que era consciente que se hallaban involucrados los tres poderes del Estado.

En su alocución en el recinto la diputada informante reconoció el aporte de grupos de mujeres como Mujeres por la Solidaridad y las opiniones acompañadas por algunos organismos del Estado, pero agregó:

---

<sup>13</sup> En cierta medida esta pregunta atraviesa la intervención del diputado Odasso expuesta precedentemente.

...me siento profundamente desilusionada por la respuesta que hemos tenido de poderes públicos....sí tenemos en cuenta la labor que han desarrollado los distintos poderes del Estado a nivel nacional, por decir algo que todos conocen la Oficina de la Violencia que creó la Corte Suprema de Justicia de la nación, que además está en red con los demás Superiores Tribunales de todas las provincias, tiene poco que ver con la actitud que tuvo el Superior Tribunal cuando se le consultó acerca de esta ley (Diario de Sesiones 22/12/2009).

Esta situación evidencia que las leyes necesitan de otros refuerzos institucionales, predisposiciones de los operadores y convicción de cumplimiento que no dependen de la mejor o peor letra de la ley en sí misma<sup>14</sup>.

Tampoco se contaba al momento de la discusión de la ley, con las respuestas a las consultas efectuadas. La diputada había solicitado informes y la opinión al Ministerio de Bienestar Social y al Superior Tribunal de Justicia de la provincia.

Al respecto, la consulta que se había hecho al Poder Judicial era para tener su opinión acerca del procedimiento que prevé la ley ante los tribunales de la provincia. Al respecto la sra. Alegre dijo:

Decía ...que el Superior Tribunal nos contestó que la función que ellos cumplen -que es cierto- es la de resolver conflictos entre partes, entre particulares y no nos parece que esta respuesta esté a la altura de las circunstancias. Tal vez no supimos explicarnos, lo que pedíamos a los dos poderes del Estado restantes era que nos ayudaran en la visión, en el caso del Poder Judicial que tiene los operadores de la Justicia con respecto al procedimiento que deberíamos implementar (DS 22/12/2009).

El diputado Peppino, quien también participó del debate, dijo que no habían respondido los ministerios de Salud, de Bienestar Social ni de la Producción. En orden a estas contribuciones recíprocas de los distintos organismos del Estado para implementar y

---

<sup>14</sup> El Superior Tribunal de Justicia de la provincia firmó un convenio con la oficina de la Corte a cargo de la Dra. Highton que nunca se puso en marcha en la provincia. Ver en <http://www.csjn.gov.ar/accjust/docs/lapampa.pdf> consulta del 14 de octubre de 2012. Además en el caso del veto al aborto no punible desestimó la participación de amicus curiae de una organización no gubernamental por no estar esa figura legislada en el código procesal. Con motivo del asesinato de Carla Figueroa el Poder Judicial reaccionó y la Procuración llamó a concurso para cubrir los cargos de la Oficina de Atención a la víctima de delito creada por ley 2574 Orgánica del Poder Judicial. La diputada Alegre en el recinto admite que la procuración respondió las consultas efectuadas.

articular las prestaciones de la ley, no es menor rol que le cabe al Consejo Provincial de la Mujer.

Quien era su Secretaria Ejecutiva<sup>15</sup> en 2009 dijo no tenía apoyo de las áreas del gobierno e informó que no contaba con los recursos necesarios, lo que pone en cuestión la utilidad de este tipo de organismos, que muchas veces para ser eficaces dependen de la impronta que les de quien ocupa el cargo.

Si la ley 2550 aspira a transversalizar la temática de la violencia interpersonal y de género previendo imputaciones normativas dirigidas a los agentes de salud; a las autoridades del trabajo y la producción; a los operadores jurídicos y a las organizaciones de la sociedad civil; era necesario tener en cuenta los aportes interinstitucionales recíprocos entre los distintos estamentos del gobierno.

### **III) b).- El costo de los derechos:**

Parafraseando a Holmes y Sunstein (2012) desarrollamos lo que hace al segundo problema, es decir, los recursos presupuestarios para hacer frente a las prestaciones de la ley propias de las políticas redistributivas<sup>16</sup>. El Poder Ejecutivo no pudo desconocer que las políticas públicas y los programas regulados en la ley 2550 implicaban el desembolso de cuantiosos fondos públicos para poner la ley en marcha.

Sin embargo, a diferencia de la ley de atención de abortos no punibles, el Poder Ejecutivo no vetó la ley 2550 y ésta en su articulado no prevé ningún reasignación de presupuesto ni define con qué financiamiento va a contar.

La omisión de hablar del financiamiento con que debe contar una ley tan importante, puede leerse en varias claves: significa que los fondos son irrelevantes; que los derechos no cuestan o peor aún, creer que los problemas de cientos de mujeres y niños/niñas violentados se solucionan por arte de magia.

---

<sup>15</sup> La Secretaria del Consejo de la Mujer entre 2003 y 2011 fue la sra. Cristina Maissonave. Para un análisis del rol que ha cumplido el Consejo provincial de la Mujer pueden verse los artículos de Norverto y Zaikoski en Di Liscia (2011).

<sup>16</sup> Para el análisis de las políticas redistributivas y de reconocimiento y el género como concepto bivalente, puede consultarse Fraser (1997).

Puede tratarse de una estrategia de las propias mujeres: tener la ley aunque sea de manera simbólica y después de a poco ir exigiendo su cumplimiento.

Además del presupuesto, es importante que la ley pueda implementarse en tiempo oportuno. La ley 2550 no prevé ni establece los plazos en que se deben proveer los recursos materiales, capacitar y formar recursos humanos, entre otras obligaciones legales.

Lamentablemente, estas cuestiones impactan en el efectivo acceso a la justicia por parte de las víctimas demandantes de las prestaciones de la ley. Las demoras e indecisiones pueden ser interpretadas en el sentido de la falta de prioridad e importancia del tema y resentir en las afectadas la creencia de que tienen derechos.

Que los diputados/as prevean los recursos que demandará la implementación de una ley si el proyecto es aprobado, aún cuando es el Poder Legislativo quien fija anualmente el presupuesto de gastos y recursos provinciales conforme el art. 68 inc. 13 de la Constitución provincial, es un hecho absolutamente inusual.

Si bien, la mayor cantidad de proyectos de ley se registra en las Comisiones de Legislación General, Cultura y Educación y Asuntos Municipales y de Legislación Social y Salud Pública, es importante su envío y tratamiento en la de Hacienda y Presupuesto.

Si tenemos en cuenta que durante el lapso temporal que hemos abordado (2003 a 2012) hubo mujeres que ocuparon el cargo de presidentas de estas Comisiones Parlamentarias<sup>17</sup>, el tratamiento de los recursos debería estar más naturalizado. Sin embargo el tema del poder y de los dineros públicos sigue siendo tabú para las mujeres diputadas.

La ex diputada Gette -a quien entrevistamos para este trabajo- se quejaba del escaso presupuesto que se le había dado a la implementación de la ley de violencia de género:

---

<sup>17</sup> Según surge de la página oficial de la Cámara de Diputados [www.legislatura.gov.ar](http://www.legislatura.gov.ar) en la Comisión de Hacienda y Presupuesto hubo presidentas en 2007, 2010 y 2011; la de Legislación General, de Cultura y Educación y Asuntos Municipales tuvo mujeres en la presidencia en 2008 y 2011 y la de Legislación Social y Salud Pública en 2009, 2009 y 2010. Hemos relevado la conformación de las Comisiones parlamentarias desde 2003 hasta 2011 y comprobamos una disminución sostenida de la presencia de mujeres. En 2003 el 50% de las Comisiones estaba presidida mujeres. En 2011 solo el 25%.

...cuando se reformó la ley de violencia se incluyó un artículo que contempla una partida... sobre presupuesto...le dieron cuarenta mil pesos para toda la provincia... se incluyó una partida de morondanga, terrible...terrible...

En otro orden, también surgió el problema del presupuesto cuando se discutieron los proyectos sobre la ley de niñez y adolescencia que se vienen trabajando hace mucho tiempo en la Cámara de Diputados (proyectos n° 284/09 de la diputada Fonseca<sup>18</sup>, n° 310/09 de la diputada Pettitti del Bloque FREPAM y n° 287/08 Bloque Justicialista)<sup>19</sup>. Fonseca al ser entrevistada comentó que ella se *plantó*, y así lo manifestaba:

ese fue... en donde yo me había plantado el año pasado con la ley de niñez...Yo dije miren está muy bien, que adhiramos, somos una provincia que todavía no hemos adherido... estamos lamentablemente atrasados.... Eh, tenemos que cambiar, este...acá no es una cuestión de cambiar la ley, acá es una cuestión de cómo miramos a los niños, hay que hacer replanteo de todo el sistema pero no, insisto no hay política pública si no hay plata..., el niño si no va a ser... nos quedamos como estamos ...acá se necesitan recursos económicos pero es mucho más de lo que ellos creen, ... yo siempre ...lo que advierto es que para niñez es como que ponen poca plata, para la discapacidad poca plata, para las mujeres poca plata...

En realidad, queda evidenciado que el presupuesto se asocia no sólo con el poder sino también con el control de la gestión y la Legislatura tradicionalmente no gestiona, apenas puede controlar.

La diputada Giorgis (Bloque FREPAM) advertía que la oposición no gobierna, pero si tiene un rol fundamental en el control de los dineros públicos. Cree que a través de controlar la gestión y lo que se hace cotidianamente con los recursos, está la llave para poder demostrar dónde y en qué se gasta, y para poder decirle a la gente que la plata que está gastándose de una manera, es la plata que falta en otro servicio u obra. En ese sentido, decía:

---

<sup>18</sup> Cuando Fonseca presentó el proyecto 284/09 pertenecía al Bloque Justicialista, cuando a principios de 2012 le hicimos la entrevista nos dijo que durante el año 2011 había formado un bloque unipersonal. En este período legislativo (2011/2015) fue candidata y ganó el cargo con el Partido Comunidad Organizada. Ella misma se declara peronista.

<sup>19</sup> A fines de 2012 se sancionó la ley 2703 que adhiere a la ley de Niñez y Adolescencia 26061.



...En ese momento, nosotros a lo que teníamos que apuntar era a que los recursos que había tenían que usarse bien, por eso planteamos este tema, miramos la obra pública, detectamos muchas irregularidades en el programa Redes ....que era otro programa que venía ...de Nación para emprendimientos y eso tenía que recuperarse y entonces permitir otros emprendimientos y detectamos que allí ...eran entregados a punteros políticos o amigos del poder y no necesariamente a gente que iba a hacer un emprendimiento y que no había un control tampoco y entonces no se recuperaba y después se demostró que podía haber un recupero de casi el 90%...

Sin embargo no siempre es cuestión de falta de presupuesto suficiente. Un ejemplo de ello, nos lo daba otra diputada quien manifestaba que muchas veces se trata más bien de organización que de falta de fondos.

Esta manifestación en particular, remite a un tema sumamente destacable en la ley que es la convocatoria y participación de la sociedad civil en el involucramiento tanto en la detección de problemas relacionados con la violencia de género como en el diseño, implementación y monitoreo de las políticas públicas, tema sobre el cual no podemos extendernos. Sin embargo, monitorear una política pública requiere del acceso a la información, cuestión sumamente difícil de obtener tanto a nivel nacional como a nivel provincial<sup>20</sup>.

Giorgis tiene una visión macroeconómica de la gestión y de la imputación presupuestaria de los fondos públicos y asume que hay temas en los que el presupuesto no tiene nada que ver, serían como Fraser (1997) las ha denominado las políticas del reconocimiento de derechos.

La diputada menciona el caso puntual del veto al protocolo de atención sanitaria de abortos no punibles. Las prácticas allí previstas no representaban una erogación mayor de la que ya dispone el sistema público de salud, es decir no conllevaban más recursos dinerarios

---

<sup>20</sup> Recientemente la Corte Suprema de Justicia de la Nación -CSJN en adelante- ordenó al Estado Nacional a brindar datos de beneficiarios de planes sociales a la organización civil CIPPEC. El fallo está disponible en <http://www.csjn.gov.ar/confal/ConsultaCompletaFallos.do?method=verAnálisisDocumental&id=709804> consulta del 15 de agosto de 2014. La provincia de La Pampa cuenta con una ley de acceso a la información y existen proyectos de ley al respecto para su reforma. El acceso a la información pública reglado por la ley 1612 ha sido motivo de un proceso de amparo en el que decidió favorablemente en primera instancia a la petición de un medio periodístico a acceder a expedientes judiciales en trámite.

para el Estado, sin embargo el reconocimiento del derecho de las mujeres a la atención médica en estos casos no fue reconocido.

Gette, ex diputada por el Frente para la Victoria en el período 2003/2007 también opinó sobre la imposibilidad de implementar leyes y programas sin fondos.

En el caso puntual de la discusión de la ley 2550, solo el diputado Peppino habló de problema presupuestario:

Sin duda frente a la falta de voluntad, que incluso se va a registrar en lo que después vamos a debatir que es el tema del presupuesto, lo decíamos el año pasado: Perdió más de la mitad del presupuesto la Dirección de Violencia; en este presupuesto no se señala ningún incremento significativo y si a esto le sumamos el concepto que le merece al señor Ministro de Hacienda, el Ministro adhiere y dice: *“No hay problema con que adhieran a la ley, después veremos”* [palabras más palabras menos], *al momento de resolver los recursos para la aplicación, allí vamos a opinar* ( DS 22/12/2009).

#### **IV).- A modo de conclusión.**

Sostuvimos que las medidas de acción afirmativa como el cupo electoral tuvieron un impacto directo en el incremento de mujeres diputadas, es decir que en tanto política de la presencia, cumplieron su finalidad.

También es observable a través de los años que la agenda legislativa se va conformando con temas y problemáticas que atañen a las mujeres, lo que forma parte de la progresiva visibilización de la violencia de género y de la discriminación estructural que sufren las mujeres como grupo dominado.

Sin embargo la presencia de un 30/35% de mujeres en la Legislatura no ha podido quebrar las lógicas patriarcales de la cultura política y las diputadas no han logrado amalgamar adecuadamente las demandas de representación política, con lo que la cantidad de mujeres o individuos del grupo minorizado que se necesitan para formar una masa crítica puede variar dependiendo en las circunstancias en que esa minoría. Para pedir que ciertos funcionarios sospechados de delitos de género se aparten al menos momentáneamente de la

política, las mujeres no se han constituido en interlocutoras válidas y sus lealtades de género ha quedado por debajo de otras identidades que deben defender.

Los temas más importantes referidos a la problemática de género han sido el logro, no solo de las mujeres diputadas, sino también de los varones que ocupan los mismos cargos y por sobre todo de los movimientos de mujeres que en los últimos años en la provincia han mantenido abiertos los canales de participación con los representantes institucionales instando y manteniendo en agenda numerosos reclamos.

Sin dudas el debate que se dio en torno a la ley 2550 y la adhesión a la ley nacional 26485 se enmarca en un proceso que, pausada pero firmemente se orienta a visibilizar la violencia y la discriminación contra las mujeres como un problema de derechos humanos. Lo cierto es que el tratamiento de la ley trasunta la idea de que lo personal es político y se orienta a dibujar otras fronteras entre lo público/privado.

El cupo como medida de acción positiva fue prometedor y cumplió su objetivo; pero aún resta profundizar los procesos de construcción de ciudadanía de mujeres y hace falta compromisos políticos más próximos y más explícitos con la perspectiva de género.

Numerosas estipulaciones de la ley 26845 consisten en medidas de acción positiva, resta seguir profundizando el uso y la aplicación de las mismas para obtener la democratización de los todos los espacios sociales.

## **V) Bibliografía.**

**Balaguer, María Luisa (2005):** “Mujer y Constitución. La construcción jurídica del género” Ediciones Cátedra Madrid.

**Borner, Jutta; Marx, Jutta; Caminotti, Mariana y Rodriguez Gustá, Ana Laura (2009):** “Ideas, presencia y jerarquías políticas. Claroscuros de la igualdad de género en el Congreso Nacional de la Argentina” Prometeo Buenos Aires.

**Cotterrell, Roger (1991):** “Introducción a la Sociología del Derecho” Ariel Derecho Barcelona España.

**Di Liscia, María Herminia B. et al (2009):** “Ciudadanía y derechos de las mujeres. Conceptos introductorios y propuestas de actividades” Edulpam Santa Rosa.

**Di Liscia, María Herminia B. (2011) (comp.):** “Mujeres en La Pampa contemporánea. Ciudadanía, identidad y estrategias de vida” Edulpam-Miño y Dávila Santa Rosa.

**Fraser, Nancy (1997):** ‘Iustitia interrupta. Reflexiones críticas desde la posición postsocialista’. Siglo del Hombre Editores Santafé de Bogotá.

**Holmes, Sthepen y Sunstein, Cass R. (2012):** El costo de los derechos Siglo XXI Editores Buenos Aires.

**Norverto, Lía (2011):** Las áreas mujer en los municipios pampeanos: género, trabajo y desigualdades en perspectiva socio-política. En Di Liscia, María Herminia B. (2011) (comp.): “Mujeres en La Pampa contemporánea. Ciudadanía, identidad y estrategias de vida” Edulpam-Miño y Dávila Santa Rosa págs. 113/134

**Phillips, Anne (1999):** “La política de la presencia: la reforma de la representación política” en García, Soledad y Lukes, Steven (1999): “Ciudadanía: justicia social, identidad y participación” Siglo XXI Madrid págs. 235/256.

**Rodríguez, Marcela V. (2007) (Directora):** “Reformas judiciales, acceso a la justicia y género” Ciepp y Ediciones del Puerto Buenos Aires Argentina.

**Zaikoski, Daniela (2011)** “Contexto normativo de la creación del Consejo Provincial de la Mujer. Funcionamiento y prácticas” en Di Liscia, María Herminia B. (2011) (comp.): “Mujeres en La Pampa contemporánea. Ciudadanía, identidad y estrategias de vida” Edulpam-Miño y Dávila Santa Rosa págs.77/112.

#### **Fuentes:**

Diario de Sesiones del 22 de diciembre de 2009.

**Entrevistas** a las Diputadas Giorgis y Fonseca y a la ex diputada Gette tomadas entre marzo y mayo de 2012.

#### **Normativa internacional, nacional y provincial.**

Constitución Nacional y Tratados internacionales incorporados

Constitución de La Pampa de 1994.

Leyes Nacionales: 24012, 26061, 26364 y 26485.

Leyes provinciales de La Pampa: 1593 y 2550.

**Páginas web consultadas:**

[www.lapampa.gov.ar](http://www.lapampa.gov.ar)

[http://www.europarl.europa.eu/transl\\_es/plataforma/pagina/celter/glosario\\_genero.htm#a](http://www.europarl.europa.eu/transl_es/plataforma/pagina/celter/glosario_genero.htm#a)  
consulta del 11/01/12

<http://www.csjn.gov.ar> consulta del 20 de setiembre de 2014

<http://www.laarena.com.ar> consulta del 21 de setiembre de 2014

<http://www.legislatura.lapampa.gob.ar> consulta del 20 de setiembre de 2014