



Violencias contra las mujeres

Realidades, desafíos y actores en la implementación de la Ley Nacional 26485 en La Pampa

Daniela M. J. Zaikoski Biscay y Betsabé Policastro
(Compiladoras)



**COLECCIÓN
LIBROS
ACADÉMICOS
DE INTERÉS
REGIONAL**



CIENCIAS HUMANAS
CIENCIAS SOCIALES
CIENCIAS EXACTAS
CIENCIAS NATURALES
CIENCIAS DE LA SALUD

4

**COLECCIÓN
LIBROS
ACADÉMICOS
DE INTERÉS
REGIONAL**

Violencias contra las mujeres

**Realidades, desafíos y actores en la
implementación de la ley nacional 26485
en La Pampa**

**COMPILADORAS:
Daniela ZAIKOSKI BISCAY
Betsabé POLICASTRO**

**AUTORES/AS:
Ricardo César ANDREU
Emilia DI LISCIA
Marcela FERNÁNDEZ ZORRILLA
Claudia MACHADO
Cecilia MILANESE
Alejandra Érica MONTAÑA
Agustina PEREZ
Betsabé POLICASTRO
Carina SANTOS BONO
Anabel SURIN
Daniela ZAIKOSKI BISCAY**

4^{TA} CONVOCATORIA / AÑO 2016

Zaikoski Biscay, Daniela

Violencias contra las mujeres : realidades, desafíos y actores en la implementación de la ley nacional 26485 en La Pampa / Daniela Zaikoski Biscay ; María Betsabé Policastro ; compilado por Daniela Zaikoski Biscay ; Betsabé Policastro. - 1a ed. - Santa Rosa : Universidad Nacional de La Pampa, 2017.

260 p. ; 18 x 25 cm.

ISBN 978-950-863-289-0

1. Género. I. Policastro, María Betsabé II. Zaikoski Biscay, Daniela, comp. III. Policastro, Betsabé, comp. IV. Título.

CDD 362.829

LIBROS ACADÉMICOS DE INTERÉS REGIONAL

Violencias contra las mujeres. Realidades, desafíos y actores en la implementación de la ley nacional 26485 en La Pampa

COMPILADORAS: Daniela ZAIKOSKI BISCAY y Betsabé POLICASTRO

AUTORES/AS: Ricardo César ANDREU, Emilia DI LISCIA, Marcela FERNÁNDEZ ZORRILLA, Claudia MACHADO, Cecilia MILANESE, Alejandra Érica MONTAÑA, Agustina PÉREZ, Betsabé POLICASTRO Carina SANTOS BONO, Anabel SURIN, Daniela ZAIKOSKI BISCAY

Marzo de 2017, Santa Rosa, La Pampa

Foto de tapa: Pilmaiquén de la Cruz

Diseño y Diagramación: DCV Gabriela Hernández - Dpto. de Diseño EdUNLPam

Edición: Melina Caraballo - EdUNLPam

Impreso en Argentina

ISBN 978-950-863-289-0

Cumplido con lo que marca la ley 11.723

EdUNLPam - Año 2017

Cnel. Gil 353 PB - CP L6300DUG

SANTA ROSA - La Pampa - Argentina

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PAMPA

Rector: Sergio Aldo BAUDINO

Vice-rector: Hugo Alfredo ALFONSO

EdUNLPam

Presidente:

Ana María T. Rodríguez

Director:

Rodolfo Rodríguez

Consejo Editor:

Pedro Molinero

María Esther Folco

María Silvia Di Liscia

María Estela Torroba / Liliana Campagno

Celia Rabotnikof / Alicia Saenz

Edith Alvarellos / Yamila Magiorano

Paula Laguarda / Marisa Elizalde

Rubén Pizarro / Jorge Luis Olivares

Mónica Boeris / Ricardo Tosso

Griselda Cistac / Raúl Álvarez

Índice

Presentación.....	9
Breves comentarios introductorios. <i>Ricardo César Andreu, Betsabé Policastro y Daniela Zaikoski Biscay</i>	11
CAPÍTULO I. La perspectiva de género en las políticas sociales. <i>Betsabé Policastro</i>	25
CAPÍTULO II. Presencia de las mujeres en los poderes públicos de La Pampa. <i>Daniela Zaikoski Biscay</i>	45
CAPÍTULO III. ¿Qué dicen los/las operadores/as jurídicos sobre las violencias contra las mujeres? Voces de funcionarios/as del Poder Judicial de La Pampa. <i>Claudia Machado, Betsabé Policastro y Daniela Zaikoski Biscay</i>	63
CAPÍTULO IV. Mujeres y acceso a la justicia ¿Es posible un diagnóstico ante el (in)acceso a la información? <i>Betsabé Policastro y Daniela Zaikoski Biscay</i>	79
CAPÍTULO V. La ley de educación sexual integral a diez años de su sanción. Implementación en La Pampa. <i>Anabel Surin</i>	103
CAPÍTULO VI. Cuando las mujeres no son escuchadas en sus decisiones para interrumpir un embarazo. Los derechos sexuales en debate. <i>Alejandra Érica Montaña</i>	129
CAPÍTULO VII. Acceso a la justicia en el ámbito del Poder Judicial. <i>Betsabé Policastro y Daniela Zaikoski Biscay</i>	149
CAPÍTULO VIII. La conformación por sexo/género del Poder Judicial en La Pampa. Impactos. <i>Daniela Zaikoski Biscay</i>	173
CAPÍTULO IX. Las políticas policiales en torno a la ley nacional 26485 en el Ministerio de Seguridad. <i>Marcela Fernández Zorrilla y Carina Santos Bono</i>	195

CAPÍTULO X. Femicidios-feminicidios en La Pampa. Análisis de la jurisprudencia reciente. <i>Cecilia Milanese y Anabel Surin</i>	217
CAPÍTULO XI. Análisis de la aplicación de la ley nacional de violencia contra las mujeres en medios gráficos pampeanos. <i>Emilia Di Liscia</i> ...	245
CAPÍTULO XII. Aspectos normativos del acceso a la justicia en relación con la protección especial debida a niños, niñas y adolescentes. <i>Agustina Pérez</i>	265
Anexo	289
Sobre el autor y las autoras	295

Presentación

El trabajo que presentamos reconoce al menos dos grandes antecedentes: la investigación sobre discurso jurídico, violencia sexual y derecho penal¹ y los resultados del proyecto sobre ciudadanía de mujeres² llevados a cabo en el ámbito de la Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas de la Universidad Nacional de La Pampa entre 2010 y 2013.

A partir de los resultados de esas investigaciones nos propusimos indagar más profundamente algunos de los problemas hallados. A tal fin, formulamos el proyecto “Género, acceso a los derechos y políticas públicas en la Provincia de La Pampa, a partir de la ley 26485” aprobado mediante Resolución 192/13 del Consejo Directivo de la Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas bajo la dirección del Profesor Ricardo César Andreu y la co-dirección de la Profesora Daniela Zaikoski Biscay.

Desde un punto de vista histórico, el proyecto reconoce que desde los años '70 los organismos internacionales impulsaron una serie de lineamientos y directrices tendentes a visibilizar el creciente rol de las mujeres en los distintos ámbitos de la vida social. A partir de esa época, las distintas corrientes feministas promovieron el uso del concepto de género como una categoría conceptual que sirviera al análisis de la situación de discriminación y subordinación estructural de las mujeres. El lema *lo personal es político* simbolizó una nueva consideración del espacio privado/doméstico como espacio de conflictos y luchas de poder, mediante el cual se cuestionaban las relaciones de las mujeres en la familia, en el trabajo y frente al Estado.

En ese contexto es cuando aparecen lenta, y muchas veces contradictoriamente, las primeras políticas públicas que refieren a los problemas, discriminaciones y violencias que sufren las mujeres; tendencia y orientación que fue plasmándose en el ámbito regional y nacional en diversos instrumentos de derechos humanos y normas específicas.

En el caso de nuestro país, los derechos de las mujeres tuvieron un gran impulso con la reforma de la Constitución Nacional en 1994. Los mandatos constitucionales fueron concretándose a lo largo de los años hasta la sanción en 2009 de la ley 26485, denominada de *Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales*. Luego vendrían leyes como la de

1 Los resultados de la investigación fueron publicados en “El discurso jurídico de los jueces en las sentencias contra delitos contra la integridad sexual” de Olga Salanueva y Daniela M.J. Zaikoski Biscay, 2015, EdULPam.

2 Informe publicado en la Colección de Libros Académicos de interés regional como “Mujeres pampeanas. Tensiones entre ciudadanía formal y ejercicio de derechos” de María Herminia Di Liscia, Daniela M.J. Zaikoski Biscay, María Betsabé Policastro y Franco Catalani, 2015, EdULPam.

matrimonio igualitario, de identidad de género y la reforma del artículo 80 del Código Penal, en lo que puede denominarse la incorporación del femicidio en el derecho interno, entre tantas otras normas de relevancia.

El marco normativo³ que la investigación consideró para explorar y analizar las políticas públicas se compone de las principales normas internacionales que vinculan a nuestro país y las que han sido dictadas en el ámbito regional, nacional y provincial para garantizar la aplicación de la perspectiva de género y el acceso a los derechos en condiciones de igualdad de oportunidades para las mujeres.

El modo en que el Estado y una sociedad promueven y garantizan los derechos y la ciudadanía de las mujeres puede observarse desde la perspectiva de la implementación de políticas públicas sensibles al género. En tal sentido, nos propusimos llevar a cabo una indagación sobre la aplicación de la ley 26485 en la provincia de La Pampa porque creíamos necesario determinar cuál era estado de situación de las políticas públicas que se han llevado (o no) adelante al respecto.

En un escenario complejo, en el cual las universidades para ser tales deben hacer docencia, investigación y extensión (Santos, 2011) como docentes hemos podido visibilizar y jerarquizar la actividad de investigación y transferencia de conocimiento al interior de la institución. Hemos tenido el aval de las autoridades de la Casa de Estudios para realizar las múltiples actividades que demanda un proyecto de investigación de estas características y envergadura, así como hemos podido enriquecer nuestras trayectorias académicas por lo que no puede faltar nuestro expreso reconocimiento. Ante los resultados obtenidos no podemos más que alegrarnos al ver ampliamente cumplidos esos objetivos: además de explorar e indagar, los trabajos han analizado y problematizado algunas de las más importantes políticas implementadas así como también se han interrogado sobre la persistencia de las violencias contra las mujeres, sus formas y los escenarios que permiten que las vulneraciones de derechos tengan lugar.

Dejamos a los y las lectores/as con una obra con contenidos actualizados de interés regional sobre una problemática cuya solución es cada vez más acuciante. Las violencias contra las mujeres no solo impactan en la vida de las mujeres que las sufren sino que impugnan el orden social patriarcal en el que aún se basan nuestras democracias.

Ricardo César Andreu
Licenciado en Economía
Profesor de Economía Política
FCEyJ - UNLPam

Daniela Zaikoski Biscay
Abogada Magister en Sociología Jurídica
Profesora de Sociología Jurídica e Introducción a la
Sociología FCEyJ - UNLPam

³ A fines de evitar reiteraciones de citas bibliográficas y de fuentes documentales, hemos agregado un anexo al final de la compilación con la mención de la normativa internacional, regional, nacional y provincial más importante en materia de derechos de las mujeres así como el listado de los principales documentos de organismos internacionales y regionales utilizados en los diferentes capítulos.

Breves comentarios introductorios

Ricardo César Andreu, Betsabé Policastro y
Daniela Zaikoski Biscay

Con este libro buscamos socializar y poner a disposición de toda la comunidad parte de los resultados de la investigación “Género, acceso a los derechos y políticas públicas en la Provincia de La Pampa, a partir de la ley 26485” (FCEyJ - UNLPam) desarrollado entre 2013 a 2016. En esta publicación distintas disciplinas sociales desde diversos marcos teóricos y metodológicos realizan aportes significativos al tema de las violencias contra las mujeres. Así es que desde el derecho, la sociología, la comunicación social y el trabajo social buscamos describir e interpretar esta problemática en el entendimiento de que tales violencias constituyen graves violaciones a los derechos humanos de las mujeres y un serio obstáculo para el ejercicio de la ciudadanía femenina.

La ley nacional 26485 denominada *Ley de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales* fue sancionada el 11 de marzo de 2009 y se reglamentó parcialmente en julio de 2010. Esta norma concreta los postulados rectores de la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer y de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer celebrada en Belém do Pará aunque subsisten vacíos legales y obstáculos prácticos para que las niñas y las mujeres argentinas puedan llevar adelante una vida sin violencia ni discriminaciones.

Adviértase que se nombra a la mujer y a las mujeres. Al respecto, aclaramos siguiendo a Smart (2000:42) que: “La Mujer ya no resulta evidente por sí misma”. La diferencia entre la Mujer y las mujeres deviene necesaria porque: “...el alegato de que existe una realidad absoluta, localizada en el cuerpo de las mujeres y que daría la mitad de los excesos del patriarcado, ya no es sostenible”. Así esta autora¹ trata de advertirnos sobre los peligros de esencializar la condición femenina, de tratar la realidad y experiencias de algunas mujeres (normalmente blancas, capaces, occidentales, ilustradas) como si fueran universalizables a las experiencias y cotidianidades de todas las mujeres.

En ese sentido, el libro que hemos decidido denominar *‘Violencias contra las mujeres. Realidades, desafíos y actores en la implementación de*

1 Esta discusión puede verse también en Linda Alcoff (1989), entre otras.

la ley nacional 26485 en La Pampa' toma en cuenta estas diversas posiciones que ocupan las mujeres así como las particularidades de sus experiencias.

En los doce capítulos que lo conforman, el objetivo principal es poder develar las realidades y los desafíos que la implementación de la ley nacional 26485 en la provincia de La Pampa mediante la aplicación de su homóloga provincial (la ley 2550) supone para una multiplicidad de actores sociales involucrados, desde los propios investigadores científicos hasta los operadores jurídicos y funcionarios, en cuyas manos recae la responsabilidad del cese de las violencias contra las mujeres. Con esta investigación queremos dar cuenta de las ausencias y omisiones desde ciertos sectores sociales para pronunciarse sobre las violencias y poner en discusión la falta de su abordaje y tratamiento integral. Las autoras en los distintos capítulos rescatan las múltiples acciones que se están llevando adelante en la provincia en pos de la eliminación de todas las formas de discriminación y de violencia hacia las mujeres, desde sectores gubernamentales como no gubernamentales. Señalan que muchas de esas acciones no son sistemáticas y usualmente dependen de la buena voluntad de las personas que las llevan adelante. Este no es el camino que marca la ley sino que los diversos organismos mencionados en la normativa, sobre todo los estatales, tienen concretas y específicas obligaciones de debida diligencia que cumplir para prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones de derechos humanos contra las mujeres. Además, en los capítulos también ponen de resalto la gran cantidad de acciones concretas y eficaces que se implementan desde distintos sectores.

Los artículos de esta compilación, con sus puntos de contacto y sus líneas de fuga, convergencias y distancias, exploran y analizan la relación que existe entre el catálogo de normas jurídicas relativas a los derechos de las mujeres (instrumentos internacionales, regionales, leyes nacionales, provinciales y programas) y aquellos procesos decisorios que a nivel nacional y, más particularmente a nivel provincial, conducen al diseño, implementación, ejecución y evaluación de políticas públicas orientadas al efectivo cumplimiento de los postulados legales y convencionales.

Los derechos que consagran las normas y los modos (léase políticas públicas) en que se concretan son territorios de disputas de orden político, científico y social por otorgar ciertos sentidos a la acción social.

La ley nacional 26485 y, en La Pampa, la ley 2550 no escapan a esta premisa. Las instituciones que actúan y ponen en marcha las políticas públicas son organizaciones y en tal sentido constituyen un conjunto de normas y de posiciones sociales en las que evidentemente las mujeres ocupan diversos roles más o menos visibles e importantes y cuyo cambio

organizacional no se produce de un día para otro, aun cuando la exigencia del cambio provenga de normas formales. De ese modo, se quiere dar cuenta de los límites del cambio social vía el derecho.

Para comprender los procesos mediante los cuales las normas se concretan en políticas públicas, los capítulos formularon diversos objetivos y planteos, entre los cuales se encontraba el de confeccionar un mapeo de medidas puestas en marcha para cumplir con las políticas sociales que manda implementar la ley nacional 26485 a los organismos del Estado y los organismos de la sociedad civil, relevar y analizar la legislación provincial dictada en los últimos años que tuviera que ver con problemas, necesidades y demandas que tienen las mujeres, detectar la aplicación de la perspectiva de género en los procesos de institucionalización de políticas públicas y analizar la aplicación de los aportes de la teoría de género en las decisiones de distintos órganos jurisdiccionales.

El contenido de los capítulos da cuenta de estos objetivos a través de los aportes que hacen las autoras desde sus experiencias, sus procedencias profesionales, laborales y disciplinares. Cada una a su turno recopila y sistematiza información mediante el uso de distintas técnicas y explora y analiza las distancias entre las normas aplicables y las políticas públicas implementadas (o no) relativas al tema elegido. Cada una propone y provee de explicaciones e interpretaciones que iluminan distintos aspectos o facetas de la implementación de la ley nacional 26485 en la provincia.

Entre los mandatos de la ley 26485 se enuncian los preceptos rectores (art. 7), se conforma el organismo de aplicación (arts. 8 y 9) y los lineamientos básicos de las políticas públicas (arts. 10 a 15). Asimismo, se exhorta a los tres poderes del Estado al cumplimiento efectivo de la igualdad y señala la obligación de eliminar la discriminación y las desiguales relaciones de poder entre hombre y mujeres. La ley 26485 ordena adoptar medidas de sensibilización sobre la igualdad, la asistencia integral a las mujeres que sean víctimas de cualquier tipo de violencias, que se adopte el principio de transversalidad en las políticas estatales y el compromiso de todos los actores de la sociedad en la superación de la problemática.

El art. 8 de la ley nacional 26485 señala que el órgano competente es el Consejo Nacional de la Mujer. Si bien no se incluye en este libro ningún capítulo específico sobre la labor del Consejo Provincial de la Mujer nos parece importante rescatar algunas acciones concretas que tuvieron lugar en los últimos años y los cambios producidos a partir de diciembre de 2015, ante el cambio de gobierno y la modificación de la ley de Ministerios.

En el año 1995 el Consejo Provincial de la Mujer pasó a depender directamente de la Gobernación. El organismo tenía entre sus

competencias elaborar el diseño, la planificación, la promoción políticas públicas incorporando la perspectiva de género en los distintos ámbitos, como así también trabajar mancomunadamente en la construcción de un nuevo modelo institucional que afirme, proteja y de lugar a la relación equitativa y solidaria entre varones y mujeres como factor de democratización (Zaikoski Biscay, 2011).

La secretaria ejecutiva del Consejo Provincial de la Mujer realizó un balance de su gestión² y señaló que durante el período 2012-2015 se encontraba en ejecución el Plan Estratégico Provincial de la Mujer. El principal objetivo del Plan era promover la incorporación transversal de la perspectiva de género en todos los estamentos del Estado y en la comunidad en general. Los lineamientos principales del Plan, según la voz de esta funcionaria, son el empoderamiento institucional, educativo y económico; el acceso a la Justicia y la salud sexual y reproductiva. La funcionaria señaló que en el ámbito del Poder Legislativo se había desarrollado la *Mesa Intersectorial de Género* con reuniones periódicas entre los años 2012 y 2015. Asimismo, indicó que se había realizado una importante tarea de sensibilización para la erradicación del delito de trata de personas y diversas acciones concretas, tales como la impresión y distribución de más de 10.000 ejemplares de la Ley 26485, folletos, afiches a fines de la divulgación y sensibilización. La secretaria ejecutiva del Consejo enfatizó en la importancia del convenio firmado con la Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas de la UNLPam, el que posibilitó la realización de diversos cursos de posgrado vinculados con la temática de violencia contra las mujeres, de los que han participado alrededor de trescientos profesionales de distintas disciplinas y localidades pampeanas.

Actualmente el Consejo de la Mujer ha sido reemplazado por la Secretaría de la Mujer (art. 35 y siguientes de la ley provincial 2872 de Ministerios sancionada en 2015) organismo que tiene a su cargo nuevos desafíos en sus acciones a fin de que se garanticen los derechos de las mujeres pampeanas. El rol de la nueva secretaría se enmarca en un contexto de grandes cambios económicos que sin dudas impactan en la vida cotidiana de las niñas y de las mujeres y, por ende, en las políticas públicas que se mantengan o las que en un futuro se implementen³. Además su homólogo nacional anunció el Plan Nacional de Acción 2017-2019⁴.

2 Puede verse el Semanario Región, noviembre de 2015.

3 Para el estudio de los efectos de los procesos económicos mundiales y nacionales sobre la vida de mujeres y hombres, así como los cambios en las relaciones laborales, el trabajo y la pobreza como consecuencia de programas de ajuste estructural, puede verse la sistematización bibliográfica realizada por Flavia Marco para la serie Mujer y Desarrollo de Cepal, Documento n° 37, 2011 disponible en <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/8269/lcl1610e.pdf> recuperado el 9 de diciembre de 2016.

4 Entre otras, la periodista Mariana Carabajal denunció en la edición del 16 de febrero de 2017 del diario de Página 12, el recorte del presupuesto para la lucha contra la violencia contra las mujeres. La

La Secretaría de la Mujer cuenta con una secretaría privada, un despacho administrativo y tiene representación en la Asesoría Letrada de Gobierno. De ella depende la Dirección General de la Mujer, la que tiene a cargo otras dependencias, como por ejemplo el Observatorio⁵, del que no se proveen datos sobre su funcionamiento.

Si bien la página oficial del organismo informa sobre la misión/visión y sobre las denominadas Mesas de Trabajo, no se cuenta con información sobre las políticas de articulación entre los niveles provincial y local como tampoco sobre las relaciones que mantiene el organismo con la sociedad civil.

Por otra parte, la secretaria del organismo se pronunció muy enfáticamente sobre la necesidad de la aplicación plena del programa de educación sexual integral⁶, cuestión que se aborda en uno de los capítulos de esta compilación.

A partir de información difundida en los medios de comunicación se ha podido recoger algunas de las acciones efectuadas al comienzo de la nueva gestión tales como la futura implementación del patrocinio jurídico gratuito para mujeres víctimas de violencia⁷, la creación de un registro de golpadores⁸, pero este no es el modo en que manda la ley 26485 a hacer el *accountability* de las políticas públicas. Hacer el seguimiento del funcionamiento de un organismo público a partir de lo que informan o no los medios de comunicación no es la forma más adecuada de ejercer el control ciudadano.

En orden a correlacionar la producción de las autoras con el articulado de la ley 26485, hemos dispuesto los capítulos de modo que realicen progresivamente los análisis de los postulados legales y den cuenta de los objetivos y diversas actividades llevadas a cabo durante la investigación.

En el Capítulo I, Betsabé Policastro recupera el camino que han recorrido las políticas sociales en la incorporación del género como un componente transversal. Así considera que la ley 26485 propone objetivos más ambiciosos que otras leyes nacionales que se han dictado en los últimos años. El sujeto de la ley es el 50% de la población que sufre violencias en la familia, la comunidad y las cometidas por el Estado. La historización de los distintos enfoques de las políticas sociales da cuenta

noticia fue rápidamente desmentida por el Consejo Nacional de las mujeres que difundió en su página web, la confirmación del financiamiento de ese organismo.

5 Puede verse Diario La Arena edición impresa del 10 de marzo de 2016, p. 21.

6 Puede verse Diario La Arena, edición impresa del 8 de marzo de 2016, p. 13.

7 Puede consultarse en <http://www.infopico.com/politico/3414-se-pondra-en-marcha-el-patrocinio-juridico-gratuito-para-victimas-de-violencia-de-genero> recuperado el 8 de diciembre de 2016.

8 Puede consultarse en <http://www.eldiariodelapampa.com.ar/index.php/108-portada/terciario/11514-la-provincia-impulsara-la-creacion-de-un-registro-de-golpadores> recuperado el 8 de diciembre de 2016 y Diario La Arena, edición impresa del 8 de marzo de 2016, p. 13.

del largo camino recorrido en pos de la incorporación de la perspectiva de género. Las demoras y resistencias no impiden que la autora plantee una importante pregunta: ¿puede la ley nacional 26485 ser considerada un puntapié para la transformación de una sociedad estructurada patriarcalmente? La respuesta afirmativa al interrogante depende, según sus aportes, de la profundización de la transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas.

En el Capítulo II, Daniela Zaikoski Biscay realiza un análisis de la presencia de las mujeres en los poderes públicos de la provincia, recupera el concepto de política de la presencia para dar cuenta de que los números no se encuentran vacíos de sentido y que la ausencia de mujeres en ámbitos de decisión claves puede repercutir negativamente la situación de las mujeres en general y que, además, esta situación ha sido escasamente problematizada por los actores políticos provinciales. Para ello es necesario, entre otras cosas, superar el techo de cristal que afecta a las mujeres en cuanto a su presencia y participación social y política. El capítulo analiza y provee interpretaciones desde variadas ópticas al problema de la presencia de mujeres en cargos de decisión. A 25 años de la ley de cupos a nivel nacional y más de 20 a nivel provincial, esa herramienta para la igualdad de posiciones de las mujeres en los distintos ámbitos de la vida socio-política no ha cumplido las expectativas de cambio social prometido en la norma. El uso de medidas afirmativas se ha reducido al ámbito electoral y ha dado lugar al estancamiento de la presencia de mujeres a niveles que no permiten que se constituyan en una masa crítica o un *balanced group* con verdadero poder decisorio. No ha habido políticas o planes de igualdad en otras esferas del Estado ni en el ámbito del mercado de trabajo.

En el Capítulo III, Claudia Machado, Betsabé Policastro y Daniela Zaikoski Biscay indagan respecto de las definiciones de la violencia por parte de los operadores jurídicos de La Pampa buscando conocer sus formas de definir las violencias contra las mujeres, tipos y modalidades y develar qué piensan sobre la ley nacional 26485. Las autoras rescatan acercamientos y distancias respecto a la manera en que dicha ley define a las violencias, sus tipos y modalidades y las definiciones y usos que hacen los operadores consultados. Las corroboraciones halladas no son alentadoras. El hecho de que los operadores reduzcan las violencias a los vínculos familiares/íntimos o al ámbito de lo doméstico tiene como consecuencia la invisibilización de los derechos de las mujeres como sujetos autónomos, postura que coadyuva a mantener la imagen tradicional y estereotipada de las mujeres cuyo lugar primordial es la casa y la familia. La invisibilización de las mujeres en los distintos espacios sociales puede coadyuvar a explicar cómo estas discriminaciones se vuelven violencias y qué pasa cuando los diversos tipos y modalidades son escasa o

incorrectamente advertidos por actores sociales relevantes en el cumplimiento y custodia del orden legal como son los operadores jurídicos. A través de la técnica de entrevista en profundidad a distintos operadores, las autoras dan cuenta de las concepciones e ideas que sostienen las intervenciones y las decisiones de aquellos cuando se trata de casos de violencias contra mujeres que ingresan al sistema jurídico. En la medida que se acotan las vulneraciones de derechos de las mujeres a la violencia física, a lo sumo a la violencia sexual (que son las violencias más recurrentemente mencionadas por los/as entrevistados/as) será muy difícil modificar patrones de intervención, abordaje y tratamiento para hacer que las prácticas del sistema jurídico sean género sensitivas.

Teniendo en cuenta el orden dispuesto para los capítulos, se señala que el art. 9 de la ley nacional 26485 enuncia la necesidad de contar con un registro de situaciones de violencia contra las mujeres de manera interjurisdiccional e interinstitucional con indicadores básicos consensuados por los organismos competentes. También señala que deben desarrollarse, promoverse y coordinarse los criterios para la selección de esos datos de manera sistemática y regular preservado la identidad de la víctima. Asimismo la ley 26485 dispone que estos registros deben estar coordinados con el Poder Judicial, deben analizarse y difundirse periódicamente los datos estadísticos y llevar adelante investigaciones que permitan monitorear y adecuar las políticas públicas. Estos registros, a nivel nacional, se encuentran en una etapa embrionaria. El Consejo Nacional de las Mujeres ha comenzado a construir conjuntamente con el Instituto de Estadísticas y Censos (INDEC) el *Registro Único de Casos de Violencia contra la Mujer*. En septiembre del 2015⁹ el organismo presentó algunos datos muy generales sobre la problemática que distan de lo que requerido por la ley¹⁰ y en junio de 2016 la Corte presentó el informe sobre Registro Nacional de Femicidios de la Justicia Argentina¹¹. En la provincia de La Pampa en el año 2012, la Procuración General del Poder Judicial creó el Observatorio de Violencia de Género sin que se haya implementado, hasta el momento, ninguna estrategia teórica y metodológica adecuada para la puesta en funcionamiento de un registro de casos pampeanos.

En ese sentido, en el Capítulo IV Betsabé Policastro y Daniela Zaikoski Biscay realizan un breve recorrido teórico sobre el concepto de acceso a la justicia y los principales documentos de diversos organismos internacionales y regionales que han señalado la importancia de cumplir con la

9 En marzo de 2017 hemos revisado las páginas web oficiales del Consejo Nacional de las Mujeres y del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos y no hemos hallado nueva información sobre el Registro Único de casos de violencia contra la mujer.

10 Ver <http://www.cnm.gov.ar/AreasDeIntervencion/RegistroUnicoCasos.html>

11 Puede verse: <http://www.csjn.gov.ar/om/femicidios.html>

obligación de producir datos e información sobre la violencia contra las mujeres. Asimismo, buscan relevar tanto los avances como los desafíos, a partir del análisis de datos secundarios relativos a la temática de la discriminación y las violencias disponibles sobre la sociedad pampeana.

El acceso a la justicia no se reduce a contar con buenas y suficientes leyes sino con normas y políticas eficientes y disponibles para las mujeres. Las autoras concluyen en que es imperioso facilitar y promover el acceso en las condiciones de la Recomendación 33 del Comité de la CEDAW. Además del problema del acceso propiamente dicho, el capítulo IV advierte sobre el problema del acceso a la información sea porque no ha sido producida por el Estado o porque no está disponible para los usuarios. Esta omisión constituye un incumplimiento convencional, impide la rendición de cuentas y frustra la posibilidad del diseño de políticas con perspectiva de género.

Entre los *Lineamientos básicos para las políticas estatales*, la ley 26485 dispone la promoción e implementación de servicios integrales para la asistencia de mujeres en situación de violencia y a los victimarios a través de campañas de educación y capacitación, unidades especializadas en la temática, programas de asistencia económica y de acompañantes comunitarios para el autovalimiento de las víctimas, centros de día y albergues para las mujeres que sufren violencias y se encuentren en riesgo de vida, psicológica o sexual, incluyendo a su grupo familiar, y programas para los hombres que ejercen las violencias. Los *Lineamientos básicos* exhortan a los ministerios y secretarías del Estado Nacional a implementar acciones concretas de orden prioritario así como articular con las universidades y organizaciones de la sociedad civil.

En lo relativo a la educación, la ley enuncia claramente la necesidad imperiosa de que los libros, materiales, recursos didácticos como los contenidos mínimos curriculares deben respetar la perspectiva de género y que la misma debe ser transversal a todos los espacios curriculares. Además, los *Lineamientos básicos* señalan que se deben implementar acciones en todos los niveles educativos (inicial, primario, secundario, terciario y universitario -grado y postgrado-) para eliminar las formas de violencia hacia las niñas, las adolescentes y las mujeres. Es por ello que en el Capítulo V, Anabel Surin realiza un recorrido de los debates parlamentarios respecto a la discusión sobre la ley que dio origen al Programa de Educación Sexual Integral (ESI) y allí resalta las disputas por el sentido de la educación, de la sexualidad/es, de las familias y el rol del Estado.

Evidentemente la ESI constituye un área de especial relevancia para el cambio social a partir de la transversalización del género. A más de diez años de la sanción de la ley nacional 26150, el capítulo documenta con diversas técnicas de investigación la escasa y reducida aplicación de

la ley en los colegios secundarios de Santa Rosa y Toay. A través de entrevistas a funcionarias responsables de su puesta en marcha, a directivos y docentes de escuelas de enseñanza media analiza las particularidades de la implementación de la ESI y a través de encuestas a educandos de distintos establecimientos escolares se contrastan las realidades, opiniones y resistencias de unos y otros. El desconocimiento de las líneas básicas de la ley nacional 26150 así como la falta de compatibilización con los preceptos rectores de la ley nacional 26485 reproducen modelos que urge deconstruir a partir de la propuesta que toma la autora: encarar un proyecto colectivo dirigido hacia una “justicia de género” entendida como el reconocimiento y la redistribución de saberes y poderes sobre el propio cuerpo y el cuerpo de los/as otros/as, ya sean niños/as, adolescentes, jóvenes, reconocimiento y redistribución que sin dudas impactarán en una mejora sustancial en el ejercicio de los derechos y en las condiciones de vida de los sujetos afectados.

La educación sexual integral sin dudas integra el conjunto de presupuestos mínimos que garantizan la autonomía de las mujeres sobre sus cuerpos. En Capítulo VI, Alejandra Érica Montaña analiza los obstáculos existentes para la práctica del aborto seguro en la provincia. La autora da cuenta de los incumplimientos que se producen principalmente en la cartera de salud provincial. A través de entrevistas en profundidad recopila y analiza las experiencias de dos mujeres que enfrentaron el orden patriarcal buscando y obteniendo un aborto seguro a través de la intervención de efectores amigables. Este capítulo aborda a través de los relatos de las afectadas y en el marco de la Campaña por el Aborto legal, seguro y gratuito las asincronías entre la consagración normativa de los derechos sexuales y reproductivos, las prácticas y discursos que se despliegan para socavar el acceso a esos derechos. Dos cuestiones surgen como conclusivas: en primer lugar la autora afirma que la provincia cuenta con recursos jurídicos para implementar el aborto no punible pero persiste la incapacidad de jerarquizar el derecho de las mujeres a la vida y el derecho a la libertad sexual y reproductiva y, por otro lado, asegura que la denegación de derechos es posible por las resistencias de profesionales y de parte de la burocracia estatal a reconocer las demandas femeninas quebrantando el ejercicio del derecho a decidir.

El abordaje integral de las violencias contra las mujeres no podía soslayar el rol que les cabe a los organismos de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación (los Ministerios de Gobierno y Justicia y de Seguridad previstos por la ley provincial 2872 de Ministerios) en el cumplimiento de los deberes de debida diligencia. Al respecto, la compilación agrupa tres capítulos.

En primer lugar, la ley 26485 señala la obligación del Estado de promover políticas para facilitar el acceso de las mujeres a la justicia. En tal

sentido, en el Capítulo VII, Betsabé Policastro y Daniela Zaikoski Biscay realizan un análisis de los recursos disponibles para el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de situaciones de violencia, ponen en evidencia las condiciones actuales de los dispositivos del poder judicial en la materia y los desafíos en pos de una vida sin violencias para las mujeres. El recorrido exploratorio por el poder judicial muestra que en los últimos años y por distintos motivos se han creado organismos especiales para el abordaje e intervención de las violencias contra las mujeres y que se ha legislado al respecto dentro del marco de competencias que tiene ese poder del Estado. Sin embargo, se corrobora que a poco tiempo de funcionar los servicios están colapsados, subsisten impedimentos y barreras formales y sustanciales al efectivo acceso a la justicia de mujeres en situación de violencia de género y que los organismos carecen de información relevante para planificar una política judicial sensible a la problemática.

Seguidamente, una de las autoras, Daniela Zaikoski Biscay, en el Capítulo VIII, realiza un recorrido por el sistema judicial a través del cual procura hacer aportes a la discusión sobre la cantidad de mujeres que se desempeñan como operadoras jurídicas y el papel que juegan en la incorporación de la perspectiva de género en la actividad judicial. Aunque los problemas de acceso a la justicia de las mujeres reconocen la confluencia de múltiples factores, el problema de la (no) presencia de más mujeres en el poder judicial resulta un buen dato a tener en cuenta. Con el mismo marco teórico utilizado en el capítulo II, la autora pone a disposición datos sobre los lugares y jerarquías que ocupan las mujeres dentro del organigrama del poder judicial y revisa los temarios de los exámenes y quienes se presentan a los concursos. La inexistencia de medidas especiales positivas para obtener la paridad en todos los cargos no es una preocupación del poder judicial, cuyos mecanismos de selección –entre los que sobresalen los méritos– no son neutrales al género. La sobrecarga de responsabilidades familiares que afectan a las mujeres no es advertida como una violencia laboral ni institucional que amerite una política pública que ponga en discusión la compatibilidad entre lo privado/familiar y lo público /laboral/profesional.

La tercera parte dedicada al art. 11 de la ley 26485 es el Capítulo IX de Marcela Fernández Zorrilla y Carina Santos Bono. La ley ordena a las fuerzas policiales y de seguridad a brindar el apoyo debido a las mujeres en situación de violencia (atención, asistencia y protección policial) que se presenten a realizar denuncias referidas a la problemática. Asimismo señala la necesidad de sensibilizar y capacitar a las fuerzas policiales sobre la temática de las violencias contra las mujeres y el deber de incluir en los programas de formación contenidos curriculares específicos sobre los derechos de las mujeres y en especial de las víctimas de

violencia, siempre con una perspectiva de género. En el Capítulo IX, las autoras relevan las líneas principales de acción que se llevan adelante en la Policía provincial al momento de abordar situaciones de violencia hacia las mujeres y realizan un relevamiento minucioso de los materiales y manuales disponibles sobre el abordaje de este tipo de situaciones. Las autoras hacen un análisis de los documentos que se utilizan en las carreras de formación policial en la provincia en función de lo normado por la ley nacional 26485 y señalan claramente cuáles son los déficits y por lo tanto los desafíos pendientes en los diseños de planes de estudio en propuestas de formación universitaria y terciaria. A su entender las políticas desplegadas a partir de la ley 26485 afectaron a las redes barriales de abordaje comunitario de las violencias, las que en cierto modo quedaron a merced de los vaivenes políticos. Por ello, Marcela Fernández Zorrilla y Carina Santos Bono concluyen en que se requiere construir nuevas articulaciones entre los distintos actores involucrados, sostener y consolidar espacios vecinales ya conformados, a fin de sean estos y sus operadores, profesionales y/o voluntarios quienes acompañen en forma más cercana y directa a las víctimas cuando estas demandan orientación, asesoramiento y/o atención. La capacitación y readecuación de los planes de estudio en las escuelas de formación policial es otro desafío pendiente a partir de la implementación de la ley.

Dos capítulos de este libro ponen en evidencia el carácter complejo y multidimensional de las violencias extremas contra las mujeres y resaltan la necesaria interdisciplinariedad de los abordajes del feminicidio tanto desde las ciencias jurídicas y desde los medios de comunicación. Los capítulos de Cecilia Milanese y Anabel Surin y el de Emilia Di Liscia abordan casos de femicidio que han sensibilizado a la sociedad pampeana: el de C.F. y el de S.V., una mujer y una niña asesinadas por su condición de género.

En capítulo X, se aborda la discusión sobre la normativa jurídica respecto al femicidio-feminicidio analizando la jurisprudencia pampeana reciente sobre la cuestión. La ley nacional 26485 ha venido a nombrar claramente el fenómeno de las violencias contra las mujeres y a instalar que se trata de una problemática de derechos humanos. En ese sentido, las construcciones conceptuales que las feministas han elaborado irradian sus efectos a las normas legales. En el caso de femicidio/feminicidio, Cecilia Milanese y Anabel Surin mediante el análisis documental de sentencias recientes dictadas por jueces de la provincia advierten los problemas de la tipificación legal. Develan las resistencias de los operadores jurídico-penales a integrar e interpretar la ley penal de acuerdo a los mandatos convencionales y la escasa visibilización de las violencias extremas contra las mujeres como un proceso que requiere de un abordaje diferente al que se da a otros tipos penales. La discusión sobre la figura

penal recién está iniciándose en nuestro país, por lo que la exploración realizada propone más desafíos que certezas para un tema cada vez más problematizado desde lo sociológico y lo jurídico.

En el Capítulo XI, Emilia Di Liscia analiza el tratamiento que dos diarios locales dieron a casos de femicidio/feminicidio, cómo los presentaron, si respetaron la privacidad de las víctimas, qué y cómo lo dijeron, qué vocabulario utilizaron; en suma cuál fue la posición ideológica que los medios de comunicación tomaron al respecto y si el tratamiento mediático incluyó la perspectiva de género.

El abordaje de las violencias de género en los medios de comunicación ilustra las distancias entre las normas y la función social de los medios, en el caso con relatos y noticias de dos femicidios ocurridos en la provincia. De acuerdo al relevamiento y análisis realizado se concluye que los medios de comunicación gráficos elegidos no pusieron en práctica ciertas acciones que hubieran contribuido a disminuir la violencia mediática en el abordaje de los casos de C.F. y S.V. Más bien, la autora concluye que los medios han producido un reforzamiento simbólico de las desigualdades entre hombres y mujeres. Rescata de su investigación el hecho de que a pesar de lo inapropiado del tratamiento de esos femicidios, gran parte de la sociedad pampeana pudo observar críticamente el accionar del Poder Judicial, organismos del Estado provincial y los mismos medios de comunicación.

Un apartado significativo, que se desprende de las recomendaciones de la ley, es la situación de la infancia y adolescencia en relación a la vulneración de sus derechos. En varios capítulos de este libro se menciona el caso de S.V., una niña de 12 años violada y asesinada en la provincia en el año 2012. La problemática de la infancia, y de las niñas, en especial, no es ajena al estudio y abordaje de la violencia contra las mujeres. En el Capítulo XII, Agustina Perez recorre la normativa en torno a los derechos de los niños, niñas y adolescentes y el acceso a la justicia mostrando qué procedimientos, qué acciones y de qué manera, según las normativas nacionales e internacionales, se deben implementar para el logro del interés superior de estos novísimos sujetos de derecho.

La implicancia que tienen las violencias para los N/NyA, las afectaciones al derecho al acceso a la justicia, la demora en poner en marcha las instituciones del paradigma de derechos contribuye a mantener a esos sujetos en situación de minoridad cuando es ese el modelo que se quiere erradicar. La aproximación a la más reciente legislación en materia de acceso a la justicia internacional de los N/NyA que se desarrolla en el capítulo XII requiere de abordajes que intersecten la edad y el género de los sujetos vulnerados y el tiempo y recursos de los poderes administrador y judicial. El respeto y garantía de los derechos de N/NyA dependen fundamentalmente de grandes cambios en las burocracias estatales que

fueron diseñadas bajo otras lógicas para responder a las necesidades e intereses de otros sujetos.

Creemos que este capítulo, aunque presentado al final, es el punto de partida para una vida libre de violencias y discriminaciones contra las mujeres ya que la desigualdad de género empieza sin dudas en la infancia.

Reconocemos lo mucho que falta investigar y aprender sobre el fenómeno de las violencias. El problema tratado es complejo, actual e involucra a distintos actores sociales, los capítulos que componen esta compilación no son necesariamente asertivos ni proveen de recetas ni remedios. Los resultados de hoy que reflejan el estado de situación de la implementación de la ley 26485 en nuestra provincia, más bien son insumos de nuevas y más precisas investigaciones a futuro. Aspiramos a poder continuar en ese camino.

Bibliografía

- Alcoff, L. (1989). Feminismo cultural versus posestructuralismo: la crisis de la identidad en la teoría feminista, en *Feminaria* Año II n° 4, Buenos Aires.
- Semanario REGIÓN (2015). Año 25. N 1204. Recuperado de <http://www.region.com.ar>. Consulta el 10/01/2016.
- Smart, Carol (2000): La teoría feminista y el discurso jurídico. En Haydeé Birgin (compiladora) *El derecho en el género y el género en el derecho*. Buenos Aires: Biblos, pp. 31-71
- Zaikoski Biscay, D. (2011). Contexto normativo de la creación del Consejo Provincial de la Mujer. Funcionamiento y prácticas. En Di Liscia, M. H. B. (comp.) *Mujeres en La Pampa Contemporánea. Ciudadanía, identidad y estrategias de vida*. Buenos Aires: EdUNLPam & Miño Dávila, pp.77-112.

CAPÍTULO

La perspectiva de género en las políticas sociales

Betsabé Policastro

I. Introducción

Para comenzar el análisis de la incorporación de la perspectiva de género en las políticas sociales y su implicancia en la ampliación de derechos de las mujeres debemos preguntarnos en primer lugar: ¿desde cuándo puede considerarse que las políticas sociales se han ocupado de las mujeres? y, fundamentalmente, ¿cómo fueron consideradas por las políticas sociales?

Las mujeres y sus necesidades han sido objeto de las políticas sociales de manera muy diferenciada a lo largo de la historia, dando lugar a una multiplicidad de prácticas discriminadoras. Las diferencias biológicas –sexuales– no suponen por sí solas comportamientos específicos. Lo que provoca la desigualdad es el tratamiento diferencial de los varones y las mujeres al asignar a unos ciertas capacidades en detrimento del otro, junto con una valoración social jerarquizada. Estas desigualdades se expresaron en asimetrías de acceso a los derechos, a los recursos sociales y económicos disponibles y al poder, y se reflejaron en comportamientos sociales, políticos y económicos diferenciados, que se han naturalizado y anclado socialmente en una estructura patriarcal.

Es menester tener presente que las políticas sociales no son una manera mecánica de responder a las necesidades sociales. Los problemas sociales y su posterior respuesta (léase políticas sociales) se construyen y adquieren sentido al interior de la estructura normativa y hegemónica en una sociedad. Cuestionar, debatir y problematizar las jerarquías sociales entre los géneros supone una dinámica que excede el conocimiento de una situación en particular sino que se relaciona directamente con procesos sociales más amplios. Es necesario mirar agudamente las formas en que una sociedad se piensa, se construye y se representa a sí misma, es decir lo que sucede en los ámbitos material, social y simbólico y las relaciones que se establecen a partir de dichos marcos de referencia.

En este capítulo se busca realizar aportes al análisis de las políticas públicas desde una perspectiva de género. Esta tarea es primordial dado que, de esta manera, se pueden hacer aproximaciones respecto a cómo estas medidas afectan la generación o el incremento de desigualdades a causa de su aplicación y cómo se puede promocionar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. La incorporación transversal de la perspectiva de género o *mainstreaming* de género en todas las etapas de las políticas sociales (diagnóstico, diseño, ejecución, seguimiento

y evolución) implica tomar nota de las diversas condiciones, realidades y necesidades de mujeres y hombres con el objetivo que estas diferencias no se conviertan en desigualdades o factores de discriminación.

II. Política social y enfoque de género: Revisión conceptual

Para el análisis que el presente capítulo pretende hacer es necesario realizar una breve revisión de dos conceptos claves: el de políticas sociales y el de enfoque de género.

Se entiende por política social al diseño, planificación y ejecución de acciones adoptadas por los gobiernos para atender a las necesidades básicas de la población, estas acciones pueden ser a nivel local, regional y/o nacional (Grassi, 2003; Bustelo, 1996; Fleury, 1997; Hintzé, 2007; Serrano, 2005, Tenti Fanfani, 1991). La política social es característica de los Estados modernos y opera como instrumento para minimizar los conflictos sociales e intentar obtener un alto grado de equidad social. Es necesario tener presente que la consideración de cuáles son las necesidades básicas de la población es tema de discusión. Sin embargo, se puede señalar que la salud, la educación, el trabajo y la previsión social son condiciones necesarias para evitar, o al menos reducir, la exclusión social y la pobreza (Soldano y Andrenacci, 2005). Estas intervenciones establecen o coestablecen (de acuerdo a sus diferentes intensidades y modalidades) “condiciones mínimas o básicas comunes de reproducción y socialización para los individuos y grupos que coexisten en el espacio de un Estado-nación (...) [que] llamaremos “umbral de ciudadanía” (Andrenacci y Repetto, 2006:10). Siguiendo con este razonamiento, se puede afirmar que “en la sociedad moderna y compleja, la pertenencia a un Estado es la garantía de inclusión en los sistemas de distribución de bienes y de reconocimiento de derechos y, por lo tanto, el primer bien a distribuir” (Villavicencio y García Raggio, 1995:6)

En este sentido, la *Comisión Económica para América Latina* (CEPAL) señala que

tanto la pobreza como las carencias en lo que respecta a la titularidad de derechos se relacionan con el acceso limitado a los recursos productivos y con la escasa participación en las instituciones sociales y políticas, las demandas en el campo de la ciudadanía son también demandas de recursos que permitan superar la pobreza. Como reconocimiento de derechos exigibles, la asignación de los recursos pertinentes, tanto materiales como simbólicos, son responsabilidad del Estado y de toda la sociedad y un área clave de las políticas públicas. En este contexto, los programas y las políticas sociales deben entenderse como mecanismos de integración e inclusión social que faciliten el ejercicio de una ciudadanía plena. (CEPAL, 2006:151).

Por lo tanto, las políticas sociales exceden el acto administrativo derivado emanados de un poder central que identifica, define y prioriza necesidades. Por el contrario, son productos sociales que se elaboran en base a un determinado contexto social, a una estructura de poder, y, en definitiva, a un proyecto político.

En función de la temática a abordar en este capítulo, es de suma utilidad la conceptualización de José Adelantado respecto de la política social. Para este autor la misma

no sólo ni fundamentalmente hay que entenderla como un intento de corregir o compensar las desigualdades que produce el mercado en la distribución de sus recursos, sino también como una intervención generadora y moduladora de la propia desigualdad, incluso más allá del mercado o de sus finalidades explícitas, “naturalizando” e institucionalizando las desigualdades de clase, género, etnia, o cualquier otra. (Adelantado *et al.*, 1998:141).

A partir de esta manera de entender a la política social es que se puede señalar su carácter institucionalizador de formas de estratificación social, entre ellas las basadas en el género y, a la vez, atravesado por la clase y otros factores de discriminación interseccionales. Por lo tanto, para realizar un análisis profundo de las políticas sociales es necesario dar cuenta de las estratificaciones sociales que se producen como resultado de su diseño e implementación, teniendo en cuenta que no siempre la desigualdad entre hombres y mujeres fue considerada como un problema social. El enfoque de género es un concepto teórico que brinda elementos conceptuales.

Se puede entender que el enfoque de género da cuenta de

la presencia de una estructura de poder asimétrica que asigna valores, posiciones, hábitos, diferenciales a cada uno de los sexos y por ende estructura un sistema de relaciones de poder conforme a ello, el cual se ha conformado en una lógica cultural, social, económica y política omnipresente en todas las esferas de las relaciones sociales. (Pautassi, 2011: 281).

Según la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), se puede mencionar que las políticas públicas, y entre ellas las sociales, incorporan el enfoque de género cuando se toman “en cuenta las diferencias entre los sexos en la generación del desarrollo y [se analizan] en cada sociedad, las causas y los mecanismos institucionales y culturales que estructuran la desigualdad entre los sexos, así como [se elaboran] políticas con estrategias para corregir los desequilibrios existentes” (OCDE, 1998).

En suma, se puede mencionar que la consolidación del enfoque de género, resultado del esfuerzo intelectual y político de las teóricas feministas, se debió al uso de la categoría género como paradigma de análisis para interpretar, como construcciones históricas, las diferencias y

desigualdades en los roles y status sociales de mujeres y hombres, en oposición del enfoque tradicional naturalista que asignaba las diferencias y desigualdades a razones de tipo biológico.

III. Aportes jurídicos a la incorporación de la perspectiva de género en las políticas sociales

Las perspectivas analíticas sobre el género y las políticas sociales han sido ampliamente acompañadas por las normativas internacionales. Desde declaraciones más generales hasta llamamientos bien específicos la literatura es vasta. A continuación se presentarán algunos de ellos para visibilizar las múltiples recomendaciones internacionales sobre la necesidad, en pos de la ciudadanía plena de la mujer, de la incorporación de la perspectiva de género en todas las acciones estatales, desestructurando visiones estereotipadas sobre la mujer.

La CEDAW (*Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres*) en 1979, significó un avance sustancial en términos de derechos humanos para las mujeres. Esta normativa puso en relieve el problema de la discriminación y las prácticas discriminatorias basadas en la desigualdad de género, instó a los gobiernos a promover acciones concretas en pos de la protección y garantía de los derechos de las mujeres trabajadoras de discriminaciones originadas por el matrimonio y la maternidad. En el art. 2 se enuncia “Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer”. Más adelante, en los arts. 11 y 12 se hace especial referencia a la eliminación de todas las prácticas discriminatorias en el ámbito laboral y sanitario; y en relación a la necesidad de existencia de servicios sociales de apoyo por parte de los Estados partes para que los padres puedan combinar las obligaciones familiares con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública. Alienta a la creación y puesta en funcionamiento de redes de cuidado de niños. Se puede pensar que el uso de la palabra “padres” en la CEDAW no es neutral sino que supone el llamado a la responsabilidad compartida en el cuidado de los niños, niñas y adolescentes del hogar sin recaer el compromiso con exclusividad en la mujer/madre, y por lo tanto, la necesidad que el Estado diseñe políticas que acompañen esta situación. Esta recomendación, que supone un avance en términos de derechos humanos e igualdad de las mujeres, es un llamado de atención pero no fue tenido en cuenta por las planificaciones sociales sino a partir de la década el '80, y en especial con las cuestiones operativas de los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC).

En los años siguientes a la CEDAW, utilizando a esta convención como parámetro, múltiples normativas internacionales han alentado a los Estados a implementar acciones hacia la igualdad de derechos de las mujeres en tanto ciudadanas. Entre ellas, se puede mencionar, por el fuerte valor regional, la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer* celebrada en Belem do Pará (Brasil) de 1994. El art. 6 señala que los derechos de las mujeres suponen “el derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación, y el derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación”. En base a esta norma, los Estados deberían desplegar las estrategias necesarias para que en el diseño y ejecución de sus políticas sociales no se reproduzcan estereotipos de género que retroalimentan múltiples formas de discriminación e incluso el riesgo de vida de las mujeres.

Un año después, en 1995, se celebra en Beijing la *IV Conferencia Mundial de la Mujer* donde se declara expresamente, en el párrafo 201, que “los gobiernos y otros agentes deben fomentar la formulación de políticas activas y visibles para la incorporación de una perspectiva de género en todas las políticas y programas de modo que, antes de que se adopten las decisiones, se realice un análisis de sus posibles efectos para uno y otro sexo”. De esta manera, se asume un compromiso claro acerca de la transversalidad de la perspectiva de género en las políticas sociales. Más adelante, señala que los Estados deben implementar los mecanismos necesarios para obtener “los recursos suficientes y la capacidad y competencia para influir en cuestiones de políticas y formular y examinar la legislación serían elementos decisivos; entre otras cosas, debería realizar un análisis de políticas y llevar a cabo funciones de fomento, comunicación, coordinación y vigilancia de la aplicación” (Párrafo 203.b).

En esta reunión internacional se implementó el enfoque de género o *gendermainstreaming* como estrategia para integrar la perspectiva de género en todas las acciones estatales y como referencia fundamental para proponer políticas sociales que modifiquen los factores estructurantes de la exclusión, de la subordinación de las mujeres y las relaciones de género. Por lo tanto, el llamado a los Estados fue a la transversalidad de género. A que no se concentren las políticas hacia la mujer únicamente en un ministerio o área de la mujer, sino que monitoree el impacto de las políticas desarrolladas por cada una de las áreas gubernamentales sobre la situación de las mujeres y varones. Además, se debería analizar y medir el impacto en la mejora de las condiciones de vida de las mujeres. De esta manera, las metas políticas y sus acciones subsiguientes con perspectiva de género deberían tener un carácter vinculante para todas

las áreas de la política dejando completamente de lado las políticas neutrales al género.

En la *Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*, desarrollada en la ciudad de Quito en 2007, se firmó un documento conocido como el Consenso de Quito donde se reconoce

la contribución de los movimientos de mujeres y feministas, en toda su diversidad, al desarrollo de políticas públicas con perspectiva de género en la región, en particular a la profundización de la democracia y al desarrollo de la institucionalidad pública de género. (...) la labor de los mecanismos institucionales para el adelanto de las mujeres consistente en la formulación, el diseño y la gestión de políticas públicas para la igualdad entre mujeres y hombres al más alto nivel de los Estados de la región y, a la vez, conscientes de que los Estados son quienes deben asumir los retos que demanda la garantía de los derechos humanos de las mujeres, niñas y adolescentes de la región. [Y que] la paridad es uno de los propulsores determinantes de la democracia, cuyo fin es alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación y representación social y política, y en las relaciones familiares al interior de los diversos tipos de familias, las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales, y que constituye una meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres. (arts. 15 al 17).

Los Estados firmantes, se comprometieron a “implementar sistemas públicos integrales de seguridad social, con acceso y coberturas universales, articulados a un amplio espectro de políticas públicas y capaces de garantizar el bienestar, la calidad de vida y la ciudadanía plena de las mujeres” (inc. xv). Más adelante aboga para que los Estados formulen y apliquen políticas y programas que “favorezcan la responsabilidad compartida equitativamente entre mujeres y hombres en el ámbito familiar, superando los estereotipos de género, y reconociendo la importancia del cuidado y del trabajo doméstico para la reproducción económica y el bienestar de la sociedad como una de las formas de superar la división sexual del trabajo” (inc. xx).

Tres años después, en 2010, en Brasilia se desarrolló la *XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe* donde se presentó el documento *¿Qué Estado para qué igualdad?* En el mismo se enuncia la importancia de contar

con Estados responsables del respeto, la protección y el cumplimiento de los derechos humanos de manera integral, mediante la articulación de los derechos sociales, políticos, económicos y culturales, y la vinculación de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial para el diseño y la implementación de políticas públicas universales en que se asuma intrínsecamente que las políticas laborales están indisolublemente vinculadas a las políticas y los mecanismos necesarios para

transformar a la reproducción social en una tarea colectiva. (CEPAL, 2010: 12)

En el documento se revela que han surgido nuevas desigualdades dando lugar a un “mapa complejo que denota la existencia de desigualdades cruzadas entre el desarrollo económico, político y social de las mujeres, lo que pone en evidencia los altibajos, los bloqueos y la resistencia al cambio” (CEPAL, 2010: 12).

IV. La incorporación del género en las políticas sociales: breve recorrido histórico

Se puede pensar que la incorporación de la perspectiva de género en las políticas sociales tiene como principal objetivo la visibilización de las desigualdades e inequidades de género, a través de acciones concretas -políticas sociales- por parte del Estado para revertir y corregir dichas desigualdades presentes en la sociedad y, por lo tanto, la de transformar las relaciones entre los géneros. La incorporación de la perspectiva de género en las políticas sociales desde la década del ‘40 con la implementación del Estado de Bienestar ha transitado muchas etapas con avances y retrocesos, procesos de ampliación de derechos de las mujeres y acciones donde se reforzaron aun más los estereotipos de género. En este devenir histórico, en el diseño e implementación de las políticas sociales han incluido diferentes concepciones del rol y de los derechos de las mujeres frente a los roles y derechos masculinos y, por tanto la obligación del Estado en relación con las mujeres.

Según García Prince (2003) los estudios feministas han mostrado la existencia de dos enfoques en relación a la incorporación de la perspectiva de género en las políticas sociales. Estos enfoques son: los *oficialistas* y los *alternativos*. Dentro de los enfoques llamados oficialistas se distingue el enfoque asistencialista de bienestar y los enfoques Mujeres en Desarrollo (MED) en sus tres variantes (de la equidad, antipobreza y de la eficiencia).

En el Enfoque Asistencialista de Bienestar que se desarrolló después de la Segunda Guerra Mundial, se considera que

las mujeres fueron absolutamente disminuidas y obviadas como agentes de desarrollo. Por el contrario, se las tenía como espectadoras del proceso que representaban una carga para el mismo por su dependencia y nula contribución. La invisibilidad de la potencialidad de las mujeres estuvo acompañada de su consideración como simple agente de la reproducción biológica, dentro del marco del denominado “sesgo del hombre como proveedor”, según la cual la mujer es dependiente del hombre. (García Prince, 2003:6).

Hacia la década del ‘60 se crean, bajo la concepción del desarrollo, otro tipo de modelos de políticas sociales dirigidos a mujeres. Los

mismos se dieron en llamar *Mujeres en Desarrollo* (MED). El objetivo central de esta serie de acciones fue equiparar a las mujeres y a los varones en el marco del desarrollo económico. Según García Prince, este enfoque “sostenía que en las políticas orientadas al bienestar de la familia, la capacidad productiva y la contribución efectiva que potencialmente podrían aportar las mujeres al desarrollo habían sido marginadas por el hecho de que solo se las valoraba en sus roles domésticos y en su función maternal” (García Prince, 2003:6). Dentro de esta perspectiva se encuentran tres variantes, el primer enfoque MED focalizado en la equidad y buscaba conseguir la equidad jurídica y la igualdad entre hombres y mujeres en el acceso a la educación y al trabajo. El segundo enfoque MED, dirigido a la lucha contra la pobreza, señala que la pobreza femenina es consecuencia de la subordinación de género y fortalece la idea del rol productivo de la mujer como estrategia superadora; aquí es donde surgen los microcréditos para maximizar dicho rol productivo de la mujer. Y en el tercer enfoque MED, focalizado en la eficiencia, se acentúa el rol de la mujer en el alivio de las necesidades al incrementar la eficiencia de sus funciones en la familia, la producción y la participación en la comunidad. En este enfoque se reconoce el triple rol femenino: el productivo, el reproductivo y el comunitario. Tal como señala García Prince, el enfoque de MED

tiene el mérito de haber visibilizado potencialidades de las mujeres diferentes a las reproductivas y haber llamado eficazmente la atención de las instancias de toma de decisiones en los ámbitos nacionales e internacionales, sobre su papel en el desarrollo y sobre sus necesidades, aún cuando estas fueran interpretadas en códigos y valoraciones masculinas y sostenían la idea de que hasta ese momento las mujeres no habían estado incorporadas al proceso. (García Prince, 2003:7).

Conjuntamente con los enfoques oficialistas (el asistencialista de Bienestar y los MED) se desarrollaron los enfoques alternativos. Al respecto Arriagada señala que

la institucionalización de las políticas públicas con perspectiva de género fue un proceso originado en los años ochenta, cuyos objetivos principales se orientaron a crear las bases necesarias para erradicar todas las formas de discriminación contra las mujeres. El instrumento central que le dio legitimidad a la institucionalidad de género fue la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) adoptada por las Naciones Unidas en 1979. (Arriagada, 2006a:17).

A comienzos de la década del '90, los organismos internacionales incorporan en sus planificaciones el componente mujer, asimilando género como mujer y conceptualizando, al retomar el enfoque MED Antipobreza, “a las mujeres pobres como sujeto vulnerable, objeto de políticas específicas para mejorar sus condiciones de vida con acciones de neto corte

asistencialista” (Birgin, 1993:14 citado por Zibecchi, 2007:73). Se buscó que las acciones logren aumentar la participación de las mujeres en las políticas gubernamentales y, a la vez, lograr condiciones de igualdad de oportunidades para ellas a través de programas focalizados en el género. Con el Enfoque de Género emergió el “empuje que las feministas de origen anglosajón imprimieron al empleo y aplicación de la categoría género como nuevo paradigma para interpretar las diferencias en los comportamientos de hombres y mujeres como construcciones históricas. Se quería quebrantar el esquema tradicional que atribuyen las diferencias a razones de carácter biológico” (García Prince, 2003:8). Este enfoque buscó transversalizar la perspectiva de género con el proceso de desarrollo. Se promovía la búsqueda de oportunidades para mejorar la redistribución y la equidad de género en las políticas, programas y proyectos de desarrollo. Paralelamente a partir de la década del ‘90, se observa una tendencia creciente a supeditar el beneficio social a la inserción educativa y al cumplimiento con los requisitos sanitarios mínimos de los niños/as, es decir los/as hijos/as, cuestión que remite automáticamente a la madre, es decir la mujer/madre, y responsable exclusiva del cuidado, como se señaló anteriormente. Casi la totalidad de programas sociales latinoamericanos están focalizados en el rol de madre de la mujer, o en su posible futuro rol de madre, a través de políticas de salud asociadas a cuestiones reproductivas. Adicionalmente, según señala Daeren (2004), surge una focalización de los programas sociales hacia la pobreza extrema. Entre dicha población

las mujeres, y más específicamente las jefas de hogar, han surgido como nuevo grupo vulnerable lo que, sin embargo, no necesariamente signifique que su incorporación en los programas se da desde un afán de romper la reproducción de discriminación social y de género. Al contrario: en muchos casos, la atención hacia las mujeres se da en función de sus papeles productivos y reproductivos como madres, a servicio de otros, con miras a aumentar la eficiencia de las intervenciones dirigidas a las familias y, sobre todo, a los niños. (Daeren, 2004:5).

Autoras como Molineux (2007) y asociaciones civiles nacionales como el Centro de Estudios Sociales y Legales (CELS, 2007) consideran que en este nuevo tipo de modalidad de protección social las mujeres son consideradas como un recurso para el bienestar de sus hijos o hijas más que como ciudadanas con derecho propio. La razón es por la eficiencia que ellas demuestran en la mejor distribución de los recursos existentes en el hogar, aunque sean sumamente escasos.

V. Las políticas sociales y las mujeres en Argentina. Breve recorrido histórico.

Los recursos que disponen los hogares a través del mercado o del Estado son administrados, históricamente, por las mujeres que realizan el trabajo de coordinación de los mismos, sean estos escasos o abundantes. De esta manera, la relación entre las mujeres y el Estado es cercana tanto para garantizar la supervivencia de las personas a su cargo, sino también para demandar derechos (Hernes, 1996, citado por Anzorena, 2013). El tipo de Estado (de bienestar, neoliberal) es el producto de la relación que se establece con el mercado y la familia, y a la vez, dependerá del modelo social, político y económico de cada época histórica. Como resultado las políticas sociales interpelarán y afectarán a las mujeres.

a) Las políticas sociales y las mujeres durante el Estado de Bienestar

Las políticas sociales hacia las mujeres en la Argentina, especialmente desde comienzos del siglo XX y hasta la crisis del Estado de Bienestar, estuvieron teñidas de su rol doméstico en el hogar.

Las políticas sociales de asistencia a la mujer en la reproducción del rol histórico de cuidadora en el hogar pueden remontarse a fines de la década del '20. Como señala Molyneux, en los países latinoamericanos, las reformas de los códigos civiles lograron que las mujeres tuvieran control

sobre sus propios bienes e ingresos, se justificó porque daba a las mujeres lo que necesitaban para desempeñar mejor su papel en la familia. Varias décadas antes, mujeres trabajadoras habían defendido y conseguido el derecho a trabajar precisamente en los mismos términos. En realidad, se trataba de concesiones que se otorgaban a las mujeres primordialmente por el bien de sus hijos. (Molyneux, 2001:13).

El desarrollo temprano de servicios sociales provistos por el Estado, particularmente la educación y la seguridad social, dan cuenta del inicio del período proteccionista del Estado mucho más aceleradamente que en otros países de la región e incluso destinado una proporción menor del gasto público social que los países desarrollados (Marshall, 1988).

En las primeras décadas del siglo, el reconocimiento de los derechos laborales de las mujeres se relacionaba directamente con su papel en el hogar en tanto responsable de su bienestar.

Con una fuerte tradición positivista y excediendo el campo de la medicina, los postulados del higienismo ubicaron a la crianza de los niños en una preocupación en las primeras décadas del siglo otorgándole al Estado un rol clave en la puesta en marcha de políticas públicas que permitieran el control de las tasas de morbilidad y mortalidad infantil así como de los abortos e infanticidios y regulando la relación entre madres e hijos. Múltiples estrategias se llevaron a cabo desde las primeras

décadas. A mediados del '30 se sanciona la ley 12341 del diputado socialista Alfredo Palacios. En la misma se crea la *Dirección de Maternidad e Infancia* (antecedente del Ministerio de Salud) y como propósito se enuncia “el cultivo armónico de la personalidad del niño, el combate a la morbimortalidad infantil y el amparo a la mujer en su condición de madre, presente o futura” (Ley nacional 12341 – Cap. IV). Desde esta ley se legitima el rol de la mujer asociado a su rol de madre y se señala a la alimentación como deber materno inclusive bajo la amenaza de aplicar una sanción monetaria a aquella mujer que no cumpliera con su deber de amamantamiento (Di Liscia, 1999). En 1937, se crea el *Programa Materno Infantil* (PMI) donde el componente alimentario estaba dado por la entrega de leche a embarazadas y niños hasta 2 años con el fin de garantizar el cuidado de la salud de los beneficiarios.

En el plano jurídico, las reformas implementadas a partir de Constitución Nacional de 1949 significaron un fuerte impulso en términos de ampliación de derechos al incorporarlos al cuerpo jurídico.

Las distintas acciones que se llevaron a cabo, desde el Estado, fueron creando una ciudadanía social, entendida como la conciencia del derecho a una mejor calidad que fuera garantizada por el Estado y que reconocía de la dignidad del individuo a partir de la inclusión en las estructuras sociales como son el trabajo y la familia. Las políticas sociales se han caracterizado por ser “una condensación de los procesos de hegemonización político-cultural [de] un ciclo histórico, en una sociedad determinada” (Grassi, 2003:23). Dentro de este principio propio del Estado capitalista, la perspectiva de género de las políticas sociales no ha sido una realidad hasta, paradójicamente, comienzos del neo-liberalismo. Como se mencionó anteriormente, se entiende que las políticas sociales están atravesadas por una perspectiva de género cuando se utiliza el concepto de género para la transformación cultural que logre relaciones de igualdad y mayor equidad entre mujeres y varones, entre lo femenino y lo masculino.

b) Las políticas sociales y las mujeres después de la crisis del Estado de Bienestar

Históricamente y en especial durante el Estado de Bienestar, varias de las políticas laborales destinadas a la mujer buscaban la protección de esta como madre/esposa, encargada del cuidado del hogar y sus miembros. Es decir que el supuesto de la existencia generalizada de la familia nuclear con el *hombre-proveedor económico* y la *mujer-madre cuidadora* no ha dejado de existir en la planificación de la política social. Faur (2014) señala que una de las características centrales de las políticas sociales argentinas del neoliberalismo es que fueron visibles a la clase e invisibles al género dado que se desplegaron una serie de programas

destinados a hogares pobres asignándole a la mujer tareas reproductivas y, como característico de la época, comunitarias.

Como señala Faur

Bajo la égida de los organismos de financiamiento internacional, el modelo de intervención social argentino implicó no sólo el fomento de las políticas focalizadas –en detrimento de las políticas universales– en los denominados grupos vulnerables, sino también la expectativa de que los beneficiarios de esos programas aumentaran su participación, no en el diseño, monitoreo y evaluación de los planes sino en su implementación. (Faur, 2014: 166)

Anzorena (2013) destaca que los procesos implementados post reforma neoliberal como fue la flexibilización laboral, las políticas sociales compensatorias y el abandono de las redes de contención a los grupos en situación de vulnerabilidad por parte del Estado llevaron a una reconfiguración de las relaciones al interior de los hogares sin una reestructuración en los supuestos sociales y culturales adjudicados a cada géneros. Es decir que

... la salida de las mujeres del hogar para trabajar, para cumplir con las actividades de contraprestación de los planes sociales o para organizarse a nivel comunitario para demandar por la satisfacción de ciertas necesidades, dio lugar a un nuevo reparto de las tareas en la organización de los hogares, aunque la responsabilidad sigue recayendo sobre ellas. (Anzorena, 2013: 7).

El proceso iniciado durante la década del '80 y profundizado durante los '90, configura un "modelo en el que el desempeño familiar junto con la acción colectiva de nivel local [son] la base sobre la cual se organiza la reproducción frente a un Estado que reduce la oferta de políticas sociales disponibles" (Feijoo, 1992: 159). Dentro de las familias son las mujeres quienes asumen el rol comunitario, principalmente como estrategia de supervivencia familiar y, luego, como forma de identidad. Así surgen programas como el *Plan Vida* en la provincia de Buenos Aires con un sinnúmero de manzaneras, mujeres de sectores vulnerables que se ocupaban del reparto de alimentos. Algunos autores (Kliksberg, 1989; Feijoo, 1992, entre otros) son críticos de esta situación señalando que fueron programas que se basaron en la disponibilidad gratuita de las mujeres para llevarlos a cabo con éxito.

Arriagada (2006b) afirma que hacia el año 2000 comienza un nuevo enfoque basado en derechos que operaba como base fundamental para el desarrollo de políticas de género. Sin embargo, para esta autora

la incorporación de las mujeres a la ciudadanía social suscita un doble problema. Al ser consideradas como ciudadanas, no se produjo al mismo tiempo una redefinición de la división sexual del trabajo al interior de la familia, no obstante sus vínculos y responsabilidades familiares. Por otro lado, al incorporar atributos y características masculinas, como la participación en el empleo, se hizo abstracción

de las diferencias culturales entre hombres y mujeres. (Arriagada, 2006b:18).

El comienzo de siglo llevó a la implementación de programas sociales de emergencia debido a las consecuencias de la aplicación del modelo neoliberal durante los '90. Estos planes sociales que, dirigidos a la protección del hogar ante los aumentos significativos de los índices de pobreza e indigencia, interpelan principalmente a las mujeres/madres ya que las responsabilizan de la administración de los recursos otorgados. Entre ellos se destacan: el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD) implementado a comienzos del 2002; el Plan Familias, que buscaba reemplazar el anterior, en el 2005; y la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH) a fines del 2009, unificando la oferta de programas sociales existentes. En ellos se asigna a la mujer/madre el rol de distribuir los recursos otorgados al interior del hogar y, conjuntamente, la responsabilidad en tareas de atención de la salud y asistencia escolar de los hijos e hijas. Es decir, se institucionaliza desde el Estado, a través de la política social, el rol de la mujer como madre y responsable exclusiva del cuidado de los niños, niñas y adolescentes. Como expresa Anzorena "... se ampliaba la percepción de las "madres" como las mejores administradoras de la asistencia (sexualmente neutra) para los hogares precarizados" (2013: 9). Más adelante menciona que la política social "sigue marcada por la división sexual del trabajo (donde el proveedor es el varón y la cuidadora la "madre") y la consideración de "la familia" nuclear como una forma incuestionable de organización del hogar" (Anzorena, 2013:10).

Todos los programas sociales argentinos de las últimas décadas se han implementado siguiendo las recomendaciones de los organismos internacionales y las tendencias regionales sobre las características de los beneficios (Minujin, citado por Pautassi y Zibecchi, 2010:24). De su análisis se desprende la fuerte asociación del concepto género a mujer, y ella como un sujeto en situación de vulnerabilidad social objeto de recepción de beneficios sociales por parte del Estado y como la responsable individual del cuidado de los miembros dependientes del hogar (niños y niñas, ancianos, enfermos). Siguiendo a múltiples autores argentinas (Anzorena, 2013; Pautassi, 2010; Zibecchi, 2007) creemos que estas posturas institucionales tienen un corte asistencialista, aunque en el discurso se presenten otra manera. Las mujeres no son beneficiarias de políticas sociales en su calidad de ciudadanas sino en relación a otros actores: los hijos e hijas (Policastro, 2015).

Fraser (2008), intelectual feminista estadounidense, elabora una perspectiva teórica que incorpora dos dimensiones relevantes en la construcción de situaciones de justicia a través de las políticas públicas. Ella señala que las demandas de justicia se dividen en: a) *políticas de redistribución* que buscan una distribución más justa de los bienes y

servicios, y b) *políticas de reconocimiento* que intentan integrar las diferencias culturales de grupos minoritarios. Para esta autora, en la actualidad se evidencia una polarización de estas dos dimensiones. Sin embargo, Fraser plantea que existen tres situaciones de exclusión posibles. En primer lugar, los excluidos de la redistribución a partir de estructuras económicas injustas como es el caso de la clase obrera explotada. En segundo lugar, los excluidos del reconocimiento por oponerse, a partir de alguna característica, al orden institucionalizado como, por ejemplo, un colectivo con una “tendencia sexual despreciada” (Fraser, 2008: 7). Y, en tercer lugar, esta autora señala la existencia de un colectivo excluido de ambas políticas, es decir aquellos colectivos bivalentes que son “grupos subordinados que sufren tanto una mala distribución como una falta de reconocimiento, de modo que ninguna de estas injusticias es efecto indirecto de otra sino que ambas son *primarias y co-originales*” (Fraser, 2008:9). El sexo es un colectivo bivalente porque está enraizado tanto en la economía política como en la cultura, las injusticias debidas al sexo solamente se podrán transformar combinando ambos tipos de política: la redistributiva y la de reconocimiento. Aquí es donde vemos que se produce una especie de segmentación donde si las beneficiarias de las políticas sociales son mujeres es que no son pobres y si son pobres, no son mujeres. Como explica esta autora, el Estado se encarga de las consecuencias de la pobreza a través de medidas de redistribución y establece ciertos derechos para grupos sociales con rasgos específicos de identidad a través de políticas de reconocimiento (Fraser, 2008).

VI. La ley nacional 26485 y la política social: Consideraciones finales

¿La ley nacional 26485 invita a una nueva conceptualización de la política social? Como se mencionó anteriormente, las políticas sociales y por lo tanto sus diseños y sus beneficios, estaban fuertemente vinculadas al rol reproductivo de la mujer y su papel en el hogar. Ahora bien, nos preguntamos si se puede pensar que la ley nacional 26485 inaugura un nuevo período donde el foco está puesto en la mujer como categoría social y no ya como madre o esposa.

Como se señaló en la introducción del presente libro, la *Ley de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales* fue un avance en términos de legislación argentina sobre la problemática de la violencia de género.

Si se tiene en cuenta que esta ley excede los aspectos biológicos y psicológicos de la mujer en relación a su cuidado cuando es víctima de situaciones de violencia, podemos pensar que esta ley apunta a la mujer

como ciudadana y amplía sus derechos. Por ejemplo: el inciso *e* del artículo 2, que hace referencia a los objetivos de la ley, menciona que se busca “la remoción de patrones socioculturales que promueven y sostienen la desigualdad de género y las relaciones de poder sobre las mujeres”. En la reglamentación de esta ley se expresa:

Se consideran patrones socioculturales que promueven y sostienen la desigualdad de género, las prácticas, costumbres y modelos de conductas sociales y culturales, expresadas a través de normas, mensajes, discursos, símbolos, imágenes, o cualquier otro medio de expresión que aliente la violencia contra las mujeres o que tienda a: 1) Perpetuar la idea de inferioridad o superioridad de uno de los géneros; 2) Promover o mantener funciones estereotipadas asignadas a varones y mujeres, tanto en lo relativo a tareas productivas como reproductivas; 3) Desvalorizar o sobrevalorar las tareas desarrolladas mayoritariamente por alguno de los géneros; 4) Utilizar imágenes desvalorizadas de las mujeres, o con carácter vejatorio o discriminatorio; 5) Referirse a las mujeres como objetos. (Reglamentación, art. 2; inc. e).

Todo el capítulo III de la ley nacional 26485 se ocupa de desarrollar los lineamientos básicos para las políticas estatales. Lo que resulta novedoso de esta ley, a diferencia de otras más específicas como la Ley de Educación Sexual Integral y la Ley de Contracepción Quirúrgica (2006), la Ley de prevención y sanción de la trata de personas y asistencia a sus víctimas (2008), la Ley de matrimonio (2010) y Ley de identidad de género (2012), es que se propone objetivos más ambiciosos en cuanto a la mejora integral de la calidad de vida de las mujeres, no solo las que son víctimas directas de hechos de discriminación y violencia sino las mujeres argentinas como colectivo al buscar modificar estructuras sociales que llevan a esos hechos.

Estos enunciados formales llevarían a un cambio en los patrones socioculturales de desigualdad entre el hombre y la mujer ubicándola en procesos de subordinación que se perpetúan en el tiempo, y que muestran lo que Cunningham dijo en su conocida frase “*las mujeres constituyen el colectivo oprimido que convive en asociación íntima con sus propios opresores*”.

A pesar de la profunda brecha entre los aspectos normativos, en cuanto enunciados meramente declarativos, y los hechos de la realidad social que viven las mujeres a diario evidencian que la ley nacional 26485, y fundamentalmente las políticas sociales con perspectiva de género que deberían desprenderse de ella, podría ser considerada como un puntapié inicial en la transformación de una sociedad estructurada patriarcalmente. Un punto de partida que debe ser acompañado por acciones concretas por parte del Estado, por políticas sociales que incluyan la perspectiva de género en todas sus fases (diagnóstico, diseño,

implementación, seguimiento y evaluación) y que la perspectiva de género que transversalice a todas las esferas del Estado.

VII. Bibliografía

- Adelantado *et al.* (1998). “Las relaciones entre estructura y política sociales: una propuesta teórica” en *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 60, No. 3 (Jul. - Sep.) México, p. 123-156
- Andrenacci, L. & Repetto, F. (2006). “Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana”. Mimeo. Washington DC: INDES.
- Anzorena, C. (2013). “Desigualdades que persisten: el lugar de las mujeres en las políticas sociales (Argentina 2000 a 2010)” en *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*. Núm. Especial: América Latina. Universidad Complutense de Madrid.
- Arriagada, I (2006a). “Dimensiones de la pobreza y políticas desde una perspectiva de género” en *Revista de la CEPAL*, N° 85. Santiago de Chile.
- Arriagada, I (2006b). *Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia*. CEPAL - Serie Políticas sociales. División de Desarrollo Social, N° 119. Santiago de Chile.
- Bustelo, E. (1996). *Planificación social: del rompecabezas al abrecabezas*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Programa Costa Rica. San José.
- CELS (2007). *Programa Familias por la inclusión social. Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial*. Buenos Aires.
- CEPAL (2006). *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*. Santiago de Chile. LC/G.2294 (SES.31/3).
- CEPAL (2007). *¿Qué Estado para qué igualdad? Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*. Quito.
- CEPAL (2010). *Informe de la XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*. Brasilia.
- Daeren, L. (2004). “Mujeres pobres: ¿prestadoras de servicios o sujetos de derechos? Los programas de superación de la pobreza en América Latina desde una mirada de género” ponencia presentada en Seminario Internacional *Políticas y programas de superación de la pobreza desde la perspectiva de la gobernabilidad democrática y el género*. CEPAL. Quito-Ecuador. 26 y 27 de agosto.
- Di Liscia, M. H. (1999). “Ser madre es un deber: maternidad en los gobiernos peronistas 1946-1955” en Villar, D.; Di Liscia, M. H. & Caviglia, J. (editoras) *Historia y Género: Seis estudios sobre la condición femenina*. Buenos Aires: Ed. Biblos-Biblioteca de las Mujeres, pp. 33-52.
- Faur, E. (2014). *El cuidado infantil en el siglo XXI. Mujeres malabaristas en una sociedad desigual*. Buenos Aires: Siglo veintiuno editores.

- Fleury, S. (1997). *Estado sin ciudadanos. Seguridad social en América Latina*. Buenos Aires: Lugar Editorial.
- Fraser, N. (2008). "La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación" En *Revista de Trabajo*, Año 4, Número 6, Agosto - Diciembre 2008. Ministerio de Trabajo de la Nación. Buenos Aires.
- García Prince, E. (2003). *Hacia la institucionalización de del enfoque de género en políticas públicas*. Caracas: ILDIS- Friedrich Ebert Stiftung.
- Grassi, E. (2003). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame [I]*. Buenos Aires: Editorial Espacio.
- Hintzé, S. (2007). *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo. Conjeturas sobre lo posible*. Buenos Aires: Editorial Espacio.
- Klikhsberg, B. (1989). "Capital Social y Cultura, claves esenciales del desarrollo" en *Revista CEPAL*, Nro. 69. Santiago de Chile, pp. 85-102.
- Marshall, A. (1988). *Políticas Sociales: el modelo neoliberal*. Buenos Aires: Flasco/Legasa.
- Molyneux, M. (2001). "Género y ciudadanía en América Latina: cuestiones históricas y contemporáneas" en *Debate Feminista. Frio-Frio, Caliente-Caliente*. Año 12, Vol. 23. Abril. México, pp. 3-66.
- Molyneux, M. (2007). *Change and continuity in Social Protection in Latin America. Mothers at the service of the State?* Ginebra: Unrisd. Gender and Development. Programme Paper N° 1. Mayo.
- OCDE (1998). *DAC Guidelines for Gender Equality and Women's Empowerment in Development Cooperation*. Recuperado de <http://www.oecd.org/dac/gender-development/28313843.pdf>. Consulta junio de 2016.
- Pautassi, L. (2010). "El enfoque de derechos y la inclusión social. Una oportunidad para las políticas públicas" en Pautassi, L. (org.) *Perspectiva de derecho, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en la Argentina*. Buenos Aires: Ed. Biblos, pp. 27-66.
- Pautassi, L. (2011). "La igualdad en espera: el enfoque de género" en *Lecciones y Ensayos*. Buenos Aires: Facultad de Derecho. UBA. Nro. 89 pp. 279-298.
- Pautassi, L. y Zibecchi, C. (2010) *La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias*. CEPAL -UNICEF. Serie Políticas Sociales N° 159. Santiago de Chile.
- Policastro, B. (2015). "Repensando el concepto de ciudadanía: aportes de las mujeres pampeanas receptoras de la AUH" en *La Aljaba, segunda época*. Revista de Estudios de la Mujer. Universidad Nacional de Luján - Universidad Nacional del Comahue - Universidad Nacional de La Pampa, Luján. Volumen XIX, pp. 99-116.

- Serrano, C. (2005). *La política social en la globalización. Programas de protección social en América Latina*. CEPAL. Serie Mujer y Desarrollo N° 70. Santiago de Chile.
- Soldano, D. & Andrenacci, L. (2005). "Aproximación a la teorías de la política social a partir del caso argentino" en Andrenacci, L. (comp.) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo Libros - Universidad Nacional de General Sarmiento, pp. 17-80.
- Tenti Fanfani, E. (1991). "Pobreza y Política Social. Más allá de neoasistencialismo" en Isuani, E. Lo Vuolo, R. & Tenti Fanfani, E: *El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis*. Buenos Aires: Miño Dávila/Ciepp.
- Villavicencio, S. & García Raggio, A. M. (1995). "Nuevas cuestiones en torno a la ciudadanía" en *Revista Sociedad* N° 7. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales- UBA. Recuperado de <http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Nuevas%20cuestiones%20en%20torno%20a%20la%20ciudadania.pdf>. Consulta mayo de 2014.
- Zibecchi, C. (2007). "Empleabilidad – inempleabilidad" ¿el "nuevo paradigma" de los programas sociales? Un análisis de los programas sociales desde la perspectiva de género" en *Revista Política y Gestión* N° 10. Homo Sapiens. Buenos Aires, pp. 65-94.

CAPÍTULO



Presencia de las mujeres en los poderes públicos de La Pampa

Daniela Zaikoski Biscay

I. Introducción. Política de la presencia y medidas especiales

A pesar de la cantidad de normas existentes a nivel internacional, regional nacional y local, y de su contenido sustancialmente igualitario, la desigualdad y discriminación de las mujeres en cargos jerárquicos es persistente.

Pareciera que la regla es: a mayor poder y jerarquía o prestigio menos mujeres; a mayor responsabilidad social, menor poder de decisión más mujeres. Ello es fácilmente observable en distintas organizaciones, tanto estatales¹, personas jurídicas de derecho público², personas jurídicas de carácter privado incluso las correspondientes a la economía social³.

La *Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer* (en adelante CEDAW, ley nacional 23179) con jerarquía constitucional a partir de la reforma de 1994, es el instrumento internacional por excelencia para analizar el grado de avance de la igualdad de las relaciones entre varones y mujeres.

Por su parte, la Constitución Nacional (en adelante CN) previó la igualdad desde 1853 pero esa esa cláusula es meramente formal y ha debido adjetivarse la igualdad: igualdad de trato, de oportunidades, desde el punto de partida, en el punto de llegada, igualdad formal versus igualdad real, entre otras denominaciones.

Ambos instrumentos (la CEDAW y la CN) proveen de herramientas para el logro de la igualdad y no discriminación a través de las medidas especiales de carácter temporal y las acciones positivas, respectivamente.

Partimos del presupuesto de que la igualdad es relacional: igualdad entre quiénes, ante quién y en qué situaciones; puede decirse que no todas las mujeres sufren el impacto de las discriminaciones del mismo modo. También cabe resaltar que las normas se aplican e interpretan en

1 Basta observar los gabinetes ministeriales a nivel nacional o los provinciales, incluyendo la provincia de La Pampa.

2 Es posible advertir la escasa presencia de mujeres en los distintos colegios profesionales de nuestra provincia y en los gremios.

3 Al respecto puede verse: diario La Arena, edición del 18/06/2013 donde se da cuenta de una investigación sobre género y movimiento cooperativo pampeano y la edición del mismo periódico del 03/03/2014. En tal sentido, el Consejo Directivo de la Cooperativa Popular de Electricidad, Obras y Servicios Públicos de Santa Rosa Limitada tiene 20 miembros de los cuales las mujeres son vocales. Las seis gerencias que tiene la organización cooperativa están a cargo de varones (información disponible en <http://www.cpe.com.ar> al 09/01/2016).

contextos cambiantes y ante necesidades concretas. Los instrumentos de Derechos Humanos (en adelante DDHH) son derecho vivo que permanentemente se resignifican, por eso el Comité de la CEDAW ha formulado diferentes recomendaciones e informes finales que interpretan los diversos artículos de la convención.

En lo relativo a la situación de las mujeres en los poderes públicos y en la vida social, la plataforma de Acción de Beijing decía en el artículo 182:

A pesar de que en la mayoría de los países existe un movimiento generalizado de democratización, la mujer suele estar insuficientemente representada en casi todos los niveles de gobierno, sobre todo a nivel de los ministerios y otros órganos ejecutivos, y ha avanzado poco en el logro de poder político en los órganos legislativos ... Aunque las mujeres constituyen por lo menos la mitad del electorado de casi todos los países y han adquirido el derecho a votar y a desempeñar cargos públicos en casi todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, la proporción de candidatas a cargos públicos es realmente muy baja (ONU, 1995: § 182).

El mismo documento señala que subsisten actitudes y prácticas discriminatorias y que las responsabilidades familiares conspiran contra el derecho de las mujeres de ocupar puestos públicos.

Al respecto, aquí nos interesan dos recomendaciones del Comité de la CEDAW: la número 23 sobre *Vida política y pública* y la número 25 referente a *Medidas especiales de carácter temporal* y la Observación General 28 del Comité de Derechos Humanos (OG 28 HRC). El hecho de que nos focalicemos en estos tres instrumentos internacionales no debe hacernos olvidar que, para que las mujeres ocupen puestos de dirección, se requiere modificar patrones culturales muy acendrados que mantienen y reproducen la desigualdad y problematizar la dicotomía entre las esferas de lo público y lo privado⁴.

a) ¿De qué se trata la política de la presencia y por qué es importante para las mujeres tener políticas de la presencia?

La igualdad no solo es cuestión de buenas normas. No alcanza con la existencia de leyes que no discriminen abiertamente (componente formal normativo del discurso jurídico⁵) sino que la aspiración de igualdad debe concretarse en los demás niveles: estructural y político-cultural. Para que estos cambios ocurran, a nivel normativo debe considerarse la primera parte del art. 5 de la CEDAW que establece:

4 Al respecto puede verse, Zaikoski (2015). El informe sobre "Acceso de las mujeres a la Magistratura: Perfil de las/los postulantes a los concursos" (OM, Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2014) sostiene que la división sexual del trabajo sigue siendo una barrera al acceso a puestos más importantes. (ver especialmente págs. 13 y 14).

5 Facio (1999) desarrolla un sistema de interpretación feminista que se basa en la construcción de tres componentes del discurso jurídico. El componente formal-normativo, el componente estructural y el componente político cultural.

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para: a) Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres... (Art. 5)

La Observación General 28 enfatiza este deber y dice que los Estados Partes deben adoptar todas las medidas necesarias para hacer posible el goce de estos derechos y no sólo debe adoptar medidas de protección sino también medidas positivas en todos los ámbitos a fin de dar poder a la mujer en forma efectiva e igualitaria. (OG 28 HRC, Punto 3).

Coincidimos con Bergallo (2010) en que cuando un Estado reconoce derechos en su ordenamiento interno asume la responsabilidad de organizar todas las instancias del Estado, de modo tal que se diseñen e implementen políticas que promuevan el respeto de esos derechos en condiciones de igualdad.

Además, y como lo prevé el art. 2 de la ley nacional 26485, entre otras obligaciones, los Estados asumen la tarea de remover los patrones socioculturales que promueven y sostienen la desigualdad de género y las relaciones de poder sobre las mujeres. Para ello, es necesario distinguir las distintas facetas o dimensiones de la igualdad. La igualdad formal/normativa se relaciona con la igualdad de facto/real, que a su vez implica tener especial cuidado con la igualdad de oportunidades y con la discriminación directa e indirecta.

El art. 4 de la CEDAW dice:

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. (Art. 4).

Por su parte, el art. 1 de CEDAW relaciona la discriminación con la igualdad al establecer que:

A los efectos de la presente Convención, la expresión “discriminación contra la mujer” denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera. (Art. 1).

Puede ocurrir que una norma o una práctica social no distinga, excluya o restrinja el goce de derechos de manera directa, es decir no tenga por objeto discriminar, sino que cause o mantenga la discriminación cuando se la aplica, interpreta o se ejecuta sin perspectiva de género. En tal sentido, un modo de evaluar si la aplicación de la ley o una práctica social son igualitarias es observar el contexto social y los resultados a que da lugar la norma o la respectiva práctica.

Parece que la ausencia de mujeres en algunos cargos o puestos de jerarquía o la sobrerrepresentación de mujeres en la base de las organizaciones no contradice el postulado de igualdad declamado en el art. 16 de la CN, en el preámbulo de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre ni el art. 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, entre otros instrumentos fundantes de orden internacional y regional de derechos humanos.

Pocos funcionarios, políticos y dirigentes toman seriamente en cuenta que los Estados son responsables de garantizar la igualdad y que su incumplimiento genera responsabilidad estatal internacional. Las propuestas de acciones afirmativas no son abundantes y han sido motorizadas por la sociedad civil antes que por las clases dirigentes⁶ cuya participación ha sido prevista por la ley nacional 26485. El problema de la infrarrepresentación de mujeres y, en consecuencia, la discriminación que siguen padeciendo, ha sido advertido por varias autoras.

Phillips (1999) sostiene que si bien una mayor presencia de individuos del grupo infrarrepresentado (las mujeres) no asegura una representación sustantiva de sus intereses y necesidades también es cierto que en virtud de una mayor presencia de mujeres (representación descriptiva) empiezan a aparecer en la agenda de los organismos temas y cuestiones que eran inadvertidos en ámbitos fuertemente masculinizados, como pueden ser los organismos del Estado. Esta autora admite que la política de la presencia es una estrategia reformista que busca la mayor inclusión, en este caso de las mujeres, aunque sin transformar profundamente las estructuras que hacen posible su exclusión e invisibilización. La política de la presencia posibilita una mayor inclusión de mujeres que aspira a ser paritaria y se focaliza en el estudio de los lugares donde las mujeres están infrarrepresentadas y en las condiciones de tal estado. Ante un incremento del número de mujeres, estas empiezan a tener modelos de acción y de rol allí donde antes no los había. Por ello, la política de la presencia también tiene un impacto psicológico y en la identidad de las mujeres que trasciende la finalidad más inmediata de la cuestión numérica: es posible, entonces, que una mujer mande, organice, sentencie, administre y no solo esté confinada a los cargos más bajos

6 Ver Bergallo (2010) y Zaikoski (2014).

y a las actividades más rutinarias, menos prestigiosas o escasamente remuneradas.

Es por ello que se debe poner énfasis en buscar mecanismos que permitan que las demandas de presencia de las mujeres puedan concretarse y que, a partir de algún nivel razonable de presencia, se llegue a transformar la agenda de los organismos a través de políticas públicas con perspectiva de género en lo que hace a los recursos humanos de las organizaciones. Por supuesto que estos mecanismos no son fáciles de instalar y de hecho ocurre que los umbrales de presencia se convierten rápidamente en lo que se ha denominado techo de cristal⁷.

Otra autora (Kanter, 1977) describe el impacto en los grupos y organizaciones del número de individuos del grupo minoritario. Resulta necesario llegar a lo que la autora denomina los *balanced groups* en los que las proporciones numéricas se acercan al 60-40% o al 50-50% ya que a partir de esa razón se pueden cambiar los modos de interacción en las organizaciones.

Por otro lado, Dahlerup sostiene que:

La posición de las mujeres en las instituciones políticas está sumamente influida por los factores que condicionan a las mujeres en general: la división del trabajo por sexos, la socialización de niños y de los adultos, las actitudes hacia las mujeres, la distribución del poder entre los sexos en la vida económica y familiar (Dahlerup, s/f: 126).

Dahlerup se pregunta qué ocurre cuando se pasa de ser unas cuantas mujeres a ser una minoría, qué ocurre, cuando se pasa de ser una minoría pequeña a una minoría grande (Dahlerup, s/f: 134), es decir cuándo existe masa crítica. Este concepto alude no sólo a un incremento en la cantidad relativa de mujeres sino, fundamentalmente, a un cambio cualitativo en las relaciones de poder que permite que las minorías puedan utilizar los recursos de la organización para mejorar su propia situación y la del grupo al que pertenecen (Dahlerup, s/f: 134).

En este sentido, ser una minoría grande o llegar a constituir un *balanced group* permitiría, en teoría, acelerar el desarrollo de condiciones de igualdad real y obtener la justicia de género debido a que se obtendrían modificaciones sustanciales en las dimensiones de la distribución material de bienes y un impacto en la cultura, es decir, en las políticas de reconocimiento de las diferencias.

b) Obligación del Estado de promover la igualdad. Medidas especiales de carácter temporal.

En otro trabajo (Zaikoski, 2014) hemos sostenido que es necesario intervenir políticamente en las condiciones sociales y culturales para

⁷ La segregación vertical en el mercado de trabajo se ha venido en denominar “techo de cristal”, para hacer referencia a las barreras invisibles que impiden acceder a las mujeres a determinados puestos (García Calvo, 2011).

lograr mayores niveles de igualdad. Así las medidas especiales son acciones intervencionistas, se buscan modificar las condiciones sociales estructurales que posibilitan la discriminación y tienden a mejorar la situación de un grupo históricamente discriminado para equilibrarlo en el goce de sus derechos respecto de otros grupos más aventajados. En cierta forma las medidas especiales permiten visibilizar qué tan prioritarias resultan las necesidades y demandas de los grupos más vulnerables y cómo se instalan en la agenda pública, sin importar que las discriminaciones sean pasadas o si son deliberadas pues las medidas especiales no tienden a beneficiar a individuos en particular sino al grupo social al que pertenecen⁸.

Los Estados parte de la CEDAW deben tomar:

... todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a: a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas; b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales; c) Participar en organizaciones no gubernamentales y asociaciones que se ocupen de la vida pública y política del país (Recomendación n° 23 CEDAW).

En similar sentido que la CEDAW, el art. 37 CN dice:

Esta Constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia. El sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio. La igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral (art. 37 CN).

Esta cláusula debe armonizarse con los arts. 16 y 75, inc. 22 y 23 de la CN, en el marco de los principios de progresividad, indivisibilidad y universalidad de los derechos humanos.

Desde lo conceptual, ha sido dificultoso dar una noción unívoca acerca de las medidas especiales. La Recomendación General n° 25 de la CEDAW que dice:

Terminología: En los trabajos preparatorios se utilizan diferentes términos para hacer referencia a las medidas especiales de carácter temporal que se prevén en el párrafo 1 del artículo 4. El mismo Comité, en sus recomendaciones generales anteriores utilizó términos diferentes. Los Estados Partes a menudo equiparan la expresión 'medidas especiales' en su sentido correctivo, compensatorio y de

8 Sobre este punto puede verse Barrère Unzueta (2004).

promoción con las expresiones ‘acción afirmativa, ‘acción positiva’, ‘medidas positivas’, ‘discriminación en sentido inverso’ y ‘discriminación positiva’. Estos términos surgen de debates y prácticas diversas en diferentes contextos nacionales. En esta Recomendación general, y con arreglo a la práctica que sigue en el examen de los informes de los Estados Partes, el Comité utiliza únicamente la expresión ‘las medidas especiales de carácter temporal’, como se recoge en el párrafo 1 del artículo 4 (Recomendación N° 25, Punto 17).

Las medidas especiales de carácter temporal más utilizadas son los mecanismos de adelanto de la mujer, las cuotas o cupos y las políticas de objetivos o *goals*⁹. Si bien la obligación de promover la igualdad es un mandato convencional incorporado a la CN e inevitable para las autoridades en el nivel provincial, lo cierto es que son escasas las normas vigentes que implementan este tipo de medidas especiales.

La Constitución de la provincia (en adelante CP) contiene la cláusula de la igualdad en el art. 6 que dice:

Todas las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos. No se admite discriminación por razones étnicas, de género, religión, opinión política o gremial, origen o condición física o social. La Provincia reconoce la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas. La convivencia social se basa en la solidaridad e igualdad de oportunidades. Las normas legales y administrativas garantizarán el goce de la libertad personal, el trabajo, la propiedad, la honra y la salud integral de los habitantes (Art. 6 CP).

Sin perjuicio de lo que manda la CP, la prohibición de discriminación por razón de género y la igualdad de oportunidades requieren de una reglamentación legal que operacionalice y torne viable tal disposición.

En la provincia, el mecanismo de adelanto de la mujer es la Secretaría de la Mujer (arts. 35 y 36 de la ley 2782) y el cupo femenino está previsto en la ley 1593, que reformó la ley electoral en 1994. Algunos proyectos legislativos presentados en los períodos legislativos 2003-2007 y 2007-2011 que proponían la paridad, limitada siempre a los cargos públicos electorales¹⁰ no prosperaron. Tampoco hay medidas especiales que obliguen a determinadas personas jurídicas, como podrían ser los colegios profesionales, las cooperativas o aun empresas privadas.

II. La presencia de mujeres y la jerarquía de los cargos que ocupan en los poderes del Estado provincial

En este apartado destacamos el lugar que ocupan las mujeres en los cargos electivos de la provincia y los puestos de jerarquía que ocupan en

9 Para una discusión acerca de las medidas positivas puede verse: Rodríguez (2010) y Zaikoski (2012).

10 Puede verse: Zaikoski (2014).

la administración pública. Cabe señalar que son numerosas las normas sobre igualdad en el empleo, aunque su vigencia sociológica es discutible en el sentido de que es difícil que el contenido sustancial de estas normas se cumpla acabadamente.

Además de las normas laborales establecidas por el art. 14 bis de la CN y las normas laborales contenidas en los tratados del art. 75 inc. 22 de la CN, existen los convenios de la Organización Internacional del Trabajo. Así pueden mencionarse: el Convenio N°100 sobre igualdad de remuneración de 1951, el Convenio N°103 sobre la protección de la maternidad (revisado) de 1952, el Convenio N°111 sobre la discriminación (empleo y ocupación) de 1958, el Convenio N°156 sobre los trabajadores con responsabilidades familiares de 1981 y el Convenio N°183 sobre la protección de la maternidad del año 2000.

En la provincia, la ley vertebradora del empleo público es la ley 643 y sus modificatorias. Además existen regímenes de empleo especiales para distintas ramas de actividades (docentes, carrera sanitaria, etc). La igual presencia de mujeres y varones en los trabajos y cargos de toma de decisión en los poderes del Estado debería contemplar el espíritu igualitario de estas normas.

a) El Poder Ejecutivo

El Poder Ejecutivo de la provincia es unipersonal y el cargo siempre estuvo ocupado por un varón. De las siete listas oficializadas para las elecciones generales de 2015 ninguna ofrecía la candidatura de una mujer¹¹, lo cual pone en un mismo lugar a partidos grandes o pequeños y ubicados en distinto extremos del espectro político.

La recientemente modificada ley de Ministerios (Ley provincial 2872) establece el funcionamiento de nueve ministerios: 1.- Ministerio de Gobierno y Justicia, 2.- Ministerio de Seguridad, 3.- Ministerio de Desarrollo Social, 4.- Ministerio de Salud, 5.- Ministerio de Educación, 6.- Ministerio de la Producción, 7.- Ministerio de Desarrollo Territorial, 8.- Ministerio de Hacienda y Finanzas¹² y 9.- Ministerio de Obras y Servicios Públicos.

Solo dos mujeres se desempeñan como ministras¹³. Se encuentran en las carteras de Desarrollo Social y de Educación, áreas cuyas políticas sin dudas impactan en la visibilización de la problemática de género y en la transformación de las condiciones que permiten la discriminación.

11 Información que surge de <http://www.eleccionesgenerales2015.lapampa.gov.ar>. Consulta el 10/01/2016.

12 En mayo de 2016 el ministro de Hacienda y Finanzas tuvo manifestaciones agraviantes y discriminatorias hacia las maestras que tuvieron repercusión provincial y nacional. El funcionario dijo que docentes de la Provincia "se embarazan" durante el período lectivo para tomarse las licencias y cobrar sin trabajar.

13 Información de la página <http://www.lapampa.gov.ar/autoridades> el 06/01/2016.

La Gobernación cuenta con seis Secretarías¹⁴, dos de las cuales están a cargo de mujeres: las Secretarías de Cultura y de la Mujer. En este último organismo según el Decreto 19 /15 que reorganiza y crea los cargos en la órbita del Poder Ejecutivo a partir de la nueva ley de Ministerios (2872) se han creado solo dos cargos: el de Secretaria y de Secretaria privada.

El Fiscal de Estado, el Asesor de Gobierno y el Escribano General son varones.

Los cargos políticos de nivel intermedio (secretarías privadas, subsecretarías, direcciones, subdirecciones, delegaciones y coordinaciones) en la administración central y en la administración descentralizada (gerencias) informados suman 212 de los cuales 73 cargos están ocupados por mujeres.

Así, y según la página web oficial del gobierno, surge que de 16 cargos informados en el Ministerio de Salud, 4 están en cabeza de mujeres; mientras que el Ministerio de Desarrollo Social de 27 cargos informados, 17 corresponden a mujeres, incluida la jefa de la cartera. También surge que el Ministerio de Educación incluido el cargo de ministro tiene 14 puestos jerárquicos, de los cuales 8 son ocupados por mujeres¹⁵.

b) Composición de la legislatura provincial.

Desde el regreso de la democracia hubo dos períodos constitucionales en los que la vicegobernación de la provincia estuvo a cargo de una mujer (períodos 2003-2007 y 2011-2015).

En el período 2003 a 2007 la Cámara de Diputados tenía 26 miembros de los que 9 eran mujeres y entre 2007 a 2011 ocuparon el cargo de diputadas 8 mujeres.

Conforme lo dispone el art. 53 de la CP, la legislatura incrementó el número de miembros a partir de la sanción de la ley provincial 2612 y actualmente son 30 los legisladores elegidos popularmente. Entre 2011 a 2015 hubo 9 diputadas de tres partidos políticos de 30 cargos. La actual composición (2015-2019) tiene 12 diputadas lo que equivale al 40%. Actualmente de las 11 comisiones parlamentarias que tiene la Cámara de Diputados solo dos están presididas por una mujer, mientras que cinco mujeres son vicepresidentas de comisión¹⁶.

En términos de Kanter (1977) la composición de 2011 a 2015 puede considerarse un *tiltedgroups*, es decir un grupo cuya proporción de presencia del grupo minoritario ronda el 65-35%. Aquí ya resulta más difícil

14 La información de que se dispone respecto del organigrama del poder ejecutivo surge de la página <http://www.lapampa.gov.ar/autoridades> el 06/01/2016.

15 A junio de 2016 las páginas oficiales de los ministerios no están actualizadas con los nombres de las personas que ocupan los respectivos cargos. Del Decreto 19/15 surgen los cargos pero no los nombres de las personas que los ocupan.

16 Información disponible en <http://www.legislatura.lapampa.gov.ar/comisiones/13-comisiones/56-parlamento-patagonico-y-del-mercosur.html> recuperado el 05 de junio de 2016.

para los hombres ejercer la hegemonía propia del grupo dominante, pero como sugerimos precedentemente, la mayor cantidad no garantiza necesariamente un cambio sustancial en las actitudes y desempeños de unas y otros, mientras que la composición actual (2015-2019) es un *balanced groups*. En ambos casos, como dice Dahlerup (s/f) el órgano cuenta con una minoría grande que conforma una masa crítica para proponer políticas sensibles al género.

En la Cámara de Diputados durante el período 2011-2015 se implementaron algunas medidas con la finalidad de visibilizar la problemática de género. Por ejemplo, se constituyó el Área de la Mujer en la Biblioteca de la Legislatura, que ha sido creada como un espacio de información, divulgación y socialización de las problemáticas de género. El Área de la Mujer de la Biblioteca de la Cámara de Diputados cuenta con bibliografía especializada y seleccionada con un criterio abierto e interdisciplinario¹⁷.

Durante el mismo período a instancias de la vicegobernadora se compiló la normativa vigente sobre género¹⁸. También se implementaron reuniones periódicas entre la vicegobernadora y autoridades de la Legislatura, autoridades de los otros poderes públicos y las organizaciones de la sociedad civil para afianzar la coordinación intra e interinstitucional en temas de género, focalizándose esta medida en la violencia contra las mujeres.

Teniendo en cuenta el valor de las experiencias de las mujeres, hemos querido recuperar la voz de una funcionaria que se desempeñó entre 2011 a 2015 en un organismo del Poder Ejecutivo y que asistió regularmente a esas reuniones. Al respecto ella resaltó que se pudo trabajar durante un tiempo, pero cree que esas reuniones debieron haber sido consensuadas con el Consejo de la Mujer.

...en vez de hacerla en la Legislatura... tendría que haberlas hecho en el Consejo de la Mujer... ahí hubiéramos hecho zafarrancho... de ahí no salió nada que no se estuviera trabajando... [E1].

En otro sentido, la entrevistada nos informó que si bien se pensó en jerarquizar al Consejo de la Mujer y transformarlo en una Secretaría, tal como se hizo con la nueva ley de Ministerios (Ley 2872) ese proyecto se paralizó porque en un determinado momento de la gestión, entre 2011 y 2015, se hizo insostenible el trabajo conjunto entre las líneas partidarias.

...esa era una mesa donde Norma [vicegobernadora] más o menos se podía ir enterando de lo que pasaba en los ministerios porque al estar tan peleados el legislativo con el ejecutivo ella no tenía información... cada una iba contando de su área, qué iba haciendo, cómo la estábamos

17 Según información disponible en la web oficial de la Cámara de Diputados: <http://www.legislatura.lapampa.gov.ar> al 10/01/2016.

18 Este trabajo fue realizado por la Dra. Ana María Mendiara, Alfredo Eduardo García, Diego Martín. Información disponible en la web oficial de la Cámara de Diputados: <http://www.legislatura.lapampa.gov.ar> al 10/01/2016.

peleando y ahí enlazábamos con las políticas nacionales y lo que desarrollábamos a nivel provincial así que yo conocía bastante... [E1].

Por otro lado, en la página web de la Cámara de Diputados provincial surge que se implementó el Programa de Capacitación de los recursos humanos del Poder Legislativo, aunque no se mencionan acciones tendientes a visibilizar la problemática de las mujeres en las organizaciones ni en el empleo. Tampoco conocemos que se hayan puesto en práctica alguna medida de cupo o por objetivos.

Respecto de las relaciones entre el campo político y el género, la ex - funcionaria entrevistada tuvo apreciaciones similares a las que habíamos encontrado en otro trabajo (Zaikoski, 2014). Si bien no se le indagó explícitamente sobre el punto, lo que ella manifiesta sobre las relaciones género/partido resultan muy interesantes para entender la complejidad de instalar el problema de las mujeres y la perspectiva de género en el campo político. La ex - funcionaria planteó que las relaciones entre la política y el género se dan en dos dimensiones: por un lado, el trabajo de instalar la perspectiva de género en el partido y entre las militantes del partido y, por otra parte, las relaciones que se pueden tejer con las militantes de otros partidos o sectores políticos.

...ella [la vicegobernadora] no me podía dar a mí más espacio... porque yo estaba trabajando en la otra línea partidaria... por eso yo digo... [la relación] es insalvable.....yo con [nombra a una militante de otro partido] que le fue a hacer campaña a los radicales y a Macri... por más de la cuestión de género que ella tenga... yo estoy en las antípodas y francamente te digo... es una deshonestidad... a mí no me van a decir que el gobierno de Macri... por más que la pongan a la Fabiana Tuñez en el Consejo Nacional... de eso te hablo, la ví abrazada con la Patricia Bullrich...

...yo con [nombra a una militante del mismo partido] que estoy re lejos porque la verdad que desde la cuestión de género, yo creo que la mina no la ve ni cuadrada... no le entra ni aunque le dé con un cortafierro... no le entra... porque está esculpida...en eso de la cosa patriarcal, y no la movés por más que se aprenda algún cliché...ahora bien, yo iba a las reuniones partidarias con [la misma militante del partido]...por qué? porque estábamos defendiendo el mismo proyecto... yo iba a los pueblos para llevar todo eso... lo de la ley 26485, la igualdad... yo iba para eso... ...es insalvable la diferencia... no hay posibilidad de encuentro... vos pensás que con Macri se va avanzar en los derechos?... [E1]

A pesar de las diferentes miradas que tienen las mujeres sobre las violencias, pueden entablarse buenas relaciones. Una abogada de General Pico que trabaja en la Fiscalía decía que ella desde su función en el Poder Judicial puede perfectamente levantar el teléfono y pedirle a otra funcionaria de la municipalidad de esa ciudad ciertas prestaciones para las mujeres que van a la consulta o a denunciar, etc. Si bien la relación entre

ambas no tiene tinte político partidario sino más bien funcional pueden hacerse articulaciones más allá de la pertenencia o simpatías políticas.

... si uno pide, la Municipalidad te da los recursos... estoy tramitando un caso... una situación súper contradictoria porque no puede dejar a este tipo... ahí me comunicué con la Municipalidad, con Lili Roldan... que la conozco de la comisión de políticas de género... que es fantástico esas reuniones... vos vas a esas reuniones y ahí conocés a todos los que hablas por teléfono a la mañana... por lo general la Muni da respuestas... en eso tenemos respuestas... nunca tuve un problema con la Muni...[E2]

Por último, una militante de movimiento social en Santa Rosa nos dijo que las instituciones trabajan a demanda, que su grupo hace reclamos a todos los estamentos del Estado por lo que piden y hacen requerimientos a mujeres y varones de distintos sectores políticos.

...se reclama políticamente a los estamentos, a nivel municipal, a nivel provincial tanto al legislativo si es una ley, o lo que falta, o a nivel del poder judicial, al sistema judicial para reclamar mayor capacitación, mas aplicación de la ley... nos convocamos para demandar políticas públicas, para hacer alguna actividad, para demandar el cumplimiento de la ley... [E3]

c) Las mujeres en las municipalidades

El ámbito municipal se organiza a través de un departamento ejecutivo ejercido por un intendente y por el departamento deliberativo (arts. 1 y 7 de la Ley provincial N° 1597). En localidades de menos de 500 habitantes, el gobierno se ejerce a través de una Comisión de Fomento que tiene un cargo de presidente y tres vocales. En las elecciones generales de 2015, se eligieron intendentes, presidentes de Comisión de Fomento, concejales y vocales. Del escrutinio definitivo y proclamación de cargos electivos surge que de las 79 ciudades y localidades que tiene la provincia, en solo ocho se eligieron mujeres en el departamento ejecutivo, seis intendentas pertenecen al Partido Justicialista, una de una junta vecinal y otra del FREPAM.

En 18 ciudades y localidades, el Concejo Deliberante quedó conformado por más mujeres que varones. Pero debe relativizarse este dato en términos de poder efectivo del que pueden gozar las mujeres porque salvo General Acha y Guatraché, las demás localidades son muy pequeñas. Una particularidad es que Winifreda hace 20 años que tiene el departamento ejecutivo ocupado por mujeres y el período 2015-2019 también ocupa una mujer. En el caso del Concejo Deliberante de Santa Rosa, este cuerpo colegiado quedó compuesto por 7 varones y 5 mujeres de tres partidos distintos; el departamento deliberativo de General Pico tiene tres mujeres de dos partidos diferentes y nueve varones mientras que el Concejo Deliberante de General Acha cuenta con cuatro varones y cuatro mujeres de tres partidos distintos.

De acuerdo a lo expuesto en este acápite, resulta evidente que las mujeres siguen teniendo dificultades para ser elegidas en cargos ejecutivos de municipalidades y Comisiones de Fomento, mientras que hacen un mejor papel electoral como concejales, ya que de acuerdo a información periodística en 2015 alcanzaron el 39% de los cargos¹⁹.

El estereotipo de que la actividad política corresponde a los varones subsiste en el imaginario y a ello contribuyen los medios de comunicación. En una nota periodística acerca de la joven y renovada dirigencia partidaria en La Pampa, si bien se nombra a una mujer, se ilustra la nota con la fotografía de tres candidatos a diputados²⁰.

III. Palabras finales

La exploración que hemos efectuado para la elaboración de este capítulo, muestra que, más allá de la implementación de la ley de cupos, como medida especial contemplada a nivel internacional y del derecho interno, las mujeres tiene un techo de cristal que no pasa los porcentajes que fija la ley. No existen medidas especiales para fomentar una política de la presencia que a mediano y largo plazo genere una masa crítica para intervenir y más allá de la mera presencia tenga capacidad de tomar decisiones y estar en los espacios de decisión.

En ese sentido, hacen falta un marco normativo que brinde oportunidades de presencia a las mujeres en los distintos organismos del Estado ya sea para compensar el déficit de presencia femenina o más bien para recuperar las experiencias y los sentidos que las mujeres dan a lo que hacen así como aprovechar la contribución que las mujeres pueden hacer a la democratización de las relaciones sociales.

Las posibles relaciones y alianzas entre mujeres pueden verse obstaculizadas por opciones y lealtades partidarias que superan o son consideradas más importantes que la transversalidad del género. Esa situación hace que los temas de género tengan una presencia débil y circunstancial o directamente estén ausentes en la agenda institucional. Sin embargo, a pesar de la distinta procedencia política o más allá de ello, existen oportunidades de concebir relaciones que impliquen alianzas y consensos que superen esas barreras.

19 Según el diario La Arena: Las mujeres representan el 39 por ciento del total de los concejales de la provincia. Información disponible en http://www.laarena.com.ar/la_ciudad-crece_la_presencia_femenina_en_los_concejos_pampeanos-149735-115.html recuperado el 04 de junio de 2016.

20 Ver diario La Arena, edición del 8 de agosto de 2011.

VI. Bibliografía

- Barrère Unzueta, M. Á. (2004). De la acción positiva a la 'discriminación positiva' en el proceso legislativo español. En *Revista Jueces para la Democracia. Información y Debate*, n° 51, noviembre de 2004, pp. 26-35.
- Bergallo, P. (2005). ¿Un techo de cristal en el poder judicial? La selección de los jueces federales y nacionales en Buenos Aires. En Cabal, L. & C. Motta. *Más allá del Derecho Justicia y género en América Latina*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, CESO, pp. 145-217.
- Bergallo, P. (2010). Igualdad de Género: Experiencias y perspectivas para su exigibilidad judicial. En Gargarella, R. (Coord). *Teoría y crítica del Derecho Constitucional*. T°II Abeledo Perro: Buenos Aires (reimpresión), pp. 559-600.
- Dahlerup, D. (s/f). *De una pequeña a una gran minoría: Una teoría de la masa crítica aplicada al caso de las mujeres en la política escandinava. Mujeres al timón en la función pública* (Manual de Liderazgo Social).
- ELA (s/f). *Sexo y poder. ¿Quién manda en la Argentina?* Recuperado de <http://www.ela.org> Consulta el 15/11/2012.
- Facio, A. (1999). Metodología para el análisis de género del fenómeno legal. En Facio, A. & Fries, L. *Género y derecho*. LOM-La Morada.
- Fondevila, G. & Mejía, A. (2014). Género y ocupación en la Justicia Federal. En *Revista La Ventana* N° 40, pp. 135-163.
- García Calvo, I. (2011). Participación de las mujeres en los órganos de decisión de las empresas. En Themis. *Revista Jurídica de Igualdad de Género*, pp.19-24.
- Kanter, R. (1977). Some effects on proportions on group life: skewed sex rational and responses to token women. En *The American Journal of Sociology*. Vol 82 n°5 Mar. pp. 965-990. Recuperado de <http://www.nnh.no/Files/Filer/adm/personal/Likestilling/MossKanter.pdf> Consulta del 27/02/2011.
- La Arena, edición del 27 de julio de 2015.
- La Arena, edición del 04 de junio de 2016.
- La Arena, edición del 30 de julio de 2015.
- La Arena, edición del 8 de agosto de 2011.
- Phillips, A. (1999). "La política de la presencia: la reforma de la representación política" en García, S. & Lukes, S. *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*. Madrid: Siglo XXI, pp. 235/256.
- Rodríguez, M. V. (2010). Igualdad, democracia y acciones positivas. En Gargarella, R. (Coord.). *Teoría y Crítica del Derecho Constitucional. Tomo II* Buenos Aires: Abeledo Perrot, pp.619-657.

- Zaikoski Biscay, D. (2012). Medidas especiales y principio de igualdad: Logros, tensiones y límites. En *Perspectivas de las Ciencias Económicas y Jurídicas*. Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas de la Universidad Nacional de La Pampa, Vol 2, N° 1, pp.197- 221.
- Zaikoski Biscay, D. (2014) El impacto de la ley de cupo y la incorporación de la perspectiva de género en el trabajo legislativo del Parlamento pampeano. - 1a ed. - Toay: el autor.
- Zaikoski Biscay, D. (2015). Mujeres, familias y cuidados. Las dificultades de las políticas de igualdad. En Di Liscia, M. H. *et al. Mujeres pampeanas. Tensiones entre la ciudadanía formal y el ejercicio de los derechos*. Santa Rosa: EdUNLPam, pp. 135-175.

Entrevistas

- [E1] ex funcionaria del gobierno provincial entre 2011 y 2015, realizada en 2016
- [E2] funcionaria de Fiscalía del Poder Judicial de General Pico, realizada en 2015
- [E3] militante y activista de Santa Rosa, realizada en 2016.

CAPÍTULO



¿Qué dicen los/las operadores/ as jurídicos sobre las violencias contra las mujeres? Voces de funcionarios/as del Poder Judicial de La Pampa.

Claudia Machado, Betsabé Policastro
y Daniela Zaikoski Biscay

I. Introducción

La ley nacional 26485 es la norma que regula en Argentina de manera integral la violencia contra las mujeres y se basa en dos importantísimos pilares normativos de orden internacional y regional como son la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la Mujer conocida como la Convención de Belém do Pará. Además, hace referencia expresa a la Convención de Derechos del Niño y a la ley nacional 26061 de Protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Es importante resaltar que la ley nacional 26485 se desmarca de la concepción de la normativa anterior (ley nacional 24417). Esta se focalizaba en el rol social de la mujer en la familia y el bien jurídico protegido era la institución familiar y no cada uno de sus miembros, especialmente los más vulnerables.

En este trabajo se pretende abordar y explicitar la tensión entre el nivel o dimensión normativa formal (protección integral contra la violencia de género) y los discursos de los/las operadores/as jurídicos respecto de cuestiones de género y sus relaciones con el ejercicio de los derechos. Interesa destacar la incidencia de la intermediación ejercida por funcionarios y funcionarias del Poder Judicial entre los derechos formalmente establecidos y lo que ocurre cuando es necesario que las mujeres accedan a su ejercicio: ciudadanía formal versus ciudadanía plena.

II. Las violencias: sus nombres y definiciones

Brevemente, hacemos un repaso sobre las diversas formas de nombrar las violencias y cómo son definidas en distintos documentos internacionales. Según el nombre que se le dé a un hecho o a un fenómeno social será la extensión o el alcance de la idea de violencia de género. El art. 4 de la ley nacional 26485 define la violencia contra las mujeres como:

...toda conducta, acción u omisión, que de manera directa o indirecta, tanto en el ámbito público como en el privado, basada en una relación desigual de poder, afecte su vida, libertad, dignidad, integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, como así también su seguridad personal. Quedan comprendidas las perpetradas desde el Estado o por sus agentes. Se considera violencia indirecta, a los efectos de la presente ley, toda conducta, acción omisión, disposición,

criterio o práctica discriminatoria que ponga a la mujer en desventaja con respecto al varón. (Art. 4).

Por su parte, la Convención de Belém do Pará dice:

Art. 1. "Para los efectos de esta Convención debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado". Art. 2 "Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica: a. que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual; b. que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y c. que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra (Arts. 1 y 2).

En el caso, no puede soslayarse que si bien CEDAW no definió la violencia, la Recomendación 19 del Comité de seguimiento de esa Convención, la relaciona directamente con la discriminación cuando dice que "...la violencia contra la mujer es una forma de discriminación que inhibe gravemente la capacidad de la mujer de gozar de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre" (Puntos 1 y 4).

Ante la amplitud y extensión conceptual de las violencias y su implicación con la discriminación y el derecho, los/as operadores/as jurídicos han buscado acotar la definición sociológica a los moldes más estrechos del derecho, cuestión que se evidencia con mayor claridad en el derecho penal, por ejemplo con el uso de la voz femicidio-feminicidio. Es decir, hay una tensión entre la conceptualización sociológica y la jurídica. Queremos resaltar que las múltiples formas de denominar las violencias que sufren las mujeres no significan lo mismo, no tienen en el campo jurídico igual tratamiento, ni se les da igual importancia, como tampoco implican las mismas urgencias. Si bien, desde el punto de vista legal, la ley nacional 26485 establece tipos y modalidades de violencias lo cierto es que la violencia más nombrada y que se menciona más es aquella que involucra a las mujeres en sus relaciones familiares y domésticas.

La idea de qué es lo que se nombra y lo que se quiere significar en cada artículo e inciso de la ley ayuda a comprender cuáles son los discursos, las prácticas y rutinas cotidianas de quienes intervienen en casos de violencia de género. Resulta entonces relevante conocer qué es lo que los/as operadores/as incluyen, excluyen, explicitan u omiten cuando hablan de cada tipo o modalidad de violencia. Para establecer alguna correspondencia o más bien, las distancias discursivas entre lo que es la

violencia de género y lo que dicen los/as operadores/as que es, no vamos a valer de la conceptualización que hace Maffía. Esta autora señala que:

... reflexionar sobre los muchos modos de designación de la violencia, para ver qué iluminan y qué dejan en la sombra. En la expresión violencia contra la mujer se hace visible la víctima, pero no quién es el sistemático victimario ni cuáles son los ámbitos y vínculos habituales de la violencia. En la expresión violencia doméstica solo se ilumina el ámbito que, dicho sea de paso, es privado y no público, pero no la víctima, el victimario y las razones de la violencia. En la expresión violencia familiar se hace visible el vínculo pero no las relaciones de poder dentro de la estructura familiar que hace que las mujeres sean el 90% de las víctimas de violencia. Cuando hablamos de violencia de género iluminamos las estructuras simbólicas que justifican y naturalizan la violencia; y cuando hablamos de violencia sexista hacemos eje en las relaciones de poder entre los sexos y el sistemático disciplinamiento de un sexo sobre otro (Maffía, 2011: 70).

Pensamos que no siempre los operadores jurídicos tienen en cuenta estas sutiles diferencias entre un tipo o forma de violencia y otra; y mucho menos dan una significación amplia de las violencias, mediante la cual puedan advertir el componente estructural de dominación que afecta al colectivo de mujeres. También nos interesan las prácticas, discursos y configuraciones que poseen los/ operadores/as jurídicos. Es por ello que resultan de utilidad las nociones de campo jurídico, capitales, habitus y violencia simbólica elaboradas por Bourdieu (2000). Los conceptos de este autor habilitan el análisis del sistema judicial como campo de lucha en el que se ponen en tensión los modos de nombrar los fenómenos y en su caso, quienes tienen el poder de la nominación.

En ese sentido, las prácticas de los/as operadores/as jurídicos pueden afectar la construcción de derechos de colectivos desaventajados como ocurre con las mujeres. Es decir, en el campo jurídico los operadores jurídicos tienen la posibilidad de reproducir y a la vez, cuestionar el esquema binario que naturaliza las jerarquías dicotómicas de asignaciones y atribuciones socioculturales a mujeres y varones.

Es esa tensión que se da en el campo jurídico, la que pretendemos explicar en tanto creemos que las prácticas y concepciones de los operadores condicionan la apropiación de los nuevos paradigmas de derechos humanos en los que se incluyen a nuevos sujetos históricos.

III. Metodología

Con la finalidad propuesta, hemos entrevistado a operadores/as jurídicos de Santa Rosa, Guatraché, Victorica y General Pico, entre los años 2012 y 2015, quienes trabajan en el fuero penal y civil y ocupan distintos cargos en el organigrama del poder judicial. En la búsqueda concreta de

las manifestaciones discursivas de los distintos tipos de violencias detectamos la cantidad de veces que se dicen diversas palabras que están contenidas en la ley nacional 26485. Así, por ejemplo, se hizo la búsqueda de frases tales como violencia sexual, violencia física, etc. En ese ejercicio encontramos lo siguiente: la violencia física se menciona 14 veces; la psicológica, 4; la sexual aparece en 20 ocasiones y la violencia económica y patrimonial solo es mencionada en dos oportunidades. En cuanto a las modalidades: para la violencia simbólica no hay citas de este tipo, la violencia doméstica es mencionada en 3 oportunidades, la institucional y la laboral en 2, la violencia contra la libertad reproductiva, obstétrica y mediática no se manifiesta expresamente en las entrevistas. En lo que sigue desarrollamos los distintos tipos y modalidades de violencia que contienen los artículos 5 y 6 de la ley 26485 y cómo aparece cada tipo o modalidad en las palabras de los operadores.

IV. Las violencias en la voz de operadores/as jurídicos/as

a) Violencia física

En referencia a la violencia física se encontraron 14 coincidencias en la búsqueda, menciones que dan cuenta de la relación y en cierto modo la progresión entre violencia psicológica, física y sexual. La violencia física es muy importante para demostrar los hechos, sobre todo en una investigación penal: Transcribimos algunas manifestaciones de los operadores:

“...pero lo que es violencia física y violencia sexual, la gran parte de los delitos, digamos de los legajos que ingresan son por esos delitos, específicamente te vuelvo a decir, hay... está en vista en el Ministerio Público realizar estadísticas al respecto, pero bueno ... [la recopilación de datos] es una asignatura pendiente ... podemos decir que entre violencia física y violencia sexual estamos ahí palo a palo y respecto a los demás delitos si es muy significativa todas las cuestiones de violencia...” (E4).

Otro de los entrevistados también alude a esta relación entre violencia física y sexual:

“...porque cuando viene a denunciar ya la víctima, digamos, ha sacado fuerzas como para decirlo y bueno no queremos que esas fuerzas decaigan, y vuelva a decir ‘no, no en realidad fue mentira’... a veces ha pasado que han dicho son mentiras y nosotros seguimos para adelante con la investigación para saber si realmente es así o no” (E 9).

Vinculado al problema de las pruebas y para avanzar en el procedimiento penal, las ‘marcas’ de las lesiones siguen siendo fundamentales para los operadores, aunque también en los aspectos procesales existen algunos cambios:

“Porque si bien el tema del abuso puede estar corroborado por otras evidencias físicas, como puede ser en el caso de una penetración, el informe de los médicos y en definitiva en la mayoría no llegan a ser abusos con

acceso, acceso carnal, y no hay evidencia física entonces la prueba que hay por general es prueba [de la violencia] psicológica” (E5).

“Ha cambiado hoy en día el análisis de la prueba porque la Cámara Gesell antes no existía, era una metodología para descubrir la verdad que no se utilizaba, antes si no estaba los rasgos físicos de la desfloración no había forma de comprobarlo al delito” (E11).

Otra cuestión interesante es la interseccionalidad de las discriminaciones en casos de violencias.

“...en realidad para mí la violencia existe en todos los ámbitos sociales, porque hemos tenido desde el punto de vista de la composición de un grupo familiar estable, clase media culturalmente preparada, pero la violencia existe en todos los estratos sociales. No se descarta la existencia de mayor violencia por el hecho de ser pobre o rico hay violencia en las clases altas y en las clases medias. Tal vez aflore más en las clases medias y este más solapado o más encubierto en las en las clases altas” (E11).

“...la violencia de género abarca todos los estratos sociales y me animo a decir también todos los estratos culturales, tenemos gente investigada por violencia género con primario incompleto y hasta universitario completo. No tengo en mi poder estadísticas... si uno hace un estudio por el nivel cultural y por el nivel social es igual en todos los casos (E9).

“Es baja, yo le calculo que la gente con dinero o de clase media, o que puede acceder a un abogado fácilmente, lo resuelve de otra manera, no lo resuelve denunciando, eh? bueno con este procedimiento que tenemos. Yo te diría que el 90% es de escasos recursos... Los casos de clase alta que trabajamos en violencia son excepcionales. Porque es muy difícil, eh? tienen muchas más cosas en juego y más alternativas...” (E1).

“La violencia es algo que está muy metido en nuestra sociedad, la violencia en todos lados es como que nosotros canalizamos la solución de todos nuestros problemas a través de la violencia... lo que es en cuanto a la violencia de género, yo no creo que la persona porque sea pobre sea violenta, yo creo que hay gente que tiene un nivel socioeconómico o cultura bueno y que a veces oculta todo eso, por el escándalo social, por vergüenza” (E10).

b) Respetto de la violencia psicológica

Para los/as operadores/as, la violencia psicológica aparece de la mano de otras violencias, entrelazada:

“... la realidad es que las mujeres cuando vienen a denunciar no dicen que es la primera vez, generalmente ya les ha sucedido o ya vienen con un antecedente de violencia primero psicológica después física, digamos de manera escalonada se va agravando la violencia hasta que llegamos a la violencia sexual” (E4).

“ahora de acuerdo a la ley nueva (haciendo alusión a la ley 26.485), hay que denunciar todo, pero llega a fiscalía pero no es denuncia así que no sé si le dan cabida o no, sé que han dado cabida a violencia psicológica, que no sé en qué artículo del código penal lo va a incorporar” (E1).

Otros modos de mencionar la violencia psicológica es hacer referencia a los tratamientos terapéuticos, asistencia o ayudas psicológicas y también al estado o condición en que se halla la persona desde ese punto de vista.

“...considero, teniendo en cuenta en lo que me han capacitado, si nosotros suplimos, digamos... ponemos en juicio la evidencia de la retractación ya sea de un niño o de una mujer adulta y traemos una psicóloga que explique, psicológicamente, porque necesitamos de otras ciencias, ya sea la psicología, la victimología, y si nosotros investigamos, ponemos una psicóloga que de su testimonio y explique por qué esta mujer está actuando de esta manera...” (E4).

“Sí totalmente, porque el poder judicial aplica el derecho y la aplicación del derecho no alcanza a reparar el daño de manera integral, una mujer violentada ya se sea psicológicamente, físicamente, o abusada sexualmente se sabe que necesita otras cuestiones, desde ya ayuda psicológica... se le da intervención a Violencia Familiar, en donde asisten psicológicamente a todo el grupo familiar, ya sean víctimas directas como víctimas indirectas. Cuando solamente son cuestiones de género, entre marido y mujer y los chicos no se ven afectados, se le da intervención a la Municipalidad, a la Subdirección de Políticas de Género” (E4).

La situación o condición psicológica de la víctima también es considerada, por ejemplo para el caso de que la víctima se empodere.

“Hay un fallo emblemático que es el del empleado municipal que abusó de su hijastra y la chica lo denunció cuando ésta era mayor de edad, este caso que hablé anteriormente ese fue un fallo emblemático, porque ella se tuvo que preparar psicológicamente para poder denunciar, se tuvo que preparar social y psicológicamente porque era vergonzante para ella decir que la violaba... yo hice el primer voto y le di la razón a ella” (E11).

Uno de los entrevistados relaciona la violencia física y la violencia psicológica dando un sentido más integral al modo en que los derechos humanos de las mujeres son vulnerados.

“Yo lo que he visto más frecuentemente son casos de lesiones, lesiones físicas sobre la mujer y amenazas, pero las amenazas no son solamente las de muerte, sino la amenaza en el sentido, desde el punto de vista penal, la amenaza sería el acoso, la imposibilidad de la mujer de poder tener una vida en libertad y en paz y sin que la molesten y en general las personas más vulneradas son a veces ex-parejas o ex-noviazgos, se ve mucho en gente joven y en algún caso se da en matrimonios, pero es todo muy parejo” (E10).

También plantea que puede ordenarse tratamiento psicológico al agresor cuando se le otorga la *probation*. Sin decirlo alude al art. 32 inc de la ley nacional 26485.

c) Violencia sexual

Las referencias explícitas a la violencia sexual son las más reiteradas en las entrevistas. Interesa cómo se prueba la violencia sexual y cuáles

son los grupos sociales que están afectados. La frase violencia sexual aparece 20 veces, sin embargo hay otras como ‘sexualidad’ o ‘sexualmente’, acompañado por abuso e integridad que suman 103 referencias (abusos sexuales, integridad sexual, actos de índole sexual, delitos sexuales, entre otros).

“Ha cambiado hoy en día el análisis de la prueba porque la Cámara Gesell antes no existía era una metodología para descubrir la verdad que no se utilizaba, antes si no estaba los rasgos físicos de la desfloración no había forma de comprobarlo al delito” (E11).

“Porque si bien el tema del abuso puede estar corroborado por otras evidencias físicas... [si no hay] evidencia física entonces la prueba que hay por general es prueba psicológica” (E5).

“En el TIP [la violencia sexual] ocupa en este momento un lugar importante... si englobamos lo que es la violencia de género en los delitos sexuales podríamos decir que hoy en día de diez causas ocho son abusos sexuales y eso tiene que ver con la violencia de género porque son todos intrafamiliares y son la mayoría el hombre con abusos a los menores integrantes de la familia o el abuso a la pareja, el hombre dominante abusando, eso es violencia de género aunque sea varón el menor, porque esta indefenso y hay una asimetría” (E11).

En cuanto a la relación entre violencia sexual y pertenencia social, aparece la idea de que la violencia sexual atraviesa todos los sectores sociales.

“De todo... de todo!!! Esto del abuso sexual cruza... cruza una franja así de los estratos bajos, medios, altos de la sociedad económicamente hablando, o sea, sí hay de todo” (E9).

Por otro lado, y en referencia a la frecuencia con que ocurre la violencia sexual, se dice que:

“...es bastante alto, no en la misma proporción que los robos y los hurtos, porque esos son delitos menores pero que entran a chorrera... pero sí los delitos sexuales aumentaron un montón, sobre todo el último tiempo, yo creo que cuando estaba el sistema anterior también era alto el porcentaje, por ahí lo veíamos menos porque estaba muy fraccionado, ahora que vemos, que entra todo a fiscalía, o sea que vemos todo, tenemos un panorama más general, y yo creo que un 30 o un 40% es delito sexual” (E3).

La violencia sexual en la pareja está presente en palabras de una entrevistada que nos dice:

“De hecho yo le decía pero Valeria escucháme él entró a tu casa por la fuerza, eso no es respetarte, eso no es amor, amor es otra cosa, él tiene que respetar tus tiempos, tiene que saber cuándo vos querés o cuando no, tiene que poder aceptar que vos a veces no querés y otras veces sí, (Valeria contesta) ... “sí, pero él a mí nunca me pegó”, como que para ella la única violencia... la única violencia es la física y excluía la sexual” (E1).

“Ehhh pero en el caso de las violencias sexuales, sí... la detectas en la charla, pero ellas no la manifiestan como tal, porque mirá... por ejemplo, ser violada por la pareja es difícil que alguien te lo pueda decir... imagináte un caso donde el tipo le tire la comida al piso, se la pise y se la haga comer, pero seguramente que la debe violar además. ...imagináte que [ella] no tiene ninguna decisión en esa relación” (E1).

d) Respeto de la violencia económica-patrimonial.

Este tipo de violencia es la que se dirige a ocasionar un menoscabo en los recursos económicos o patrimoniales de la mujer, a través de algunas conductas enunciadas de modo enumerativo en la ley. En el discurso de los/as entrevistados/as, la palabra ‘patrimonial’ no aparece. Lo más cercano a la idea de lo patrimonial o económico tiene diferentes sentidos. Sí aparece la palabra ‘económicamente’, seguida de la idea –en dos casos– de que las personas que están bien económicamente tienen otros recursos y alternativas. Otro sentido que se da a lo económico se refiere a que, si hubiera sanciones económicas para los agresores no las podrían cumplir, porque “económicamente no tiene un peso” (entrevistada E1).

“Yo creo que pasa por el tema del círculo de la violencia, en el que está inmersa la mayoría de estas mujeres, pasa por distintos factores, creo que el económico no es el principal, porque he estado en charlas de este tipo de violencia, que alegan que las mujeres vuelven con el tipo porque no tienen recursos, que puede ser una de las causas, ahora... [Yo] dudo que se solucione con un subsidio para mujeres golpeadas, porque incluso creo que el victimario volvería con la mujer porque ahora [ella] tiene plata, no!!!” (E3).

Por último, al problema patrimonial/económico se le da un claro sentido de dependencia y sometimiento que sufren las mujeres.

“Hay otra violencia de la que no se habla mucho que es la violencia financiera, la dependencia que tiene muchas veces una mujer económica del marido y esa es una violencia también... como que culturalmente el hombre es el que trae la cosa a la casa y la mujer y está en la casa y depende del marido, es el caso de la mujer de hombre de campo y a lo mejor no es que le pegue o la maltrate, es una dependencia económica que implica algún tipo de sometimiento” (E10).

e) Violencia simbólica

En lo que hace a la violencia simbólica no hemos encontrado ninguna mención explícita. La palabra simbólica/o no ha sido usada por los operadores. Lo más cercano a esta modalidad está relacionada con la violencia mediática en la siguiente mención:

“Si creo que ha habido un muy buen papel, un muy buen rol del Estado, desde concientizar a la gente de que estos hechos deben ser denunciados, de que estos hechos deben ser sancionados desde el Estado si se comprueban y ha habido toda una campaña desde el Estado y desde los medios de comunicación para concientizar a la gente, para concientizar a la mujer, que la mujer no debe soportar violencia, la mujer no debe soportar abusos sexuales, ni la mujer ni el hombre obviamente, y esos

deben ser investigados, denunciados y deben ser castigados si son hallados culpables, en caso de ser hallados así....[después surge el problema de]...no siempre existen los elementos para llegar a buen puerto, a veces que la opinión pública o los medios dan sentencia sobre algo y después en el expediente no se puede probar eso mismo... a mí muchas veces me encantaría que los periodistas vengan a trabajar acá y descubran las cosas que descubren en la prensa porque no nos resulta tan fácil a nosotros [se ríe]" (E6).

Aquí aparece la tensión entre el actuar del sistema penal o más ampliamente el sistema jurídico y el derecho a la información y libertad de prensa y la función de los medios de comunicación.

f) Modalidades de la violencia.

En el art. 6 de la ley nacional 26485 regula las modalidades de violencias. En el caso de la modalidad de la violencia doméstica, si bien hay solo dos referencias explícitas, se encontraron 33 menciones a ‘familia’, ‘familiar’, ‘familiares’, ‘intrafamiliar’ en alusión a:

"[hay abusos]...hay de todo, desde nenitas de 2 años hasta mujeres adultas, hay muchos casos con menores, sobre todo ocurridos en el ámbito familiar, normalmente ocurridos por familiares, ya sean concubinos de la madre, o tíos, abuelos, incluso padres biológicos..." (E6).

"...si englobamos lo que es la violencia de género en los delitos sexuales podríamos decir que hoy en día de diez causas ocho son abusos sexuales y eso tiene que ver con la violencia de género porque son todos intrafamiliares" (E11).

"...porque el poder judicial aplica el derecho y la aplicación del derecho no alcanza a reparar el daño de manera integral, una mujer violentada ya se sea psicológicamente, físicamente, o abusada sexualmente se sabe que necesita otras cuestiones, desde ya ayuda psicológica. Entonces nosotros lo que hacemos desde acá generalmente es a pesar de nuestro accionar, en todas las causas, porque no necesariamente las de abuso sexual, pero por ejemplo si hay chicos menores en el medio que pueden llegar a hacer víctimas de violencia también, se le da intervención a Violencia Familiar, en donde asisten psicológicamente a todo el grupo familiar, ya sean víctimas directas como víctimas indirectas. Cuando solamente son cuestiones de género, entre marido y mujer y los chicos no se ven afectados, se le da intervención a la Municipalidad, a la Subdirección de Políticas de Género" (E4).

"[acerca de los datos estadísticos]... Sí, no tengo estadísticas, pero bastante seguido se presentan, y lo que sí, el 99% de casos son violencias intra intrafamiliares" (E8).

"Porque puede ser que esa víctima que está cansada de esos episodios de violencia se anime a denunciar y después coaccionada por el mismo agresor quiera levantar la denuncia ... o sea la víctima arrepentida no puede venir a decir que levanta la denuncia, porque una vez que se inició ya se transforma en acción pública, lo que sí el fiscal puede tomar tal vez algunas alternativas que no son las de llevar la causa a juicio, como por

ejemplo aplicar el principio de oportunidad o ver cuáles son las circunstancias que tenga el caso concreto” (E5).

Como dice Maffía (2011) la violencia doméstica remite al lugar donde se vive, mientras que la violencia familiar remite a quién la ejerce. La mención a la violencia doméstica está presente en 12 casos:

“...cuando terminaron los abusos o antes de que terminaran los abusos a raíz de eso ella intenta suicidarse, y a raíz de ese episodio terminan los abusos, el tipo es echado de la casa por la madre y demás... La madre desconociendo todo hasta que tuvo 22 años y lo denunció. Ella, yo no había visto, nunca me había pasado, traía los testigos, me llamaba por teléfono, es el día de hoy que me llama por teléfono para ver cómo va la causa, lo quiere ver colgado de la plaza pública, obviamente, pero no por su propia mano, ella recurrió a la justicia porque cree que va a obtener un buen resultado de la justicia” (E3).

“Nosotros lo que hacemos, lo que espera la víctima cuando va es ayuda, que depende del grado de vulnerabilidad que tenga ella, es la ayuda que se le brinda, porque hay gente que... hay madres con hijos que viven en la casa... ni si quiera en la casa del tipo, en la casa de la madre del tipo, en la casa de la suegra, que no tiene trabajo... que te imaginás que supongo que esperan todo, uno considera que tiene que darle todo, ahí tenés que trabajar, bueno ahora están las casas de refugio, ... hay una y están por hacer otra... sí, Juana Azurduy se llama...” (E1).

De los testimonios surge que violencia doméstica y violencia familiar son términos intercambiable, expresiones sinónimas, cuando en realidad son situaciones que pueden diferenciarse.

g) Violencia institucional.

Los /as operadores/as aluden a esta modalidad en estos términos:

“...esto de los maltratos institucionales, a mí me parece, lo bueno que tiene [la ley 26485] es como que apunta específicamente a la mujer y abarca todos los tipos de violencia y en todos los ámbitos...” (E1).

También puede entenderse la violencia institucional como la falta de articulación entre las distintas agencias que intervienen con la problemática, ya que esto impacta en los procesos de revictimización. Así, por ejemplo:

“En el derecho no hay forma en que no te revictimices en el ir a contar, en el que te atienden en esas oficinas que te atienden, en la oficina que te atendemos nosotros, si te tratan bien o te tratan mal digamos, es otro riesgo que corrés, presentándote, haciendo la denuncia (E1).

“Hoy por el momento, derivas a algunos a tratamiento psicológico, pero casi no, es muy raro, en un porcentaje ínfimo, te diría que no, porque no tenés el mecanismo en realidad. O sea acá no tenés bien articulado los otros poderes que colaboren en la justicia, ... No hay mucha [coordinación], es que es lo que pasó en el caso [nombre de la víctima], no es que falla la sentencia de los jueces, fallan todos otros organismos intermedios que podrían haber contenido para no llegar a ese extremo, estamos? (E8).

“Ellos [Dirección de Violencia] no nos informan a nosotros, yo sé que hay una chica que la atendemos nosotros en la defensoría con unos problemas de violencia serios, que yo avisé ella no quería tratarse, así que avisé pero con un S.O.S muy grande a todos los organismos desde la Dirección de Violencia, a la Subsecretaria de Políticas de Género, al centro de salud de su barrio, que corrían peligro los chicos, a la Dirección de Niñez y Adolescencia, hay criaturas en peligro. No sé si a partir de toda esta intervención ella logra irse en un primer momento a una casa de una amiga, pero sé que después tuvo en el refugio. Pero no me avisaron, no hay comunicación, no sé cómo se sigue trabajando con eso” (E1).

“En general sobre todo cuando es violencia en otros pueblos, los municipios tienen algún otro organismo que lleva el seguimiento de esos casos y ayudan” (E10).

“En realidad tiene que haber un trabajo conjunto, muchas veces la judicialización en vez de mejorar la situación la agrava. Desde el Ejecutivo se debe dar la protección, pero la realidad es que hay mucho de discurso y poco de acción, no solo desde el Ejecutivo... creo que la conciencia no está tan clara” (E10).

Parece que la articulación entre las instituciones queda en manos de cada operador y hasta tal vez de su propio capital social y a su criterio:

“...por ejemplo si hay chicos menores en el medio que pueden llegar a ser víctimas de violencia también, se le da intervención a Violencia Familiar, en donde asisten psicológicamente a todo el grupo familiar, ya sean víctimas directas como víctimas indirectas. Cuando solamente son cuestiones de género, entre marido y mujer y los chicos no se ven afectados, se le da intervención a la Municipalidad, a la Subdirección de Políticas de Género” (E4).

“No, yo no he trabajado con ninguna institución, si hemos tenido organizaciones, que en este momento no recuerdo como se llaman, una organización sería, cuando vinieron a plantearnos al TIP, las atendimos de forma conjunta ya que no podemos de forma individual porque este es un cuerpo que trabaja colegiadamente, han venido y las hemos atendido a las defensoras de la políticas de género” (E11).

h) Violencia laboral.

Los operadores casi no registran esta modalidad.

“...así que en primera instancia no llega, porque si hay abuso sexual de cualquier situación se va a... va a penal directamente y después yo pregunté en la policía si ellos tenían casos de violencia laboral, institucional, obstetra, que no sea violencia familiar y me dijeron que no. O sea lo que pasa para mí es que la ley no se conoce, entonces quien sufre un caso de violencia, no sexual eh, si no de violencia en un ámbito laboral no lo denuncia directamente. No se considera con derecho a denunciar esa situación. Claro sí, sí, que es algo fundamental que plantean todos los autores que para poder acceder a la justicia tienen que conocerla” (E1).

i) Violencia contra la libertad reproductiva.

Los operadores no relacionan esta modalidad de violencia con la problemática de la vulneración de los derechos sexuales y reproductivos.

Tampoco asocian los embarazos de niñas y adolescentes, producidos por la violación sexual, como una violencia contra la libertad reproductiva.

j) Violencia obstétrica.

Solo se halló la mención a violencia ‘obstetra’ en las manifestaciones de la entrevistada E1. Tampoco se relacionó esta violencia con los casos en los que se investigan las malas prácticas médicas en casos de partos.

k) Violencia mediática

En palabras de una de las entrevistadas esta modalidad tiene que ver con la cosificación de las mujeres y por ende también se relaciona con la violencia simbólica.

“En primer lugar la cosificación de la mujer, nosotras somos objetos para los hombres, para la sociedad, para nosotras mismas también somos objetos, yo me pongo plástico, me saco plástico, me abro, me coso, me meto cosas, me las dejo, me las saco. Mirar televisión, una de las cosas más terribles que tiene es tener que soportar las propagandas, no hay una en lo que no seamos la continuidad de un producto de limpieza, porque es así, somos la continuidad de un producto de limpieza, o un objeto sexual, es terrible esto... (E1).

Esta recreación del estereotipo de la mujer que está sometida a mandatos de belleza extrema o a mantener limpios los espacios privados/domésticos –donde están involucrados los cuidados– es parte de los estereotipos que la ley manda a deconstruir.

En cuanto a lo que ha hecho el Estado y el rol de los medios de comunicación, los entrevistados piensan que:

“...ha habido toda una campaña desde el Estado y desde los medios de comunicación para concientizar a la gente, para concientizar a la mujer, que la mujer no debe soportar violencia, la mujer no debe soportar abusos sexuales, ni la mujer ni el hombre obviamente, y esos deben ser investigados, denunciados y deben ser castigados si son hallados culpables, en caso de ser hallados así” (E6).

“Yo creo que siempre existieron lo que pasa que ahora se penaliza más y se pone una mirada más certera de todos los poderes, el Legislativo también ha sacado leyes y ha promovido cursos y capacitaciones igual que el Judicial” (E11).

V. Palabras finales

Creemos que este trabajo realiza un aporte al conocimiento de lo qué piensan y en función de ello, cómo intervienen y actúan los/as funcionarios/as de distintos organismos del Poder Judicial, aunque dada la magnitud de la temática consideramos que hemos realizado solamente una aproximación a esta cuestión.

Se han buscado las coincidencias literales entre los relatos de las personas entrevistadas y algunas palabras de la ley mediante la técnica de evocación de palabras y análisis del discurso. Este ejercicio muestra

claramente las tensiones que se producen en la organización judicial ante el fenómeno de las violencias de género. Se puede advertir a partir del análisis efectuado algunos reduccionismos comunes de los operadores, carencias conceptuales y en algunos de ellos un desconocimiento del paradigma legal imbuido en los derechos humanos, lo que significa una representación simplista, confusa y limitada de las violencias.

Las violencias tienen significados dispares entre los entrevistados, lo que puede explicarse a partir de la posición social del actor/a y la función dentro del sistema jurídico, notándose las diferencias entre quienes trabajan en el fuero penal y el civil. En cuanto a la relación de poder entre hombres y mujeres y hombres y niños/as, las asimetrías más visibles son las que se dan en las relaciones familiares (violencia doméstica, intrafamiliar, de parejas, ex parejas, noviazgos), muy claramente surge la dominación de género de carácter sexual (abusos, penetración) y en pocos casos las asimetrías económicas (sometimiento económico de la mujer) o la discriminación laboral u otras relacionadas con el proyecto de vida de una mujer, como pueden ser la violencia laboral o a la libertad reproductiva.

La violencia de género, aquella que ilumina las estructuras simbólicas que justifican y naturalizan las relaciones de poder entre los sexos y el sistemático disciplinamiento de un sexo sobre otro (Maffía, 2011) está presente en muy pocas ocasiones en el discurso de los operadores entrevistados. Esto puede deberse a que el derecho es sexuado y representa el punto de vista masculino, también al desconocimiento de las normas o, por no haber internalizado los nuevos paradigmas del derecho a partir de la reforma constitucional y la incorporación de derecho convencional. Las violencias que están más presentes y cuentan con más cantidad de manifestaciones discursivas en sus representaciones sociales son aquellas violencias que llegan al sistema judicial, sobre todo a través de la investigación de algún delito. Las otras son escasamente visibilizadas y parecieran no tener relación con las violencias que el sistema jurídico procesa. Así, las violencias simbólica, mediática o institucional que no alcanzan a ser delito no son visibilizadas. No surge expresamente que los/as operadores/as consideren la incidencia de las violencias laboral y económica en las víctimas cuando estas toman la decisión de denunciar, cuestión que muchas veces implica para ellas quedarse sin sustento económico, sin casa o mudarse, perder el trabajo y quedar estigmatizadas.

Aunque resta desmontar los estereotipos y patrones culturales que hacen posible la reproducción de las violencias, afortunadamente varios operadores/as entrevistados/as no han anclado los derechos de las mujeres a su rol en la familia. Lentamente se desmarcan como lo hace la ley nacional 26485 del anterior paradigma propio de las leyes 24417 y 1918. En ese sentido, el análisis efectuado revela la existencia de una mayor

sensibilización ante algunas violencias y la idea de que estas son conflictos que preceden a los delitos. Los propios operadores expresan que se requiere mayor capacitación y articulación.

VI. Bibliografía

Bourdieu, P. (2000). *La fuerza del derecho*. Bogotá: Siglo del Hombre Uniandes.

Maffía, D. (2011). Violencia y lenguaje: de la palabra del amo a la toma de la Palabra. En *Discriminación y género. Las formas de la violencia*. Buenos Aires: Ministerio Público de la Defensa. Recuperado de <http://www.mpd.gov.ar/pdf/publicaciones/biblioteca/009%20Encuentro%20genero.pdf>. Consulta 28 de junio de 2016.

CAPÍTULO

IV

**Mujeres y acceso a la justicia.
¿Es posible un diagnóstico ante el
(in)acceso a la información?**

Betsabé Policastro y Daniela Zaikoski Biscay

I. Introducción

En este capítulo procuramos analizar la relación entre acceso a la justicia y acceso a la información sobre violencia contra las mujeres. En tal sentido, si consideramos de modo amplio al acceso a la justicia como las posibilidades de las personas en general de obtener una respuesta satisfactoria a sus necesidades jurídicas, creemos que necesariamente una mayor información sobre los derechos, la disponibilidad de servicios, etc., impacta positivamente en el acceso y en la obtención de una solución legal. Sin pretensiones de exhaustividad, en primer lugar hacemos un recorrido teórico del concepto de acceso a la justicia y la situación de las mujeres en relación a su acceso en condiciones de igualdad y no discriminación. Por otro lado, y de acuerdo a las disposiciones de la ley nacional 26485 y otras regulaciones convencionales, analizamos el problema del acceso a la justicia de las mujeres en relación a las dificultades de acceso a la información sobre violencia y discriminación que las afecta. En ese sentido, se torna relevante indagar sobre cuáles son las posibilidades de hacer un diagnóstico inicial, al menos exploratorio y aproximativo del acceso a la justicia si existen graves dificultades de acceso a la información sobre los fenómenos de las violencias y discriminaciones contra las mujeres. En tercer lugar, ponemos a consideración los datos obtenidos en el estudio INADI - UNLPam (2015)¹ y hacemos un análisis de los resultados de un trabajo de campo realizado en distintos barrios de la ciudad de Santa Rosa² y por último, planteamos las conclusiones y reflexiones finales.

II. Profundizando el concepto de acceso a la justicia

El acceso a la justicia en sentido amplio es un problema político que puede ser válidamente planteado en el marco de un sistema democrático y pluralista, en una sociedad y Estado a quienes les importen sus ciudadanos/as.

1 Estudio cuantitativo realizado conjuntamente entre el INADI y la UNLPam en el año 2012 y publicado en el año 2015.

2 Encuestas realizadas en barrios capitalinos por estudiantes de la Cátedra de Sociología Jurídica de la carrera de Abogacía de la Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas de la Universidad Nacional de la Pampa entre 2012 y 2016, efectuado bajo la dirección de las autoras.

La noción de acceso a la justicia ha ido modificándose desde una concepción moral o ética de tipo formalista hasta tener el carácter de derecho fundamental que debe ser garantizado por el Estado, en condiciones de universalidad. El acceso involucra aspectos económicos, sociales y legales asociados con la administración de justicia, requiere de medidas de tipo administrativo, legales o cualesquiera otras y, por último, supone una determinada cultura legal.

En términos generales se pueden identificar distintas etapas. Durante el liberalismo, se consideraba que el acceso a la justicia era un derecho natural que tenían las personas, incluso los pobres, para litigar o defenderse. La obligación del Estado consistía en respetar, es decir no interferir, no impedir y no obstaculizar el acceso a este derecho (Cappelletti y Garth, 1983). Posteriormente, se empezó a considerar que el Estado tenía obligaciones activas que consistían en promover, proteger, asegurar y garantizar el acceso a personas pobres brindándoles orientación, asesoramiento y en su caso, patrocinio jurídico sin exigir contraprestación. Aunque este derecho básico progresivamente se ha ido ampliando, subsisten graves situaciones de 'indigencia jurídica' a las que el Estado presta escasa atención.

Según PNUD

El acceso a la justicia es un concepto que hace referencia a las posibilidades de las personas, sin distinción de sexo, raza, edad, identidad sexual, ideología política, creencias religiosas, de obtener una respuesta satisfactoria a sus necesidades jurídicas. Su ámbito material de aplicación se delimita mediante el análisis del conjunto de derechos de los ciudadanos y la valoración de la naturaleza y extensión de la actividad pública y de los mecanismos o instrumentos jurídicos necesarios para garantizarlos. (PNUD, 2005: 7)

El mismo informe señala que la transformación de los sistemas de justicia de mecanismos perpetuadores de la desigualdad a instancias de participación y empoderamiento requiere de la adopción de tres tipos de estrategias: ampliación de la cobertura estatal para el acceso efectivo, incorporación al sistema de justicia de los mecanismos tradicionales y comunitarios de resolución de conflictos y focalización de las políticas públicas en los grupos más vulnerables y desprotegidos de la sociedad (PNUD, 2005:8).

En términos de momentos históricos, el PNUD (2005) identifica tres etapas que deben ser analizadas en el marco de la evolución de la comprensión de los derechos humanos y en relación a los diferentes movimientos de reforma de los sistemas de justicia

La primera etapa buscaba la ampliación del asesoramiento legal y el establecimiento de mecanismos gratuitos de asistencia y representación ante los tribunales para las personas de bajos ingresos.... Una segunda etapa estuvo enmarcada por las reformas del sistema de

justicia en las que se buscaba la optimización del funcionamiento de las cortes y los tribunales. A partir de esa búsqueda de eficiencia, en un tercer momento los sectores más críticos plantearon la necesidad de intervenir en el círculo vicioso que retroalimenta el inaccess a la justicia y reproduce la pobreza para lo que se requería no solo mejorar los mecanismos individuales de acceso, sino la creación de mecanismos procesales tales como las acciones de clase o la litigación de interés público (PNUD, 2005:12-13).

En la doctrina nacional Cárcova (2004) señala que la problemática del acceso a la justicia es una acuciante preocupación para gobernantes, juristas, sociólogos del derecho, técnicos y políticos. Para el autor, el problema del acceso registra la distancia que existe entre ciertas garantías del orden democrático y su efectiva realización práctica. A la vez el acceso o mejor dicho el problema del acceso muestra

...un panorama social y cultural que indica que enormes contingentes de individuos, por diversos motivos, progresivamente y más y más insidiosos, se encuentran materialmente privados de tales derechos; que no están en condiciones siquiera de reclamarlos, que no tienen acceso a la jurisdicción que no pueden o que no saben requerir el auxilio de los jueces. (Cárcova, 2004:11).

La privación material para este autor no solo está basada en las condiciones de marginalidad económica que sufre gran parte de la población y que según su parecer es la más fácil de resolver (Cárcova, 2004: 15) sino que el problema del acceso a la justicia es la aculturación, la marginación cultural provocada por la opacidad del derecho³ y le monopolio del derecho en unas pocas manos.

Para Popkin (2007: 182) el acceso a la justicia es un amplio concepto que se refiere a los derechos de todos los ciudadanos a disponer de los mecanismos de resolución de conflictos y el reconocimiento de sus derechos a través de decisiones legalmente vinculantes, a un costo, en un período de tiempo y a una distancia razonables, en un idioma que puedan entender y sin obstáculos burocráticos.

El acceso a la justicia no puede depender ni de la posición de la persona que busca hacer valer un derecho, ni de la posición de la persona acusada de intentar violarlo. Como está claro en la Declaración de Santiago, el acceso a la justicia no es sólo un derecho cuantitativo, sino que también conlleva temas cualitativos: los ciudadanos tienen el derecho de acceder a una justicia eficaz (Popkin, 2007: 182).

Hace unos años, Fucito (2002) se preguntaba quién podía acceder a la justicia. Este autor señala el problema de la discrepancia entre el mundo formal, es decir el enunciado de igualdad ante la ley y el mundo real de

3 La cuestión de la opacidad del derecho y los efectos en el goce de los derechos es tema de tratamiento en Cárcova (2006).

aquellos que, a diferencia de muchos, pueden acceder por estar insertos económica, educativa y socialmente. Sostiene que un orden social injusto no puede generar un acceso equitativo a la justicia.

Al igual que Cárcova, existen para Fucito obstáculos materiales en sentido económico, pero afectan e impactan aún más otros factores:

La falta de educación significa vulnerabilidad policial y judicial. También se suma la desconfianza en el sistema judicial, por ajenidad cultural. La alienación del mundo jurídico de la población se vuelve crucial para los sectores más desprotegidos. La falta de educación jurídica, problema autónomo, se agrava cuando hay ausencia de educación básica, para hacer posible la comprensión de la otra. También es importante, en la dificultad del acceso, la imposibilidad psicológica de mantener un muy largo 'estado de vigilia' (Fucito, 2002:120).

Si a estas afirmaciones y diagnósticos los pensamos en términos de las desigualdades estructurales que afectan las mujeres por el solo hecho de serlo y a su situación de opresión como grupo, el acceso para ellas se vuelve aún más difícil.

Diversos estudios⁴ afirman que las mujeres –dependiendo de cuáles sean las discriminaciones que sufran y como éstas se intersectan– se encuentran en desigualdad de posición entre ellas y respecto de los varones. Esta situación se vincula a una estructura social organizada dicotómicamente, en la cual en alguna medida, todas las mujeres se hallan en posición de opresión⁵.

En razón del carácter dinámico y cambiante de las necesidades de acceso, de manera emergente viene utilizándose el concepto de discriminación múltiple en el marco de los estudios de derechos humanos. La idea de factores múltiples de discriminación y la relación de ésta con la violencia contra las mujeres de acuerdo a la Recomendación 19 de CEDAW, puede coadyuvar a revisar los problemas de acceso a la justicia de las mujeres.

El reconocimiento del concepto de discriminación múltiple en el sistema de protección de los derechos humanos implica una transformación cualitativa del clásico enfoque de protección centrado en un solo motivo de discriminación a la vez (*single-ground approach*). Sin embargo, este enfoque constituye aún, una tendencia emergente. La aproximación mayoritaria en las políticas, las normas jurídicas y la jurisprudencia en el ámbito regional y nacional, es el enfoque que aborda la protección contra la discriminación teniendo un factor único o motivo de discriminación en cuestión, aunque se use otros factores de discriminación estructurales como elementos 'contextuales' que pueden exacerbar o ayudar

4 Puede verse Gonzalez y Salanueva (2012), Birgin y Gherardi (2011) entre otras.

5 La posición de opresión ha sido definida como el hecho de encontrarse en una situación de explotación, de marginación y falta de poder, de imperialismo cultural o de padecer violencia (Young, 1996).

a explicar el impacto discriminatorio sobre la persona discriminada (CLADEM, 2014: 16).

Por otra parte, desde los organismos internacionales al menos desde el 2002 se viene propiciando el uso del término interseccionalidad⁶ que ha definido la estrategia de acceso a la justicia de las mujeres en la Recomendación 33 de CEDAW.

Estos conceptos pueden coadyuvar a entender que no solo se trata de pobreza en términos económicos. Es cierto que la situación económica influye pero también es cierto que las desigualdades no se reducen a lo económico, sino que se intersectan con otras categorías que producen discriminaciones potenciadas. La multicausalidad de las discriminaciones y violencias que sufren las mujeres y que impacta en el acceso a los derechos se abordó la Plataforma de Acción de Beijing. Allí se reconoció que las mujeres hacen frente a barreras que dificultan su plena igualdad y su progreso por factores tales como su raza, edad, idioma, origen étnico, cultura, religión o discapacidad, por ser mujeres que pertenecen a poblaciones indígenas o por otros factores. También se reconoció que las mujeres se enfrentan con obstáculos específicos relacionados con su situación familiar y su situación socioeconómica y otras barreras como el desplazamiento forzado, la zona geográfica en la que viven, los desastres ambientales, entre otros factores interseccionales (ONU, 1995: 17-18).

Es por ello que para prever los diversos riesgos y contingencias que afrontan las mujeres, y otros grupos en situación de vulneración de sus derechos, se ha ido constituyendo un corpus de documentos, leyes, normas y dispositivos de distinta jerarquía que facilitan y promueven el acceso a la justicia, lo que constituye el derecho formal positivizado.

Entre los distintos mecanismos de acceso a la justicia se encuentran aquellos más genéricos como el de peticionar ante las autoridades (art. 14 Constitución Nacional –en adelante CN–) o el deber de afianzar la justicia (Preámbulo de la CN) hasta los más detallados procedimientos usados ante los tribunales, pasando por las disposiciones de los tratados internacionales, regionales y recomendaciones de distintos organismos, pasando por el uso alternativo del derecho, la función promocional o remedial del derecho y la generación del litigio estratégico o de interés público. El más reciente documento sobre acceso a la justicia de mujeres es la Recomendación 33 del Comité de CEDAW.

Se puede afirmar que el acceso a la justicia es un derecho que articula la posibilidad de dar efectividad a los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales permitiendo el reclamo por su cumplimiento,

⁶ No es nuestro objetivo discutir aquí los alcances y diferencias entre discriminación múltiple e interseccionalidad. Puede verse al respecto CLADEM (2014), Barrère Unzueta (2010), Crenshaw (1991), Makkonen (2002) entre otros. Usaremos interseccionalidad en el sentido de la Recomendación 33 de CEDAW.

garantiza la igualdad y combate la discriminación, proceso que tiene lugar en el marco de relaciones que necesariamente requieren de un contexto democrático y respetuoso de la pluralidad de las formas de vida en sociedades complejas.

III. Principal normativa relacionada con el acceso a la justicia y violencias de género.

Los documentos más relevantes sobre derechos de las mujeres vigentes en nuestro país son la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) y la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer conocida como Convención de Belém do Pará, correspondientes a los ámbitos internacional y regional respectivamente. Asimismo, es necesario tener en cuenta los documentos (informes, observaciones, recomendaciones) que emana de los distintos Comités de los tratados de Derechos Humanos.

La CEDAW es la primera convención que aborda el problema de la discriminación. En 1992, el Comité del tratado dictó la Recomendación 19 sobre violencia contra la mujer cuyas sugerencias son norma en nuestro país al través de la ley nacional 26485. Más recientemente, en el año 2010, el Comité de CEDAW manifestó su preocupación por el acceso a la justicia en Argentina. Entre las Observaciones Finales recomendó al Estado argentino que promueva la concienciación de la mujer respecto de sus derechos, en particular en las zonas rurales y entre los grupos más desfavorecidos, incluidas las comunidades indígenas, mediante programas de alfabetización jurídica y prestación de asistencia letrada con el objeto de que conozcan los recursos jurídicos de que disponen para luchar contra la discriminación y los abusos y hacer valer todos los derechos que les corresponden con arreglo a la Convención. Asimismo señaló la necesidad de contar con funcionarios de la administración y de la judicatura capacitados en cuestiones de género.

El Comité de CEDAW, como mecanismo encargado del monitoreo de la convención ha dictado numerosas recomendaciones desde su creación. La aprobación de la Recomendación 33 sobre acceso a la justicia tiene una significación muy especial en un país como el nuestro que ha legislado en la última década sobre un amplio catálogo de derechos humanos con perspectiva de género. El Comité define el acceso como:

El derecho de acceso de las mujeres a la justicia es esencial para la realización de todos los derechos protegidos en virtud de la CEDAW. Es un elemento fundamental del estado de derecho y la buena gobernanza, junto con la independencia, la imparcialidad, la integridad y la credibilidad de la judicatura, la lucha contra la impunidad y la corrupción, y

la participación en pie de igualdad de la mujer en la judicatura y otros mecanismos de aplicación de la ley. El derecho de acceso a la justicia es pluridimensional. Abarca la justiciabilidad, la disponibilidad, el acceso, la buena calidad, el suministro de recursos jurídicos para las víctimas y la rendición de cuentas de los sistemas de justicia. A los fines de la presente recomendación general, todas las referencias a la “mujer” deben entenderse que incluyen a las mujeres y las niñas, a menos que se indique específicamente otra cosa.

La Recomendación 33 del Comité CEDAW señala la existencia de seis ejes interrelacionados entre sí para respetar y garantizar el acceso a la justicia: la justiciabilidad; la disponibilidad de los servicios; la accesibilidad, que se refiere a la existencia de que los sistemas de justicia sean seguros, se puedan costear y resulten físicamente accesibles a las mujeres; la buena calidad de los sistemas de justicia; la aplicación de recursos, que requiere que los sistemas de justicia ofrezcan a las mujeres una protección viable y una reparación significativa de cualquier daño que puedan haber sufrido; y la rendición de cuentas de los sistemas de justicia, que se garantiza mediante la vigilancia de su funcionamiento a fin que lo hagan conforme a los principios antes enunciados. Como cuestión novedosa, el Comité CEDAW utiliza el concepto de interseccionalidad para explicar las diversas y yuxtapuestas discriminaciones que sufren las mujeres.

Por otra parte, a nivel regional la Convención de Belém do Pará alerta que la violencia y la discriminación contra las mujeres son las caras de la misma moneda, por lo que solo puede hacerse un estudio por separado a los fines expositivos y analíticos.

Esta convención establece el derecho de las mujeres a la igual protección ante la ley y de la ley así como el derecho a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos, lo que implica el igual acceso a la justicia y en su caso, el establecimiento de medidas especiales (art. 8) para el cumplimiento de este derecho. La contracara de los derechos de las mujeres, son las obligaciones de debida diligencia a cargo del Estado previstas en el art. 7 de este instrumento regional.

En lo atinente al acceso a la justicia, con la ratificación de esta convención, Argentina se ha comprometido a incluir en la legislación interna normas penales, civiles y administrativas o de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, es decir que permitan el cumplimiento de las obligaciones estatales.

También es una obligación –cuyo incumplimiento genera responsabilidad estatal– la de adoptar las medidas administrativas apropiadas, establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos. El

Estado se obliga a garantizar y poner a disposición a quienes no pueden procurárselas (art. 7, inc. g) recursos judiciales, mecanismos jurídicos, regular lo concerniente a un juicio justo y el derecho a ser oída, entre otras obligaciones.

Una cuestión cuyo desarrollo teórico, alcances y aplicación está demorado tiene que ver con otra obligación contenida en la Convención de Belém do Pará y reiterada en el art. 35 de la ley nacional 26485 relativa a establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces.

En el ámbito regional, en 2014 el Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belém do Pará emitió el Informe de Implementación de las Recomendaciones (Segunda ronda) para Argentina. Allí sostuvo que:

El acceso a la justicia se concibe como un derecho fundamental, bajo la garantía de la igualdad de trato ante la ley y la no discriminación, que posibilita a todas las personas, incluyendo aquéllas pertenecientes a los sectores más vulnerables, el acceso al conocimiento, ejercicio y defensa de sus derechos y obligaciones, mediante servicios cercanos (MESECVI, 2014:9).

Asimismo cabe destacar que para que el acceso sea efectivo, los recursos judiciales deben estar a disposición de las mujeres y deben ser idóneos para remediar las violencias de género⁷.

En el marco del sistema interamericano, en 2015, el MESECVI emitió la 'Guía práctica para el sistema de indicadores de progreso para la medición de la implementación de la Convención de Belém do Pará. En dicho documento se incorporan como principios transversales de las políticas públicas y el monitoreo a la igualdad y no discriminación, acceso a la justicia y el acceso a la información y participación política de las mujeres.

El MESECVI indicó que la reducción de las tasas de violencia contra las mujeres y niñas no tiene como causa solamente a la existencia de normas formales que den cuenta de la recepción del derecho a nivel interno de cada país, sino que obedecerá al funcionamiento efectivo de las políticas públicas, el acceso a la justicia y el adecuado financiamiento de las acciones estatales y la disponibilidad de fuentes de información que den cuenta de estadísticas periódicas relevando el proceso bajo análisis y garantizando el acceso a dicha información.

En el ámbito del derecho interno, la ley nacional 26485 contiene tanto en su faz sustantiva (arts. 1 a 6), como programática o de implementación de políticas públicas (arts. 7 a 15) o procedimental (arts. 16 a 42) numerosas referencias al acceso a la justicia y al acceso a la información

⁷ Al respecto puede verse: el informe 'Acceso a la Justicia para las Mujeres víctimas de violencias en las Américas' (OEA/Ser.L/V/II.Doc. 68, 2007).

sobre violencias contra las mujeres pero las distancias entre las normas formales y el efectivo acceso aún son significativas⁸.

Teniendo en cuenta la realidad de nuestro país y los compromisos internacionales asumidos a partir de la institucionalidad democrática se empezaron a dictar leyes nacionales como la 24417 y otras similares en las provincias. En La Pampa se sancionó la ley 1918. Actualmente la provincia de La Pampa cuenta con la norma 2550 de adhesión a la ley nacional 26485.

La normativa vigente se ocupa en varios artículos del acceso a la justicia (arts. 2, 3 y 7). El organismo de aplicación de la ley 2550 era el Consejo de la Mujer y a partir de diciembre de 2015 es la Secretaría de la Mujer, creada según la ley de Ministerios 2872.

Las políticas públicas que se diseñen e implementen en la provincia deben considerar los lineamientos previstos en el art. 10 (especialmente inc. c) y art. 11 (especialmente punto 5.1). La ley 2782 de Ministerios que debería estar en consonancia con la ley 2550 no establece expresamente ninguna función relativa a las violencias contra las mujeres dentro de las competencias de los Ministerios de Gobierno y Justicia y de Seguridad.

En realidad, son el Ministerio de Desarrollo Social y la Secretaría de la Mujer, los organismos que tienen a su cargo las competencias en cuanto a garantizar las disposiciones de la ley nacional 26485.

Otro organismo con responsabilidades en el acceso a la justicia de las niñas y adolescentes es el Defensor de Niñas, Niños y Adolescentes, organismo creado por la ley 2703.

Al respecto no es fácil acceder a la información que esos organismos deben producir, estadísticas, memorias, informes, etc., lo cual dificulta la rendición de cuentas.

IV. Acceso a la justicia y las dificultades de acceso a la información sobre violencia y discriminación contra las mujeres.

Mientras que las teorizaciones sobre acceso a la justicia son cada vez más sofisticadas, documentadas y problematizadoras y aumenta la cantidad de leyes, informes y recomendaciones sobre el acceso a la justicia, en nuestro país y en la provincia en particular, las acciones de recopilación, sistematización de datos sobre el problema, primer paso para abordar una temática tan compleja no abundan.

Si bien Argentina informó las acciones tendentes a la recopilación, sistematización y divulgación de información sobre el cumplimiento de

8 Así lo han señalado, entre otros, Gherardi (2012) y ELA (2011).

las disposiciones de la ley nacional 26485, el MESECVI las ha considerado insuficientes y ha señalado que:

El Estado de Argentina, reporta que no existe un organismo centrado en recabar los datos estadísticos, sin embargo, reporta igualmente que con la entrada en vigor de la Ley 26.485, se le asigna como parte de sus actividades y funciones al Consejo Nacional de las Mujeres. (MESECVI- OEA/Ser.L/II.7.10 MESECVI/I-CE/doc.29/14, pp.15 § 75).

En 2015, los medios de comunicación informaron que nuestro país no había entregado datos a Naciones Unidas sobre violencia de género y quedó fuera del informe mundial sobre el progreso de las mujeres en el mundo⁹.

Por otra parte, la demora en establecer los mecanismos necesarios para el cumplimiento del art. 9 de la Convención de Belém do Pará y el art. 9 de la ley nacional 26485 reflejan una inercia ante un problema que cada vez es más acuciente.

En un reciente documento de la organización de Estados Americanos (OEA, 2015) sobre 'Acceso a la información, violencia contra las mujeres y la administración de justicia en las Américas' se sostiene que:

"43. En general, a partir del principio de buena fe, los Estados tienen la obligación de garantizar la disponibilidad y el acceso a la información, a través de la recolección, registro o producción de aquella información que es necesaria para el cumplimiento de obligaciones internacionales, constitucionales y legales, 44. En cumplimiento de esta obligación, los Estados tienen el deber de producir información estadística desagregada por colectivos vulnerables, y al respecto la Comisión ha sostenido que "[l]a producción de información debidamente desagregada, a efectos de determinar [los] sectores desaventajados o postergados en el ejercicio de derechos, desde esta perspectiva, no es sólo un medio para garantizar la efectividad de una política pública, sino una obligación indispensable para que el Estado pueda cumplir con su deber de brindar a estos sectores atención especial y prioritaria. A modo de ejemplo, la desagregación de los datos por sexo, raza o etnia constituye una herramienta imprescindible para iluminar problemas de desigualdad", 45. Particularmente, en relación con el acceso a la información pública en materia de discriminación y violencia, la Convención de Belém do Pará establece que los Estados se comprometen a adoptar, en forma progresiva, un conjunto de medidas y programas que garanticen el derecho de las mujeres a un acceso adecuado, efectivo y oportuno a la justicia en casos de violencia. Tales medidas, de conformidad al artículo 8 (h) del referido instrumento, incluyen aquéllas destinadas a asegurar "la investigación y

9 Fabiola Czubaj, diario LA NACION, edición digital del miércoles 21 de octubre de 2015 disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1838299-la-argentina-ausente-en-un-estudio-de-la-onu-con-datos-clave-sobre-la-mujer> y Karina Deschamps, diario Infobae, edición digital del viernes 23 de octubre de 2015, disponible en <http://www.infobae.com/2015/10/23/1764088-argentina-no-entrego-datos-la-onu-violencia-genero-y-queda-afuera-un-informe>

recopilación de estadísticas y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra la mujer y de formular y aplicar los cambios que sean necesarios” (OEA/Ser.L/V/II.154 Doc.19, pp. 32).

La obligación de producir información tiene relación con la denominada obligación de debida diligencia que tienen los Estados de hacer cumplir los derechos humanos. La falta de información ha sido objeto de informes por el MESECVI y su producción está prevista en el ordenamiento local. El problema no es la falta de normas.

La Guía práctica para el sistema de indicadores de progreso para la medición de la implementación de la Convención de Belém do Pará señala que la utilización de indicadores de progreso permite medir con mayor precisión el nivel de cumplimiento de los Estados Partes de sus obligaciones, poder cuantificar y calificar el proceso de avance y analizar el proceso en el tiempo precisando la brecha en el cumplimiento de los objetivos y recomendaciones formuladas a los Estados.

Entre las ventajas de utilizar un sistema consensuado de indicadores se halla la posibilidad no solo de describir y cuantificar, sino de valorar la situación en que se hallan las mujeres. Pautassi y Gherardi (2015) recomiendan en base al art. 8, inc. h de la Convención de Belém do Pará que:

37. Incluir en los planes nacionales sobre violencia contra las mujeres estudios e investigaciones sobre el tema y determinar el presupuesto asignado, la divulgación y promoción de los resultados y publicaciones correspondientes. 38. Realizar encuestas de violencia contra las mujeres; conocimiento de las mujeres sobre sus derechos; y, conocimiento sobre los servicios existentes, o incluirlos en módulos de encuestas generales o censos. 39. Establecer registros en los órganos receptores de denuncias, en los tribunales y fiscalías y en los servicios de salud, que provean datos confiables sobre la magnitud de la violencia contra las mujeres conservando la privacidad de las víctimas, así como el acceso y uso de los servicios por parte de las mujeres afectadas por la violencia. 40. Recolectar y hacer pública información desagregada por sexo, edad, estado civil y ubicación geográfica, sobre el número de mujeres víctimas de violencia. También sobre el número de procesos penales iniciados en violencia contra las mujeres; número de procesos sentenciados de violencia contra las mujeres; número de víctimas de femicidio y procesos de femicidio con sentencia. 41. Implementar registros en la policía y el poder judicial a nivel nacional para llevar una estadística de los femicidios que contengan los datos desagregados por edad, estado civil y ubicación geográfica. 42. Establecer reglas para la adecuada coordinación entre los organismos nacionales de estadísticas y los institutos de las mujeres (Pautassi y Gherardi, 2015: 102).

La larga lista de sugerencias da cuenta de lo mucho que queda por hacer en materia de producción de información y la necesidad de que sea

confiable, sistemática, siga metodologías aceptadas internacionalmente, puede compararse y ser perdurable en el tiempo.

En el ámbito nacional, el art. 9 de la ley nacional 26485 dispone que el Consejo Nacional de las Mujeres y la Secretaría de la Mujer a nivel provincial deben elaborar, implementar y monitorear un plan nacional/provincial para la prevención, asistencia y erradicación de la violencia contra las mujeres.

Para dichos fines, a los organismos mencionados les cabe: a)- Diseñar e implementar Registros de situaciones de violencia contra las mujeres de manera interjurisdiccional e interinstitucional, en los que se establezcan los indicadores básicos, b)- Desarrollar, promover y coordinar con las distintas jurisdicciones los criterios para la selección de datos, modalidad de registro e indicadores básicos desagregados –como mínimo– por edad, sexo, estado civil y profesión u ocupación de las partes, vínculo entre la mujer que padece violencia y el hombre que la ejerce, naturaleza de los hechos, medidas adoptadas y sus resultados, y sanciones impuestas a la persona violenta y c)- Analizar y difundir periódicamente los datos estadísticos y resultados de las investigaciones a fin de monitorear y adecuar las políticas públicas a través del Observatorio de la Violencia Contra las Mujeres, entre otras obligaciones.

A nivel nacional se formuló *Plan Nacional de Acción 2014-2016* para la prevención, asistencia y erradicación de la violencia contra las mujeres¹⁰ que ordena el art. 9 de la ley nacional 26485 pero no hemos encontrado algún documento que evalúa su implementación que contenga datos e información sobre el cumplimiento de estas obligaciones. Si bien existe un convenio con el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos¹¹ existen muy pocos datos disponibles. Los primeros resultados del Registro Único de Casos de Violencia contra la Mujer pueden consultarse en la página oficial del Consejo Nacional de las Mujeres, pero la información es escueta y se conforma de diversos gráficos, sin informar qué se ha hecho con esos datos¹².

10 Disponible en http://www.cnm.gov.ar/MaterialDeDifusion/PlanNacional_2014_2016.pdf recuperado el 03 de julio de 2016. Fabiana Tuñez, presidenta del Consejo Nacional de las Mujeres de Argentina anunció que el Plan Nacional de Erradicación de la Violencia contra las Mujeres se presentará en julio de 2016. Entrevista de Ignacio Jubilla. Disponible en <https://actualidad.rt.com/programas/entrevista/211602-fabiana-tunez-presidenta-mujeres-argentina> 28 de junio de 2016, recuperado el 03 de julio de 2016. La Agencia Oficial TELAM (4/05/2016) informó que el plan nacional contra violencia de género se presentará en julio. Disponible en <http://www.telam.com.ar/notas/201605/147442-plan-nacional-contra-la-violencia-de-genero-presentacion-julio-fabiana-tunez--consejo-nacional-de-las-mujeres--naciones-unidas.html> recuperado el 03 de julio de 2016.

11 En septiembre de 2012, el Consejo Nacional de las Mujeres firmó un convenio con el INDEC para elaborar indicadores que den cuenta del fenómeno de la violencia de género y crear el Registro Único de Casos de Violencia contra la Mujer. Disponible en <https://www.desarrollosocial.gov.ar/noticias/el-consejo-nacional-de-las-mujeres-firmo-un-convenio-con-el-indec>

12 Puede verse: <http://www.cnm.gov.ar/AreasDeIntervencion/RegistroUnicoCasos.html>

En el caso de La Pampa, la provincia contó con un plan de acción estratégico¹³, cuyos lineamientos centrales y resultados disponibles al año 2011 pueden obtenerse de la página oficial del Estado provincial, corresponden a la gestión de la Sra. Maisonnave, luego de lo cual si los hubo, no hemos podido encontrar resultados actualizados de la implementación de dicho plan.

El plan estratégico contaba con el desarrollo de varias fases: organización y análisis de antecedentes, construcción de la red provincial de género, la realización de talleres para la confección de diagnóstico y los proyectos, la formulación de políticas y la implementación propiamente dicha del plan. El informe que hemos encontrado y que data de 2012 aborda solamente la primera fase: organización y análisis de antecedentes, identificó en el marco de la matriz FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas) una serie de amenazas¹⁴ respecto del problema del acceso a los derechos de las mujeres víctimas de violencia de género. Es decir, que los resultados disponibles no contemplan todas las etapas del plan y por ende, al no poder acceder a información más actualizada y completa no es posible medir ni contar con indicadores y en su caso observar mejoras en la situación de las mujeres¹⁵.

En efecto, a pesar de las disposiciones del art. 9 de la ley nacional 26485 sobre la necesidad de contar con datos sistemáticos e información sobre los hechos de violencia, la recopilación, sistematización, divulgación de información sigue siendo un déficit significativo en nuestra provincia.

Asimismo, se le encomienda al Observatorio de la Violencia contra las Mujeres que demanda “el desarrollo de un sistema de información permanente que brinde insumos para el diseño, implementación y gestión de políticas públicas tendientes a la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres” (Art. 13)¹⁶.

13 Disponible en http://www.lapampa.gov.ar/images/stories/Archivos/ConsejoPMJER/PRIMER_INFORME_PEMUJERFEB2011.pdf, última consulta el 26 de junio de 2016.

14 Ver pp. 153-154 del Plan.

15 El Consejo Provincial del Mujer junto al Consejo Federal de Inversiones han emitido un documento denominado ‘Articulación del Consejo Provincial de la Mujer con los organismos de la administración pública provincial para coordinar en el diseño, ejecución y mejoramiento de políticas públicas relacionadas con los derechos de las mujeres’. Disponible en <http://biblioteca.cfi.org.ar/wp-content/uploads/sites/2/2014/10/50068.pdf> consulta del 03 de julio de 2016. Ese documento da cuenta de muchas de las acciones llevadas a cabo entre 2012 a principios de 2014. Es un documento enunciativo y descriptivo de las acciones llevadas a cabo más que una evaluación de la implementación del plan estratégico.

16 Según la página oficial del Poder Judicial de La Pampa, en el ámbito del Ministerio Público de la Defensa se creó el Observatorio de la Violencia Familiar y de Género en junio de 2011 a través de la Resolución N° 1/11 y si bien allí se dice que se han dado a conocer los primeros datos, no se encuentran disponibles en el sitio oficial. En función de esta falta de datos oficiales y relevados conformes los mandatos de la ley nacional 26485 desconocemos sobre qué base los magistrados y funcionarios del Poder Judicial brindan información a la prensa. Así ocurrió con un aspirante a la Fiscalía de Género que brindó

El Observatorio ha sido creado y está actualmente a cargo de la Directora de Planificación de Políticas Públicas y Asistencia de la Mujer, tiene la misión de desarrollar un sistema de información permanente, que brinde insumos para el diseño, implementación y monitoreo de políticas públicas tendientes a la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres¹⁷.

Cabe entonces plantear el interrogante acerca de qué posibilidades hay de hacer un diagnóstico inicial, al menos exploratorio y aproximativo de un estado de situación si existen graves dificultades de acceso a la información sobre los fenómenos de las violencias y discriminaciones contra las mujeres.

Dentro del marco acotado de este capítulo y sin ánimo de exhaustividad, hacemos un análisis del problema del acceso a la justicia a partir de información disponible, datos recopilados y sistematizados en el estudio INADI - UNLPam (2015)¹⁸ y los resultados de un trabajo de campo realizado en la Cátedra de Sociología Jurídica¹⁹, los que, al menos, pueden brindar un panorama aproximativo del problema.

V. Aproximaciones empíricas a la magnitud del problema de la violencia hacia las mujeres.

En este apartado se presentan algunos datos cuantitativos sobre relevamientos realizados en la provincia. Cabe aclarar que estos datos secundarios no han sido elaborados como parte de la medición de las situaciones de violencia hacia las mujeres pero aportan una aproximación a la problemática ante la falta de otro tipo de datos.

Por un lado, se presentarán y analizarán datos de la encuesta llevada adelante por el INADI y la UNLPam. Por otro lado, se mostrarán datos recolectados por estudiantes de la carrera de abogacía (UNLPam). En el primer caso, se trató de una muestra representativa en toda la provincia realizada durante el mes de octubre de 2012. En el segundo, es un relevamiento no representativo que se hace ininterrumpidamente desde el

datos a los legisladores provinciales, los que fueron recogidos por el diario El diario en su edición digital del 08/06/2016 disponible en <http://www.eldiariodelapampa.com.ar/index.php/112-portada/cuater/15909-violencia-de-genero-y-familiar-en-menos-de-un-ano-hubo-mas-de-1-500-denuncias>.

17 A diciembre de 2016 no hay datos disponibles en el sitio oficial de la Secretaría de la Mujer <http://www.secretariadelamujerlp.lapampa.gov.ar/index.php/observatorio>

18 Encuesta realizada en el marco del proyecto Mapeo de la Discriminación en La Pampa desarrollado durante fines del año 2012.

19 Encuesta efectuada en el marco de un trabajo pedagógico implementado desde el año 2012 en la cátedra de Sociología Jurídica. Los cinco sondeos se realizaron siempre en el mes de mayo y han participado en la recolección de los datos alrededor de 150 estudiantes avanzados de Abogacía. Las autoras de este capítulo somos las coordinadoras del trabajo y creemos que los estudiantes, a quienes agradecemos su disponibilidad, aunque no son encuestadores profesionales, realizan un gran aporte al conocimiento empírico de una problemática acuciante en nuestra provincia.

año 2012 a personas residentes en barrios en situación de vulnerabilidad social de la ciudad de Santa Rosa, capital provincial. En estos 5 años se han encuestado 3281 mayores de 18 años, entre ellos el 60% han sido mujeres y el 40%, varones. Cabe aclarar que el tipo de muestreo que se utilizó no es probabilístico por lo cual no se pueden inferir los datos al conjunto de la población pampeana (Padua, 1995). Sin embargo, teniendo en cuenta la cantidad de personas consultadas, estos relevamientos, en su conjunto, permiten conocer aspectos de muchas mujeres capitalinas y pampeanas, en especial cuando no se realiza otro tipo de relevamientos similares en la provincia.

Por lo tanto, ambos relevamientos, con características tanto teóricas como metodológicas distintas, permiten distinguir con claridad el desafío y la urgencia que supone la construcción de un registro sistemático sobre las violencias hacia las mujeres en La Pampa.

Creemos que los datos obtenidos de los dos relevamientos mencionados pueden ser insumos para la construcción de un sistema de datos de manera sistematizada con actualización constante que puedan operar como un sistema de alertas temprano ante los riesgos de las mujeres y las niñas en temas de violencia de género. Además, estamos convencidas que el abordaje exhaustivo desde un punto de partida empírico es de suma utilidad para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas que puedan implementarse en un futuro.

a) Algunos datos sobre discriminación

Para la elaboración del *Mapa de la Discriminación en La Pampa* se realizó una muestra representativa a 400 personas mayores de 18 años residentes en toda la provincia (INADI-UNLPam, 2015). Dado que el tipo de muestreo fue probabilístico es posible inferir los resultados al total de la población pampeana mayores de 18 años (Padua, 1995).

Según datos obtenidos a partir de dicho estudio empírico²⁰, el 36% de los pampeanos se sintió discriminado en alguna oportunidad, en especial más las mujeres (38%) que los varones (34%). Estos valores aumentan cuando se indaga respecto al hecho de haber presenciado situaciones donde otra persona fuera discriminada; el 52% afirma haber sido testigo de hechos discriminatorios sin evidenciarse diferencias significativas entre los hombres y las mujeres. Estos datos dan cuenta que el problema de la discriminación está siendo naturalizado lo cual muestra un camino sinuoso dado que es una forma de violencia. El 30% de las mujeres que se han sentido discriminadas ha sido por su nivel socioeconómico, y de este grupo –mujeres discriminadas por la condición de clase- el 70% pertenece al estrato más bajo. Estos datos permiten ver

20 Si bien los resultados generales han sido publicados por el INADI en el año 2015, a los fines de la elaboración de este capítulo se realizaron nuevos e inéditos procesamientos de datos. Desde ya, se resalta que la fuente de ellos es INADI - UNLPam (2015).

cómo una situación como el nivel socioeconómico interactúa con otros factores de discriminación.

Preguntadas sobre el lugar donde fueron discriminadas, el 61% de estas mujeres pobres señalaron el ámbito laboral. Esa discriminación se expresó en el desprecio, el rechazo, el maltrato, la descalificación y la marginación. Respecto de la definición que estas mujeres daban sobre la discriminación, solamente el 25% creía que es una violación a los derechos humanos. Estos guarismos alertan claramente, como señala la Convención Belém do Pará, respecto a la conexión entre la discriminación y la violencia.

Otra cuestión reveladora es que ante una situación de discriminación y violencia, de las pocas mujeres que hicieron algo, la mayoría se retiró del lugar. Ninguna de las encuestadas expresó que denunció a la persona o grupo que la discriminó.

En los relevamientos realizados desde la cátedra de Sociología Jurídica, la tendencia hacia la identificación del problema de la discriminación ha ido creciendo. En los primeros relevamientos en barrios pobres de la capital provincial, menos del 10% mencionaba haber sido víctima de hechos discriminatorios; en el último (2016) estos valores superaron el 20%. Los motivos por los cuales las personas encuestadas son discriminadas son los mismos, en mayor medida por la condición socioeconómica. Es llamativo como la cuestión del género, más especialmente ser mujer, no es un aspecto que se identifique como motivo de discriminación, y en especial si esta es definida como rechazo, marginación, exclusión, etc.

Creemos que los medios de comunicación tienen un rol clave en este proceso de desnaturalización de hechos discriminadores y del cambio de estructuras sociales que fomenten la discriminación. La ley nacional 26485 dispone que los medios deben promover el respeto por los derechos humanos de las mujeres y hacer un tratamiento de la violencia desde la perspectiva de género. Además la legislación alienta a los medios a eliminar el sexismo en la información.

En el año 2012, el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA) llevó adelante un relevamiento en la ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires a 750 personas de 18 a 65 años. En el mismo, se indaga respecto al conocimiento personal de alguien que hubiera sufrido violencia en el último año, el 19% se manifestó afirmativamente al respecto (Gherardi, 2012).

La medición de la violencia supone una discusión compleja respecto a su operacionalización tanto conceptual como metodológica que exceden los objetivos de este capítulo. Con el objeto de aproximarse y ejercitar sobre la medición de la violencia, en el último relevamiento realizado desde la cátedra de sociología jurídica, se les preguntó a las personas

consultadas si conocían a alguna mujer que hubiera sido víctima de violencia por parte de su pareja. El 64% manifestó que sabía de alguien víctima de violencia de género, y en mayor medida son las mujeres quienes conocían (72%) que los varones (54); nuevamente estos datos nos permiten pensar que los varones tienen naturalizados ciertos comportamientos violentos.

b) Algunos datos sobre cultura jurídica

La cultura jurídica es primordial al momento de poder identificar una situación como problemática, construirla en un problema jurídico y acceder a la justicia. Asimismo, “la garantía de acceso a la justicia presupone el conocimiento de los derechos por parte de los ciudadanos y de los medios para poder ejercer y hacer reconocer esos derechos” (Birgin & Kohen, 2006: 18).

El relevamiento llevado adelante por el INADI - UNLPam evidenció que el 42% de los pampeanos conoce bien la ley 26485. El resto la conoce poco o directamente no la conoce. Son las mujeres quienes más saben de su existencia (47%) respecto de los varones (37%). El 55% de las mujeres más jóvenes (de 18 a 29 años) afirman conocerla bien, estos valores disminuyen a medida que aumenta la edad, así es que solo el 33% de las de 60 a 74 años dice conocer bien la normativa. Esta misma pregunta se replicó en el relevamiento llevado adelante por los estudiantes de abogacía; los datos muestran que a medida que pasan los años, el grado de conocimiento de la ley es mayor: en el último sondeo el porcentaje de personas que manifestaba conocerla era del 60%; la diferencia por género se mantiene: conocen más las mujeres que los varones.

La disponibilidad de recursos para la atención de situaciones de violencia es un elemento clave en pos de garantizar los derechos humanos de las mujeres en general y de las víctimas en particular. La ley nacional 26485 ordena tener y proveer los recursos adecuados para el asesoramiento, la contención, la asistencia directa, integral y gratuita. También realiza un llamado a la concreción de campañas de sensibilización, concientización sobre la problemática y de difusión de los recursos. Al respecto, nos preguntamos cuanto se sabe sobre algunos de los recursos existentes en la ciudad de Santa Rosa²¹.

El grado de conocimiento es sumamente bajo. Según los estudios realizados desde la cátedra de Sociología Jurídica, en el año 2016 solamente el 33% sabía que existen servicios de orientación jurídica gratuita. Si tenemos en cuenta que las personas encuestadas residen en barrios pobres de la ciudad, este hecho se convierte en un problema mayúsculo

21 En Santa Rosa, se dispone de la Unidad Funcional de Género, Niñez y Adolescencia, servicios especiales referidos a la violencia doméstica y lugares para la orientación gratuita -consultorios jurídicos que la Universidad Nacional de La Pampa dispone en tres barrios y servicio de asistencia gratuita del Colegio de Abogados.

dado que se puede estimar que no cuentan con recursos propios para el pago de abogados. Las mujeres tienen un grado de conocimiento sobre este recurso apenas más elevado que los varones. En especial sobre los servicios que cuenta la ciudad (y que son objeto de estudio en este libro) 4 de cada 10 personas encuestadas están al tanto de su existencia, en bastante mayor medida las mujeres (48%) que los hombres (34%). La Unidad Funcional de Género, Niñez y Adolescencia de la policía provincial es un recurso mucho más conocido, el 62% sabe de su existencia y, en mayor medida, por las mujeres (67%) sin embargo, la labor que desarrollan en esas dependencias ha sido investigada por no corresponderse con el tratamiento que debieran dar a las víctimas²².

VI. Palabras finales

Hemos realizado un breve recorrido teórico sobre el acceso a la justicia y señalado los principales documentos de diversos organismos internacionales y regionales que han señalado la importancia de cumplir con la obligación de producir datos e información sobre la violencia contra las mujeres.

A nivel provincial no se cuenta con datos desagregados sobre los distintos tipos y modalidades de violencias ni información clara y disponible sobre los servicios para el acceso a la justicia de las mujeres. El organismo de aplicación de la ley nacional 26485 en la provincia, la Secretaría de la Mujer, a pesar de informar en su página oficial sobre la creación de un Observatorio, no informa sobre datos ni otra actividad tendente a cumplir con el postulado del art. 9 de dicha ley, como tampoco produjo información relevante y comparable durante los años de vigencia del Plan Estratégico.

Los organismos del Poder Judicial y del Ministerio Público no cuentan con información disponible al público sobre la violencia contra las mujeres.

La Universidad Nacional de La Pampa y Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas han efectuado los relevamientos mencionados en este trabajo, los que sin perjuicio de las metodologías utilizadas y que no se realizaron usando los indicadores señalados por el MESECVI hacen una aporte a la aproximación a problema de la construcción de estadísticas sobre discriminación y violencias.

22 A partir de una denuncia del grupo de Mujeres Autoconvocadas de Santa Rosa, el fiscal de Investigaciones Administrativas le hizo una serie de recomendaciones a las autoridades de la Comisaría de la Mujer, en especial para que las víctimas de hechos de violencia no sean revictimizadas a partir de actuaciones oficiales. Disponible <http://www.eldiariodelapampa.com.ar/index.php/108-portada/terciario/16631-serie-de-recomendaciones-de-la-fia-a-la-comisaria-de-la-mujer>, edición digital del El Diario del 23-06-2016

De esos relevamientos puede concluirse que persiste una escasa cultura legal, un desconocimiento de las normas propiamente dichas y de los organismos u oficinas donde las personas y particularmente las mujeres ante un problema o una necesidad jurídica insatisfecha puedan concurrir y obtener una solución plausible.

La existencia de normas a nivel nacional y provincial dan cuenta del cumplimiento en el aspecto formal/positivo de los instrumentos de derechos humanos, es decir de los indicadores de progreso en su carácter estructural (Pautassi y Gherardi, 2015: 23).

En cambio, aquellas acciones concretas planificadas en políticas públicas ordenadas en la ley nacional 26485 y la provincial 2550 y que constituyen los denominados indicadores de proceso (miden la calidad y esfuerzo el Estado para cumplir con los instrumentos de derechos humanos) y los indicadores de resultados (miden la realización del derecho y el impacto) aún siguen sin efectivizarse.

El derecho al acceso a la justicia y el acceso a la información tienen una faz individual de ejercicio personal y una dimensión colectiva que se relaciona con la justicia y la democracia. La relación entre el acceso a la justicia y el acceso a la información es instrumental porque como han señalado diversos organismos internacionales en la práctica solo se exigen y protegen los derechos que se conocen.

A pesar de la obviedad de esa afirmación, parece que los Estados nacional y provincial no están preocupados sinceramente por la relación que hemos esbozado y el problema al que someramente nos hemos aproximado en este trabajo.

Nuestros Estados parecen no reaccionar ante la falta de equidad y la reproducción de la exclusión de más de la mitad de la población sometidas a niveles inconmensurados de violencias y discriminación. Sometidas a violencias de carácter estructural que sufren en carne propia, las mujeres esperan y luchan mientras las sociedades pierden los aportes y las contribuciones que ellas podrían hacer.

VII. Bibliografía

- Barrère Unzueta, M. A. (2010). La interseccionalidad como desafío al mainstreaming de género en las políticas públicas. En *R.V.A.P.* núm. 87-88/2010. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, pp. 225-252
- Birgin, H. & Gherardi, N. (coord.) (2011). *La garantía de acceso a la justicia: aportes empíricos y conceptuales*. Colec. "Género, Derecho y Justicia" No. 6. Recuperado de www.equidad.scjn.gob.mx/biblioteca_virtual/GeneroDerechoYJusticia/05.pdf Consulta 29 de junio de 2016.

- Birgin, H. & Kohen, B. (comp.) (2006). *Acceso a la Justicia como garantía de igualdad. Instituciones, actores y experiencias comparadas*. Buenos Aires: Biblos.
- Cappelletti, M. & Garth, B. (1983). *El acceso a la justicia*. La Plata: Colegio de Abogados.
- Cárcova, C. M. (2006). *La opacidad del derecho*. Madrid: Trotta
- Cárcova, C.M. (2004). Acceso a la justicia: exclusión y aculturación. En *Urbe et Ius, Revista de Opinión Jurídica*, N^o. 2. Buenos Aires.
- CLADEM. (2014). *Discriminación múltiple, interseccionalidad e igualdad multidimensional en el marco de los derechos humanos*. Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres, a cargo de Gaby Oré Aguilar.
- Consejo Nacional de las Mujeres, Registro Único de Casos de Violencia contra la Mujer, disponible en <http://www.cnm.gov.ar/AreasDeIntervencion/RegistroUnicoCasos.html>
- Crenshaw, K. (1991). Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Colour. En *Stanford Law Review*, n^o 43, 6, pp. 1241-1299.
- ELA, Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (2011). *Las deudas del bicentenario. Una agenda de trabajo por los derechos de las mujeres en Argentina: Informe Sombra y Observaciones del Comité de la CEDAW al Estado Argentino*. - 1a ed. - Buenos Aires: Equipo Latinoamericano de Justicia y Género.
- EL DIARIO, 23-06-2016. Recuperado de <http://www.eldiariodelapampa.com.ar/index.php/108-portada/terciario/16631-serie-de-recomendaciones-de-la-fia-a-la-comisaria-de-la-mujer>
- Fucito, F. (2002). *¿Podrá cambiar la Justicia en la Argentina?* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Gherardi, N. (2012). Más allá de la denuncia: los desafíos del acceso a la justicia. Investigaciones sobre violencias contra las mujeres. Buenos Aires: ELA.
- González, M. G. y Salanueva, O. L. (2012). Las mujeres y el acceso a la justicia. En *Revista Derecho y Ciencias Sociales*. Abril, N^o6 (Acceso a la Justicia). La Plata: Instituto de Cultura Jurídica y Maestría en Sociología Jurídica pp. 91-108.
- INADI - UNLPam. (2015). *Mapa de la discriminación en La Pampa*. Buenos Aires.
- Infobae (2015). 23 de octubre de 2015. Recuperado de <http://www.infobae.com/2015/10/23/1764088-argentina-no-entrego-datos-la-onu-violencia-genero-y-queda-afuera-un-informe>. Consulta 29 de junio de 2016.

- LA NACION (2015). 21 de octubre. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/1838299-la-argentina-ausente-en-un-estudio-de-la-onu-con-datos-clave-sobre-la-mujer>. Consulta 29 de junio de 2016.
- Makkonen, T. (2002). Multiple, compound and intersectional discrimination: bringing the experiences of the most marginalized to the fore. Institute For Human Rights Åbo Akademi University.
- Padua, J. (1995). *Técnicas de Investigación aplicadas a las ciencias sociales*. Buenos Aires: FCE.
- Pautassi, L. & Gherardi, N. (2015). *Guía práctica para la aplicación del sistema de indicadores de progreso para la implementación de la Convención de Belém do Pará*. Washington: OEA. Recuperado de http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/Guia_Indicadores_BDP_ESP.pdf. Consulta 29 de junio de 2016.
- PNUD. (2005). *Manual de Políticas Públicas para el acceso a la justicia*. Ciudad de Buenos Aires: Ediciones del Instituto
- Popkin, Margaret (2007): Acceso a la justicia, gobernabilidad democrática y sociedad civil. En Cordovez, C. (Editor). *Justicia: un vínculo pendiente entre estado, ciudadanía y desarrollo*. Washignton: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Provincia de La Pampa-Consejo Federal de Inversiones (2014) Articulación del Consejo Provincial de la Mujer con los organismos de la administración pública provincial para coordinar en el diseño, ejecución y mejoramiento de políticas públicas relacionadas con los derechos de las mujeres, a cargo de Montagnini, Ana. Disponible en <http://biblioteca.cfi.org.ar/wp-content/uploads/sites/2/2014/10/50068.pdf> consulta del 03 de julio de 2016.
- Young, I. M. (1996). Vida política y diferencia de grupo: una crítica del ideal de ciudadanía universal. En C. Castells. *Perspectivas feministas en teoría política*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Entrevista de Ignacio Jubilla a Fabiana Tuñez, presidenta del Consejo Nacional de las Mujeres de Argentina (28 de junio de 2016) Disponible en <https://actualidad.rt.com/programas/entrevista/211602-fabiana-tunez-presidenta-mujeres-argentina>, recuperado el 03 de julio de 2016.
- Agencia Oficial TELAM (4/05/2016) Disponible en <http://www.telam.com.ar/notas/201605/147442-plan-nacional-contr-la-violencia-de-genero-presentacion-julio-fabiana-tunez--consejo-nacional-de-las-mujeres--naciones-unidas.html> recuperado el 03 de julio de 2016.

CAPÍTULO

V

**La ley de educación sexual integral
a diez años de su sanción.
Implementación en La Pampa**

Anabel Surin

I. Introducción

A diez años de la sanción de la ley 26150, este capítulo explora y analiza la implementación de la educación sexual integral (ESI) regulada por el Programa de Educación Sexual Integral Nacional y su recepción legal en la provincia de la Pampa mediante la ley provincial 2511. Nos interesa indagar sobre los aspectos de la legislación formal, es decir el marco normativo en el que se inserta la ESI y relevar las prácticas de distintos operadores involucrados, qué piensan/saben acerca de su implementación.

En ese sentido, nos parece muy importante la introducción del enfoque de derechos en las instituciones escolares para visibilizar y poner en cuestión frases, gestos, ideas, acciones, pensamientos y mensajes que reflejan el discurso hegemónico que proviene de la familia, los medios de comunicación, la publicidad, la religión e inclusive de la propia escuela. El discurso social y, especialmente, el escolar reproduce un modelo basado en aspectos biológicos y morales de la sexualidad, se ocupa de reforzar cánones sobre lo que está bien (normal) y lo que está mal (anormal) y en definitiva oculta las diversas formas de expresar y vivir la sexualidad. Con esto queremos hacer referencia a una estructura discursiva que tiende a recrear una sociedad sujeta al dominio masculino (patriarcal) donde lo considerado 'normal' son las relaciones hombre-mujer con un fin meramente reproductivo y que otras manifestaciones de la sexualidad, de la identidad y orientación sexuales que no cumplan con tales cánones no merecen reconocimiento social ni jurídico.

Distintas autoras sostienen que existe un discurso escolar de género tendiente a reforzar preceptos hegemónicos sobre lo masculino y lo femenino, como un modelo socializador que está siempre presente en las relaciones humanas (Morgade, 2011 y 2012).

Los niños, niñas y adolescentes (en adelante N/NyA) tienen derecho a vivir una escolaridad que no les imponga etiquetas ni les asigne estereotipos que limiten la libre construcción de las identidades. En este sentido, el problema que guía nuestra investigación es la persistencia de desigualdades y discriminaciones y su relación con la socialización sexo/genérica, por lo cual partimos de la premisa de que estar 'educados' sexualmente nos va a conducir como sociedad a disminuir la discriminación de género así como también las relaciones desiguales.

En el caso de las discriminaciones estructurales contra las mujeres la educación juega un rol preponderante. Como señala Araya Umaña (2001)

la educación tradicional, es decir, aquella que hace énfasis en la obediencia a los patrones de género y que fomenta en las niñas y en las mujeres la pasividad, la dependencia y un sentimiento de ciudadana de segunda clase debe ser transformada para que las niñas sean orientadas para elegir el tipo de persona que desean ser, el tipo de conocimientos y habilidades que desean adquirir y el tipo de mundo en el que desean vivir.

También viene al caso la escasa visibilización de los derechos de las personas cuya orientación e identidad sexual disputa el modelo binario. En ese sentido, Morgade (2016:23) plantea que la inexistencia de restricciones o barreras formales al ingreso de los diferentes sectores a la escuela no garantiza la inclusión ni es sinónimo de igualdad de oportunidades. Ante esta situación, resultan aplicables los dos tipos de justicia de los que habla Fraser (1996): la distribución de bienes materiales y el reconocimiento cultural de los colectivos bivalentes.

Analizar e investigar la escuela y los procesos por los cuales se implementa o se resiste la ESI es parte del trabajo que hemos emprendido. Desde un punto de vista metodológico, la investigación desarrollada para este trabajo¹ tuvo carácter exploratorio-descriptivo y se orientó a trazar un panorama acerca de cómo distintos actores del sistema educativo provincial han receptado la normativa de la ley 26150 y cómo están trabajando actualmente en la temática.

Para ello, hemos consultado diversos documentos oficiales de las carteras de educación nacional y provincial, los materiales confeccionados por el Equipo del Programa Nacional de ESI para la educación inicial, primaria y secundaria y hemos revisado el debate parlamentario de la ley nacional 26150.

Por una cuestión de espacio² no podemos explayarnos sobre lo que opinan, hacen y como se representan la ESI todos los actores involucrados, por lo cual hemos tomado en consideración el organismo provincial encargado de la implementación de la ESI (entrevista a una funcionaria), las opiniones de dos directores y dos docentes a quienes hemos entrevistado y la opinión de alumnos de establecimientos públicos de Santa Rosa y Toay a quienes hemos encuestado.

1 Este capítulo fue realizado en el marco del Programa de Becas de Perfeccionamiento en la Investigación "Aplicación del programa de educación sexual integral en la provincia de La Pampa a partir de la ley 26150", cuya directora fue Daniela M.J. Zaikoski Biscay con la co-dirección de Betsabé Policastro, aprobada por Res. 039/15 del CS de la UNLPam.

2 El informe final de la beca incluye el análisis de los materiales confeccionados por el Ministerio de Educación de la Nación y el análisis de los programas y los planes de estudio de formación docente universitaria y terciaria no universitaria correspondientes a educación de nivel inicial, primario y los diferentes profesados en la Universidad Nacional de La Pampa (UNLPam) (sedes de Santa Rosa y General Pico) y del Instituto Superior de Formación Docente de la Escuela Normal Superior "Julio A. Roca" (ISFD) de la ciudad de Santa Rosa en tanto pudieran revelar los contenidos sobre educación sexual que adquieren los futuros educadores a lo largo de su formación profesional. Una indagación más exhaustiva del marco normativo puede verse en Surin y Zaikoski (2015).

II. Referencia al marco regulatorio de la ESI

Desde los años '60 y '70, las feministas fueron instalando la categoría 'género' como categoría conceptual en los estudios sociales con la finalidad de profundizar las implicancias de la división sexual en la vida de las personas e impugnar el orden socio-sexual-genérico vigente. Al ser una categoría relacional, el género expone la relevancia social, política, histórica, económica y cultural de producir sujetos varones o mujeres a través de los procesos de socialización y cómo otras sexualidades son soslayadas. En la misma época se resaltaba que 'lo personal es político' para significar que más allá de sus manifestaciones en instituciones públicas lo político también se manifiesta en la vida cotidiana (Morgade, 2016: 65).

En las últimas décadas, la agenda pública y la academia han abordado el problema de la sexualidad como una cuestión que se construye a partir de diferentes experiencias a lo largo de la historia de vida de las personas y cómo estas experiencias impactan en distintos aspectos de las relaciones sociales. Estos problemas atañen directamente a funciones indelegables del Estado, cuales son las funciones educativas y son parte de las obligaciones de respetar, proteger, garantizar y hacer efectivos los derechos humanos en condiciones de respeto a la diversidad, igualdad y no discriminación en el marco de la perspectiva de género.

En ese sentido, existe un marco regulatorio a nivel internacional y regional, así como un conjunto de regulaciones a nivel nacional y provincial que hemos abordado en profundidad en otro trabajo³.

a) Regulaciones internacionales. Sin pretensiones de hacer un desarrollo exhaustivo, podemos señalar que a nivel internacional contamos con la Convención sobre Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (CEDAW). Esta convención obliga a los Estados firmantes a modificar los estereotipos culturales para eliminar normas y prácticas discriminatorias (art. 5 CEDAW). Tanto el Comité de seguimiento de este tratado como otros organismos internacionales abordan la problemática del derecho a la educación como la necesidad de la educación sexual integral (ESI).

Recientemente en el plano internacional, la UNESCO advirtió que las personas jóvenes inician su actividad sexual a una edad temprana y consideró importante entregar a esas personas una educación integral de la sexualidad que sea:

...capaz de desarrollar habilidades o capacidades con base en información culturalmente relevante, científicamente rigurosa y apropiada a la etapa de desarrollo en la que se encuentra la persona. Su implementación los ayuda a poner en práctica competencias esenciales

3

Al respecto, ver Surin y Zaikoski (2015).

para la toma de decisiones relacionadas al ejercicio de su sexualidad a lo largo de toda su vida, incluyendo sus opciones reproductivas (Naciones Unidas, UNESCO, 2014).

También cabe resaltar la importancia política y técnica del Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994) y el Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995) para la institucionalización del derecho a la igualdad y no discriminación en el marco del derecho a la educación y de la ESI en particular.

La Convención de Derechos del Niño dispone el derecho de los NNyA de modo tal de: “Preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena...” (Art. 29 inc. d), entre otros).

b) Regulaciones a nivel regional. Latinoamérica cuenta con diversos tratados y convenciones entre las cuales se destaca la denominada Convención de Belém do Pará que ordena a los Estados parte a:

Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, incluyendo el diseño de programas de educación formales y no formales apropiados a todo nivel del proceso educativo, para contrarrestar prejuicios y costumbres y todo otro tipo de prácticas que se basen en la premisa de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en los papeles estereotipados para el hombre y la mujer que legitiman o exacerban la violencia contra la mujer. (Art. 8, inc. b).

El Informe Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual: la educación y la salud de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (OEA/Ser.L/V/II. Doc. 6528 diciembre 2011) ha relacionado el derecho a la educación con las violencias que sufren fundamentalmente las niñas cuando intentan ejercer ese derecho, cuestión que se articula con el acceso a la salud, resaltando las condiciones de carencia estructural en el que estas derechos se ejercen por gran cantidad de personas en el continente.

No menos importante es la regulación de la educación contenida en la Convención Americana de Derechos Humanos, que dispone el derecho de los padres y tutores a que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones (Art. 12 inc. 4).

A nivel regional no se cuenta con una convención similar a la de los Derechos del Niño como en el ámbito internacional. Sin embargo, la Organización de Estados Americanos ha creado la Relatoría de los Derechos de la Niñez.

También ha creado la Relatoría sobre los derechos de las personas LGBTI, en el marco de la Comisión Interamericana de Justicia. Al

respecto, la Comisión ha asumido el tratamiento de la diversidad sexual, cuestión que íntimamente se relaciona con la ESI. En 2008, la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) aprobó la Resolución n° 2435 (XXXVIII-O/08), bajo el título Derechos Humanos, Orientación Sexual e Identidad de Género y en 2013 aprobó la Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia⁴.

c) Regulaciones a nivel nacional. Es importante destacar que la ley nacional 26150 se enmarca en un conjunto normativo más amplio constituido por los tratados de Derechos Humanos incorporados a la Constitución Nacional y las leyes nacionales 25673 (Creación del programa nacional de salud sexual y procreación responsable), 26061 (Sistema de Protección Integral de los Derechos de las N/NyA), 26206 (Ley de Educación Nacional), 26485 y 26743 (de identidad de género de las personas).

La ley nacional 26150 de creación del Programa Nacional de Educación Sexual Integral dispone la necesidad y condiciones de la capacitación para todos los niveles educativos sobre los contenidos de ESI, establece que todas las escuelas públicas y privadas del país deberán impartir educación sexual en todos los niveles de enseñanza contemplando aspectos biológicos, psicológicos, sociales, afectivos y éticos.

Especialmente relevante es la relación entre las ley nacionales 26150 y 26485. Ambas leyes consideran necesario la formulación e implementación de políticas integrales para las respectivas problemáticas y subrayan la importancia de las políticas estatales, las medidas especiales, las prestaciones positivas, la gratuidad y el compromiso de todos los estamentos del Estado como así también la participación de la sociedad civil. Entre las políticas públicas prioritarias que ordena la ley nacional 26485 se encuentran aquellas vinculadas con la educación a través del Consejo Federal de Educación, que es el organismo encargado de establecer los lineamientos de la ESI.

El Estado está obligado a promover y fortalecer interinstitucionalmente a las distintas jurisdicciones para la creación e implementación de servicios integrales de asistencia a las mujeres que padecen violencia y a las personas que la ejercen, a desarrollar campañas de educación y capacitación orientadas a la comunidad para informar, concientizar y prevenir la violencia contra las mujeres (Art. 10 de la ley 26485).

Otro punto de contacto entre las leyes nacionales 25160 y 26485 son las políticas de salud sexual y reproductiva reguladas en la ley nacional 25673 a través del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable que garantiza que toda la población debe tener acceso a la

⁴ A junio de 2016, según información que surge de la página oficial de la OEA, la convención ha sido firmada por nueve países.

información, delegando explícitamente a la comunidad educativa la tarea de formación de recursos humanos.

En el marco del Consejo Federal de Educación, el órgano de aplicación de la ley nacional 26485 y el Ministerio de Educación deben articular la inclusión de la perspectiva de género en los contenidos mínimos curriculares, la tolerancia, el respeto y la libertad en las relaciones interpersonales, la igualdad entre los sexos, la democratización de las relaciones familiares, la vigencia de los derechos humanos y la deslegitimación de modelos violentos de resolución de conflictos

Asimismo, la ley nacional 26206 de Educación plantea como objetivo de la educación y como obligación de los docentes garantizar el respeto y la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes de conformidad con lo establecido en la ley nacional 26061, dándole así a la comunidad educativa en un rol activo para la promoción y protección de derechos.

Como puede apreciarse del análisis expuesto precedentemente, las regulaciones de mayor jerarquía normativa son la base de las reglamentaciones más detalladas y concretas a nivel nacional y provincial, que son las que operacionalizan las políticas públicas para el cumplimiento de los derechos.

III. Análisis de los lineamientos de la educación sexual integral

La ley nacional 26150 sancionada en el año 2006 establece que todos los educandos tienen derecho a recibir ESI en todo tipo de establecimientos educativos y dispone las acciones y políticas que debe promover el Programa Nacional de ESI.

A nivel provincial, la ESI está contemplada en la ley 2511 que entre sus fines y objetivos de política educativa establece que: “El Estado Provincial garantizará: (...). k) “Formación integral en Educación Sexual en el marco de lo establecido en la Ley Nacional 26150” (aArt.13).

Se ha resaltado el rol que tiene las familias, la sociedad y el Estado en la educación sexual integral. Según CLADEM

La educación puede brindar las herramientas para que las niñas, los niños y las y los adolescentes puedan tener una vivencia de su sexualidad conducente a un desarrollo integral y a establecer relaciones equitativas entre hombres y mujeres, en el marco de respeto a sus derechos. En este sentido es esencial que puedan entender el cambio en sus cuerpos que los diferencia, que fortalezca su autoestima, que puedan relacionarse constructivamente con sus familias y pares, que comprendan los valores del respeto, la tolerancia y la responsabilidad, y que son sujetos de su propio desarrollo. Desde esta perspectiva, educar en sexualidad es educar para la vida, en tanto es encuentro

con el mundo propio y con los demás, y les permite abrirse a la información, a la reflexión, a la revisión de actitudes y comportamientos, y a poder expresar necesidades, sentimientos y pensamientos (CLADEM, 2010:13).

En orden al rol que les cabe a distintos actores, la ley nacional 26150 garantiza que cada comunidad educativa pueda adaptar las propuestas y contenidos mínimos de la ley a su realidad sociocultural en el proceso de elaboración de su proyecto institucional respetando las convicciones de sus miembros. Si bien esta cláusula parte del reconocimiento de las distintas particularidades institucionales y que evita imponer una fórmula única para la aplicación de la ESI, ha sido criticada por diversos grupos debido a que permite un margen vago de adaptación concreta a la ESI pensada primordialmente para las escuelas confesionales.

En ese sentido, no puede soslayarse que ni bien la ley fue sancionada hubo pronunciamientos de sectores religiosos que no dudaron en calificarla como inconstitucional⁵.

Como consecuencia de la creación del Programa Nacional de ESI en el ámbito del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología se han establecido los Lineamientos Curriculares de ESI. Se llama ESI al espacio sistemático de enseñanza aprendizaje que promueve saberes y habilidades para la toma de decisiones conscientes y críticas en relación con el cuidado del propio cuerpo, las relaciones interpersonales, el ejercicio de la sexualidad y de los derechos de los NNyA. Los objetivos de estos espacios son:

- a) Ampliar la información sobre aspectos biológicos, fisiológicos, genéticos, psicológicos, éticos (no religiosos), jurídicos y pedagógicos en relación con la sexualidad de niños, niñas y adolescentes;
- b) Promover la comprensión y el acompañamiento en la maduración afectiva del niño, niña y adolescente ayudándolo a formar su sexualidad y preparándolo para entablar relaciones interpersonales positivas;
- c) Vincular más estrechamente la escuela y la familia para el logro de los objetivos del programa;
- d) Incorporar la educación sexual integral dentro de las propuestas educativas orientadas a la formación armónica equilibrada y permanente de las personas;

5 Al respecto puede verse el comentario de Olga Cristóbal en Prensa Obrera, disponible en <http://www.po.org.ar/prensaObrera/1041/politicas/la-educacion-sexual-en-manos-del-clero>, recuperado el 19 de junio de 2016 o la nota de Jorge Rouillon en el diario La Nación, del día jueves 30 de julio de 2009: 'Dura crítica de la Iglesia por la educación sexual escolar' disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1156544-dura-critica-de-la-iglesia-por-la-educacion-sexual-escolar> recuperado el 19 de junio de 2016. Cuando el Ministerio convocó a especialistas para la redacción de los contenidos de los materiales curriculares de la ESI se encontró con una fuerte resistencia de la Iglesia Católica (Morgade, 2016: 73).

- e) Asegurar la transmisión de conocimientos pertinentes, precisos, confiables y actualizados sobre los distintos aspectos involucrados en la educación sexual integral;
- f) Procurar igualdad de trato y oportunidades para varones y mujeres;

Se entiende por sexualidad aquella realidad existencial de la persona humana, que se sustenta -aunque no de manera exclusiva- en la estructura biológica del hombre y se manifiesta en su medio cultural hasta ser capaz de alcanzar una dimensión social y trascendente; la educación sexual puede entenderse como el proceso educativo vinculado con la formación integral de niños, niñas y jóvenes, que les brinda herramientas para desarrollar su sexualidad, considerando aspectos biológicos, psicológicos, morales, sociales.

La sexualidad es un aspecto fundamental en el desarrollo de una persona. La ESI pone en el centro a los N/NyA, partiendo del educando a fin de facilitar la integralidad. Esto implica que se incluya el desarrollo de todas las dimensiones de la persona sexuada, en términos de la ley.

Los contenidos y las acciones pedagógicos que se propongan en las escuelas deben trascender los aspectos técnicos de cada asignatura para poder incorporar transversalmente la perspectiva amplia consagrada por la ley. Se trata de superar las concepciones biologistas por un abordaje de la sexualidad más complejo y holístico. De ese modo, a través de la ley nacional 26150 y su implementación se impugna un modelo de gestión educativa que organiza el conocimiento en distintas materias que responden a diversas disciplinas, en un contexto escolar en que no siempre es posible encontrar tiempo y espacios para trascender esas divisiones.

Si bien la ley contiene conceptos fuertes como el de integralidad del abordaje de la sexualidad, la fórmula legal ha sido criticada por ser un mero programa y por haber trasladado la discusión de enfoques y contenidos del ámbito legislativo al ámbito de los poderes ejecutivos (Morgade, 2016). En tal sentido, la misma autora plantea que

el discurso de los derechos aparece como la fundamentación única y válida para la educación sexual, resultando sin duda una superación del silencio imperante en la escuela y del carácter descorporizado de la visión moralizante de la sexualidad, pero resultando finalmente en otra forma de silenciamiento 'de la afectividad'. (Morgade, 2011: 51).

IV. El debate de la ley y su sanción

Para comprender los alcances de la ley y sus críticas, lo que pudo o no plasmarse a nivel de legislación formal, en este acápite hacemos un breve análisis de los debates parlamentarios para observar las concepciones vigentes sobre la sexualidad y su relación con la educación, las

familias y el rol del Estado. Poner en agenda el problema de la sexualidad, y más particularmente la ESI, tratar una ley y lograr su sanción fue un proceso sumamente complejo que debió tener en cuenta la multiplicidad de actores e intereses involucrados así como las concepciones sobre la sexualidad, la familia y la intimidad.

Del Diario de Sesiones de la ESI⁶ surge la discusión acerca del rol de los padres y la familia en la participación o no de la educación sexual de sus hijos. Gran parte del debate se centró en la incorporación o no de la palabra 'padres' en los artículos 2 y 5 de la norma. Algunos senadores insistieron en que los padres y la familia se hallan comprendidos en la denominada comunidad educativa⁷, mientras que la senadora Negre de Alonso sostuvo que la inclusión debía ser expresa y era absolutamente necesaria debido a que si bien podía pensarse que los padres están comprendidos en la comunidad educativa, este es un concepto vago:

"... No todos los colegios están radicados en las capitales de provincia o en la ciudad de Buenos Aires, sino que muchos están en lugares retirados, que tienen menos formación. Entonces, cuando ven que figura la palabra "padres", convocan a los padres. Pero si figura "comunidad educativa", no hay garantía para que esos padres sean convocados..."⁸.

Sin perjuicio de si los padres participan más o menos en la educación y en la vida cotidiana de la institución educativa a la que concurren sus hijos, lo cierto es que la circunstancia de intervenir en la educación sexual de sus hijos por el solo hecho de ser sus padres pone en cuestión la concepción que entiende a los N/NyA como sujetos de derechos conforme lo expuso la senadora Bar⁹. El senador Morales¹⁰ advirtió que la mención de los padres y la familia podría sustentar posiciones tutelares y paternalistas propias de una época que el ordenamiento nacional ha querido dejar atrás. Esto revela no solo la tensión entre los roles parentales y la ESI sino que nos habla de las disputas en torno a lo que se entiende por autonomía progresiva de los N/NyA.

La cuestión sobre la inclusión o no de los padres, que incorrectamente se plantea como dicotomía, tiene que ver con quién y dónde se enseña y forma en educación sexual a los N/NyA: solamente la familia haciendo de este tema un tratamiento privado o debe hacerse en el ámbito de la escuela¹¹ considerando que es el Estado quien debe tomar un rol más ac-

6 Diario de sesiones, versión taquigráfica, Cámara de Senadores, 24º Reunión, 22º Sesión Ordinaria del 4 de octubre de 2006, disponible en <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/sesiones/busqueda>, última consulta del 19 de junio de 2016.

7 Diario de Sesiones, intervención de la senadora Gallego, págs. 12 y 17, senadora Fernández de Kirchner, p. 18, entre otros.

8 *Diario de Sesiones, intervención de la senadora Negre de Alonso, p. 21.*

9 Diario de Sesiones, intervención de la senadora Bar, p. 28.

10 Diario de Sesiones, intervención del Senador Morales, p. 20.

11 Diario de Sesiones, intervención de la senadora Fernández de Kirchner, p.18.

tivo¹². El senador Giustiniani supera la cuestión acerca de si los padres deben o no ser mencionados en el texto legal al invocar la alianza entre la familia y el Estado y entre la sociedad y el Estado en la construcción y profundización de la democracia¹³.

Otra cuestión que cabe resaltar es que el debate estuvo abierto en aras del pluralismo y debido a la complejidad del tema a la participación de las iglesias. En tal sentido, las iglesias –la iglesia Católica en particular– no solo han estado involucradas en esta ley y en su caso en fomentar su resistencia o inaplicación, sino que tienen una trayectoria activismo e influencia nada desdeñable (Di Liscia, 2013).

La senadora Gallego por la Provincia de la Pampa, fue la miembro informante en el Senado y quien expuso la fundamentación de la ley. La expositora trajo a colación los modos en que las familias, los padres y los docentes se relacionan entre sí cuando de educación sexual de los hijos/ alumnos se trata. Debido a los diversos intereses en juego la senadora postuló la necesidad de que fuera el Estado quien brinde

“... un piso de educación y de formación sexual a nuestros niños y nuestros adolescentes que garantice que no estén expuesto a mensajes controvertidos, mal intencionados o despreocupados en cuanto a la profundidad, la gradualidad y el nivel de detalle que cada edad, cada franja etárea requiere para la formación y educación” (Diario de Sesiones, 2006: 12).

Asimismo la senadora abordó el tema de la violencia sexual y el abuso sexual en la familia en relación como uno de los aspectos de la ESI pero no el único, cuestión que conllevan una connotación negativa de la sexualidad. Varios senadores¹⁴ relacionaron la ESI con la problemática del embarazo adolescente, la violación sexual intrafamiliar, la salud y la prevención de enfermedades de transmisión sexual.

El debate parlamentario deja trasuntar diversas posturas sociopolíticas y filosóficas respecto del rol del Estado, las familias y la educación. Varios senadores abordaron la ESI vinculándola con opciones morales, convicciones éticas posicionamientos ideológicos. En el discurso de Negro de Alonso de manera expresa se trata el tema de la anticoncepción. La senadora dice:

...Creo que ese es el tema: la filosofía y la convicción. Porque en la educación sexual, como en lo relativo a los métodos anticonceptivos tenemos diferencias de concepción en cuanto a cuáles métodos deben utilizarse y cuáles no. Tenemos diferencias de concepción filosóficas, de acuerdo a las distintas confesiones. Las tenemos. Y todos sabemos que las tenemos. (Diario de Sesiones, 2006: 21).

12 Diario de Sesiones, intervención del senador Peicoff Naidenoff, p.35.

13 Diario de Sesiones, intervención del senador Giustiniani, p. 32.

14 Diario de Sesiones, intervención del senador Peicoff Naidenoff, p.35.

En efecto, no se duda que existen diversas concepciones religiosas y filosóficas acerca de la educación, de la salud sexual, de los derechos reproductivos, de la planificación familiar, pero lo cierto es que en un sistema democrático no debería imponerse un modo determinado de vida, por el solo hecho de tener las mayorías para sancionar o no una ley.

Quizás en el caso de la sexualidad se hace más visible o es más notoria la intervención del Estado en comparación con otras áreas del conocimiento¹⁵, pero ello no es un argumento válido para que la familia está habilitada sin más a intervenir en el contenido de lo que se enseña por el solo hecho que la sexualidad puede traer consigo convicciones que cada padre no quiera transmitirle a su hijo.

También se discutió la redacción del artículo primero, a pedido de la senadora Pinchetto de Morales Sierra, quien pretendía incorporar las palabras ‘morales y religiosos’ como aspectos que ese incluían a dicho artículo, cuestión que fue descartada ya que se oponía a la enseñanza laica.

a) La exposición de la senadora María Cristina Perceval

En este apartado analizamos la intervención de la Senadora Perceval quien utilizó un lenguaje adecuado a la problemática tratada y además expuso el tema con una clara perspectiva de género en el tratamiento de la ESI, cuestión que por el espíritu de la norma, resulta de suma importancia.

En cuanto al debate principal, la senadora aclaró que cuando se dice padres, en realidad debe observarse que son las madres las que van a la escuela: *“Y digo esto para limitar el lenguaje sexista vinculado con los conceptos de padre y madre y señalar como se los invisibiliza cuando se los convierte en sujetos activos cotidianos de la educación de sus hijos e hijas”* (Diario de Sesiones, 2006: 24). En su exposición tomó en cuenta distintos documentos como la Encuesta de la Juventud del año 2000 de la que surge que el 95% de los chicos encuestados no hablan de ningún tema con su padre varón, sino que las temáticas de sexo o de sexualidad prefieren hablarlas con su madre, maestra, amigo/a.

Destaca Perceval que se han revisado ciertas prácticas de la sociedad pero no todas las necesarias y la sexualidad es una de ellas. Por este motivo es que además del *currículum* formal de enseñanza también se debe revisar el llamado *currículum* oculto que tiene que ver con lo social y con lo cultural ya que existe una proliferación de la sexualidad en los

15 En el sentido de que cuando se trata de otros conocimiento no discute si los padres deben o no tener participación en los contenidos, la senadora Fernández de Kirchner dijo: *“...yo nunca vi discusión alguna de la participación de los padres, por ejemplo, en los contenidos de la materia Historia o Educación Democrática o de cosas que por allí tiene una carga subjetiva un tanto más profunda...”*, Diario de Sesiones, p. 18.

medios masivos de comunicación y desde allí se va construyendo una carga cultural en los niños, niñas y jóvenes¹⁶.

Según la senadora, la escuela tiene que ayudar a que los educandos tengan una sexualidad libre y responsable en términos de conocer el propio cuerpo y sobre todo establecer situaciones de reciprocidad y respeto, fundamentalmente donde no se descalifique a las diferencias. Perceval entiende a la escuela como un espacio de inclusión, y en ese sentido es la única en rescatar este rol. Por último, destacamos que la senadora advirtió a sus compañeros que no creyeran que esta ley solo se trata de prevenir embarazos no deseados, ya que el fin último de la norma en debate radica sobre todo en construir una sexualidad respetuosa, libre, tolerante, que amplíe los niveles de autonomía y dignidad¹⁷.

b) La alocución de la diputada Ausburguer

Respecto al debate en la Cámara baja, tomamos en consideración la intervención de la diputada del Partido Socialista, Silvia Ausburguer. Allí también estuvo presente la participación de los padres y si estaban o no habilitados para a decidir que contenidos se les impartirían a sus hijos. A fin de apoyar la postura de una educación sexual integral con un rol activo del Estado, la diputada Ausburguer sostuvo que no se puede permitir que el proceso educativo quede supeditado al exclusivo arbitrio de los padres. Señala que los padres pueden y deben participar de la educación de sus hijos tal cual fue debatido en la Cámara Alta y que forman parte de la comunidad educativa, pero que no pueden prosperar ideas tales como permitir a padres disconformes con la ESI retirar a sus hijos de esas hora de clase, como si se tratara de una objeción de conciencia. De ese modo, la diputada entiende que se estaría desvirtuando el espíritu de la ley, de una educación sexual integral transversal en todos los niveles educativos.

Haciendo un balance de las discusiones de los legisladores, cabe plantearse qué nos ha quedado del debate de esta ley. Según Di Liscia (2013) en las discusiones se esbozaron dos paradigmas contradictorios para entender la sexualidad.

Por un lado, se encuentra aquel modelo que tiene como objetivo prevenir conductas incorrectas, es decir, que el objetivo de la ley se centra en que los educandos sean provistos de conocimientos que les permitan evitar los embarazos no deseados, el contagio del VIH/SIDA y demás enfermedades de transmisión sexual que cabe en una perspectiva moral que propicia una sexualidad responsable. Se trata de un modelo de educación sexual biologista, moralizante, basado en el paradigma biomédico y que focaliza en las buenas prácticas sexuales entendidas como prácticas canonizadas de entender el sexo y la sexualidad.

16 Intervención de la senadora Perceval, p. 26.

17 Ídem, p. 27.

De otro lado, encontramos aquellos legisladores que esbozan los conceptos de sexualidad plena como componente del desarrollo de la personalidad y que consideran la ESI desde un enfoque de género. Este enfoque es el que retoman los materiales del Programa al expresar que:

...el denominado enfoque de género es sin duda uno de los que más aportes ha brindado para la construcción de un abordaje integral de la educación sexual. Este modelo enfatiza la noción de un cuerpo humano inscripto en una red de relaciones sociales que le dan sentido, configurando modos de ser y de actuar, formas de vivir lo masculino y lo femenino, y los modos de ejercerlo (social, histórica y culturalmente determinado como «lo masculino» y como «lo femenino»), prestando especial atención al trabajo educativo que promueve la desnaturalización de las desigualdades (Módulo de lectura N° 1, 2011: 4).

Coincidimos con Di Liscia (2013) en que luego de 10 años de sanción de la ley 26150, la implementación del Programa Nacional de Educación Sexual Integral es parcial y fragmentada. A pesar que desde el Ministerio de Educación Nacional se han elaborado materiales de estudio para adaptar los contenidos que se han distribuido en las escuelas según los diferentes niveles educativos, lo cierto es que aún no se han logrado los objetivos del programa.

La aplicación y puesta en marcha es lenta, la ley no se ejecuta masivamente y tampoco se brinda la capacitación docente de manera sistemática, tal como lo exigen los arts. 8 y 10 de la ley 26150¹⁸. A pesar de estas dificultades, debe resaltarse que la sexualidad y la educación sexual entraron explícitamente al ámbito público y que se pudo disputar a la Iglesia la pretensión de atribuir al Estado un mero rol subsidiario en materia de educación sexual, respecto de la centralidad que debería tener la familia en la tarea educativa de los hijos (Mattio, 2014: 3).

V. Situación de la ESI en La Pampa

a) El marco normativo a nivel provincial

En sentido de decreciente jerarquía normativa pero de mayor grado de reglamentación, especificidad y proximidad con la ciudadanía, se halla la legislación de la provincia de La Pampa. En el contexto local, el artículo 23 de la Constitución provincial (CP) regula el derecho a la educación como dimensión fundamental de todo proyecto social, cultural y económico, caracterizada por los principios de universalidad, calidad, gradualidad, pluralidad, libertad y equidad. El Estado provincial asegura la libertad de enseñar y aprender y establece la obligatoriedad de los tramos del sistema educativo que también lo sean en el ámbito nacional.

18 Al respecto puede verse: Morgade (2016).

Por su parte, el art. 24 de la CP establece las obligaciones que asume el Estado provincial, entre las que se destacan:

a) la gratuidad de la educación pública estatal, con igualdad de oportunidades y posibilidades; b) los recursos presupuestarios que requiera la prestación del servicio educativo; c) un sistema asistencial que asegure el cumplimiento de la educación obligatoria por parte de quienes no posean recursos suficientes; d) apoyo financiero para proseguir estudios en concordancia con las necesidades sociales, a quienes carezcan de recursos económicos suficientes. Podrá impartirse enseñanza religiosa en las escuelas públicas a los alumnos que opten por ella, exclusivamente por los ministros autorizados de los diferentes cultos, con posterioridad a las horas de clase oficial (Art. 24. CP).

Como derivación de la CP se ha dictado la ley 2511 de Educación que garantiza la formación integral en Educación Sexual en el marco de lo establecido en la ley nacional 26150, por lo que las articulaciones allí previstas son parte del marco regulatorio de la ESI en la provincia. También se ha creado el Programa Provincial de Educación Sexual¹⁹ bajo los lineamientos básicos de la Resolución 45/08 del Consejo Federal de Educación.

Cabe señalar la amplia participación que tienen en el plano formal normativo las organizaciones de la sociedad civil y en el caso de nuestra provincia, la Universidad Nacional de La Pampa²⁰, como actores relevantes que mantienen en la agenda política la discusión por más y mejores derechos para las mujeres y para los NNyA.

b) La ESI como respuesta a la formación integral de niñas, niños y jóvenes

En una disertación en la UNLPam se mencionaba:

Las escuelas son lugares donde se producen, practican y elaboran de forma activa las identidades sexuales y las de otro tipo. También intervienen otras ofertas culturales. El estudiantado se “escolariza” como ser sexual y de distinto género, también lo hacemos las y los docentes, y en menor grado otros sectores de la comunidad. (Zurbriggen, 2012)²¹.

19 Disponible en https://sitio.lapampa.edu.ar/repositorio/programas_proyectos/esi/camino_recorrido/La_Educacion_Sexual_Integral_en_las_escuelas_pampeanas.pdf recuperado el 19 de junio de 2016.

20 En el marco de su autonomía universitaria, la Facultad de Ciencias Humanas de la UNLPam creó por Resolución 243/11 la denominada Cátedra Libre Extracurricular de Educación Sexual Integral y Derechos Sexuales y Reproductivos.

21 Disertación en la Jornada “La importancia de los Contenidos de la Educación Sexual Integral en el Nivel de Formación Secundaria y Primaria” organizada por la cátedra Libre y Extracurricular “Educación Sexual Integral y Derechos Sexuales y Reproductivos” de la Facultad de Ciencias Humanas UNLPam. En esta oportunidad Zurbriggen también participó como panelista en la presentación pública de la cátedra en la sede de la FCHUNLPam en la sede de General Pico. Santa Rosa L.P., mayo 2012.

En mayo de 2008, el Consejo Federal de Educación, mediante la Resolución 45/08, confeccionó los lineamientos curriculares para la educación sexual integral para que fueran aplicados tal y como lo establece la ESI.

Los lineamientos establecen los siguientes propósitos:

- Ofrecer oportunidades de ampliar el horizonte cultural desde el cual cada niño, niña o adolescente desarrolla plenamente su subjetividad reconociendo sus derechos y responsabilidades y respetando y reconociendo los derechos y responsabilidades de las otras personas.
- Expresar, reflexionar y valorar las emociones y los sentimientos presentes en las relaciones humanas en relación con la sexualidad, reconociendo, respetando y haciendo respetar los derechos humanos.
- Estimular la apropiación del enfoque de los derechos humanos como orientación para la convivencia social y la integración a la vida institucional y comunitaria, respetando, a la vez, la libertad de enseñanza, en el marco del cumplimiento de los preceptos constitucionales.
- Propiciar el conocimiento del cuerpo humano, brindando información básica sobre la dimensión anatómica y fisiológica de la sexualidad pertinente para cada edad y grupo escolar.
- Promover hábitos de cuidado del cuerpo y promoción de la salud en general y la salud sexual y reproductiva en particular, de acuerdo con la franja etaria de los educandos.
- Promover una educación en valores y actitudes relacionados con la solidaridad, el amor, el respeto a la intimidad propia y ajena, el respeto por la vida y la integridad de las personas y con el desarrollo de actitudes responsables ante la sexualidad.
- Presentar oportunidades para el conocimiento y el respeto de sí mismo/a y de su propio cuerpo, con sus cambios y continuidades tanto en su aspecto físico como en sus necesidades, sus emociones y sentimientos y sus modos de expresión.
- Promover aprendizajes de competencias relacionadas con la prevención de las diversas formas de vulneración de derechos: maltrato infantil, abuso sexual, trata de niños.
- Propiciar aprendizajes basados en el respeto por la diversidad y el rechazo por todas las formas de discriminación.
- Desarrollar competencias para la verbalización de sentimientos, necesidades, emociones, problemas y la resolución de conflictos a través del diálogo. (Res. 45/08).

La primera observación a realizar, sobre todo en cuanto al lenguaje y a su acción performativa, es el hecho de que tanto esta normativa –la

ley nacional 26150— como la ley nacional 26206 de Educación introducen la voz educando/as para hacer notar la relación que se crea entre el educador y la persona que está aprendiendo —y sobre todo aprehendiendo—, haciendo hincapié en el proceso de enseñanza y en el lazo afectivo entre las personas que interactúan en el aprendizaje, cosa que lejos de ser un recurso lingüístico, se relaciona con este poder de la palabra, que queremos destacar.

VI. La implementación de la ESI a nivel provincial

Como mencionamos precedentemente, nuestra provincia adhirió al Programa Nacional sobre Educación Sexual Integral mediante la ley 2511 de Educación, cuyo artículo 13 inc. k) establece los fines y objetivos de la ESI, siendo entonces el Estado Provincial quien garantiza la formación en ESI.

De acuerdo a las actividades propuestas para realizar esta investigación y con el fin de recabar información sobre la aplicación y puesta en marcha de la ESI en este apartado analizaremos las miradas y opiniones de distintos actores involucrados con el cambio social que propone la ESI y observar que más allá de la palabras de le ley existen resistencias y dificultades en la implementación de la ESI.

a) La ESI desde la mirada de una funcionaria

A principios de 2016 pudimos entrevistar a la encargada del Área de Políticas del Cuidado, Educación Sexual y Educación Vial del Ministerio de Educación que depende de la Dirección General de Planeamiento, Evaluación y Control de Gestión de la Subsecretaría de Coordinación del Ministerio de Educación Provincial. La entrevistada explicó que desde el área se trabaja de modo integral y transversal, y desde el año 2013 se han realizado diversas actividades para implementar la ESI: capacitaciones, participaciones de la coordinadora en foros o encuentros de jóvenes.

...desde que se creó el programa, se hicieron jornadas intensivas, cuando nació el programa educación sexual integral el desafío era llegar masivamente a todas las instituciones educativas, como te decía recién el Director General, entonces se organizaron, que esto también va de la mano un poco con la propuesta del programa nacional de Educación Sexual Integral de Nación, entonces era institucionalizar la ESI, y dar a conocer, socializar de que se trataba y allí hubo como dos grandes puertas de acceso si se quiere, una era trabajar con todas las instituciones, con el colectivo de docentes y directivos que venía un representante docente, asistía a las jornadas esas federales, este, "parte de la escuela, parte de la vida", ¿no sé si lo has sentido nombrar, y un director?, de todas las instituciones, de todos los niveles y modalidades, nivel inicial, primario, secundario, adultos, especial, de formación docente, todos... [E1]

Tal como hemos referido en el apartado del debate de la ley nacional 26150, en la entrevista surge la articulación y participación de las familias.

...el otro gran desafío era, la otra puerta de entrada, la familia, trabajar con la familia y trabajar con la comunidad, que todos sepan de que se trataba, que implicaba y que alcances suponía, viste, esta ley, este, vinculada a la creación del programa y también que implicaba trabajar la educación sexual integral en las escuelas, con los alumnos, con la comunidad, con las familias, como trabajar esas cartillas y todos los materiales de Nación, después te voy a hacer un apartado especial con todos los materiales que hay disponibles Nación y bueno la verdad que el desafío estuvo allí primero, en sensibilizar y trabajar ejes y puertas de entrada en la ESI, bueno justamente el gran desafío era trabajar sobre la reflexión, las vivencias, las representaciones que tenía cada uno cada uno sujeto cuando vos decías educación sexual integral, que implicaba y trabajar desde la afectividad, de los vínculos y de la puerta de entrada a la reflexión que era lo más importante... [E1]

En cuanto a delinear las estrategias para la implementación y transversalización de la ESI en las escuelas y en todos los niveles, la funcionaria dice

... hemos colaborado también nosotros desde acá desde el área en los diseños, por eso tengo la garantía de que están, las certezas de que están, como están los criterios y los ámbitos que hemos construido, cuando se presentaron los diseños curriculares... para darte un ejemplo, yo también participé... se participó desde acá, desde el programa de ESI,... digo... siguiendo estas lógicas de construcción en los aportes de los diseños porque es sustantivo y sustancial, esto hace a la diferencia, eh... en cómo lo pensás, en como lo acompañas, se le compartió a las profes por ejemplo de sociología, de sociología y ...del área de sociales, en las mesas de trabajo con diseño, y allí participamos de una secuencia didáctica para planteársela y proponérsela, abierta por supuesto pero en fin, se trabajó desde la perspectiva de género ahora que me estoy acordando, digo ahí están las cuestiones novedosas para pensarlas, para resignificarlas, y para seguir trabajándolo, pero creo que ahí tenemos que apostar...[E1]

Esta funcionaria expresó que se había incluido la ESI en los diseños, que estos sirven como una guía para los docentes sobre cuales contenidos tienen que dar pero no deben apegarse a ellos obligatoriamente. Manifiesta que se aplica la ESI de manera transversal en todos los años y niveles educativos y agrega que:

...hoy por hoy 2016 yo te puedo decir que hay un camino recorrido y miro así digo el mapa de La Pampa y te puedo decir cómo estamos en todos los niveles y modalidades, se está implementando, hay que seguir, hay que continuar fortaleciendo lo que es lo de los diseños curriculares que ahí vamos a apuntar, a afianzar...digamos. Hay mucha experiencia que se viene situando por suerte y afortunadamente desde la perspectiva

curricular, desde género, desde las fechas del calendario escolar, que es otra cosa muy importante, año a año por suerte, afortunadamente... este [año] por resolución del Ministerio... las fechas que se estipulan para trabajar en el año escolar, hay muchas fechas que atraviesan las políticas del cuidado y lo más rico es como las vas conjugando, no para trabajarlas ese día, la semana, los derechos, sino realizamos un proyecto institucional, lo estás trabajando con tu materia y ...la comunidad o la institución decide o en un parlamento, como pasó el año pasado... se socializan las acciones institucionales, son las voces de los chicos, o la de los papas... cinco ...diez, los que vayan o los que asistan, pero están y es lo más representativo, me parece a mí... [E1].

De la entrevista surge la complejidad de la implementación de la ESI, los actores que participan, las problemáticas que se enmarcan y las acciones que pueden llevarse a cabo en los distintos niveles educativos y modalidades.

A pesar de que la funcionaria menciona la articulación con instituciones como el INADI o con organismos como el Consejo Provincial de la Mujer y expresamente habla de la perspectiva de género, existe una contradicción que funda en cierta medida los razonamientos ya que en varias partes de la entrevista, surgen ideas que remiten al modelo de educación sexual biologista, moralizante, basado en el paradigma biomédico y que focaliza en las buenas prácticas sexuales, y sabemos que las 'buenas prácticas sexuales' tienen que ver con un modelo binario heterosexual de entender el ejercicio de la sexualidad. Más adelante nos dice

...muchos son los proyectos que fortalecen el eje de la escuela lo importante es que cobra sentido y cuál es la centralidad, porque yo te puedo decir... que se yo... [el] género para tal lado, y me puede decir no, me preocupa trabajar esta chica que está embarazada y yo digo no es la chica que está embarazada acá hay que ir a una lógica de maternidad y paternidad de los jóvenes y como garantizo la continuidad de la trayectoria escolar de esta alumna en esta situación, eh? digo... anticiparnos a la situación de vulneración de derechos, ahí es donde yo camino... ¿Qué te preocupa?... porque a veces pareciera que las situaciones irrumpen y ahí ya tenemos que hacer todo lo de ESI, no, no... prioricemos el qué y el cómo ...tiene que ver con lo que a vos te preocupa como prioridad institucional...[E1]

De las palabras de la funcionaria se desprende que dentro de las características del modelo tradicional, la educación sexual tiene un fuerte contenido heterosexual y reproductivo cuyas responsabilidades siguen recayendo en las jóvenes.

...esto que te digo... el sentido de realidad en las escuelas, como va transitando, como se va construyendo y qué nos queda como desafío y las temáticas sí, bueno... tengo una nena embarazada...no se ha logrado instalar esto de situaciones en contexto y mirando la trayectoria escolar, mirando el derecho a la educación, mirando esta mamá. ¿Cómo

efectivizamos una trayectoria para acompañarla?... digo... hay un montón de cuestiones que organizar y por suerte, yo digo... con la ley de educación nacional y con las políticas de acompañamiento se pueden pensar, las podemos pensar flexiblemente en otros tiempos en otros espacios y momentos de organización, pero a veces qué sé yo... un tratamiento flexible sería esto sobre una lógica institucional...¿por qué digo?... en el tiempo que le ayudan a la adolescente o a la joven a cuidar a su bebé en la casa o el tiempo también de que ella dispone en la escuela... ¿cómo organiza la escuela una trayectoria flexible para acompañar en las materias de educación secundaria?... digo... es toda una lógica institucional este que se organiza en función de esta situación...[E1].

Haciendo un balance de la información que nos provee la entrevistada, si bien existe la voluntad de aplicar la ESI transversalmente en los niveles y modalidades y se han realizado capacitaciones durante los últimos años en distintos lugares de la provincia tratando de llegar a todas las docentes, localidades y escuelas, no queda en claro que haya estrategias definidas para cantidad de problemas que son recurrentes: qué hacer con las familias y en su caso cómo y para qué participan y se las convoca; qué hacer con el embarazo adolescente y cómo revertir la lógica de responsabilidad que sigue pesando sobre las adolescentes, cómo revertir el modelo binario sexo/género, ya que en ningún momento se plantea la diversidad sexual en la escuela como un fenómeno social presente.

Por otra parte, queda claro que la escuela está sometida a múltiples lógicas y exigencias así como también que las prácticas educativas son prácticas sociales complejas. El hecho de que la entrevistada hable de las capacitaciones sobre cuidados, educación vial, educación sexual, sobre reanimación cardio-pulmonar (RCP), que la única mención al cuerpo sea para referenciar una capacitación a profesores de educación física, nos plantea la realidad de una institución compleja y es muy probable que esté indicando que los actores implicados resisten la ESI y un modelo diverso de sexualidad aunque esté presente en la retórica.

Resulta interesante confrontar los puntos de vista de la funcionaria y los que según ella son logros de la implementación de la ESI con la palabra de otros actores directamente involucrados del sistema educativo.

b) Los educandos y sus experiencias con la ESI ²²

Siguiendo con la línea del análisis de las palabras y su utilización, se realizaron encuestas a alumnos de 4º año del nuevo secundario y de 1º año modalidad jurídica del EPJA, de tres cohortes diferentes (2013, 2014 y 2015), en las que se indagó sobre la manera que percibían a la ESI. La

²² Por una cuestión de espacio no podemos explayarnos sobre lo que opinan y hacen y como se presentan la ESI todos los actores involucrados. Solo hemos tomado en consideración de análisis el nivel del organismo encargado de la implementación de la ESI, los alumnos de dos establecimientos públicos, dos directivos y dos docentes a quienes hemos entrevistado

encuesta anónima se desarrolló en 5 preguntas, las que debían de responder en un lapso de 15 minutos.

Como resultados preliminares, se pudo observar que de un universo de 170 educandos, de entre 15 y 17 años (4º año nuevo secundario) y de entre 18 y 43 años (1º año modalidad jurídica EPJA), el 30% de ellos ha hablado alguna vez con sus padres, docentes, sobre sexualidad; en cambio el 45% ha recurrido a internet para investigar sobre el tema y un 25% no ha necesitado información.

Como dato revelador, se pudo establecer que los educandos relacionan el tema de la sexualidad exclusivamente con la materia Biología en la escuela, y un 55% de ese universo contestó que la educación sexual se relacionaba con la prevención de embarazos no deseados y con los métodos anticonceptivos un 12%, siendo que los encuestados relacionan la educación sexual con las enfermedades de transmisión sexual en un 33% de los casos. El aborto fue la temática que más se solicitó para trabajar en clase como parte de la formación en ESI, siendo que también surgió entre sus intereses el cambio de sexo y la homosexualidad. Por último es importante destacar que un 75% del universo estudiado no sabía que significaba la sigla ESI, cuestión que hace rever la aplicación efectiva de ley en las aulas, si los educandos no pueden identificar la sigla y si la identifican la relacionan con exclusividad a la materia Biología. Se debe aclarar que la encuesta fue realizada en una escuela secundaria, de la localidad de Toay, y en una escuela nocturna de la localidad de Santa Rosa, por lo que no se pretende obtener una estadística oficial al respecto, pero si poder obtener una referencia (aunque acotada) sobre la aplicación y puesta en marcha del plan integral que nos encomienda la norma. Esta encuesta nos permitió observar cómo en los procesos vitales de la adolescencia y juventud la sexualidad está ajustada, enlazada al modelo de enseñanza de la educación sexual reproductor/higienista, debido a que la reflexión más acabada que los encuestados tuvieron sobre educación sexual fueron los métodos de anticoncepción, el embarazo no deseado y las enfermedades de transmisión sexual, siempre identificando la temática con la materia Biología.

En términos de relaciones de género y sexualidades, la educación formal enseña y reproduce estereotipos de género también desde las normas de vestimenta y apariencia aceptables y no aceptables para los NNyA, el uso del cuerpo en clase y en los recreos, etc., haciendo que los sujetos se formen desde esta norma mientras reciben un mensaje contradictorio respecto de lo que sucede con el género femenino, a diferencia de lo que sucede con el masculino.

c) Los docentes y directivos y su experiencia con la ESI

Respecto de los encargados por la norma legal de enseñar la ESI a los educandos, realizamos entrevistas semi-estructuradas a una directora

de escuela secundaria [E2], un director de escuela nocturna [E3], una profesora de Biología [E4] y una profesora de Lengua [E5].

La directora de la escuela secundaria diurna nos transmitió sus preocupaciones respecto a la interpelación que genera en los chicos la norma, por el solo hecho de ser tal.

... Es muy difícil hay veces, eh... contener a los chicos en la escuela, no sé cómo explicarte, ellos saben sus derechos, por ejemplo, en una oportunidad uno de los chicos de 5º año vino a las 7:00 de la mañana de un lunes con el pelo verde, y la preceptora le explicó que no podía entrar así a la escuela, y que venga por favor al otro día con sus padres. Al otro día vino con la mamá y cuando nos sentamos a hablar el chico me dijo que no le parecía justo que no le dejen entrar ya que esa misma semana una compañera apareció en el curso con reflejos"... "el pibe me dejó sin palabras, porque en realidad el planteo era lógico [E2].

También resaltó que si bien existieron capacitaciones desde Nación y desde Provincia en realidad no sabe si hay datos oficiales sobre la aplicación de la ESI. Agregó que la ley le parece buena, es una herramienta y que "... la escuela está abierta para cualquier tarea, taller, jornada que se proponga, por ahí no dan los tiempos, habría que hacerlo pero siempre hay otros apuros..." [E2]. Por último, la directora expresó que los docentes que:

...tienen todo el apoyo desde la escuela, no me ha pasado pero se de personas que han planteado 'mira, esto yo no lo puedo dar', en este caso si sucediera aquí, vería como consultarlo con la coordinadora para abordar el problema, sé que se puede solucionar, me gustaría que me lo digan si sucede, está bueno para plantearlo en una jornada como actividad, pienso que en ese caso debe de intervenir la asesora pedagógica... [E2].

Por su parte, el director de la escuela nocturna [E3] resaltó las dificultades incorporar la ESI en la educación de adultos, ya que este tipo de educando viene con otra perspectiva a la escuela

... el fin último del adulto es terminar el secundario, por ahí no tiene la avidez del más chico por conocer sobre esas temáticas ya que trae una historia de vida mucho más cargada, digo... está la ley y hay que cumplirla pero es difícil incorporar el contenido, acá los pibes vienen de trabajar todo el día, cansados, no sé cómo explicarte... siento que se soslayó la cuestión para la escuela nocturna, un poco por lo que te digo... que son más grandes, y un poco también porque recién el año pasado creo, si, o el anterior salieron los cuadernillos de nación para adultos, acá los mandaron, pero bueno, están ahí en la biblioteca... [E3].

Esta cuestión confronta la información obtenida de la funcionaria del Ministerio de Educación [E1] respecto de que la ESI se estaba aplicando en todas las modalidades y niveles de la educación, cuestión que por lo que expresa este director no es así en la realidad de todas las instituciones.

Ahora bien, la profesora de Biología [E4] nos manifestó que asistió a las capacitaciones que se habían realizado en 2012, mostró interés en la cuestión y agregó

... para mí la ley es una avance y una garantía también, me refiero a que puedo dar la educación sexual tranquila, una vez vino un padre y me dijo que era una pervertida, que no sabía lo que le estaba enseñando a su hija, resulta ser que una de mis alumnas fue un viernes a la casa de los abuelos y le preguntó que era un pene, el abuelo en medio del almuerzo se horrorizó y por eso el padre apareció el lunes en la escuela, yo estoy tranquila porque la ley existe... [E4].

Respecto de las capacitaciones esta profesora de Biología expresó que se dieron capacitaciones y formaciones y que: “... hay profes que no saben, hay otros que no quieren saber... yo creo que el tema está instalado, los chicos preguntan, quieren saber, les interesa, es la edad...”.

La otra docente entrevistada [E5] da la materia de Lengua, manifestó que: “...hay veces que no sé cómo incluirlo, como bajárselo a los chicos, nos faltan las herramientas, sí... está la ley pero ¿cómo se hace?... los cuadernillos no son para cada materia...”. Asimismo agregó que: “... en general en las escuelas en las que trabajo el plan lo manejan las profesoras de biología. A veces se charla en otras materias, pero es excepcional”.

En referencia a los temas que le interesan a los educandos expuso que el embarazo adolescente es una cuestión que interesa más a las mujeres. Así comenta que: “... creo que es porque luego ellas se van a hacer cargo, pasa acá en la escuela...ves cómo después de tenerlo no vuelven, o si vuelven se les hace muy difícil...”.

Es importante señalar que estas reflexiones expresan la distancia que existe entre las normas formales y realidad de la ESI en las aulas. A pesar de las capacitaciones, los docentes aún no saben cómo incorporar la ESI en las prácticas áulicas y que en muchas oportunidades se da por sentado que se hace desde Biología, con lo cual se consolida el modelo que la ley procura dejar atrás. También los relatos dan cuenta de las resistencias que perduran desde las familias aunque es alentador que se vea a la ley como una herramienta que avala las prácticas de los profesores y cuáles son los principales problemas personales o sociales que se supone la ESI viene a solucionar. No surge expresamente que los entrevistados, sobre todo la funcionaria del Ministerio de Educación vinculen de algún modo la ESI con discapacidad y salud mental.

VII. Palabras finales

Hemos mencionado en el capítulo las normas más importantes que componen el marco regulatorio de la ESI y procurado dar cuenta de las tensiones que existen entre las disposiciones legales formales y un contexto social dinámico y complejo en el cual se desenvuelven las prácticas

educativas. Los principales contenidos formales de la ley nacional 26150, su espíritu igualitario y respetuoso de la diversidad aún no está plenamente institucionalizado ni en lo social ni en las instituciones educativas.

La introducción del enfoque de derechos en la educación, la consideración de los N/NyA como sujetos que progresivamente se van convirtiendo en seres autónomos y responsables se halla en contradicción con las prácticas escolares aunque el discurso oficial y de los adultos parezca más permeado por nuevas lógicas. Aún hay que seguir trabajando para que frases, gestos, ideas, acciones, pensamientos, mensajes que reflejan el discurso patriarcal que proviene de la familia, la escuela, los medios de comunicación, la publicidad y la religión trastoquen en prácticas y retóricas más sensibles a la igualdad y no discriminación, a la inclusión de modelos diversos de vivir la sexualidad y construir la identidad.

Si bien la ley constituyó un avance y definitivamente volvió público lo que era personal, íntimo y familiar; los progresos no son evidentes ni al menos en el recorte temporal y espacial que hemos efectuado para esta investigación teniendo en cuenta lo que nos dicen los distintos actores consultados.

Persiste un discurso -que aun disimulando- oculta las diversas formas de expresar y vivir la sexualidad, estableciendo cánones sobre lo que está bien (normal) y lo que está mal (anormal). Con esto queremos hacer referencia a una estructura discursiva que tiende a recrear una sociedad sujeta por el dominio masculino (patriarcal) donde lo considerado "normal" son las relaciones hombre-mujer con un fin meramente reproductivo

Se requiere deconstruir estos estereotipos sexuales para avanzar en el campo de la aplicación de la ESI y a diez años de su sanción corresponde tomar la ley 26150 como una herramienta de fundamental importancia, desde un abordaje que trascienda los compartimentos disciplinares, que promueva un ejercicio pleno y responsable de la sexualidad en todos sus aspectos desde un enfoque de derechos humanos con perspectiva de género. Tanto las leyes nacionales como las provinciales comprometen al Estado a garantizar los derechos, como a los diferentes sujetos sociales a aprender y apropiarse del ejercicio de estos derechos.

En ese sentido, estamos convencidas que uno de los espacios sociales imprescindibles para la construcción de una agenda de derechos es la propia escuela. Se deben generar prácticas escolares que posibiliten el ejercicio pleno de los derechos sexuales y reproductivos, avanzando así una mayor autonomía de las personas en las decisiones acerca de su sexualidad, géneros, y en lo concerniente a la reproducción.

Pensamos que para revertir estas limitaciones y resistencias se debe encarar un proyecto colectivo dirigido hacia una "justicia de género" (Fraser, 1996), entendida como el reconocimiento y la redistribución de

saberes y poderes sobre el propio cuerpo y el cuerpo de los/as otros/as, ya sean niños/as, adolescentes, jóvenes, reconocimiento y redistribución que sin dudas impactarán en una mejora sustancial en el ejercicio de los derechos y en las condiciones de vida de los sujetos afectados.

VIII. Bibliografía

- Araya Umaña, S. (2001). La equidad de género y en la educación. En *Revista La Ventana*, NÚM. 13, pp. 159-179.
- Bonan, C. (2003). *Derechos sexuales y reproductivos, reflexividad y transformaciones de la modernidad contemporánea*. Brasil: Instituto Fernandes Figueira, FIOCRUZ.
- Bonder, G. (1994). Ponencia presentada en el *I Encuentro Nacional de Programas Universitarios de Estudios de la Mujer*, Buenos Aires: PRIOM, Ministerio de Cultura y Educación.
- Di Liscia, M. H. B. (2013). Identidades y Prácticas en conflicto. El Programa Nacional de Educación Sexual Integral de Argentina. En *La manzana de la Discordia*, Enero – Junio 2013, Vol. 8, No. 1:67-69.
- Fraser, N. (1996). Redistribución y reconocimiento: hacia una visión integrada de la justicia de género. En *Revista Internacional de Filosofía y política* N 8, Universidad Autónoma de Madrid.
- Mattio, E. (2014). Educación sexual y ética de la singularidad: algunos desafíos y perplejidades. En *Cuadernos de Educación*, Año XII – N° 12 – noviembre, pp. 1-12. Recuperado de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/Cuadernos/article/viewFile/9207/10254>. Consulta el 19 de junio de 2016.
- Morgade, G. (comp). (2011). *Toda educación es sexual: hacia una educación sexuada justa*. Buenos Aires: La Crujía Ediciones.
- Morgade, G. (2012). *Aprender a ser mujer, aprender a ser varón: relaciones de género y educación. Esbozo de un programa de acción*. Buenos Aires: Noveduc.
- Morgade, G. (coord.) (2016). *Educación sexual con perspectiva de género. La lupa de la ESI en el aula*. Rosario: Homo Sapiens.
- Surin, A. y Zaikoski Biscay, D. (2015). Aportes desde lo formal normativo a las articulaciones entre las leyes de violencia de género y educación sexual en La Pampa. En *La Aljaba, segunda época, Revista de Estudios de la Mujer*. Vol XIX, 2015, pp.77-98.
- Zurbriggen, R. (2012). Notas inconclusas para pensar una educación sexual “otra”: estirar los límites de nuestros pensamientos. Presentado en la Jornada *La importancia de los Contenidos de la Educación Sexual Integral en el Nivel de Formación Secundaria y Primaria*. Conferencia FCH-UNLPam Mayo, Santa Rosa L.P.

CAPÍTULO

VI

Cuando las mujeres no son escuchadas en sus decisiones para interrumpir un embarazo. Los derechos sexuales en debate

Alejandra Érica Montaña

I. Introducción

La intención de este capítulo es presentar las condiciones de desigualdad y vulnerabilidad a los derechos sexuales y reproductivos (DDSSyRR) que viven las mujeres de sectores menos favorecidos al momento de decidir la interrupción del embarazo. En la Argentina, más de 500 mil mujeres abortan por año en el circuito clandestino y según datos del Ministerio de Salud de la Nación en el año 2012, 33 mujeres murieron a causa de abortos inseguros. La lucha de los movimientos feministas en la Argentina por alcanzar una legislación sobre la despenalización del aborto lleva varios años sin obtener un resultado favorable; se cuenta con varios proyectos de ley en la Cámara de Diputados/as que no están siendo debatidos en las comisiones legislativas. Las mujeres viven diferentes situaciones de violencia cuando plantean interrumpir un embarazo y no cuentan con los medios económicos, sociales y asistenciales para concretarlo, son juzgadas en varios espacios familiares e institucionales. A través de sus relatos conoceremos el recorrido que muchas mujeres transitan para interrumpir un embarazo usando Misoprostol¹, como acceden a la información, el asesoramiento específico y posterior acompañamiento. Se utiliza una metodología cualitativa con entrevistas en profundidad a mujeres de diferentes edades en condición de pobreza en ciudad de Santa Rosa, La Pampa.²

Desde hace varios años la Argentina, cuenta con legislaciones que, si bien en su espíritu parecen contar con la perspectiva de género, al momento de generar políticas públicas y su posterior aplicación esto no se ve reflejado. Se parte de analizar la historia de mujeres de sectores empobrecidos, donde las desigualdades existentes por su doble condición de mujeres y pobres están presentes todo el tiempo, estas mujeres muestran con su recorrido la sucesión de prácticas patriarcales institucionales que

1 El misoprostol es un análogo de la prostaglandina E1. Provoca contracciones del músculo liso del útero, estimula la maduración cervical y aumenta el tono uterino, la dosis más efectiva e inocua varía de acuerdo a cada trimestre del embarazo. Inicialmente, este medicamento fue ideado y comercializado para el tratamiento de la gastropatía por AINES, pero en la actualidad es aceptado y utilizado ampliamente para otras indicaciones. La OMS (2005) incluyó al misoprostol en su lista de medicamentos esenciales, por haberse demostrado su eficacia y perfil de seguridad para el tratamiento del aborto incompleto y del aborto espontáneo.

2 Este artículo se enmarca en el proyecto de investigación dirigido por la Dra. María Herminia Di Liscia directora del Instituto Interdisciplinario de Estudios de la Mujer, FCH-UNLPam (período 2013-2015)

vulneran sus derechos sexuales y derechos reproductivos, al momento de pedir en el ámbito de salud pública la interrupción de un embarazo, y cómo es el tortuoso y fragmentado recorrido del acceso al derecho a decidir sobre su propio cuerpo.

Tal como plantea Grassi (2004) a través de las políticas sociales, el Estado está presente en el proceso social constitutivo de una sociedad, en esta compleja relación los pedidos de las mujeres son invisibilizados e ignorados por quienes tendrían que garantizarlos. En las instancias declarativas se sugiere que el interés está en achicar la brecha de desigualdad y cuál es el papel del Estado para forjar instancias de accesibilidad para las mujeres a las prácticas seguras de salud y no la reproducción de la inequidad social, jurídica y económica. Encontramos varios puntos de tensión, uno de ellos es identificar cómo esta forma de comprender las políticas públicas de manera restrictiva impacta en la vida de las mujeres violentándolas y ejerciendo el control social, normativo y de creencias sobre sus cuerpos.

Este trabajo se organiza desde dos ejes, uno de ellos desde la ley nacional 26485 y el segundo desde la ley nacional 25673 por la que se crea el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable. Se busca exponer la presencia de una mirada taxativa de los DDSSyRR para pensar en la autonomía de las mujeres cuando piden interrumpir un embarazo.

Los relatos de las mujeres cobran relevancia en su condición de fuentes orales que permiten acceder a un caudal de saberes que de otra manera sería imposible conocer. Si bien en los ámbitos de la investigación continúa abierta la discusión sobre el valor metodológico acerca de la aplicación de este enfoque, para este trabajo elegimos analizar desde una perspectiva de los estudios de género los relatos de vida de María (32 años) y Alejandra (25 años) privilegiando las voces de estas mujeres que nos interrogan cuando muestran que en los espacios institucionales la asimilación de la mujer a la maternidad, en palabras de Fernandez (2010), permanece intacta.

Retomando la concepción de oralidad, de narrativa como medio de acceder a los relatos, estos se refieren a momentos de la historia que las personas deciden compartir y se define por las motivaciones de quien investiga. Para Mallimaci y Giménez Béliveau “esta manera de comprender la historia de vida nos permite descubrir lo cotidiano, las prácticas de vida abandonadas o ignoradas por las miradas dominantes, la historia de y desde los de abajo” (2006:79).

Trabajar en la línea interpretativa nos permite una visión del mundo social que revaloriza la palabra, las relaciones empáticas, el saber vivido de estas mujeres. Con esta selección no se busca representatividad y nos ubicamos en una lógica de investigación cualitativa.

II. ¿Un tema de violencia de género?

Desde el año 2009, se cuenta en nuestro país con la ley nacional 26485 que introduce un concepto de violencia amplio e identifica la asimetría de poder que se pone de manifiesto en las relaciones familiares e institucionales.

Contar con un marco legislativo con perspectiva de género, en un país que transita un poco más de 30 años de democracia, lleva a poner en claro que estos avances se deben a las mujeres feministas que, a través de su militancia en los movimientos, trabajaron y lo siguen haciendo de mantener activa para ubicar la perspectiva de género en la agenda pública. Con la sanción de normas legales no alcanza, el feminismo entiende que instalar la ciudadanía de las mujeres es trabajar en una construcción política permanente, cuestión que se retoma más adelante.

En el año 2005, en Argentina se formó la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal, Seguro y Gratuito, que constituye una estrategia que idearon las mujeres y las organizaciones militantes para visibilizar los DDSSyRR en clave de ciudadanía de las mujeres sin distinción de clase³. La presencia de la campaña permitió instalar socialmente el debate de la realidad del aborto en el país y en Latinoamérica, lo que significa dar cuenta de la vigencia del circuito clandestino y la urgencia de bajar las cifras de muertes de mujeres gestante o complicaciones obstétricas en mujeres pobres que acceden a prácticas inseguras.

El tratamiento del tema del aborto continúa siendo controvertido, enfrenta argumentaciones de diferentes calibres arraigadas a cuestiones legales, religiosas, morales, éticas, médicas, sociales y culturales que enturbian los debates confundiendo el análisis de los derechos de las mujeres en clave de derecho a decidir y elegir.

La campaña elaboró un lema que lleva adelante desde entonces hasta la fecha: *“Educación sexual para decidir, anticonceptivos para no abortar, y aborto legal para no morir”*. Este lema refleja un estatus reflexivo, una jerarquía de las prácticas seguras, en su síntesis caracteriza las prioridades centradas en la capacidad de mujeres y varones para ejercer una sexualidad plena sin riesgos.

3 La Campaña Nacional por el Derecho al Aborto, Legal, Seguro y Gratuito, es una articulación federal y plural inserta en una larga tradición de luchas feministas por los derechos de las mujeres. Es deudora de una vasta experiencia que buscó enlazar esfuerzos en la lucha por el aborto legal en Argentina. Sus simientes más directas se ubican en los Encuentros Nacionales de Mujeres (ENM) que desde 1986 se realizan anualmente en Argentina. La Campaña, como apuesta a una alianza pluridiversa, se convierte en un acontecimiento que hace emerger otros posibles, abre un proceso imprevisible y arriesgado en la lucha por el derecho al aborto legal en Argentina. (extraído de la solapa de tapa del libro “El aborto como derechos de las mujeres Otra historia es posible” Campaña Nacional por el Derecho al Aborto, Legal, Seguro y Gratuito Ruth Zubriggen y Claudia Anzorena (Comps. 1ª. ed. Bs. As.: Herramientas 2013).

Maffía (2007a) plantea que con el correr de los años las mujeres aprendieron a participar en el debate de aquellas medidas legales y políticas que nos afectan o nos restringen nuestras libertades ciudadanas, pero muchas veces nos faltan herramientas para participar con eficacia en esas discusiones, o incluso para tomar posiciones personales claras en problemas complejos.

El movimiento de mujeres de La Pampa, lugar donde se lleva adelante esta investigación, participa desde su inicio de manera activa en la campaña. En la provincia, el grupo actualiza su lucha de acuerdo a los avances y retrocesos en la adquisición de derechos⁴. Así se forma el *Foro Pampeano por el Aborto Legal, Seguro y Gratuito* que lleva adelante la tarea de edificar una posición clara acerca del tema del aborto, sin restricciones y con argumentos cada vez más firmes sobre porque, despenalizar el aborto es una cuestión de autonomía y no solo de salud pública.

La inclusión de la perspectiva de género en legislaciones que abordan temas vinculados a entrever las desigualdades que viven las mujeres, permite identificar la ancestral función tutelar del Estado sobre la vida social, económica, sexual, educativa, laboral, corporal, jurídica y cultural de las mujeres. Este tutelaje se refleja en la elaboración y posterior ejecución de políticas públicas que vulneran sus derechos. Sin embargo, hay un planteo de problematización de las demandas políticas femeninas y su proceso de cristalización es muy lento. En relación a la aplicación de ley nacional 26485, la provincia de La Pampa concretó su adhesión a través de la ley 2550 que entró en vigencia en el año 2010.

El artículo 6 de la ley nacional 26485 habla de las modalidades, se refiere a ellas cómo:

...las formas en que se manifiestan los distintos tipos de violencia contralas mujeres en los diferentes ámbitos, entre las que incluye:...

b) Violencia institucional contra las mujeres: aquella realizada por las/los funcionarias/os, profesionales, personal y agentes pertenecientes a cualquier órgano, ente o institución pública, que tenga como fin retardar, obstaculizar o impedir que las mujeres tengan acceso a las políticas públicas y ejerzan los derechos previstos en esta ley. Quedan comprendidas, además, las que se ejercen en los partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales, deportivas y de la sociedad civil;...d) Violencia contra la libertad reproductiva: aquella

4 En noviembre del año 2007, la cámara de diputados de la provincia de La Pampa trató y aprobó la ley 2394 (protocolización de abortos no punibles), por más de los dos tercios de la Legislatura y en cuya redacción estuvieron directamente involucradas las integrantes del movimiento feminista local. En el mes de diciembre del mismo año se produce un cambio de autoridades, asume el nuevo gobernador responsable del poder ejecutivo quien no ratifica la ley, sino que la veta. Esta acción moviliza a las mujeres del movimiento quienes impulsan y forman el Foro Pampeano NO al Veto. Son mujeres que dicen NO y desatan un proceso político. Véase: Las mujeres dicen "NO". El Foro Pampeano No al Veto como expresión ciudadana. Di Liscia y Montaña (2008) y Di Liscia (2008 y 2009) Instituto Interdisciplinario de Estudios de la Mujer - FCH-UNLPam

que vulnere el derecho de las mujeres a decidir libre y responsablemente el número de embarazos o el intervalo entre los nacimientos, de conformidad con la Ley 25.673 de Creación del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable;...e) Violencia obstétrica: aquella que ejerce el personal de salud sobre el cuerpo y los procesos reproductivos de las mujeres, expresada en un trato deshumanizado, un abuso de medicalización y patologización de los procesos naturales, de conformidad con la Ley 25.929 (Art. 6).

Como puede verse la ley nacional 26485 incorpora otras violencias naturalizadas por la habitualidad de las prácticas y legitimadas en palabras de Kabeer (2006) por la ceguera institucional, que hasta el momento estaban sin contexto legal. Un punto novedoso se presenta cuando la ley diferencia entre la forma de ejercer violencia y el espacio o lugar donde la violencia es ejercida. Con esta distinción, tendría que poder desmitificarse que la violencia de género es un acto de instancia privada, que el espacio público y/o el espacio privado son mucho más que la calle y/o el dormitorio. La norma viene a cuestionar improntas ancestrales que desordena un orden patriarcal establecido acerca de las relaciones entre las mujeres y el Estado en términos de desigualdad.

Se acuerda con Di Liscia cuando plantea que

Se lleva a cabo una enunciación que expone un litigio y argumentos que alborotan y desquician los espacios y funciones prescriptos por la sociedad. La verdadera política permite entonces, la irrupción de otras partes de la comunidad, es decir, “la parte de [las] que no tienen parte (2012:67).

La ley nacional 26485 tiene el propósito de constituirse en el instrumento directivo de las políticas públicas a nivel nacional, provincial y local para trabajar en pos de prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres.

III. Las ventajas que conlleva la ley nacional 26485

Chaher y Santoro (S/f) de Artemisa⁵ en un minucioso documento para Naciones Unidas sobre la ley nacional 26485 y su reglamentación remarcan ejes de análisis de los que solo destacaremos las consideraciones acerca de los artículos e incisos seleccionados para analizar nuestros casos. En dicho documento, las autoras dicen que esta ley: “significa un avance cualitativo en relación a legislaciones anteriores, que considera la violencia contra las mujeres como parte de la violencia familiar. Esta

⁵ Artemisa Noticias (www.artemisanoticias.com.ar) es un portal periodístico de noticias con enfoque de género que promueve la equidad entre mujeres y varones, que surge como una Asociación Civil Artemisa Comunicación sin fines de lucro que fomenta la igualdad entre mujeres y varones desde la comunicación. Surgió el 6 de julio del 2005 y permaneció activa durante 7 años.

ley busca, no solamente erradicar la violencia contra las mujeres sino también las causas que la generan”. Echan luz desde los siguientes 4 ejes:

a) Puntos relevantes de la norma:

- Establece que se asignen partidas presupuestarias para su cumplimiento.
- Consagra y reivindica de manera especial el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia y sin discriminaciones en todos los órdenes de la vida.
- Recoge recomendaciones de convenciones internacionales y de expertas consultadas en el país.
- Reconoce la violencia de género en sus diversas formas: física, sexual, simbólica y agrega la violencia económica y patrimonial y psicológica. No solo para el ámbito doméstico, también en los organismos públicos, los partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales, deportivas y de la sociedad civil, y también en los servicios de obstetricia, a través de un trato deshumanizado o por un abuso de medicalización en el marco de un parto, por ejemplo.
- Incluye, además, la violencia que atente contra la libertad reproductiva, que vulnere el derecho de las mujeres a decidir libre y responsablemente el número de embarazos o el intervalo entre los nacimientos.

b) La norma se caracteriza por ser de orden público:

- Prevaler sobre cualquier acuerdo de la voluntad de las personas sujetas a ellas. Deben cumplirse aun cuando las partes contratantes crean preferible otra regulación de sus relaciones jurídicas.
- Marco normativo general de derechos humanos con enfoque de género.
- La ley contextualiza la violencia en clave de derechos humanos y la incluye como parte de las políticas públicas integrales con enfoque de género, desde una dimensión jurídica, política, social y cultural de las mujeres y el reconocimiento de sus derechos ciudadanos.
- Entre los derechos protegidos por la ley también se incluyen los relativos a las niñas y adolescentes.
- La Ley garantiza de manera general todos los derechos reconocidos en las convenciones internacionales⁶ a las que la Argentina ha ratificado oportunamente.

⁶ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos de los Niños y la Ley nacional 26061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

- Consagra y reivindica de manera especial el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia y sin discriminaciones en todos los órdenes de la vida; el respeto a su dignidad, la salud, educación y seguridad personal; la información y a decidir sobre sus derechos reproductivos; el acceso a la justicia y recibir una asistencia integral y oportuna cuando padezcan cualquier tipo de violencia.

c) Los preceptos rectores de la ley nacional 26485

- Claridad sobre la responsabilidad de los tres poderes del Estado, nacional o provincial, que deben adoptar las medidas necesarias para la protección y vigencia de los derecho que define, y de ratificar en cada una de sus actuaciones el respeto irrestricto del derecho constitucional de la igualdad entre mujeres y varones.
- Las obligaciones a los distintos poderes del Estado que surgen de la Ley buscan dar soluciones tanto a las consecuencias como a las causas de la violencia.
- Se debe garantizar la eliminación de la discriminación y las relaciones de poder desiguales entre varones y mujeres; y el principio de transversalidad en el dictado y en la ejecución de las normativas y en la disposición de los recursos presupuestarios,

d) La ley establece:

- La obligatoriedad de desarrollar, articular y coordinar políticas públicas interinstitucionales.
- La existencia y disponibilidad de recursos económicos que permitan el cumplimiento de los objetivos de la ley.
- La confidencialidad y el respeto a la intimidad de la información brindada por la víctima en ocasión de su asistencia.

El contenido formal de la legislación tiene el potencial de satisfacer los requerimientos de los movimientos de mujeres, sin embargo las cuestiones reales de las mujeres no se solucionan solamente con más legislación, sino que representa una nueva etapa de visibilizar los derechos acerca de los cuales se legisla.

En tal sentido, para Zaikoski

Los temas de la agenda con perspectiva de género están vinculados con políticas que tomen conciencia de la desigualdad de las mujeres; que otorguen apoyos a su búsqueda de autonomía o que ratifiquen un compromiso con el cambio y mejora de su estatus social. La legislación con perspectiva de género enfrenta el desafío de revertir las inequidades y discriminaciones que sufren las mujeres en todos los ámbitos de la vida social (2012:87).

Siguiendo a la autora se está ante la urgencia de revisar las prácticas institucionales que obstaculizan la accesibilidad reproduciendo las desigualdades, entre ellas la de clase. En ese sentido, en el apartado que sigue se reproduce la voz de dos mujeres entrevistadas que llegaron a la

consulta en el sistema de salud público de la provincia, testimonios que reflejan las articulaciones de género y clase.

IV. La voz y la experiencia de las mujeres en la búsqueda del ejercicio de sus derechos.

Como se anticipó, para esta investigación se selecciona dos entrevistas en profundidad a mujeres de diferentes edades en condición de pobreza en ciudad de Santa Rosa La Pampa, para rescatar sus testimonios y experiencias frente a la interrupción del embarazo.

María tiene 32 años, 3 hijos de 12, 9 y año y medio de edad. A la consulta concurre acompañada de su pareja. Ambos accedieron a dar sus testimonios para este trabajo. Nos comenta

Yo tenía dudas, tenía un atraso pero no esperaba que me dijera que estaba embarazada, en realidad había estado media irregular, nosotros fuimos para atender a la nena. Cuando entramos al consultorio con Jaime, él le dijo a la doctora quiero hacerme esto y agarró un folleto que hablaba de la vasectomía. La doctora le respondió que lo haría hablar con alguien para que lo asesorara.

Después que revisó a la nena, empezamos a hablar me dijo que me revisaría para ver como estaba, ella nos anticipó que había muchas posibilidades que estuviera embarazada, no podía salir del shock, me dio para hacerme una ecografía para saber bien de cuantas semanas estaba. Mientras me acomodaba para el examen, la doctora lo conecta a Jaime con la Trabajadora Social para charlar sobre su interés.

Después que me revisa la panza y me mide y me escucha, la doctora me explica que hay que confirmar bien la cantidad de semanas, realizar análisis. Cuando salgo de la consulta me senté un rato en la sala de espera para esperar a Jaime y tratar de entender lo que estaba pasando. Melina todavía tomaba la teta, no había dejado los pañales, no tenía un trabajo fijo. Jaime salió y me dijo a las 3 tenemos que volver.

El marido de María nos dice:

Cuando vi a la Trabajadora Social le explique que quería hacerme la vasectomía, que no estaba en condiciones de tener más hijos, tengo 33 años, 5 hijos, una de 18 años, yo fui padre a los 15 años y ahora esto mi señora está embarazada.

Ella preguntó si esperábamos otro hijo, le dije que no! qué es una complicación, el único que trabaja en la casa soy yo. Además María ya tiene sus hijos, no estaba en los planes más hijos.

Yo he tenido varias parejas, a todos mis hijos le paso algo de la cuota alimentaria, los llevo y traigo a la escuela, tengo muchos gastos y otro hijo es una complicación.

Ella preguntó que han pensado sobre este embarazo, si sabíamos que esto se puede revisar...no entendía que me decía, me habló de la posibilidad de analizar sobre nuestra situación, que las parejas y sobre todo las mujeres pueden decidir cuántos hijos tener. Qué hay alternativas para

cuando se presentan embarazos que no están planificados, me hablo de algo llamado Misoprostol

Le pedí que esto mismo lo hablara con mi mujer, ahora!, en este momento le están controlando el embarazo, ella, aclaró que en el centro no todas las profesionales piensan de la misma manera ante el mismo hecho. Quedé en hablar con mi mujer para mí fue un alivio y a la vez una sorpresa, nunca nadie nos habló de esa manera.

Quedamos para vernos a las 15hs. en el centro de salud. Nos encontramos a la tarde con la Trabajadora Social, le explicó a María casi lo mismo que a mí, que se puede elegir tener o no hijos. Que ella además de trabajar en el centro, participa de un grupo de mujeres que trata de acercar esta información a las mujeres y parejas. Nos dijo cómo funciona el remedio, tenía un libro que llama "Como hacer un aborto con pastilla", a mí lo que más me llamó la atención que ella dijo varias veces que con este método no se corre riesgo, las pastillas las maneja la mujer. También nos aclaró que la medicación es legal, lo que ocurre es que se usa para otros problemas de salud. Que se está trabajando duro para despenalizar el aborto en la Argentina y que una ley tiene excepciones. Después miré en la sala de espera y hay unos afiches.

Nos conectó con otro médico que nos dio la receta y nos explicó cómo usarlo. Una vez que nos reunimos con la medicación, acordamos como sería el procedimiento, María estaba de 13 semanas y allí las cosas cambian, las pastillas se ponen en la boca de a 4, 3 veces. Todo el tiempo nos recaló tanto ella como el médico, que teníamos que estar cerca del hospital, que con la segunda toma las perdidas serían más intensas, lo mismo que los dolores, que avisáramos en la guardia y de esa manera asistirían a María. Todo fue saliendo como nos dijeron, María terminó su proceso en el hospital. Ahí la atendieron le hicieron muchas preguntas, la interrogaban a mí también, algo así como que había tomado o se había puesto. Nosotros no decíamos nada, hasta que la pasaron al quirófano. Después me contó que le pusieron en el pecho lo que le sacaron (el saco embrional) lo guardaron en un frasco, me llamaron y me lo mostraron a mí también, era del tamaño de un limón chico.

Alejandra llega al centro de salud derivada del hospital de la zona, la derivación se hace por teléfono desde las Trabajadoras Sociales, diciendo que buscan un lugar amigable para que se atienda la paciente, fue dada de alta de una internación de 4 días por un aborto. Ellas fueron convocadas desde el servicio que atendió a Alejandra porque querían saber dónde estaba el feto. Las T.S. no se hicieron eco de esta demanda, si buscaron el lugar más próximo al domicilio de la joven para que continúe su atención, le brindaron asesoramiento sobre anticoncepción.

Al respecto, Alejandra nos relata su historia

...me dediqué más de 8 meses a cuidar a mi mamá que estaba en diálisis, sabíamos que estaba mal, mal, que le quedaba poco tiempo, nosotros somos 8 hermanos pero todos decían que yo soy la mujer y tenía que cuidarla.

Me dediqué todo el tiempo a ella, con mi marido andábamos más o menos, entre mi mamá y mi nene, no sé qué paso un día se terminó. Nuestra situación económica empeoró, tenía un kiosco, lo tuve que cerrar. Muchas veces no teníamos para comer, mis hermanos ayudaban, pero bueno, tuvimos que dejar mi casa, mi nene y yo fuimos a vivir a la casa de mi mamá. En medio de todo esto, un día estuve con un chico que me dio para la luz y el gas, se ve que el método me falló, me llevo un montón de días darme cuenta que estaba embarazada. Empecé a preguntar... no quería, mi cabeza estaba en otro lado, como estaba en contacto con varios médicos y enfermeras, alguien me comentó de las pastillas, las empecé a buscar, un médico me dijo que tenía 8 de otras chicas, que la enfermera me las daría. Me las dieron me las puse, tuve una perdida grande, creí que ya estaba todo listo, hable con el médico que me las dio y me dijo si, si, ya está. Pasaron varas semanas y me parecía que estaba embarazada. En este tiempo mi mamá se murió, las cosas ahora están más calmadas, pero tengo que ocuparme de mi hermano, que tiene problemas con las drogas. Yo soy la única que lo puede manejar. A mí me interesa que él ande bien por mi nene. A veces se pone violento y no quiero... Cuando murió mi mamá volvimos con Juan, él nos acompañó todo el tiempo y bueno...

Volví con el médico, no me dio bola, le insistí, le dije que quería solucionar el problema, que no podía seguir así, él me reviso y el embarazo estaba ahí. Insistí en que me resolviera el problema. La única preocupación era que no hablara con nadie del tema, que no lo hiciera público. Entonces me citó en su consultorio, tenía mucho miedo, me puso algo y me dormí. Cuando me desperté me dijo ya está, ahora anda a tu casa y descansa un rato, como era tardecito, me acosté, me dormí, a la madrugada me desperté con una hemorragia muy fuerte, dolores, Juan me llevó al hospital, tuve que hablar con él, decirle lo que pasó.

En el hospital querían saber cómo empezó todo esto, preguntaban y preguntaban, estuve 4 días internada me llevaron 2 veces al quirófano, me dijeron que todo salió bien, que tendría que controlarme en 10 días. Ahora lo que más me preocupa es la relación con Juan, él dice que le mentí, que estuve con otro, la cosa está difícil. Hablemos de lo que hablemos todo termina en eso y no quiero porque le tuve que decir a mi nene y todo.

V. Ciudadanía de las mujeres

*“Una mujer es más que un cuerpo condenado por su biología”
(Marta Lamas, 2000:23)*

La adquisición de los derechos de las mujeres es producto de importantes conquistas donde mujeres, militantes y feministas de los últimos dos siglos le han dedicado gran parte de sus vidas para alcanzarlos. Si bien en la Argentina el aborto está prohibido, se cuenta desde 1921 con

una norma jurídica que considera algunas excepciones a la penalización; ésta normativa estuvo silenciada por las prácticas patriarcales y opresoras de los sistemas sanitarios, jurídico, educativo y social, hasta hace una década aproximadamente. En Argentina, el feminismo político no solo impulsa la lucha por la despenalización del aborto en el país, sino para identificar la vigencia del aborto no punible (en adelante ANP) plasmado en el art. 86 del Código Penal⁷.

Si bien desde este trabajo no se propone abordar específicamente el ANP, en los últimos años⁸ se han suscitado importantes avances al respecto con algunos recursos jurídicos que llevan a redefiniciones constantes al interior de los movimientos, por lo cual se puede hacer algunas consideraciones al tema.

Estas redefiniciones también impactan en las instituciones, interpe-ladas acerca de la aplicación del ANP como recurso jurídico, cómo ponerlos en marcha, quiénes intervienen, cómo identificar las barreras individuales, colectivas e institucionales que limita a las mujeres el acceso a este derecho. Este análisis en debate permanente, no solo en la agenda social, sino al interior de las instituciones de la salud pública provincial, es una acción permanente que lleva adelante el Foro Pampeano por el Derecho al Aborto Legal, Seguro y Gratuito que visibiliza públicamente las dificultades en la accesibilidad a la norma en el ámbito de la salud⁹, con un pronunciamiento de 8 puntos de análisis donde se plasma el carácter restrictivo de los recursos jurídicos locales¹⁰.

Dice Maffía

7 El artículo 86 del Código Penal establece que: "... El aborto practicado por un médico diplomado con el consentimiento de la mujer encinta, no es punible: 1º) Si se ha hecho con el fin de evitar un peligro para la vida o la salud de la madre y si este peligro no puede ser evitado por otros medios; 2º) Si el embarazo proviene de una violación o de un atentado al pudor cometido sobre una mujer idiota o demente. En este caso, el consentimiento de su representante legal deberá ser requerido para el aborto."

8 2007 Octubre Buenos Aires –"Guía técnica para la atención integral de los Abortos No punibles"- Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable Ministerio de Salud de la Nación, , el documento fue elaborado en base a cuatro fuentes principales: "Aborto sin riesgo: Guía técnica y de políticas para sistemas de salud", Organización Mundial de la Salud (Ginebra, 2003); "Norma Técnica para la Atención de la Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE)", Ministerio de la Protección Social, (Bogotá, 2006); "Norma Técnica: Atencão Humanizada ao Abortamento", Ministerio da Saúde, (Brasilia, 2005); y "Aborto Legal: Regulaciones Sanitarias Comparadas" de Ana Cristina González Vélez, Giselle Carino y Juanita Durán. IPPF/WHO. Octubre 2007. Montevideo. Uruguay, 2012 mayo Resolución 656/12 Ministerio de Salud Boletín Oficial N° 2995, 2012 Marzo Buenos Aires Fallo de Corte Suprema de Justicia de la Nación por ANP consultar www.csjn.gov.ar 2012 Octubre Buenos Aires Fallo de Corte Suprema de Justicia de la Nación por ANP consultar www.csjn.gov.ar 2012 abril Decreto 279 del Poder Ejecutivo de La Provincia de La Pampa

9 Ampliar consultar: www.planbnoticias.com.ar/index.php Protocolo contra el aborto no punible en La Pampa 23 de mayo 2013 y www.eldiariodelapampa.com.ar/index.php Aborto no punible: afirman que el protocolo presenta obstáculos. Septiembre 2012.

10 El Foro Pampeano por el Derecho al Aborto Legal, Seguro y Gratuito, se reunió para analizar el Decreto Provincial N°279 y la Resolución N°656 del Ministerio de Salud, ambos documentos producidos por el gobierno de La Pampa, regulan la aplicación del art. 86 del Código Penal en su territorio.

En la legislación argentina el aborto es un delito, excepto cuando está contemplado en las causales de no punibilidad. El Código Penal establece cuáles son las circunstancias en las que el aborto no es punible; pero de muchas maneras este amparo legal es cercenado, empujando a las mujeres que tienen derecho a practicar una interrupción legal de su embarazo a hacerlo en condiciones de clandestinidad e inseguridad. Con esta conducta se afectan derechos muy básicos como el derecho a la justicia y el derecho a la igualdad. (...) Es necesario reflexionar sobre el texto legal, y sobre los múltiples modos de malversación de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres desde los tres poderes del Estado. Por acción y por omisión, desde el ámbito ejecutivo y el judicial hasta el legislativo, la impunidad con que se violan estos derechos es la contracara de la falta de exigibilidad que tienen hasta el momento, dada la renuencia del Senado de la Nación a la firma del protocolo facultativo que haga operativa la CEDAW (Maffia, 2007a: 6-7).

Ignorar y negar la aplicación del art. 86 del Código Penal (CP) a las mujeres muestra la desidia e indiferencia estatal, burocratizando las demandas de las mujeres. Al retomar la idea de tutelaje patriarcal del Estado, la misma se materializa en acciones institucionales, en los casos que se analizan se puede ver que se interviene desde una posición de no garantizar derechos, no se ofrece accesibilidad a prácticas seguras que disminuyan el riesgo de vida de las mujeres. Estas intervenciones son prácticas irresponsables del Estado, donde lo cotidiano con raíz patriarcal da cuenta de las inhabilidades de las/os efectoras/res de salud para apropiarse de los recursos jurídicos.

La producción teórica del feminismo argentino, de la que participa Católicas por el Derecho a Decidir,¹¹ ha echado luz en varios nudos, tensionando la banalización y simplismo con la que se aborda el tema del aborto, Vassallo (2005), Checa (2006), Julia, S., Kohan, H. & Minyersky, N, (2009), Carabajal (2010), Zubriggen y Anzorena (2013). Estas producciones se caracterizan por esencializar la categoría autonomía.

a) Sexualidad -ES- romper con una concepción hegemónica.

Pensar en una única concepción de la sexualidad es una idea anacrónica; sin embargo, en los sistemas sociales e institucionales coexisten diferentes concepciones que se tiene acerca de ella: tradicional, restrictiva, reproductora, moralista entre otras, y más recientemente, constitutiva

11 Católicas por el Derecho a Decidir (CDD) es un movimiento autónomo de personas católicas, comprometidas con la defensa de los derechos de las mujeres, especialmente los que se refieren a la sexualidad y a la reproducción humana, y a una vida libre de violencia y discriminación. Regionalmente CDD está articulada través de la Red Latinoamericana de Católicas por el Derecho a Decidir (Red CDD/LA) compuesta por doce grupos CDD en diferentes países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Paraguay y Perú y España como miembro asociado) la cual le permite realizar acciones conjuntas para lograr un mayor impacto de nuestro trabajo en la región.

de subjetividades. Estas maneras de pensar la sexualidad cuentan con un importante caudal valorativo, con una huella del orden de la fe y de las creencias. Este planteo no es nuevo, está vigente y es uno de los obstáculos a trabajar cada vez que hablamos de sexualidad-es. En la Argentina contemporánea el debate sobre el aborto está abierto y con él, la discusión de los DDSSyRR. Muchas veces se presentan como núcleos duros que viven el embate de los grupos anti-derechos, demonizando los movimientos y criminalizando a las mujeres que piden abortar.

Ciriza plantea “Los hitos que es posible hallar en la lucha por el derecho al aborto dependen de la visibilidad del carácter político de las regulaciones sobre sexualidad y reproducción. Si bien siempre ha habido políticas sexuales, ellas no han sido explícitas” (2013:65).

En el año 2002, se sanciona en nuestro país la ley nacional 25673 por la cual se crea el *Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable*, en el ámbito del Ministerio de Salud, un año más tarde el Poder Ejecutivo nacional aprueba la reglamentación de la ley mediante el decreto 1282/03.

Tal como se viene planteando, las desigualdades de género evidenciadas a lo largo de los años requieren de concepciones modernas sobre los derechos sexuales y derechos reproductivos de las mujeres en clave de derechos humanos de las mujeres¹² (Maffía, 2007b).

Con la creación del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable en el ámbito del Ministerio de Salud, se plantean objetivos claros donde la perspectiva de género está presente. El programa está dirigido a toda la población sin distinción de clase, credo, nivel educativo, económico y social. Sus alcances están dirigidos a que la población cuente con información de calidad, acompañamiento, orientación, accesibilidad a los servicios y métodos le permitan tomar decisiones libres de discriminación, coacciones o violencia, en relación a la salud sexual y derechos reproductivos.

Nos encontramos en un contexto de adelantos en materia de salud sexual y salud reproductiva, no obstante como relatan nuestras entrevistas no fueron reconocidas como sujetas de derecho y no se efectivizó una vía de accesibilidad a sus pedidos de interrumpir los embarazos en un marco institucional de prácticas seguras libres de riesgo ni violencia como se consagra en todas las legislaciones nacionales e internacionales con las que se cuenta. Las resistencias de profesionales a reconocer las incumbencias de las normativas e involucrarse con su aplicación forman

12 No todos los sujetos están en las mismas condiciones con respecto a su ciudadanía. La mujeres todavía hoy luchan por ser consideradas sujetos de derecho (de otro modo no se explica que, a pesar de la universalidad de los tratados de derechos humanos de la mitad del siglo XX, hayan hecho falta convenciones para garantizar a las mujeres el derechos elementales como la integridad corporal y la representación pública).

parte de la burocracia estatal, que se corresponde con la reproducción de patrones de dominación hegemónica hacia las demandas femeninas quebrantando el ejercicio del derecho a decidir.

VI. A modo de cierre

Pensar y articular desde la perspectiva de género nos permite identificar como se sostiene desde las instituciones la desigualdad de género al momento de efectivizar las políticas públicas. Esta perspectiva contribuye a desnaturalizar las prácticas e intervenciones hegemónicas donde las relaciones de dominación son parte de un poder que afecta directamente a las mujeres.

Tanto María como Alejandra vivieron en sus propias vidas las resistencias más allá de contar con leyes recientes que las reconoce en su condición política y poseedoras de un saber sobre el ejercicio de sus derechos personalísimos.

La restricción el acceso a prácticas seguras no es una cuestión de legislaciones solamente, la Argentina cuenta con ellas; sino que es de carácter ideológico. El debate es más profundo, podemos identificar en los relatos de nuestras entrevistadas una cadena de responsabilidad e indiferencias de no escuchar la palabra de las mujeres dándole el valor de verdad cuando solicitan un aborto. Se asume una perspectiva personal como la perspectiva institucional y no ceñida a derechos. La provincia cuenta con recursos jurídicos para implementar el ANP por ejemplo; sin embargo, la incapacidad de jerarquizar la vida de las mujeres en términos de elegir libremente no está instalada al interior de las instituciones, aún está ligado a esfuerzos individuales y colectivos de las activistas.

Retomemos los fundamentos de las normas presentadas en este trabajo, ambas ponen de manifiesto la urgencia de respetar los DDSSyRR de las mujeres. No tener en cuenta esto significa violentarlas e incluso en los casos de abortos empujarlas al circuito clandestino. Coincidimos con Juliá (2009) cuando dice que en nuestro país hay una clara relación entre la ilegalidad del aborto, su realización de manera insegura y la muerte de las mujeres gestantes. Esta autora agrega que, esta trampa afecta principalmente a mujeres pobres, son prácticas discriminatorias, de maltrato por parte de los efectores de salud.

En la complejidad de las relaciones de las mujeres con el Estado no podemos relegar las múltiples aristas de los debates abiertos por el feminismo en materia de derechos, muchos de ellos han alcanzado avances importantes porque se plasmaron en legislaciones por ejemplo Salud Sexual, Salud Reproductiva, Derechos Sexuales, Derechos Reproductivos, Violencia de Género. Pero hay otras conquistas que están demoradas como es la del Aborto: Una deuda de la democracia.

VII. Bibliografía

- Carbajal, M. (2010). *El aborto en debate, aportes para una discusión pendiente*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Chaher, S. & Santoro, S. (s/f). *Ley 26.485 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los Ámbitos en que se Desarrollan sus Relaciones Interpersonales. Y su reglamentación*, (mimeo).
- Checa, S. (comp.) (2006). *Realidades y coyunturas del aborto. Entre el derecho y la necesidad*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Ciriza A. (2013). Sobre el carácter político de la disputa por el derecho al aborto, 30 años de luchas por el derecho a abortar en la Argentina. En Zubriggen R. y Anzorena C. (comp.) *El aborto como derechos de las mujeres. Otra historia es posible. Campaña Nacional por el Derecho al Aborto, Legal, Seguro y Gratuito*. Buenos Aires: Herramientas.
- Di Liscia, María Herminia Beatriz, Derechos sexuales y reproductivos en la mira. Iglesia, partidos políticos y estado. V Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). San José de Costa Rica, 5, 6 y 7 de agosto de 2008.
- Di Liscia, M. H. & Montaña, A. É. Las mujeres dicen "NO". El Foro Pampeano No al Veto como expresión ciudadana. Primeras Jornadas Patagónicas de Estudios de las mujeres y relaciones de género. Argentina Rivadavia, 16-18 de julio de 2008.
- Di Liscia María H., Zandrino María E., Dominguez María M. (editoras) (2009) *Ciudadanía y derechos de las Mujeres*. EdUNLPam, La Pampa.
- Di Liscia, M.H. (2012). Cuerpos expuestos y sin derechos. Los abortos no punibles en Argentina. En *La Aljaba segunda época. Revista de Estudios de la Mujer*. Volumen XVI, 2012. Buenos Aires.
- Fernández, A. M. (2010). *La mujer de la ilusión: pactos y contratos entre hombres y mujeres*. 4ta. reimpresión Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Grassi, E. M. (2004). *Cuestión social, cuestión de Estado: lo político de la política social*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas: CLAD.
- Julia, S., Kohan, H. & Minyersky, N, (2009). *Acceso Universal a la Salud Sexual y Reproductiva Un desafío para las Políticas Públicas Producción Católica por el Derechos a Decidir Córdoba*.
- Kabeer, N. (2006). *Lugar preponderante del género en la erradicación de la pobreza y las metas del desarrollo del milenio*. Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo de Canadá.
- Lamas M. (2000) comp *El género La construcción cultural de la diferencia sexual*. PUEG Grupo Editorial Miguel Ángel México.

- Maffía, D. (2007a). Prólogo. En Santoro, S. *Cuadernillo Aborto no es mala palabra ¿Cómo hablar de aborto en Argentina?* Católicas por el Derecho a Decidir. Edición Artemisa.
- Maffía, D. (2007b). Derechos Humanos de las Mujeres. En Gamba, S. (comp.) *Diccionario de estudios de género y feminismos*. 1ra. Edición. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Mallimaci, F. y Giménez Béliveau, V. (2006). Historias de vida y método biográfico. En Vasilachis, I. *Estrategias de Investigación cualitativa*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Protocolo para la atención integral de las personas con derecho a la interrupción legal del embarazo. Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable. Ministerio de Salud. Argentina 2015.
- Vassallo, M. (2005) *En nombre de la vida*. Córdoba: Edición Católicas por el Derecho a Decidir.
- Zaikoski Biscay, D. (2012). Temas de mujeres y agenda pública. La perspectiva de género en el contenido de las propuestas legislativas en la Cámara de Diputados de La Pampa. En *La Aljaba segunda época Revista de Estudios de la Mujer*. Volumen XVI. Buenos Aires.
- Zubriggen y Anzorena (comp) (2013). *El aborto como derecho de las mujeres. Otra historia es posible*. Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal Seguro y Gratuito Ediciones Herramienta, Buenos Aires, Argentina.

VIII. Anexo

Documento que el Foro Pampeano por el Derecho al Aborto Legal, Seguro y Gratuito elaboró un protocolo una vez se analizaron los documentos del momento. De la lectura de ambos documentos, se deduce que, el gobierno de la provincia de La Pampa, se vio obligado a dar tratamiento a los Abortos No Punibles en respuesta al fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y el reclamo permanente del movimiento de mujeres y no como una política de Estado que busca garantizar la aplicación de derechos. Esto queda en evidencia porque en sus declaraciones y normativas, sigue incurriendo en numerosas contradicciones, expresiones sexistas, incompatibilidad con el fallo de la Corte, leyes provinciales y convenciones internacionales.

A tal fin, puntualizamos que en el Protocolo Hospitalario existen las siguientes restricciones:

1. Obstaculizar el acceso de niñas y adolescentes a este derecho (ANP) que se ve vulnerado por la derivación a la Dirección de Niñez y Adolescencia y se viola el principio de confidencialidad previsto en el artículo 29 del Fallo de la Suprema Corte de Justicia. De esta manera, se dilatan los tiempos, se revictimiza

a mujeres, niñas y adolescentes y entra en contradicción con las normas internacionales de rango constitucional que forman parte del marco jurídico del Fallo, que establecen la edad de 14 años como límite para demandar por sí mismas el goce de los derechos sexuales y reproductivos.

2. Intervención de médicas/os y equipos interdisciplinarios sin dictaminar que estos/as hayan recibido capacitación conforme a derechos y que, por ello garanticen una intervención laica, que no estén incluidos en el listado de objeción de conciencia, (listado que debe ser público).
3. Falta de regulación clara de la Objeción de Conciencia. Este punto tal como se lo consigna en la Resolución ministerial, contradice lo que a tal efecto se regula en Ley Policial 2079, en sus artículos 20 inciso a y 21 inc. b.
4. Ámbito de aplicación de gestión estatal: en este punto se excluye al ámbito privado, y de esta manera hace efectiva la discriminación de género por clase y/o sector social.
5. Obligatoriedad del tratamiento psicológico para la mujer, cuando este debería ser una opción a decidir libremente por ella.
6. Limitar la atención de los casos de abortos no punibles a establecimientos de nivel 4, eliminando la posibilidad de la atención pre y post-aborto en centros de salud u hospitales de menor complejidad, incrementando la victimización y re-victimización de las mujeres a través de las derivaciones y alejándolas de su lugar de residencia y contención y negando métodos menos invasivos.
7. La ausencia de redes de efectoras/es capacitadas/os para responder consultas respecto de los ANP de un modo integral y para la utilización de métodos no quirúrgicos de interrupción de embarazos hasta las 12 semanas de gestación, aconsejados por organismos internacionales (OMS, FIGO, FLASOG) plausibles de ser utilizados en todos los niveles asistenciales de la provincia.
8. En los textos advertimos varios errores de forma: diversas denominaciones hacia la mujer: “víctima”, “paciente”, “embarazo no punible”, “embarazada”, y desprolijidades serias (como la misma redacción en los artículos 1 y 2, inciso d), puesto que la condición de quien solicita el ANP no es la misma. Queda claro que la redacción ha sido tomada de distintos documentos sin unificar los términos utilizados. Y predomina un lenguaje sexista que no tiene por objetivo garantizar un derecho.

Para finalizar, consideramos imperioso el diseño de una política pública tal como lo recomienda el Fallo de la Corte, que la institución de aplicación para nuestra provincia –el Ministerio de Salud– garantice una amplia difusión de este derecho (a través de medios gráficos, televisivos,

cartelería, folletería) entre la población, de los pasos que las mujeres deben seguir para hacer las consultas, y la capacitación sistemática y permanente del personal sanitario entre otros.

*Educación Sexual para decidir, anticonceptivos para no abortar y
aborto legal para no morir*

Foro Pampeano por el Derecho al Aborto Legal, Seguro y
Gratuito
Santa Rosa, 11 de Mayo de 2012

CAPÍTULO

VII

**Acceso a la justicia en el ámbito
del Poder Judicial**

Betsabé Policastro y Daniela Zaikoski Biscay

I. Palabras preliminares

Teniendo en cuenta que “El acceso a la justicia puede ser analizado como parte de una política pública antidiscriminatoria que compromete al Estado y a cada uno de sus órganos y no sólo como un problema del poder judicial” y que “es en ese sentido que el acceso a la justicia se proyecta también sobre los procesos de definición y adopción de políticas públicas que inciden sobre el goce de los derechos civiles, políticos económicos y sociales de los grupos vulnerables” (Birgin y Gherardi, 2011: XVI), en este capítulo nos proponemos mapear las políticas públicas que lleva adelante el Poder Judicial para facilitar y promover el acceso a la justicia de las mujeres. Si bien no se realiza un abordaje exhaustivo, sí se presentan las principales líneas de acción que se desarrollan, focalizando en las que lleva adelante el Ministerio Público Fiscal, tanto de la Acusación como de la Defensa que se relacionan con el acceso y defensa de derechos previstos en la ley 2550 (de adhesión a la ley nacional 26485). Este capítulo se enlaza al desarrollo del derecho formal/positivo al acceso a la justicia tal como está legislado y la forma en este derecho adquiere operatividad y concreción en las políticas del Poder Judicial de la provincia.

II. El acceso a la justicia de las mujeres en la perspectiva del Poder Judicial

La Constitución de la provincia de La Pampa dispone que el Poder Judicial sea ejercido por un Superior Tribunal de Justicia y que los titulares de los Ministerios Públicos pertenezcan al Poder Judicial, remitiendo en todo lo demás a la ley orgánica que se dicte al efecto.

a) Promoción del acceso desde el Superior Tribunal de Justicia

Está compuesto por cinco miembros, cuatro varones y una mujer. No existen medidas de acción positiva para equilibrar la presencia de ministras y ministros en el STJ como tampoco en otros cargos de magistrados, funcionarios o empleados¹ del Poder Judicial. Nunca hubo más de una ministra.

1 La diferencia de acceso a los cargos en el Poder Judicial de la provincia puede verse en el mapa de género de la Oficina de la Mujer de la CSJN. Disponible en http://www.csjn.gov.ar/om/trab_unidades/mapa.pdf consulta del 07 de febrero de 2015.

Muy sintéticamente repasamos las principales acciones y problemas subsistentes en torno al acceso a los derechos de las mujeres.

- a) Reglas de Brasilia: Pensamos que la norma más importante sobre acceso a la justicia emanada del Superior Tribunal de Justicia es la Acordada 3117/2011 que adopta y recomienda a todos los operadores del sistema, la aplicación de las Reglas de Brasilia². Al menos en el fuero civil la Acordada prácticamente no es citada por los operadores.
- b) Oficina de la Mujer y de Violencia de Género: una buena ocasión de implementar una política sensible a los derechos de las mujeres fue el acuerdo firmado entre la Ministra Highton como referente de la Oficina de la Mujer de la CSJN con el Superior Tribunal de Justicia de la provincia hace unos años; sin embargo, nunca se puso en marcha en la provincia.

A partir de la gestión de la ministra Elena V. Fresco a principios de 2015 se firmó un convenio para implementar las Oficinas de la Mujer y de Violencia Doméstica en la provincia y el STJ dictó la Acuerdo 3351/2015. Mediante dicha normativa el STJ estableció las siguientes competencias para la Oficina:

- 1.- Crear un espacio de promoción para el ejercicio de los derechos humanos incorporando en el hacer cotidiano el desarrollo de las tareas desde la perspectiva de género.
- 2.- Promover el desarrollo de políticas, programas y proyectos orientados al ejercicio de los derechos humanos de las mujeres y la equidad e igualdad de género en el ámbito en que se desarrollen sus relaciones interpersonales.
- 3.- Acordar políticas con la Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.
- 4.- Coordinar acciones con los restantes poderes del Estado referidas a la aplicación de la Ley N° 26.485.
- 5.- Conocer las brechas de género, es decir, las diferencias cuantitativas entre mujeres y hombres correspondientes a distancias ocasionadas por el tratamiento desigual de acceso, participación y control sobre los recursos, servicios, las oportunidades y los beneficios del desarrollo.
- 6.- Desarrollar actividades de formación e investigación en perspectiva de género con las instituciones académicas, públicas y privadas, vinculadas al Poder Judicial.
- 7.- Organizar actividades de capacitación para todo el personal del Poder Judicial tendientes a la incorporación de la perspectiva de género tanto en la prestación del servicio de justicia como en el ámbito de las relaciones laborales desterrando en toda práctica o relación cualquier sesgo patriarcal que reproduzca la desigualdad.
- 8.- Elaborar estadísticas e informes sobre su funcionamiento.
- 9.- Colaborar con la actividad de los organismos judiciales atendiendo a las necesidades que estos tengan para cumplir adecuadamente con

² Si bien este trabajo no se orienta a reflejar si las Reglas se usan o no, de la práctica de una de las autoras surge que no son frecuentemente citadas por los operadores ni por los abogados/as de la matrícula.

los compromisos internacionales sobre la materia con el objetivo de que su actividad se enmarque en tales exigencias normativas. 10.- Establecer contactos con redes, organizaciones no gubernamentales, organizaciones barriales, colegios profesionales e instituciones de la comunidad en general para exigir la defensa de los derechos de las mujeres y el cumplimiento de las leyes. 11.- Ofrecer información vinculada con la problemática de la violencia doméstica. 12.- Recibir el relato de los afectados que concurran y labrar las actas correspondientes. 13.- Informar a las personas acerca de cuáles son los cursos de acción posibles según el conflicto que manifiesten padecer, efectuando en su caso, las pertinentes derivaciones. 14.- Seguir el funcionamiento de las redes de servicio y derivación que se establezcan. 15.- Disponer la realización de los exámenes médicos, psicológicos, psiquiátricos o sociales. 16.- Seguir la actividad desplegada por los Servicios Médico, Psicológico y de Asistentes Sociales pertenecientes a la OMyVD. 17.- Realizar el seguimiento de los casos ingresados a la OMyVD, la elaboración de estadísticas y realización de informes de evaluación del funcionamiento de la OMyVD, y del fenómeno de la violencia doméstica. 18.- Realizar cualquier otra función o tarea que este Tribunal le encomiende relacionada con la perspectiva de género. Tercero: Disponer que la Oficina de la Mujer y de Violencia Doméstica (OMyVD) tendrá la estructura y dotación del personal que oportunamente establezca el Cuerpo. Cuarto: Establecer que las competencias indicadas en los puntos 11 a 17 del artículo primero se implementarán al momento de contarse con los recursos humanos y técnicos necesarios para tal fin. (Acuerdo 3351/2015 STJ).

Durante 2015, se asignó a la OM y OVD la secretaria y se cubrieron los cargos previstos mediante concursos públicos. El organismo cuenta con un espacio funcional en el Edificio de Tribunales. Hemos podido averiguar que sus miembros han tomado capacitaciones brindadas en la Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas de la Universidad Nacional de La Pampa como también lo han hecho en la propia OM y OVD nacionales. Dos informantes clave consultados a principios del año 2016 nos informaron que a pesar de contar con personal y espacio, la oficina aún no ha empezado a trabajar con víctimas de violencia ni ha implementado política alguna sobre la situación de la mujer en el Poder Judicial³. De la página oficial del Poder Judicial de La Pampa surge un documento elevado por la Secretaria del Oficina a los ministros del STJ en los que informa sobre su gestión⁴. Allí se informa que se han realizado capacitaciones

3 Si bien un medio de prensa de la provincia informó que la Oficina de la Mujer y Violencia Doméstica está en condiciones de ser reconocida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (La Arena, 17 de febrero de 2016, pag.14), el mismo medio informa que diputados de la oposición han pedido informes al Superior Tribunal de Justicia de La Pampa ante la falta de funcionamiento del organismo (La Arena, viernes 10 de mayo de 2016, p. 11).

4 El documento se halla en http://www.juslapampa.gob.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=1092:informe-de-las-actividades-de-la-omyvd&catid=45:interes-general&Itemid=75

para el personal de la Oficina, que se está elaborando una encuesta para crear un lactario y en un proyecto sobre licencias por maternidad/paternidad para los abogados/as del foro local. Actualmente la oficina cuenta con personal y funciona en el edificio de los tribunales de la ciudad.

III. Acciones desarrolladas por otros organismos

a) Oficina de la Mujer de la CSJN en la provincia

La OM tiene replicadores/as en nuestra provincia y con la colaboración del Centro de Capacitación Judicial (CCJ en adelante) se han proyectado los ciclos de conferencias que difunde la OM. Por ahora, los/as replicadores/as son funcionarios/as del fuero penal que trabajan en Santa Rosa y General Pico.

b) Centro de Capacitación Judicial (CCJ)

Según la página web del CCJ, que depende del STJ, surge que esa dependencia ha organizado el dictado de distintas capacitaciones referidas a la problemática de género y acceso a la justicia. Las Memorias del organismo pueden consultarse en la página oficial y de la misma surge que durante los años 2013, 2014 y 2015 hubo charlas, jornadas y talleres acerca de la problemática de la violencia de género, el abuso sexual, el maltrato infanto-juvenil, entre otros temas relaciones con la ley 26485 y 2550.

c) Acerca del *amicus curiae*

El art. 38 de ley nacional 26485 prevé la intervención de esta figura en casos donde se debatan violencias y discriminaciones contra las mujeres. En la provincia no hay ninguna legislación que habilite la participación del *amicus curiae*. El STJ desestimó la participación de *amicus curiae* de una organización no gubernamental por no estar esa figura legislada en el código procesal civil de la provincia en la causa 'Partido Socialista Distrito La Pampa contra Provincia de La Pampa sobre demanda contencioso administrativa' en el año 2008, causa en la que se discutía la inconstitucionalidad del veto del Gobernador a la ley de atención de abortos no punibles.

d) Fallos dictados por el STJ y perspectiva de género

Sin perjuicio de que el objetivo de este capítulo no es hacer un análisis documental de la jurisprudencia local, podemos sostener después de la lectura de numerosos fallos y las investigaciones efectuadas y presentadas en distintos capítulos de este libro⁵ que hay fallos con perspectiva de género y otros que la desconocen absolutamente. Los casos que más se han estudiado en esta investigación corresponden a la justicia penal

al 02 de julio de 2016.

5 Al respecto puede verse el análisis de los femicidios-feminicidios en el capítulo de Cecilia Milanese y Anabel Surín en este misma obra.

y de la casuística recopilada y sistematizada surgen las dificultades en la transversalización de la perspectiva de género. Sin embargo, es alentador que, por ejemplo, para los casos de suspensión de juicio a prueba y en consonancia con el fallo 'Góngora' de la CSJN, el STJ haya sentado jurisprudencia sensible al género prohibiendo el uso de esa figura penal en casos de violencia de género⁶.

Creemos que los sucesos relativos a los casos C.F. y S.F, estudiados en otros capítulos de esta obra, pudieron haber impactado para la toma de conciencia y para promover la aplicación de la perspectiva de género pero también hay que reconocer que la interpelación a las instituciones se ha hecho más visible y exigente en los últimos años. De todos modos, si entendemos por institucionalización de la perspectiva de género un proceso estratégico que: "... supone cambios sostenidos en diversos órdenes y aspectos de la estructura y las prácticas de las instituciones hacia las cuales va dirigida" (García Prince, 2003: 17) la política de institucionalizar el enfoque de género es aún débil y errática.

Por ejemplo, existe un caso en el que el STJ desestimó el testimonio de un niño abusado sexualmente obtenido mediante Cámara Gesell porque consideró que no se había garantizado a uno de los imputados el derecho de defensa en juicio ya que el imputado no se había enterado de la diligencia⁷. El fallo pone en tensión los derechos de los imputados frente a los derechos de las víctimas sin aplicar la idea de la interseccionalidad: niño, vulnerable, feminizado por el sistema sexo-género. En este caso el niño debió declarar nuevamente y por lo tanto se produjo su revictimización.

Posteriormente a este fallo, se produjo una situación similar que tuvo una solución adecuada a los derechos de la víctima ya que la declaración testimonial no fue anulada

e) Fallos dictados por otros tribunales

Existen fallos dictados por otros tribunales y magistrados de primera instancia considerando la situación de las mujeres y el impacto en la aplicación de leyes. La perspectiva de género se aplicó en un fallo donde se condenó al Estado provincial a indemnizar a los hijos de una pareja. El marido policía tenía antecedentes de violencia de género. Si bien el área de salud mental de la policía le había retirado el arma reglamentaria, meses más tarde y sin ningún control serio de su salud, se la volvió a

6 Sala penal del STJ haya dictado la sentencia en autos "CARABAJAL, Luis Daniel s/ Susp. de Juicio a Prueba (en incidente nº. 12/13 STJ) , en la que se dispone la aplicación del art 7 de Belem do Pará en casos de violencia de género

7 Legajo caratulado: "MATEO, Ricardo en causa por actividad procesal defectuosa s/ recurso casación", legajo nº 25653/3 (reg. Sala B del S.T.J). Se trata de una causa donde el fiscal pidió y obtuvo medidas probatorias que debido a que no había formalizado la denuncia, tales medidas probatorias no pudieron ser controladas por la defensa.

entregar. El policía mató a su esposa y se suicidó, por lo que la provincia fue hallada responsable de la conducta de su dependiente⁸.

En términos similares la justicia civil de primera instancia condenó a la ex pareja de una mujer quien pudo acreditar la violencia física, psicológica y laboral en base a la ley 26485⁹.

Recientemente pudimos conocer los fundamentos de un fallo sobre violencia laboral que fue enmarcado en la ley nacional 26485. La magistrada interviniente encuadró los hechos del caso en la normativa internacional y nacional de violencia de género. El fallo resulta un avance en materia de indemnización ante un despido provocado por años de violencia sufrida por la trabajadora, perpetrada por el gerente y tolerada por los accionistas de la empresa. Lamentablemente el derecho laboral no contempla indemnizaciones agravadas por violencia de género¹⁰.

Sin perjuicio de los obstáculos pareciera que muy lentamente y no sin resistencias la transversalización de la perspectiva de género se va instalando.

f) Inexistencia de políticas de cuidados

Un área donde no se ha avanzado es en la implementación de políticas de compatibilización o conciliación de la vida familiar y laboral de los agentes del Poder Judicial. El documento emanado de la Oficina de la Mujer y de Violencia Doméstica mencionado anteriormente expresa que se está trabajando para instalar un lactario, pero esa no es la única política con perspectiva de género que puede ponerse en discusión.

El STJ es el responsable de las políticas de recursos humanos del personal que se desempeña en el Poder Judicial y por ello está obligado por la legislación vigente como cualquier otro empleador a poner en marcha políticas relativas al cuidado y a la mejor compatibilización de la vida laboral y familiar de los y las empleados/as.

El moderno edificio de la Ciudad Judicial cuenta con un espacio expresamente destinado a jardín maternal, incluso existía la cartelera indicativa del supuesto jardín, pero nunca funcionó como tal. Esta realidad no solo afecta a los/as empleadas del Poder Judicial sino a muchos litigantes, mujeres víctimas o testigos que deben concurrir con niños/as a las audiencias en Defensorías, Fiscalías u otras oficinas. Podemos decir

8 Causa R., D.N y otros c/ Provincia de La Pampa y otros s/ Daños y Perjuicios (04/09/2013) del Juzgado Civil y Comercial n° 4 de Santa Rosa, La Pampa. El fallo fue confirmado por la Cámara de Apelaciones de la misma ciudad y la Provincia de La Pampa fue condenada a pagar la indemnización pecuniaria a los hijos de la pareja.

9 Causa G.M.F c/J.H.J. s/ daños y perjuicios (30/12/2011) del Juzgado Civil y Comercial n° 4 de Santa Rosa, La Pampa. La Cámara de Apelaciones confirmó lo resuelto en primera instancia. La demanda progresó por daño económico, pérdida de chance y daño moral. Si bien hacen falta mayores desarrollos teóricos sobre la responsabilidad estatal en el derecho interno en casos de violencia de género, el fallo resulta un avance.

10 Causa: S., M c/ C. Sociedad Anónima y otros s/ daños y Perjuicios (Expte n° 89572) del Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial de Santa Rosa.

que el problema de los cuidados no está visibilizado y por ende, no forma parte de la agenda ni de los reclamos gremiales.

En lo que respecta a licencias por maternidad/paternidad y cuidados de los agentes del poder judicial, se rigen por la ley provincial de empleo público 643. En caso de nacimiento o adopción de hijo/a los padres tienen tan solo diez (10) días laborales de licencia.

g) Equipos Técnicos en el fuero de la familia

Conforme la legislación vigente, cada Juzgado de Familia y el Menor debería contar con un equipo técnico conformado por un médico, un profesional asistente social y un profesional de la psicología. Actualmente existen dos Juzgados en ese fuero en Santa Rosa y cuentan con tan solo un equipo conformado por una trabajadora social y una psicóloga. Además de la intervención que le requieran las magistradas del fuero de la Familia y el Menor, las integrantes del equipo deben atender los turnos que ordenan los demás jueces y juezas del fuero civil en materia de salud mental a partir del dictado del Acuerdo 3550/2015 del STJ¹¹ por el que se dispuso el conocimiento de las causas por restricción de la capacidad e internaciones a los juzgado civiles, todo ello a *contrario sensu* de lo que dispone el Código Civil y Comercial en cuanto a la especialidad del fuero de familia y de la intervención especializada e interdisciplinaria en casos de capacidad de las personas.

Además las integrantes del equipo en algunas ocasiones realizan dictámenes periciales de su especialidad a pedido de litigantes que cuentan con beneficio de litigar sin gastos. Sin dudas esta cantidad y variedad de trabajo no solo atenta contra el buen funcionamiento de los servicios, sino en el acceso a la justicia de quienes esperan turnos, informes, dictámenes, sin descontar la salud mental o posible *burnout* de sus integrantes.

IV. Procuración General. Ministerio Público

La Constitución Provincial organiza el Ministerio Público (MP en adelante) como órgano dentro del Poder Judicial conforme dice el art. 88. A su vez la Ley 2574 Orgánica del PJ regula el funcionamiento del MP a partir del art. 86; establece las funciones, facultades, competencias y obligaciones de los defensores (arts. 98 y ss.) y fiscales (arts.111 y ss.).

El MP está a cargo del Procurador General (PG en adelante) de quien dependen los Ministerios Públicos de la Acusación (los fiscales) y el

¹¹ En diciembre de 2016 se dejó sin efecto el Acuerdo 3550/2015, ante las múltiples objeciones y desaguados que dicha norma generó. Actualmente las causas de estado civil de personas mayores de edad se tramitan en Santa Rosa ante los juzgados civiles y comerciales, y las de personas menores de edad en los juzgados de la familia y el menor.

Ministerio Público de la Defensa (los defensores civiles y penales) y los asesores de menores.

No señalaremos todas las acciones ni supuestos en los que estos funcionarios/as actúan, sino algunas de las políticas públicas de la PG y del Defensor General (DG en adelante) a partir de nuestro conocimiento¹² y lo que puede consultarse en las páginas web¹³ de estas dependencias.

Según surge de información contenida en la página web de la PG se han realizado diversas capacitaciones sobre género y violencia contra las mujeres en distintos lugares de la provincia con la participación de empleados, funcionarios y agentes de la policía. La información da cuenta de que se han dictado capacitaciones sobre la implementación de protocolos de actuación para la problemática referida a los delitos sexuales (Protocolo de actuación relacionado con el delito de trata de personas, Resolución 26/09PG; y Protocolo de intervención urgente y colaboración recíproca en casos de detección de uso de pornografía infantil en internet, Resolución 139/14 PG¹⁴).

a) Atención a la víctima de violencia de género en La Pampa

A fines del acceso a la justicia resulta un avance la creación de oficinas especializadas para la atención de las víctimas y testigos de delitos¹⁵ en la órbita de la PG. El art 115 de la LOPJ (Ley Orgánica del Poder Judicial) establece que las Oficinas de Atención a la Víctima y al Testigo del Delito (OAVyT) se organizarán en cada circunscripción bajo el ámbito de las Fiscalías y procurarán la información, representación y adecuada asistencia a las víctimas y testigos. Las OAVyT intervienen previamente al hecho y cuando ya están iniciadas actuaciones judiciales mediante entrevistas con las víctimas y testigos. El trabajo de las OAVyT consiste en recabar información y coordinar las relaciones con el Fiscal a cargo del caso y deben arbitrar los medios para proteger a quienes por colaborar con la administración de justicia corran peligro de sufrir algún daño (LOPL, art. 115).

12 Una de las autoras de este trabajo se desempeña como secretaria civil de primera instancia.

13 El art. 87 de la LOPJ señala que el Ministerio Público puede difundir su actuación a la población, mediante prácticas sencillas y estandarizadas estableciendo programas y métodos de información sobre ejercicio de los derechos, modos y condiciones de acceso a los servicios de administración de justicia. La página oficial de la Procuración General del Poder Judicial es <http://mplapampa.gov.ar/ProcuradorGeneral.asp>.

14 Algunas de las resoluciones de la Procuración General se encuentran disponibles en <http://mplapampa.gov.ar/ministeriopublicofiscal.asp>, recuperado el 22 de mayo de 2016.

15 Si bien pudieron seguirse otros modelos de organización funcional de estas oficinas de atención a las víctimas, estos organismos se hallan bajo la dependencia de la PG. Según una de las profesionales que trabaja en la Oficina de Atención a la Víctima y Testigo del Delito (OAVyT en adelante) en Santa Rosa, se siguió el modelo adoptado en Chubut y las integrantes de la OAVyT concurren a capacitarse a esa provincia antes de poner en funcionamiento las oficinas locales.

La vinculación con las Fiscalías es funcional dado que estos/as funcionarios/as según la misma ley deben asistir a la víctima del delito y procurar la protección de los testigos (LOPJ, art.112).

En la Resolución PG 82/12 que aprueba el Manual Operativo de la OAVyT se reconoce, en base al derecho internacional de los derechos humanos y la jerarquía constitucional de las disposiciones sobre acceso a la justicia de todas las personas, que:

...resulta misión fundamental de esta Procuración General promover y ejecutar políticas, no solo para facilitar el acceso a la justicia, sino también para ofrecer a los ciudadanos más vulnerables, preferentemente a las personas que han sido víctimas de delitos violentos, lesiones graves o daños sufridos contra la salud física o mental, víctimas de violencia una adecuada asistencia jurídica, psicológica y social... Esos fines sólo pueden ser cumplidos a través del impulso de políticas públicas que ofrezcan a los ciudadanos más vulnerables orientación, contención y acceso a tratamientos médicos, psicológicos, sociales y jurídico-criminológicos... (Manual Operativo de la OAVyT).

Las OAVyT se encargan de "...la atención, derivación y control de calidad de los servicios prestados a las víctimas y/o testigos que concurran a la Oficina (...) ayuda e información antes de efectuar la denuncia y una vez formulada la misma, como asimismo durante su actuación en el proceso y finalizado el mismo", concepción que refleja la complejidad del acceso a la justicia que no es solo peticionar al sistema, sino también mantenerse durante el curso de los trámites y obtener una respuesta.

Entre sus funciones de la OAVyT estarán las de prestar asesoramiento jurídico, asistencia psicológica y evaluar la problemática social de la víctima y el testigo. También se procura aumentar el respeto del derecho de toda persona a solicitar y recibir respuesta de los órganos judiciales o bien una alternativa al conflicto. Las oficinas se hallan bajo la coordinación general de una psicóloga.

Funcionan tres OAVyT: en Santa Rosa, en General Pico y en General Acha. Aquí se evidencia como un obstáculo para el acceso a la justicia la distancia geográfica ya que la OAVyT de General Pico atiende las consultas y derivaciones que llegan desde la IV Circunscripción Judicial de Victorica, distante a 150km de esa ciudad¹⁶. La OAVyT de Santa Rosa cuenta con una psicóloga, tres trabajadoras sociales y una Profesora para Enseñanza EGB (modalidad anterior equivalente a la enseñanza primaria). No cuenta con letrado/a y tampoco con personal administrativo. La OAVyT de General Pico cuenta con una abogada, una asistente social, dos psicólogas y otro personal, del que no se aclaran sus funciones

16 Tenemos conocimiento de que para la atención de víctimas de violencia de género en Victorica y Guatraché, la fiscal y el defensor civil, respectivamente, reciben apoyo de los equipos técnicos las áreas de acción social de los municipios locales.

ni profesión, pudiendo entenderse que es de planta administrativa. La OAVyT de General Acha está conformada únicamente por dos asistentes sociales.

Si bien La Pampa no es una provincia densamente poblada, si es muy considerable la problemática del acceso a la justicia por razones geográficas y la extensión de las zonas rurales. Es decir, no son muchos habitantes pero están distribuidos muy desigualmente por el territorio. Con esto queremos decir que, por ejemplo, víctimas de Victorica deben viajar a General Pico (a 150 km de distancia), víctimas de Colonia 25 de Mayo deben hacerlo hasta General Acha (a 340 km). No surge de la página web ni contamos con información respecto a que exista algún fondo presupuestario que se destine a costear el traslado de las víctimas.

Otra cuestión que impacta en el acceso a la justicia cuando se trata de delitos sexuales en niños, niñas y adolescentes, está vinculada al uso de la Cámara Gesell¹⁷. Aquí surgen los mismos problemas relativos a las distancias (barreras geográficas), costos (barreras económicas) y personal disponible en los servicios (deficiente prestación de servicios) (Birgin & Gherardi, 2011; Cappelletti & Garth, 1983; entre otros).

La Resolución 88/13 PG, a través de la Secretaría General de Acceso a la Justicia y Derechos Humanos de la Procuración General establece una modalidad de auditar la prestación del servicio en las OAVyT. Mediante la administración de una encuesta, en la que constan una serie de preguntas a las personas atendidas, a efectos de poder controlar la calidad del servicio y hacer en su caso los ajustes necesarios. La encuesta pregunta sobre: la puntualidad en la atención, la amabilidad con que la persona fue tratada, las condiciones donde fue atendida (el espacio físico adecuado o no), la información que recibió, la forma en que le fue comunicada la información, cómo le hablaron y qué lenguaje usaron los operadores de la oficina, cómo fue la contención que le brindaron.

Respecto del volumen de trabajo, los datos de la página oficial detallan que: la OAVyT de Santa Rosa atendió 248 durante el período comprendido entre setiembre de 2013 a junio de 2014 y la de Gral. Pico atendió 54, no habiendo datos disponibles de la oficina de Gral. Acha. Lamentablemente no surge información acerca de los tipos de atenciones: jurídicas, sociales o psicológicas; como tampoco cual es el volumen de trabajo que insume la violencia de género, es decir, no se especifica la cantidad de recursos y trabajo que implica la aplicación de la ley 2550.

De esta situación, se infiere que, o bien no existen datos cuya recolección manda la ley nacional 26485 o no son de acceso público, aunque de existir serían información pública. Esto al menos, afecta la transparencia

17 Las Cámaras Gesell corresponden al Consultorio Forense, no a la PG, pero existe una vinculación muy sólida con las OAVyT debido a que las profesionales de la oficina son quienes asisten y acompañan a la víctima a las diligencias de la Cámara Gesell.

que debiera tener la PG como organismo de un poder del Estado y que impide u obstaculiza el control ciudadano. De la página web tampoco surge la cantidad de víctimas y testigos atendidos, adultos y/o menores de edad, residentes en la ciudad o fuera de ella. Mucho menos, cuantos informes o diagnósticos victimológicos han realizado, ni a qué instituciones han derivado el tratamiento de los casos.

Según surge del Manual de la PG que organiza las funciones de la OAVyT, la representación a las víctimas queda reducida al acompañamiento y a preparar a la víctima para afrontar las distintas etapas del juicio penal¹⁸. Según el Manual Operativo de las OAVyT, la representación no es jurídica con el patrocinio de algún letrado de esa dependencia, sino que significa acompañar a la víctima/testigo en todas las instancias del proceso judicial para evitar la revictimización.

Según Caballero (2015), en la práctica, las Oficinas reciben:

...un oficio judicial proveniente de la fiscalía o de la Unidad de Atención Primaria o de la Unidad de Transición Común a fines de dar intervención en determinada situación. Este oficio habilita a citar a la víctima, generalmente en la Oficina, para poder hacer la entrevista a los fines de elaborar un diagnóstico victimológico y delinear un plan de trabajo futuro, asimismo se solicitan a la fiscalía se tomen determinadas medidas de protección si fuera necesario (restricción de acercamiento, botón antipánico, etc.). La oficina elabora tres tipos de informes: diagnóstico victimológico, de intervención y de seguimiento; el primero es el más importante y más completo y se realiza en la primera entrevista (Caballero, 2015: 39).

Según la misma autora, en 2013 la OAVyT atendió 501 casos, de los cuales 403 correspondían a violencia de género y en mayor medida a violencia doméstico-familiar. En cuanto al riesgo, Caballero (2015) afirma que en 124 casos el nivel fue alto, 155 no se especificó, en 97 casos el riesgo fue calificado como riesgo medio, y bajo solamente en 27 intervenciones.

Si bien no contamos con datos oficiales, más allá de los que surgen de la encuesta de satisfacción que ha publicado la OAVyT, lo cierto es que estas aproximaciones dan cuenta de la relevancia y magnitud del trabajo de la oficina.

b) Cumplimiento del art. 7 de la Convención de Belém do Pará, por los operadores del Ministerio Público Fiscal

El art. 7 de la Convención de Belém do Pará dispone una serie de obligaciones a cargo de los Estados. En particular el inc f del art. 7 dice que los Estados deben establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre

18 Lamentablemente con el manual se invierte el sentido de la llamada pirámide jurídica: una normativa de rango inferior no puede modificar a otra de superior jerarquía.

otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos.

El tema del juicio oportuno y el acceso a la justicia tuvo relevancia ante la práctica de la aplicación del tan discutido instituto de la suspensión de juicio a prueba.

Esta orientación, la de cumplir con el art. inc. f) y denegar la suspensión de juicio a prueba, si bien Fiscalías temáticas de Género ya no se aplica la suspensión del juicio a prueba, ello tuvo como antecedente los fallos “Carabajal”, antes citad y renombrado caso “Góngora” de la CSJN¹⁹.

A los fines del análisis del acceso a la justicia de mujeres en situación de violencia de género aparece la problemática relacionada a los medios alternativos de resolución de conflictos implementados en el código procesal pampeano implementado en 2011, más particularmente la aplicación de la suspensión del juicio a prueba²⁰.

En estos casos los dos funcionarios de General Pico entrevistados para este trabajo coincidieron en señalar que a partir de fallo ‘Góngora’ en esa circunscripción judicial no se aplica la *probation* y que ello permite seguir investigando aún cuando la mujer no concurra a las citaciones o incluso testimonie a favor del imputado.

La funcionaria decía:

... no es que se viole ninguna regla de igualdad...por ahí los más ...acérrimos garantistas que quieren ver que acá estamos violando el principio de igualdad ...con no aplicar probation en casos de violencia de género... no entienden que acá... en los casos de violencia de género... hay firmada una convención como Belém do Pará en la cual decía: los Estados parte deben en su derecho interno acomodar toda la legislación para cumplir con los fines que tiene la ley...la República Argentina a través de una interpretación jurisprudencial...y en cumplimiento también de eso, está diciendo...estos son los mecanismos que nosotros como Estado aplicamos a estos casos ... todo lo que es la explicación de ‘Góngora’, que la violencia de género debe ser investigada.... si después de la investigación surge que se va a un abreviado bien, si se va la absolución mejor para el

19 Para una muestra de la compleja y débil institucionalización de la perspectiva de género en la justicia, traemos a colación lo expresado por un juez de audiencia a quien entrevistamos años atrás. El magistrado manifestó: “La Corte también ha cambiado su criterio, con respecto a la Suspensión del Juicio a Prueba en los casos de violencia, en el Fallo Góngora, yo en algunos caso no lo respeto, porque me parece que no en todos los casos es aplicable ese fallo, yo en muchos caso voy en contra del fallo Góngora, porque me parece que muchas veces, llevándolo a juicio al caso profundizas mucho más el problema, por ej. una persona que se separó que ya no tiene más contacto con la mujer, la mujer viene y me dice que ya no la molesta más, el problema se solucionó, para qué vamos a llevar al hombre a juicio. Vamos a traer otra vez a la mujer, y de esta forma hacer re-surgir el conflicto, estaríamos re-victimizando, por ahí al hombre otra vez le da la locura y en definitiva le das una *probation* con medidas un poco difíciles que las sienta y hasta le podes dar tratamiento psicológicos...”. Puede verse Capítulo III en esta obra.

20 La provincia dictó la ley de mediación 2699 que se puso en marcha en noviembre de 2015. No tenemos información fehaciente respecto a cómo se está usando la ley y los métodos de mediación que instituye en el fuero de familia y del menor.

tipo y se sale con condena mejor para la mujer... bahh...o mejor no, a veces no es mejor que el tipo quede preso... mejor que se cure de la violencia que tienen...esa es la solución que tiene el Estado...[E1]

Por otra parte, el funcionario entrevistado apuntó:

Hay muchos casos de violencia física contra mujeres...y eso cómo se empezó a solucionar? Acá tuvimos un caso famoso que llegó al superior... [STI] hasta esta que llega 'Góngora'...a partir de 'Góngora' acá como criterio dijimos bueno de ahora en más no vamos a dar el visto bueno a la suspensión de juicio a prueba...[E2].

Sin embargo, el menos en el discurso de los operadores hasta 2014 no estaba tan claro que la aplicación de la suspensión de juicio constituye una vulneración al art. 7 de la Convención de Belém do Pará²¹. Un funcionario de Santa Rosa contestó:

"La Corte también ha cambiado su criterio, con respecto a la Suspensión del Juicio a Prueba en los casos de violencia, en el Fallo Góngora, yo en algunos caso no lo respeto, porque me parece que no en todos los casos es aplicable ese fallo, yo en muchos caso voy en contra del fallo Góngora, porque me parece que muchas veces, llevándolo a juicio al caso profundizas mucho más el problema, por ej. una persona que se separó que ya no tiene más contacto con la mujer, la mujer viene y me dice que ya no la molesta más, el problema se solucionó, para que vamos a llevar al hombre a juicio? Vamos a traer otra vez a la mujer, y de esta forma hacer re-surgir el conflicto, estaríamos re-victimizando, por ahí al hombre otra vez le da la locura y en definitiva le das una probation con medidas un poco difíciles que las sienta y hasta le puedes dar tratamiento psicológicos" [E3]

Una informante clave de la Asesoría de Menores de General Acha comentaba que la suspensión de juicio a prueba no se otorga en casos en que la víctima del delito sexual sea una niña, pero los operadores jurídicos no tienen mayores inconvenientes en otorgar la *probation* en casos en los que la víctima sea un niño. Ante estas respuestas, la pregunta que debemos hacer es cuál es la diferencia entre la integridad sexual de un niño y la de una niña.

Estas disímiles respuestas de los operadores de justicia dan cuenta de los problemas de la institucionalización de la perspectiva de género como también de que se van configurando prácticas amigables hacia las víctimas mientras subsisten otras que implican la violación de derechos abierta de los derechos de las mujeres.

c) Creación de la Fiscalía Temática de Violencia Familiar y de Género en el Ministerio Público Fiscal

21 Puede verse el trabajo de Cristian Casais para esta investigación (inédito) sobre resoluciones de juicio a prueba en el Tribunal de Impugnación Penal, presentado en el II Congreso Latinoamericano de Delito y Sociedad, Santa Fe, 2015.

Otra acción concreta que se ha tomado desde la PG pero cuya implementación se vio demorada²² es la puesta en funcionamiento de la Fiscalía temática de Violencia de Género. La posibilidad de crear fiscalías temáticas está prevista en el artículo 96 inciso 21): “Crear unidades especializadas en la investigación de delitos complejos e integrar equipos de Fiscales Generales, Fiscales, Fiscales Adjuntos y personal de investigación policial para combatir formas de delincuencia particulares cuando las circunstancias lo requieran”.

La creación de una fiscalía temática estuvo precedida por la adjudicación a una fiscalía adjunta de todos los casos de violencia de género que se produjeran en la ciudad de Santa Rosa (Resolución PG 5/12) para que se centralizara allí toda la casuística²³.

En la Resolución 21/13 de creación de la Fiscalía de Género, la PG dice que

...que numerosos tratados internacionales disponen la realización de políticas activas en defensa de los derechos de la mujer [que] se ha impulsado transformaciones en la legislación penal y procesal penal para recoger la tendencia político-criminal de intensificar la intervención penal en determinadas áreas, entre ellas, la protección de las mujeres y de todas las víctimas más vulnerables de toda forma de violencia que se pueda dar en el ámbito público y privado... [Que] es preciso llevar a cabo una acción coordinada desde diversos ámbitos en los que incide la problemática de la violencia de género [y que] la solución judicial penal en este ámbito, constituye un manifiesto reconocimiento de las dificultades de otros sistemas de control social y de las políticas de prevención. Por eso mismo, hay que señalar que la respuesta judicial a la violencia de género, tiene un campo de actuación limitado y una eficacia restringida, pues ha de quedar necesariamente constreñida a los márgenes de la legalidad vigente que no siempre permite dar una respuesta satisfactoria al caso enjuiciado y al hecho aislado que se enjuicia. (Res. 21/13).

El contenido transcrito de esta resolución es verdaderamente un manifiesto de política criminal y puede dar lugar a varias interpretaciones que exceden los objetivos propuestos para este capítulo. Lo cierto es que se reconocen los límites del derecho penal y su potencial simbólico; como también el fracaso de otras agencias de control social y las

22 La puesta en funcionamiento se ha visto demorada porque si bien el Consejo de la Magistratura provincial hizo la convocatoria para cubrir el cargo en las condiciones de la ley 2600, ese organismo luego de finalizado el concurso, lo decretó desierto debido a que los postulantes no tenían antecedentes como para ocupar el puesto.

23 En Santa Rosa, la LOPJ vigente prevé el funcionamiento de 7 fiscalías. Según una investigación anterior realizada por las autoras, los propios fiscales y otros funcionarios, aun sin tener datos estadísticos, estiman que la violencia de género representa más de la mitad del trabajo corresponde a la violencia de género. La pregunta que se impone es: ¿por qué si la violencia de género representa la mitad o más del trabajo no hay la mitad o más de fiscalías temáticas? O se quiere desbordar desde el inicio la nueva fiscalía temática de género.

dificultades del cambio cultural que significa la lucha contra las violencias de género.

De la página oficial de la PG²⁴ surgen esquemáticamente las competencias de la Fiscalía temática en Violencia Familiar y de Género en relación a los delitos que impliquen violencia tanto en familiar como de género. Se prevé, según se enuncia en dicho sitio web, que el ámbito de actuación sea:

- Asuntos y delitos en los que deberá intervenir la agencia especializada con un criterio de aproximación.
- Homicidios cometidos en razón del género o de la orientación sexual de la víctima, de su identidad de género o su expresión, o con el propósito de causar un sufrimiento a los sujetos descriptos en el inciso 1 del artículo 80. (art. 80 incs. 1, 4 –supuestos 5 y 6–, 11 y 12).
- Abortos (art. 87).
- Lesiones causadas en contexto de violencia de género (art. 92 en función del art. 80 incs. 1, 4, 11 y 12).
- Los delitos cometidos en contexto de violencia familiar o de género.
- Los delitos previstos en el Título III del Libro II, del Código Penal (Delitos contra la integridad sexual), en los supuestos en que la víctima sea mujer, niño, niña y/o adolescente.
- Los delitos de desobediencia a una orden judicial que sean consecuencia de una resolución dictada en el marco de una causa tramitada ante un tribunal de familia, civil o laboral y/o cualquier fuero.
- Los delitos previstos en la Leyes Nacionales 13944 (Ley de Incumplimiento de los Deberes de Asistencia Familiar) y 24270 (Impedimento de contacto de hijos con sus padres).

Actualmente existe cuatro Fiscalías de Género en Santa Rosa²⁵. La ciudad de General Pico cuenta con un organismo similar a cargo de una funcionaria titular y un funcionario subrogante y la ciudad no General Acha tiene fiscalía temática en género. El caso de Victorica y 25 de Mayo²⁶ es peor: hay menos cantidad de funcionarios y recursos institucionales del Poder Judicial con el agravante de que hay procedimientos, sobre

24 Información disponible en http://mplapampa.gov.ar/archivos/sitio/dise%C3%B1o_organizaciona.pdf recuperada el 22 de mayo de 2016.

25 Según la página web oficial de la Procuración de Poder Judicial, existen cuatro fiscalías temáticas de género. Disponible en http://www.mplapampa.gov.ar/Integrantes_MPF_SantaRosa.asp, consulta del 11 de marzo de 2017.

26 La creación de la V Circunscripción judicial del Poder Judicial en 25 de Mayo fue anunciada por el Ministro de Justicia en febrero de 2017. Disponible en <http://www.lapampa.gov.ar/noticias-oficiales/59368-creacion-de-ciudad-judicial-en-25-de-mayo.html>, consulta del 11 de marzo de 2017.

todo las diligencias probatorias, que se realizan en Santa Rosa, a muchos kilómetros de distancia de esas localidades.

d) Acciones de prevención y asistencia ante el caso concreto

En el marco de lo dispuesto por el art. 26 de la ley nacional 26485 se pueden disponer de medidas de protección y prevención de la violencia. En tal sentido, una política de seguridad que involucra al fuero penal del Poder Judicial, y que requiere de un análisis más profundizado con perspectiva de género, es la adquisición por parte del Ministerio de Gobierno y Justicia (hoy Ministerio de Seguridad - Ley 2872) de la provincia de los denominados 'botones antipánico' que es un nuevo sistema tecnológico destinado a víctimas de violencia de género según anunció esa cartera de Gobierno. No contamos con información acerca de los resultados del uso del botón antipánico ni de cómo están funcionando las medidas de restricción de acercamiento.

Hasta el femicidio de Z. L.²⁷ ocurrido en diciembre de 2014 a manos de su ex pareja, quien tenía una orden de restricción de acercamiento, según un matutino local se había autorizado el uso del mecanismo solamente a una mujer²⁸.

Otra política que toca más de cerca al MP es el Registro de Condenados por delitos contra la integridad sexual, ya que la Procuración es el organismo encargado de administrar tal registro. El registro inscribe los casos en los que recae sentencia condenatoria, por lo que el registro no tiene funciones preventivas contra la violencia sexual.

e) Creación de la Secretaría General de Acceso a la Justicia y Derechos Humanos

En el ámbito de la PG se creó mediante el dictado de la Resolución 44/13 la Secretaría General de Acceso a la Justicia y Derechos Humanos entre cuyas funciones no se explicitan las relacionadas con el acceso a la justicia de las mujeres.

f) Laboratorio de Genética Forense

Otra política implementada desde el ámbito de la PG, y al servicio de la justicia civil y penal, es el Laboratorio de Genética Forense que está a cargo de especialistas y se encarga de estudios genéticos en casos de abusos sexuales como temas involucrados en el acceso a la justicia de niños,

27 Respecto de este femicidio, puede verse el capítulo de Cecilia Milanese y Anabel Surin en esta obra.

28 La edición impresa del diario La Arena del 12/7/2014 anunciaba la adquisición de los botones antipánico. La del día 19/12/2014 informaba que solo se había autorizado el uso a una mujer y luego del feminicidio de Z.L., el periódico denuncia que se reparte un equipo cada cuatro días (Edición del 28/1/2015). Lo que trata de comunicar el medio es cómo reacciona la justicia a partir de un lamentable caso de muerte de una mujer por violencia de género. Parece que tiene que haber una muerte para que un mecanismo como el botón antipánico, con todas las críticas que se le puedan hacer y las limitaciones que en sí mismo tenga, empiece a ser utilizado por los operadores.

niñas y mujeres, habiéndose reducido significativamente el tiempo que demoraban los estudios del tipo que se realizan fuera de la provincia.

V. Acciones desarrollados por la Defensoría General

A partir del art. 98 de la LOPJ se establecen las funciones, organización y funciones del Ministerio Público de la Defensa que tiene a su cargo la implementación de políticas para cumplir con las normas relativas a la defensa penal y civil, la que comprende el fuero de familia y menor.

a) La defensa civil

En cuanto al rol que cumple la defensa pública civil, su función debe compatibilizar las instrucciones que da la LOPJ, la ley 2550, la ley 2699 de mediación y, en lo que queda vigente, la ley 1270 de procedimiento de familia, con más la desactualizada normativa sobre insanias que aún contiene el Código Procesal Civil y Comercial a pesar de la vigencia de la ley de Salud Mental y del nuevo Código Civil y Comercial al respecto.

Los defensores en materia civil ejercen la defensa y representación en juicio de personas que invoquen y justifiquen escasez de recursos o se encuentren ausente en ocasión de requerirse la defensa de sus derechos. El deber de patrocinar a los ciudadanos de escasos recursos económicos está subordinado a la procedencia o conveniencia de la acción que aquellos pudieren promover a la apreciación de la prueba disponible. La Resolución 8/2013 DG²⁹ explicita los criterios y casos de atención de la defensa pública civil para superar la barrera económica del acceso a la justicia.

Ese documento prioriza la atención de desalojos de viviendas donde residan niños, y el reclamo del actor no sea meramente pecuniario, de las cuestiones urgentes en las que estén comprometidos derechos a la salud o riesgo para la vida. La Resolución agrega que los criterios limitantes cederán en los casos de violencia familiar o de género y que en caso de dudas, deberá estarse a la prestación del servicio.

La DG también ha dictado resoluciones relativas al acceso a la justicia de personas herederas de desaparecidos, niños y niñas, sobre la implementación de mecanismos para hacer efectiva la ley nacional 25932, entre las más relevantes.

En cuanto a la mediación regulada por ley 2699, el DG dictó una resolución donde implementa, a través del mismo personal de planta con que cuenta actualmente, la etapa prejudicial gratuita de la mediación que había sido omitida por la legislación³⁰. Es decir, a partir de la implemen-

29 Las resoluciones de la DG están disponibles en <http://mplapampa.gov.ar/ministeriopublicode-defensa.asp>

30 La Ley de Mediación prejudicial obligatoria no previó los casos en que un litigante sin recursos deba ocurrir a la mediación. Por ello el DG designó a varias empleadas que son abogadas para que

tación de la ley de Mediación 2699 la defensa pública civil debe cumplir más funciones con los mismos recursos, que por cierto son menos que los que cuenta la defensa pública penal. Aquí podemos reiterar que “... el deber de los Estados de proveer recursos judiciales no se limita a ponerlos formalmente a disposición de las víctimas, sino que tales recursos deben ser idóneos para remediar las violaciones de derechos humanos denunciadas” (OEA, 2007: 31)

Por su lado, la ley de Mediación 2699 excluye la aplicación de este procedimiento en algunas cuestiones relativas a temas de familia y toda la casuística de la violencia de género conforme también lo impone la ley 2550 (arts. 9 inc. e) y 28).

Otra forma de afrontar las barreras económicas de los litigantes, tanto de quienes recurren a la defensa pública civil, como aquellas que tramitan bajo beneficio de litigar sin gastos es la creación de un fondo del Superior Tribunal por el que se abonan distintos gastos (pasajes, honorarios y gastos y adelantos de pericias, etc.). En el interior de la provincia muchas veces son los municipios quienes afrontan gastos de viajes hasta Santa Rosa u otros lugares por motivos atinentes a litigios o tramitaciones ante la justicia.

Por último, en la página web de la DG se enumeran los requisitos básicos sobre distintos trámites, lo que facilita la obtención de información básica para el litigante.

Tal como ocurre con el MPF, de la página web del MPD no surge información sobre cantidad y tipo de causas, como para aproximarse el estudio de la calidad de la prestación de los servicios a partir de la planta de personal disponible ni el volumen de necesidades más urgentes o frecuentes. Tampoco se hallaron los informes de gestión previstos en el artículo 87 de la LOPJ: “El Ministerio Público podrá difundir públicamente su actuación a la población, mediante prácticas sencillas y estandarizadas estableciendo programas y métodos de información sobre ejercicio de los derechos, modos y condiciones de acceso a los servicios de administración de justicia” (LOPJ, art. 87)

La defensa pública en la provincia, no solo tiene restricciones de tipo económico, sino que también está impedida por la LOPJ de intervenir en la materia contencioso-administrativa. Si consideramos que el mayor vulnerador de derechos es el Estado, la imposibilidad de tramitar un litigio de carácter contencioso-administrativo con defensa oficial gratuita constituye sin dudas un impedimento al acceso a la justicia³¹.

cumplan las tareas de representar jurídicamente a los litigantes carentes de recursos en los trámites de mediación.

31 Artículo 110 de la LOPJ.- Quedan exceptuadas de la atención del Ministerio Público de la Defensa las siguientes actuaciones: 1) Promoción de demandas de daños y perjuicios y laborales cuando el crédito reclamado fuere mayor a la suma de cuatro salarios mínimo, vital y móvil y no se encuentre agotada la instancia administrativa; 2) Promoción de reclamos administrativos; 3) Promoción de demandas contencioso administrativas; 4) Las causas que versaren sobre denuncias y/o acciones contra

b) La defensa de los derechos de las mujeres víctimas de violencia en sede penal.

La ley 1675 Orgánica del Poder Judicial preveía la representación gratuita a víctimas de delitos mediante la designación de un defensor del fuero penal. La derogación de esa norma constituyó un grave retroceso y además una evidente incompatibilidad con la ley nacional 26485 que establece la obligación del Estado de garantizar a las víctimas de violencia de género el acceso a la justicia, la representación y patrocinio jurídico gratuito y en lo posible especializado.

Los legisladores pampeanos derogaron la norma que concretaba este derecho y provocaron un vacío legal, que muy recientemente fue cubierto por la Resolución 1/2015 del DG³². En dicha resolución se implementa un sistema de asistencia a las víctimas que garantiza su participación en los legajos penales. Básicamente y mediante una instrucción sublegal la defensa pública penal se ocupa de asistir, representar y patrocinar a la víctima de cualquier delito que se presente a juicio penal como querrelante y cumple con el estándar dispuesto por la ley nacional 26485.

c) Creación del Observatorio de violencia de género en el ámbito del Ministerio Público de la Defensa

Según la información que surge de la página oficial del Ministerio Público de la Defensa, en el año 2011 se creó el Observatorio de Violencia de Género (Resolución N° 1/11). Tiene a su cargo la recolección y sistematización de los datos y la realización de los informes y estudios respectivos, a los fines de efectuar un seguimiento de los tipos y modalidades de la violencia familiar y de género en base a la información que se recolecta de manera bimensual. La información que se dice haber recolectado no se halla disponible.

VI. Las dificultades en el acceso a la justicia de las mujeres en palabras de una activista

La experiencia de trabajo en el territorio y los casos que las mujeres activistas acompañan nos indican puntualmente cuáles son algunos de los obstáculos en el acceso a la justicia y cómo la falta de prevención es la antesala del agravamiento de esta problemática. Nuestra entrevistada nos dijo:

“...una de las debilidades que se tiene es que las mujeres no tienen patrocinio jurídico, nos pareció que en La Pampa a partir del nuevo código de procesamiento penal el tema del patrocinio quedó totalmente cortado, las mujeres no tienen acceso a la justicia...en función de eso con las mujeres Autoconvocadas le presentamos al procurador Bongianino para

los magistrados y funcionarios del Poder Judicial; y 5) Demás causas que determine la reglamentación de la presente ley.

32 Disponible en http://mplapampa.gov.ar/archivos/Resoluciones_DG/Res_DG_N%C2%BA%201-15.pdf recuperado el 11 de junio de 2016.

que se provea el patrocinio jurídico a las mujeres... el patrocinio jurídico gratuito es fundamental para el acceso de las mujeres a la justicia. Una compañera con el sueldo que tiene no puede acceder al patrocinio gratuito de la Defensoría pública... pero las defensorías no están tomando los casos de violencia... bahh... este era de fiscalía... no hay asesoramiento debido a las mujeres... que estos son los pasos a seguir, por ejemplo con las órdenes de restricción... si las mujeres no las pedían...sin consultar, sin hacer un análisis de riesgos... muchos de los casos que vimos pasó eso” [E4]

VII. Palabras finales

La falta de recursos o que los servicios estén desbordados es una manifestación de los incumplimientos del Estado en sus obligaciones de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos; sin embargo, no pareciera haber dimensión de las consecuencias del incumplimiento, cuestión que genera responsabilidad del Estado en el orden internacional.

No se ha logrado que las prácticas de los operadores de los poderes del Estado ni otros actores sociales den un claro mensaje de que no se toleran las violencias de género ni está instalada la condena social (art. 9 inc. q), lo cual es un paso importante en la deconstrucción de los estereotipos de género (art. 2 inc. e y art. 6 inc. f, entre otros de la ley nacional 26485).

La legislación procesal, orgánica del sistema judicial y de protección de las mujeres contra la violencia de género dista de ser armónica, estar sistematizada y promover el acceso a la justicia.

Entre los problemas que advertimos, concretamente hallamos cinco de extrema gravedad:

1. el incumplimiento o excesivas dificultades (burocratización) en torno al acceso gratuito en sentido amplio como lo expresan la ley nacional 26485 y la ley 2550,
2. la falta de progresividad en la defensa de los derechos humanos de las víctimas,
3. la demora y dificultades que hubo para implementar las Fiscalías temáticas de género, y que éstas absorban gran parte del trabajo en detrimento de la salud mental de los recursos humanos que se desempeñan allí,
4. la necesidad de adecuar la atención en las OAVyT de manera que los derechos de las usuarias se garanticen y que no se genere violencia laboral e institucional en y desde ese organismo como también la implementación de la Oficina de Violencia Doméstica y de la Mujer,

5. la baja institucionalización de la perspectiva de género en la jurisprudencia y otras prácticas de los operadores como surge de la solución divergente de los casos reseñados.

Por último, es un déficit muy significativo la ausencia de una mayor transparencia en el acceso a la información que producen los organismos del Estado, particularmente del Poder Judicial y de la PG podría conducir a mayores niveles de discusión y promover la rendición de cuentas de las políticas implementadas por parte de la ciudadanía. El acceso a la información está expresamente previsto en convenciones y tratados firmados por nuestro país, pero aún no se han implementado los mecanismos de recopilación y sistematización de información estadística con perspectiva de género ni se cumple con la ley 26485 en ese aspecto. Hacerlo sería de gran ayuda para la implementación de políticas judiciales de acceso a la justicia de las mujeres.

VIII. Bibliografía

- Arcidiácono, P. & Gamallo, G. (2011). Política social y judicialización de los derechos sociales. *Revista Temas y debates* 22. Rosario: UNR. Año 15. pp. 65-85.
- Ava, P., Adúriz, I. & Zuleta Puceiro, E. (2004). "Diseño Metodológico para el estudio de líneas de base de necesidades jurídicas insatisfechas en proyectos de localización de servicios alternativos de acceso a la justicia". En *V Congreso Nacional de Sociología Jurídica*. Santa Rosa, La Pampa: UNLPam.
- Birgin, H. & Gherardi, N. (coord.) (2011). *La garantía de acceso a la justicia: aportes empíricos y conceptuales*. México: Fontamara.
- Birgin, H. & Gherardi, N. (s/f): *El acceso a la justicia como un derecho humano fundamental: retos y oportunidades para mejorar el ejercicio de los derechos de las mujeres*, mimeo.
- Birgin, H. & Kohen, B. (comp.) (2006). *Acceso a la Justicia como garantía de igualdad. Instituciones, actores y experiencias comparadas*. Buenos Aires: Biblos.
- Caballero, F. (2015). *Una mirada desde la victimología de la violencia doméstica. Análisis de las intervenciones de la Oficina de Atención a la Víctima y al Testigo del Poder Judicial de Santa Rosa durante el año 2013*. Tesis en la Especialización en Gestión de Políticas Sociales, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de La Pampa. Inédito.
- Cappelletti, M. & Garth, B. (1983). *El acceso a la justicia*. La Plata: Colegio de Abogados.
- Documento del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (s/f). *Acceso a la justicia para todos y todas*.

- ELA (2011). *Más allá de la denuncia. Los desafíos del acceso a la justicia*. Buenos Aires.
- García Prince, E. (2003). *Hacia la institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas*. Caracas: Fundación Friedrich Ebert. Recuperado de <http://www.artemisanoticias.com.ar/images/FotosNotas/G%C3%A9nero%20y%20polit%20pub%20Latinoam.%20y%20Caribe.pdf>. Consulta 22 de mayo de 2016.
- La Arena. (2014). Santa Rosa –La Pampa, 19 de diciembre.
- La Arena. (2015). Santa Rosa –La Pampa, 28 de enero.
- La Arena. (2016). Santa Rosa –La Pampa, 10 de mayo, p. 11.
- La Arena. (2016). Santa Rosa –La Pampa, 17 de febrero, p. 14.
- OAVyT (2012). *Manual Operativo Metodológico*. Recuperado de <http://mplapampa.gov.ar/archivos/Resoluciones/PG%2082-12.pdf>. Consulta 15 de junio de 2016.
- Policastro, B. & Zaikoski, D. (2012). “Aproximaciones a los problemas del acceso a la justicia en las mujeres en Santa Rosa (La Pampa)” En *Actas del XIII Congreso Nacional y III Latinoamericano de Sociología Jurídica*. Viedma: Universidad Nacional de Río Negro Sede Atlántica.
- Young, I. M. (1999). “Vida política y diferencia de grupo: una crítica del ideal de ciudadanía universal” En C. Castells. *Perspectivas feministas en teoría política* Barcelona: Paidós Ibérica. pp. 99-12.
- Zaikoski Biscay, D. (2014). *El impacto de la ley de cupo y la incorporación de la perspectiva de género en el trabajo legislativo del Parlamento pampeano*. Toay: la autora.

Entrevistas

- [E1] Funcionaria de la Procuración General (Ministerio de la Acusación) de General Pico. Realizada en 2015
- [E2] Funcionario de la Procuración General (Ministerio de la Acusación) de General Pico. Realizada en 2015
- [E3] Funcionario del fuero penal de Santa Rosa. Realizada en 2014.
- [E4] Entrevista a militante y activista social de Santa Rosa. Realizada 2015.

CAPÍTULO

VIII

**La conformación por sexo/género
del Poder Judicial en La Pampa.
Impactos**

Daniela Zaikoski Biscay

I. Introducción

De acuerdo al marco teórico desarrollado en el Capítulo II, en este trabajamos con información de carácter cuantitativo sobre la presencia de mujeres en el Poder Judicial. Asimismo, señalamos las principales líneas teóricas sobre el impacto de la presencia de mujeres en el funcionamiento cotidiano e institucional de ese poder del Estado.

II. Los datos cuantitativos del Poder Judicial de la provincia de La Pampa.

Según información provista por la Secretaría de Recursos Humanos del Poder Judicial de la provincia de La Pampa, la justicia pampeana cuenta con 982 empleados distribuidos en cargos de magistrados, funcionarios y agentes en el Poder Judicial propiamente dicho y el Ministerio Público¹.

Según la ley 2574 el Superior Tribunal de Justicia (STJ) está conformado por cinco cargos de ministros. En 2016 el organismo se compone con cuatro varones y una mujer². A diferencia de lo que ocurre para la elección de ministros en la Corte Suprema de Justicia de la Nación, las facultades del Poder Ejecutivo para la elección de magistrados en el STJ son absolutas y no existe ningún tipo de procedimiento de participación popular para proponer o impugnar candidaturas³.

En 2014 en los cargos de camaristas había 16 varones y 7 mujeres que cumplen sus funciones en Santa Rosa y General Pico. No surge distinción entre los cargos de camaristas y los del Tribunal de Impugnación Penal, con lo cual, en la suma de 23 totales, se hallan estos magistrados. Este tribunal es el máximo órgano penal de la provincia y si bien fue inaugurado con cuatro varones y una jueza, actualmente cuenta con cinco jueces.

1 La información provista por Recursos Humanos es actualizada a 2014, otra información correspondiente a otra fecha es por conocimiento personal de la autora. El Ministerio Público en la provincia forma parte del poder judicial conforme artículo 88 segunda parte de la Constitución provincial.

2 Han sido ministras del STJ de La Pampa las Dras. Paz, Rossetti, Vazquez y, actualmente, Fresco.

3 Al respecto, puede verse lo ocurrido a partir de diciembre de 2015 en cuanto a dos candidatos a ministros de la Corte Suprema y el llamado de la sociedad civil, entre ellos las organizaciones de mujeres.

Hay 31 jueces/zas de primera instancia en las cuatro circunscripciones judiciales: 11 mujeres y 20 varones. No puede distinguirse de la información proporcionada la distribución de mujeres y varones por fuero. La falta de este dato impide afirmar lo que otros estudios sostienen: que las mujeres son magistradas en los fueros civil, comercial, laboral y de familia en mayor medida que en el fuero penal⁴, aunque como se expone más adelante, los varones tienden a presentarse en mayor número en los concursos del fuero penal.

De la información suministrada por la Secretaría de Recursos Humanos del Superior Tribunal no puede distinguirse cuantos secretarios/as corresponden a cada fuero (civil, penal, de familia y menor, comercial, laboral, contencioso-administrativo). Esta cuestión impide conocer con mayor exactitud la composición por sexos de los distintos fueros y cuántas mujeres son secretarias de tercera instancia que es la máxima jerarquía del secretariado.

De la misma información surge que hay cinco mujeres secretarias y un secretario en el STJ sin distinción de jerarquía; cinco secretarias de Cámara o de segunda instancia y un secretario del mismo rango y que hay 16 mujeres secretarias y 10 secretarios de primera instancia que es el rango más bajo.

En el ítem “otros/as funcionarios/as” surge que hay 34 mujeres y 36 varones, sin especificarse las funciones que cumplen ni los organismos donde las prestan.

Dentro del personal administrativo de máxima categoría hay 58 mujeres y 41 varones, es decir un total de 99; dentro de “otras categorías” de personal administrativo se encuentran 215 mujeres y 125 varones. El personal de servicio está compuesto de 28 mujeres y 56 varones. Hasta aquí la información da cuenta de 753 cargos y la mayor presencia de mujeres se advierte en los cargos de jerarquía intermedia y en el personal administrativo. En la máxima jerarquía hay una sola mujer como ministra del STJ. Los varones son mayoría entre el personal de servicio. El hecho de que las mujeres sean mayoría entre los empleados administrativos y los varones en el sector de personal de servicio está indicando que persiste la división sexual del trabajo al interior de estas categorías.

En 2016 hay cinco juezas en la Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial, Laboral de Santa Rosa y dos varones; también había cuatro juezas de primera instancia y un juez del mismo grado en lo Civil y Comercial de Santa Rosa; dos jueces laborales, un juez de Ejecución Concursos y Quiebras y una jueza del mismo fuero y dos juezas de Familia y Menor. En estas instancias y fueros en el mismo orden enunciado precedentemente, en 2016 había dos secretarios y dos secretarias en la cámara; cuatro secretarias de primera instancia, una secretaria y un

4 Al respecto, puede verse Kohen (2008).

secretario en el fuero laboral, una secretaria y un secretario en el fuero de Ejecuciones, Concursos y Quiebras y tres secretarias y un secretario en el fuero de familia y menor⁵.

Para el Ministerio Público, la información de 2014 de la Secretaría de Recursos Humanos se desglosa en Ministerio Público Fiscal (MPF) y Ministerio Público de la Defensa (MPD). A la cabeza se encuentra un varón, el Procurador General del Poder Judicial. Nunca ese cargo se cubrió con una mujer.

El MPF se compone de 137 empleados, 85 mujeres y 52 varones. Hay 16 cargos de los cuales 4 corresponden a mujeres y 12 a varones. Como funcionarios/as del MPF se encuentran 16 mujeres y ocho varones (24 en total) distribuidos de la siguiente manera: una mujer y dos varones como secretarios de la Procuración, seis secretarias denominadas actualmente Fiscales Adjuntas y cuatro varones en el mismo puesto. En el ítem de “otros funcionarios” hay nueve mujeres y dos varones.

Dentro del “Personal administrativo” hay 65 mujeres que ocupan los puestos más bajos del MPF, en la misma categoría hay 29 varones (94 en total).

Por su parte, el MPD tiene 92 empleados. Un Defensor General, 14 defensoras y 12 defensores entre civiles y penales en todas las circunscripciones (27 en total). Figura como “otros funcionarios/as” una mujer.

El personal administrativo de máxima jerarquía hay 10 mujeres y tres varones, en el ítem de personal administrativo de “otra categoría” hay 42 mujeres y 6 varones. El personal de servicio se compone de dos mujeres y un varón. La dependencia tiene 92 integrantes y las mujeres están sobrerrepresentadas en los puestos intermedios.

Los jueces de paz en la provincia también pertenecen al Poder Judicial y son funcionarios electos que no requieren tener título profesional en derecho (Ley provincial N° 270). En 2014 había 64 jueces de paz, de los cuales 37 eran mujeres. En 2015 se eligieron 25 jueces de paz y 39 juezas de paz. Como el cargo de juez de paz es unipersonal no se aplica la ley electoral provincial que prevé el cupo femenino.

Las dos grandes leyes que vertebran el funcionamiento del Poder Judicial y el ingreso, ya sea como empleados administrativos como magistrados y funcionarios son la Ley provincial N° 2574 Orgánica del Poder Judicial y la Ley provincial N° 2600 de Consejo de la Magistratura.

5 Fuente: relevamiento propio.

Cuadro 1: Planta del Poder Judicial por género (2014)

	Género		
	Mujeres	Varones	Total
Superior Tribunal - Cámaras			
Magistrados	56	66	122
Ministros/as (una vacante)	1	3	4
Camaristas	7	16	23
Juezas/ces	11	20	31
Jueces de paz	37	27	64
Funcionarios/as	60	48	108
Secretarios de Corte (STJ)	5	1	6
Secretarios de Cámara	5	1	6
Secretarios de Juzgados	16	10	26
Otros/as funcionarios/as	34	36	70
Personal administrativo	273	166	439
Máxima categoría	58	41	99
Otras categorías	215	125	340
Personal de Servicio	28	56	84
TOTAL	417	336	753
Ministerio Público Fiscal			
Procuradores y fiscales	4	12	16
Procurador General	0	1	1
Procurador ante la Corte o ST	0	0	0
Fiscales ante 2° instancia	0	2	2
Fiscales de 1° instancia	4	9	13
Funcionarios/del MPF	16	8	24
Secretarios/as de la Procuración	1	2	3
Fiscalía de 1° Instancia	6	4	10
Otros funcionarios/as	9	2	11
Personal administrativo	65	29	94
Máxima categoría	10	5	15
Otras categorías	55	24	79
Personal de servicio	0	3	3
TOTAL	85	52	137
Ministerio Público de la Defensa			
Defensores/as	14	13	27
Defensor General	0	1	1
Defensor ante Corte o ST	0	0	0
Defensores de 1°	14	12	26
Otros funcionarios/as	1	0	1
Personal administrativo	52	9	61
Máxima categoría	10	3	13
Otras categorías	42	6	48
Personal de Servicio	2	1	3
TOTAL	69	23	92
Total general	571	411	982
Distribución porcentual	58%	42%	100%

Ninguna de ellas contiene alguna mención sobre el cupo de mujeres en los cargos jerárquicos, mucho menos de la paridad como tampoco contienen medidas de igualdad cuya concreción requiera de la formulación de objetivos o *goals*⁶, que involucre medidas de formación de recursos humanos⁷ y de igualdad de oportunidades en los empleos. En este sentido, la responsabilidad por afianzar la igualdad sexual en todos los espacios sociales compete a todos los poderes del Estado. No basta decir que el Poder Legislativo no dicta las leyes necesarias⁸.

No siempre los cargos de secretario se han alcanzado mediante concursos públicos, sino que en ocasiones han sido ascendidos a secretario de primera instancia personal que revistaba en una categoría menor.

Aun cuando falta legislación que claramente prevea los cupos o una política por objetivos, los instrumentos internacionales obligan a todos los poderes del Estado y más al Poder Judicial máxime que este poder ejerce el control de constitucionalidad y convencionalidad. Es decir, el cumplimiento de una política de la presencia mediante objetivos a lograr en un determinado plazo podría ser aplicado en los concursos, sea para promover a cargos de mayor jerarquía o para el ingreso al Poder Judicial.

De esa manera, se podrían cubrir los cargos vacantes con mujeres o varones según corresponda al objetivo de la paridad en cada dependencia. En estos casos, bien pueden combinarse los criterios de igualdad y no discriminación con el de mérito, los que según sostiene Kemelmajer (2001) no son incompatibles con las formulación de medidas positivas⁹.

También Bergallo se refiere al mérito y a las políticas neutrales al género cuando de concursos y selecciones se trata. Esta autora afirma:

6 El art. 38 de la ley K 2439 Orgánica del Poder Judicial de Río Negro dispone: "El Superior Tribunal de Justicia estará compuesto por cinco (5) jueces y tendrá jurisdicción en todo el territorio de la provincia, siendo su asiento la ciudad de Viedma. La composición del Superior Tribunal de Justicia debe integrarse con vocales de ambos sexos, procurando una equilibrada representación de las distintas Circunscripciones Judiciales.

7 Si bien el Centro de Capacitación Judicial en su Informe de Actividades correspondientes a los años 2013 y 2014 da cuenta de la realización de capacitaciones de distinto tipo y duración sobre la problemática de género, algunas de ellas en cooperación con la oficina de la Mujer de la Corte Suprema de Justicia y con el Consejo Provincial de la Mujer, entre las cuales se hallan capacitaciones, jornadas, talleres, conferencias y charlas sobre género, violencia de género, abuso sexual y abuso sexual infantil acceso a la justicia, derecho penal y de familia, no se conoce que los contenidos de estas capacitaciones impacten en los concursos de ingreso o promoción a cargos de mayor jerarquía. Los cursos y demás actividades son optativos (información disponible en <http://ccjlapampa.blogspot.com.ar> al 12/01/2015.

8 Según la edición on line del diario La Nación del 16 de agosto de 2016: "En lo que va del año ya se presentaron en las dos cámaras 19 proyectos apuntados a asegurar mayor presencia de mujeres en los distintos poderes del Estado: en el Congreso, en la Corte Suprema, en los juzgados federales, en el gabinete y en la fórmula presidencial y hasta en los sindicatos, según un relevamiento de Directorio Legislativo sobre la base de datos oficiales".

9 Para la evolución del derecho comunitario europeo en casos de aplicación de medidas de acción positiva en el empleo y su relación con el derecho antidiscriminatorio puede verse: Giles Carnero (2010). Esta autora plantea una revisión de la idea de los méritos, ya que la situación real de desigualdad motiva necesariamente currículos diferentes.

Los datos sugieren también que el mecanismo meritocrático y supuestamente “neutral en términos de género”, combinado con la falta de compromiso del Poder Ejecutivo y del Senado en el fomento de la nominación de mujeres y con las diferencias en las oportunidades laborales en el mundo del Derecho, contribuye a mantener y ahondar las desigualdades y la segregación en las oportunidades de acceso a la Magistratura y a las instancias más importantes de toma de decisión en el Poder Judicial (...) las definiciones de los méritos se basan en prototipos de éxito profesional que pueden desvalorizar las biografías femeninas y desincentivar a las candidatas. De igual forma, es visible la carencia de prácticas y políticas sensibles a los efectos del género y, finalmente, es manifiesta la sub-representación de las mujeres como Consejeras y el monopolio del poder de los hombres en diversos ámbitos del mecanismo de selección (Bergallo, 2005:150).

III. El Consejo de la Magistratura: los concursos y la situación de las mujeres.

Según la página web oficial del organismo, las autoridades y demás cargos del Consejo de la Magistratura¹⁰ se componen por 18 varones y siete mujeres. Los secretarios son todos varones.

El Consejo de la Magistratura se conforma con representantes de los tres poderes del Estado, del Colegio Público de Abogados y Procuradores de La Pampa y del Consejo de Ciencias Económicas, designando por sorteo a representantes de esas personas jurídicas no estatales según se concursen cargos para la justicia o para el Tribunal de Cuentas de la provincia. El sorteo es un procedimiento arbitrario mientras que la representación del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial es una selección efectuada al interior de tales organismos, los que bien podrían ir rotando los cargos de consejeros entre mujeres y varones.

Si bien no hay cupos ni medidas especiales temporales en el Consejo de la Magistratura, es destacable que en los últimos concursos sustanciados para los cargos que se dirimen mediante la aplicación de la ley 2600, se haya incorporado al temario de los exámenes la ley nacional 26485, ausente hasta 2012 de tales procedimientos.

A fin de indagar sobre los concursos, de la página web oficial del Consejo de la Magistratura surge la nómina de inscriptos a las distintas convocatorias que allí se sustancian. Así por ejemplo, surge que para el cargo de Asesor de Menores hay 16 aspirantes de los cuales 12 son mujeres (concurso para Asesor de Menores de la Primera Circunscripción Judicial - Expte. N° 273/14); para el mismo cargo de Asesor de Menores

10 El Consejo de la Magistratura es el órgano encargado de la selección de los funcionarios y magistrados del Poder Judicial y del Tribunal de Cuentas. Disponible en <http://www.juslapampa.gob.ar/Consejo/index.php/joomlaspanishorg>, consulta del 11 de marzo de 2017.

para la Segunda Circunscripción Judicial tramitado bajo Expte. 318/15 surge que hay 20 aspirantes de los cuales 16 son mujeres.

Para el cargo de Defensor Civil y Penal de la Tercera Circunscripción Judicial (Expte. 301/15) se postularon un varón y una mujer.

Para el cargo de Defensor Penal de la Primera Circunscripción Judicial (Expte. 313/15) son 9 las mujeres anotadas sobre 16 inscriptos en total.

En el concurso para Fiscal de Género de la Primera Circunscripción Judicial, organismo que interviene en casos de violencia familiar y de género tramitó bajo el Expte. 319/15 se inscribieron cinco mujeres y cinco varones. El Consejo de la Magistratura elevó en 2015 una terna compuesta por una mujer y dos varones. Si bien, el anterior gobernador había propuesto a la candidata, el nuevo miembro del Poder Ejecutivo revisó las ternas en marzo de 2016 y finalmente fue nombrado un varón, quien fue designado por la Legislatura, cuestión que refuerza la constitución masculina del fuero penal.

Para Fiscal de la Primera Circunscripción Judicial con funciones vinculadas a delitos contra la propiedad y juicios directos (Expte. 309/15) se anotaron 22 postulantes, de los cuales ocho son mujeres. Para Fiscal General de la Segunda Circunscripción Judicial (Expte. 302/15) se anotaron tres varones y dos mujeres.

Par el cargo de Juez Civil, Comercial y de Minería nº 2 de la Segunda Circunscripción Judicial (Expte. 311/15) se anotaron tres varones y dos mujeres. Este concurso no incluye expresamente entre las bases ningún contenido de género ni como otros el contenido de la ley 26485. Podría inferirse que la discriminación de las mujeres está contemplada en el contenido general referido a la Constitución Nacional y a los tratados internacionales.

Para el cargo de Juez de Audiencia de Juicio con funciones en la Cámara Criminal Nº 1 de la Primera Circunscripción Judicial (Expte. 260/14) se anotaron 17 postulantes, siete de ellas son mujeres.

Para Juez de Cámara en lo Civil, Comercial, Laboral y de Minería de la Primera Circunscripción Judicial (Expte. 294/15) hay cinco mujeres y cinco varones inscriptos, tampoco en este concurso se previó expresamente la inclusión de una ley sobre violencia y discriminación como la Ley Nº 26485.

Para cubrir el cargo de Juez de Control con funciones en el juzgado de instrucción y correccional Nº 1 de la Tercera Circunscripción Judicial (Expte. 264/14) se inscribieron una mujer y seis varones. No se incluye normativa explícita sobre género, aunque se menciona el derecho internacional de derechos humanos.

Para Juez de Control de la Cuarta Circunscripción Judicial (Expte. 296/15) se inscribieron dos mujeres y tres varones. Para Juez de Control

de la Primera Circunscripción Judicial (Expte. 310/15) se postularon nueve mujeres y nueve varones. No se incluye normativa explícita sobre género, aunque se menciona el derecho internacional de derechos humanos.

Para Juez del Tribunal de Impugnación Penal (Expte. 269/14) se inscribieron cuatro mujeres y ocho varones y para el otro concurso en trámite para el mismo cargo (Expte. 290/15) se inscribieron tres mujeres y nueve varones. Cabe resaltar que desde su creación hasta 2015 el Tribunal de Impugnación contó con una mujer jueza y cuatro jueces. Al 31 de diciembre de 2015 tenía tres jueces y dos cargos vacantes.

Si bien hay concursos en trámite donde hay paridad de sexo en los postulantes, de la información analizada surge que hay una tendencia a que las mujeres se anoten más en los juzgados de familia y otros fueros que en los concursos para cargos penales, lo que refuerza la composición fuertemente masculina de dicho fuero.

En cuanto a los concursos correspondientes al año 2014 ya finalizados y cuyas ternas se elevan al Poder Ejecutivo encontramos que:

Para el Defensor Civil de la Segunda Circunscripción Judicial (Expte. 250/14) se ternó a tres mujeres.

Para los cargos de Fiscal de la Segunda Circunscripción Judicial (Expte. 249/14) se elevaron dos ternas, ambas compuestas por dos mujeres y un varón, habiéndose designado a mujeres en esos cargos.

En otro concurso para Fiscal de la Segunda Circunscripción Judicial (Expte. 272/14) se elevó un dueto, compuesto por una mujer y un varón.

Para Fiscal General de la Primera Circunscripción Judicial (Expte. 248/14) se ternó a dos varones y una mujer, habiéndose elevado en pliego a la Legislatura de la candidata.

La terna para Juez de Audiencia de Juicio de la Segunda Circunscripción Judicial, cargo que corresponde al fuero penal (Expte. 251/14) que es un cargo para el fuero penal está compuesto por tres varones.

Para el concurso de Juez de Control de la Segunda Circunscripción Judicial para el fuero penal (Expte. 312/15) se anotaron dos mujeres y siete varones. No se incluye normativa explícita sobre género, aunque se menciona el derecho internacional de derechos humanos.

Para Juez de Ejecución, Concursos y Quiebras de la Segunda Circunscripción Judicial (Expte. 317/15) se hallan inscriptos tres mujeres y tres varones. No se incluye normativa explícita sobre género.

Para Juez de la Familia y del Menor de la Primera Circunscripción Judicial (Expte. 315/15) se inscribieron cuatro mujeres y tres varones. Se incluye la ley 26485.

Para el mismo cargo de Juez de la Familia y del Menor de la Segunda Circunscripción Judicial (Expte. 316/15) se inscribieron nueve mujeres y cuatro varones. Se incluye la ley nacional 26485.

Para el cargo de Defensor Penal de la Tercera Circunscripción (Expte334/2015) hubo seis hombres y una mujer entre los postulantes. Contiene contenidos relativos a la ley nacional 26485. Para el cargo de Defensor Penal de la Primera Circunscripción (Expte 336/16) se inscribieron 18 postulantes de los cuales seis eran mujeres. Contiene contenidos relativos a la ley nacional 26485.

De todos modos para saber si los contenidos sobre género y violencia contra las mujeres forman efectivamente parte de los exámenes, se deben hacer otro tipo de indagaciones usando otras técnicas de investigación. En su caso se debería concurrir a los exámenes orales y solicitar los exámenes escritos y compulsar los antecedentes de candidatas y candidatos.

Cuadro 2: Concursos en trámite por ante el Consejo de la Magistratura por género¹¹

Expte	Mujeres inscriptas	Varones inscriptos	Total
273/14	12	4	16
318/15	16	4	20
301/15	1	1	2
319/15	5	5	10
309/15	8	16	22
302/15	2	3	5
311/15	2	3	5
260/14	7	10	17
295/15	5	5	10
264/14	1	6	7
296/15	2	3	5
310715	9	9	18
312/15	2	7	9
317/15	3	3	6
315/15	4	3	7
316/15	9	4	13
269/14	4	8	12
290/14	3	9	12
Totales	95	103	198

No surge información en el sitio oficial del Consejo de la Magistratura respecto de los puntajes que obtienen las mujeres y los varones en las distintas etapas del concurso (antecedentes, oposición y examen oral). Las ternas que se elevan al Poder Ejecutivo son por orden alfabético sin mencionarse los puntajes obtenidos por las personas ternadas.

11 Información disponible en www.juslapampa.gob.ar al 06/11/2015.

IV. Oficina de la Mujer y de Violencia Doméstica

Asimismo cabe señalar que a modo de mecanismo de adelanto de la mujer se creó en marzo de 2015, mediante el Acuerdo N° 3351, la Oficina de la Mujer y de Violencia Doméstica en el ámbito del Superior Tribunal de Justicia, tema que se abordó en otro capítulo de este libro.

V. Más mujeres en las carreras jurídicas y en la administración de justicia. ¿Cambios sustanciales e incorporación de la perspectiva de género?

En este apartado desarrollamos brevemente la relación entre una mayor presencia mujeres en la administración de justicia y su impacto en los modos de ejercicio del cargo. La demanda de más mujeres en los organismos a través de la política de la presencia se fundamenta en cuestiones utilitarias tales como que las mujeres hacen aportes sustanciales al funcionamiento de las instituciones, así como en argumentos basados en la diferencia o en la política de la igualdad.

Rodríguez (2010) explica los argumentos que se han esgrimido para justificar las medidas especiales tales como la utilidad social, la justicia compensatoria y la justicia distributiva desde distintas concepciones (liberal, economicista, perfeccionista y dialógica).

Debería ser llamativo y preocupante que en una organización estatal como el Poder Judicial haya tanta disparidad entre las posiciones de mujeres y varones y más aún, debería resultar anómalo que tal disparidad persista a través del tiempo a pesar de que las mujeres suelen estar igual o más calificadas para los trabajos que desempeñan (Gastiazoro, 2013).

a) Los estudios sobre mujeres y profesiones jurídicas.

Es un clásico de la literatura sobre el tema el compendio de artículos de Schultz y Shaw (2003) en el que se exponen resultados de investigaciones realizadas en distintos lugares del mundo contextualizadas en distintas culturas jurídicas: el *common law* y el sistema continental. Como dice Schultz (2003, xxxv) los datos obtenidos de las investigaciones son reveladores; sin embargo, las conclusiones son contradictorias o insuficientes por lo que la mayor presencia de mujeres en la administración de justicia, los posibles aportes que ellas hacen a la organización, los modos en que imparten justicia y si se ha incorporado la perspectiva de género siguen siendo temas de estudio para las ciencias sociales y en especial para la Sociología Jurídica.

Como se destaca en la investigación mencionada las mujeres aún con mejores cualificaciones que los varones obtienen puestos o trabajos con menores ingresos, o de menor jerarquía, conclusión a la que también

arriba otra autora, al repasar las dificultades de inserción laboral de las profesionales mujeres en grandes bufetes (Bergoglio, 2005; 2007).

En nuestro país existen investigaciones sobre qué hacen y quienes son las mujeres en la profesión jurídica y la relación entre el género y los modos de administrar justicia. Entre las más antiguas se encuentra la investigación de Gastron (1993), Kohen (2000 y 2008) y Bergallo (2005). Más recientemente, Gastiazoro (2013) ha hecho un recorrido exhaustivo por los descubrimientos y problemas hallados por estas autoras, analiza la composición cuantitativa de los poderes judiciales de algunas provincias argentinas y del poder judicial federal y hace entrevistas a distintas actoras.

Por nuestra parte, retomaremos aquí algunos estudios que exponen los aportes de distintas teorías para explicar y justificar un mayor número de mujeres en la administración de justicia.

En ese sentido, y utilizando los aportes de la teoría de Carol Gilligan, Kohen (2008) se pregunta sobre el modo en que la presencia de mujeres ha impactado en el ámbito público y más específicamente, cómo el aumento de mujeres en la profesión legal y en la magistratura ha impactado en las formas de invocar/usar el derecho y resolver conflictos. Es decir, como han incidido en ese gran articulador patriarcal que es la división entre lo público y lo privado.

Desde el feminismo de la diferencia se sostiene que las mujeres hablan con una 'voz diferente'. Esto no significa un menor desarrollo moral para pensar en las formas de justicia sino que la voz diferente da lugar a modos relacionales y redes de sentido del derecho que logren respuestas más convenientes para más personas. El modo de resolución de los problemas de justicia desde esa voz diferente no parte de una racionalidad instrumental, patriarcal y capitalista del derecho, sino a través de lo que Gilligan denomina la 'ética del cuidado' se construyen respuestas más abarcativas y que buscan mayor ventajas para todos.

Según Kohen (2005:187) la ética del cuidado o de la responsabilidad está caracterizada por haber surgido en el ámbito privado, fundamentalmente a través de las mujeres, teniendo en cuenta la subjetividad, la responsabilidad, el cuidado, la atención hacia el otro/a, la conexión, interdependencia, la satisfacción de las necesidades, fundada en la cooperación. Para ello se requiere ir construyendo actitudes de empatía, capacidad para establecer y mantener relaciones con otros/as. La lógica que guía la ética del cuidado es evitar daños, mantener los vínculos y toma como modos de prácticos, el pensamiento concreto, contextual, la lógica de redes. Kohen (2008:32-33) contraponen las lógicas de la escalera y la de redes. Debido a que estas lógicas son construcciones culturales, es posible aprender lógicas nuevas y desaprender las viejas.

Según otras feministas, estos procesos son posibles en tanto se puede tener una fuerte presencia problematizadora en las academias y se logre impactar en los contenidos del derecho, con nuevas metodologías de interpretación de los componentes del derecho, es decir, las preguntas y desarrollos que hace Facio (1999) con su propuesta metodológica y con la comprensión de la relación entre los componentes del derecho.

La aplicación del feminismo de la diferencia ha dado motivo a las feministas críticas a señalar que no siempre se puede entablar conexión con el otro/a, a veces, sobre todo en problemas de familia. Para hacer frente a las críticas, Kohen explica que se distinguen aquellas feministas culturales de baja o alta intensidad, más débiles o más fuertes dependiendo de cuánta importancia otorguen a los atributos naturales sobre los culturales, a lo innato o a lo social. Sin embargo, al respecto hay que hacerse cargo de que el sexo-género no se cristaliza sino que se trata de una construcción que en gran parte es social. Por estas y otras críticas es que Kohen dice que

...las teóricas de las diferencias de género han prestado oídos a las advertencias antiesencialistas relacionadas con la supresión de las múltiples voces de las mujeres y están, en consecuencia, más alertas a las diferencias entre las mujeres y tienden en menor grado a generalizar acerca de las mujeres como grupo (Kohen, 2008:48).

Sin embargo y pese a los grandes avances de las últimas décadas, los estudios sobre el impacto de las mujeres en la profesión legal aún no dan cuenta de que la mayor presencia se correlacione con modos femeninos de aplicar justicia. La pregunta de Menkel Meadow (Kohen, 2008:53-54) respecto de si las mujeres transforman o se adaptan a un ámbito predominantemente masculino, como es el derecho, sigue siendo importante y se relaciona con cómo se puede invocar y que se puede esperar del derecho.

Según Sommerlad (1994) para investigar el progreso de las mujeres en la profesión legal pueden usarse al menos tres modos de análisis: poner en cuestión el igual tratamiento y problematizar la feminización de la profesión; estudiar las barreras que impiden el reconocimiento de las diferencias y el impacto del techo de cristal y, por último, para abordar el carácter de genérico de la profesión jurídica se deben examinar expresiones profundamente arraigadas sobre el carácter masculino de la ley.

Estos también han sido los problemas que Kohen (2008) trabajó al estudiar en profundidad el fuero de familia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Como otras autoras, Kohen también asume los avances en cuanto al creciente número de mujeres abogadas y juezas, y las dificultades de hacer aportes concluyentes.

El creciente número de mujeres en todos los ámbitos del trabajo supone la constitución de una nueva identidad de género y la ruptura con los mandatos preexistentes del maternaje, la abnegación y el ser para

otros, todas estas son cuestiones reivindicadas en cierta medida por el feminismo de la diferencia.

También existe el problema de que un área se feminice y se devalúe, aunque en el caso del ejercicio de la profesión jurídica, los procesos de proletarización, es decir la precarización laboral de los y las abogadas los afectan de forma bastante pareja, no puede dejar de reconocerse que éstas tienen más dificultades para llegar a lugares más expectables en los bufetes u otros cargos jerárquicos, como lo corroboran los estudios de Bergoglio (2007) y Bergallo (2005) manteniéndose la tendencia a ocupar lugares de menor jerarquía (segregación vertical) y en condiciones muy dispares en los fueros (segregación por especializaciones o ramas del derecho u horizontal).

Según Gastiazoro (2013) las mujeres pueden desarrollar sus carreras con tres lógicas: de la asimilación, de la elección (racional) y de la constricción y opresión de género. De algún modo estas lógicas explican parcialmente el problema, sea que enfoquen sobre cuestiones individuales o estructurales, con lo cual debe tenerse especial cuidado cuando se investiga un tema complejo como este que involucra la comprensión de la diferenciación de género, los procesos que permiten transformaciones así como aquellos que reproducen las desigualdades. Es decir, ni las mujeres se asimilan a las estructuras organizacionales sin resistir o desarrollar otras estrategias de subversión del orden de género, ni hacen elecciones racionales como individuos implicados en su propio interés como tampoco están del mismo modo constreñidas u oprimidas.

Así se hace necesario conocer cómo se reclutan, con qué criterios se capacitan y promueven los recursos humanos en las organizaciones, a lo cual se puede agregar que persiste la idea de que las mujeres se casarán y querrán tener hijos y pondrán el proyecto 'personal' –pareciera que ese proyecto es de ellas y no con otro/a– en primer lugar (Gastiazoro, 2013). Esta idea constituye un estereotipo¹² que subsiste a los cambios legales y organizacionales y se vincula con un área de estudios de género que trata sobre los cuidados de personas, los que no deberían ser una carga para un sector de la población –las mujeres– sino afrontados paritariamente con los hombres.

Los cuidados¹³ no deberían ser una cuestión del ámbito privado sino que debería considerarse que la producción y reproducción sociales son

12 Para un análisis de la subsistencia de estereotipos de las mujeres en el trabajo pueden verse: Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (2012) y el informe de la Organización Internacional del Trabajo (2015): Comprometidos con la igualdad. Guía de acción para delegados y delegadas sindicales.

13 A pesar que el Edificio Judicial de la ciudad de Santa Rosa cuenta con una sala diseñada como guardería, la política de cuidados en el lugar del trabajo para los y las empleados/as no ha sido implementada por el Poder Judicial de la provincia en ninguna de las circunscripciones. También cabe señalar que existiendo las leyes provinciales 2570 y 2603 que crean los lactarios en los ámbitos de la

cuestiones que impactan en lo económico, social y organizacional, a nivel de las mujeres, de las familias, del Estado y del mercado. En verdad, urge reformular la distribución recursos materiales y simbólicos para democratizar los cuidados, los que no pueden quedar solo a cargo de las mujeres y menos del mercado.

A pesar de que los estudios no son concluyentes, o por ello mismo, hay que insistir en refinar los argumentos y razones para justificar y hacer más plausible la idea de tener más mujeres en la profesión legal y en la magistratura. Kohen (2008) dice que una de las principales razones para que haya más mujeres se encuentra en el argumento de la legitimidad democrática, que se apoya en la igualdad de oportunidades y la justicia. Se trata de obtener la convicción de que la diversidad y que se incluya a más mujeres logrará acrecentar la confianza en el sistema de justicia, hacerlo aparecer más cercano a la gente común, como una organización más representativa.

El criterio de la representatividad debe ser cuidadosamente analizado, teniendo en cuenta que quien ocupa un cargo jerárquico en el poder judicial ya ha pasado por varios filtros: la socialización profesional es uno de ellos, y no hay que olvidar que para D. Kennedy (2004) la educación legal es una educación para la jerarquía.

Por otro lado, aunque son más mujeres egresadas de las profesiones jurídicas no han logrado permear las lógicas de representación en la magistratura o en los colegios profesionales. La sentencia en el caso 'Paz, Marta y otros c/ Colegio de Abogados de la capital Federal s/ proceso de conocimiento' del 19/07/2001 no ha sido emulada por otros colegios profesionales.

Por otra parte, más mujeres daría la oportunidad –a futuro– a otras mujeres de tener modelos de roles¹⁴ que hasta ahora han sido desempeñados fundamentalmente por varones, como dijimos precedentemente.

Sería necesario mejorar las formas de reclutamiento y establecer medidas de acción positiva, lo cual implica transparentar a la organización judicial y revisar la idea de mérito, ya que cuando de medidas de acción positiva se trata, parece que quienes llegan lo hacen por el mérito, cuando en el poder judicial no siempre es así.

Por su parte, Malleson indica que:

administración pública y que promueven la lactancia materna, estos dispositivos tampoco se han llevado adelante. Otra política que compatibiliza las carreras laborales y concilia las obligaciones familiares son las licencias (ley provincial 643 de empleo público), que se aplican en el ámbito del poder judicial. Hemos profundizado este tema en Zaikoski (2015).

14 Al respecto puede verse el informe final: Contribuciones individuales para el cambio. Plan para incorporar la perspectiva de género en la Justicia argentina. Este informe pone a disposición los resultados de los talleres realizados por la Oficina de la Mujer (2012) en distintas jurisdicciones del país, en los que participaron magistrados, funcionarios y agentes del Poder Judicial provincial.

... son dos los discursos que se han postulado, en torno a la justificación de la igualdad en el poder judicial. El primero consiste en que, cambiando el equilibrio de género en la magistratura, mejorará la calidad de la justicia que se imparta, porque las mujeres aportan algo diferente a la administración de justicia. El segundo consiste en que el principio de equidad requiere que las mujeres tengan la misma oportunidad de participar en las instituciones públicas de toma de decisiones, y que su ausencia socava la legitimidad democrática de esos cuerpos. Hasta ahora, los argumentos basados en la diferencia han dominado el debate, mientras que los argumentos de la igualdad y la legitimidad han jugado un rol complementario muy limitado (Malleon, 2007:35).

Malleon advierte sobre las consecuencias para el sistema jurídico de que las mujeres aborden o resuelvan los problemas con la lógica de la diferencia. En ese sentido no pueden olvidarse dos cuestiones: primero, los varones no son necesariamente los mejores para administrar justicia, por lo que preocuparse por los efectos contraproducentes de las lógicas del feminismo de la diferencia, si es que esto es verdaderamente así, es desconocer cómo se imparte justicia en Argentina; y segundo, las mujeres abogadas se forman en un espacio social (las universidades) que funciona con las lógicas del campo científico-campo jurídico sumamente masculinizadas. Allí los/las estudiantes se familiarizan con un producto cultural (el derecho) que como dice Smart (2000) es sexista, masculino y crea género.

Para impugnar el orden educativo en las facultades de derecho debería incorporarse la perspectiva de género antes o contemporáneamente con la socialización profesional, para que los/as estudiantes puedan aprender en condiciones tales que puedan advertir las desigualdades y las diferencias de género, aplicar la igualdad y no discriminación y haya oportunidad para la transformación de una educación fuertemente sexista del derecho.

En todo caso, si lo contraproducente se refiere a la seguridad jurídica, las decisiones al respecto han quedado históricamente y de modo mayoritario en manos de los varones, tanto los que pertenecen a la clase política, como a los que pertenecen a la magistratura. Por último, con Kohen podría decirse que la justicia no necesita no ser cuidadosa y el cuidado no implica injusticia. También podría sostenerse, a favor de Malleon, que los estudios realizados requieren una mayor profundización tanto desde lo teórico como desde lo metodológico.

Para ello es necesario un cambio epistemológico, un nuevo modo de construir conocimiento desde miradas que han pasado inadvertidas o que han sido devaluadas (Barlett, 1994).

Lo cierto es que el problema de las mujeres en relación con las profesiones jurídicas y la impartición de justicia es un tema complejo. Se

requiere poner en marcha diversas estrategias que coordinen y articulen las acciones de actores tan disímiles y a veces distantes como las facultades de derecho, los colegios profesionales, el Estado y otros actores de la sociedad civil.

VI. La incorporación de la perspectiva de género en la administración de justicia

Una política pública señera para incorporar la perspectiva de género fue implementada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante CSJN), la que pudo ser sostenida en el tiempo y cuyo impacto perdura y se fortalece: la creación de las Oficinas de la Mujer y de Violencia Doméstica, luego de que fueron designadas dos mujeres como ministras de ese Alto Tribunal¹⁵.

Pero la incorporación de la perspectiva de género es mucho más que crear organismos. Implica poner en marcha mecanismos y dispositivos para democratizar el Poder Judicial y aplicar políticas que implementen medidas especiales.

El Consejo Económico y Social de la Organización de Naciones Unidas (ECOSOC) desde 1997 sostiene que transversalizar la perspectiva de género significa:

... el proceso de valorar las implicaciones que tiene para los hombres y para las mujeres cualquier acción que se planifique, ya se trate de legislación y su aplicación, políticas o programas, en todas las áreas y en todos los niveles. Es una estrategia para conseguir que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, al igual que las de los hombres, sean parte integrante en la elaboración, puesta en marcha, control y evaluación de las políticas y de los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que las mujeres y los hombres puedan beneficiarse de ellos igualmente y no se perpetúe la desigualdad. El objetivo final de la integración es conseguir la igualdad de los géneros¹⁶.

Según Facio y Jimenez (2007) los poderes judiciales deben empezar a diseñar e implementar políticas de igualdad en el acceso a la justicia, en las relaciones de género al interior del poder judicial y la situación de las mujeres y convencerse de que la modernización de la justicia conlleva la integración en la igualdad.

15 Ver Asencio (2007). Rápidamente la política pública de crear ese tipo de dependencias se replicó a otras provincias. En la provincia de La Pampa, el Superior Tribunal de Justicia suscribió un convenio de cooperación con la CSJN para implementar una oficina de violencia contra la mujer en el año 2009, que no se puso en marcha. Ver diario La Arena, edición del 14/12/2011. Luego en 2015 se firmó un nuevo convenio y se creó la oficina mediante Acuerdo 3351/15 del STJ.

16 Disponible en <http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/gender/newsite2002/about/defin.htm>

Desde el punto de vista de las mujeres usuarias del sistema de justicia se ha detectado la ausencia o debilidades en los mecanismos especializados para incorporar la perspectiva de género. En este sentido es reciente la creación de las Oficinas de Atención a la Víctima y al Testigo, la Oficina de la Mujer y de Violencia Doméstica en el ámbito del STJ y las Fiscalías especializadas.

Desde la óptica de las mujeres que se desempeñan en el Poder Judicial la perspectiva de género se relaciona con lo que hemos desarrollado precedentemente en cuanto a los niveles de jerarquía alcanzados y a las garantías de igualdad en el acceso a la función y al empleo.

Como ya se apuntó, no surge del sitio oficial del Poder Judicial que se estén implementando medidas al respecto, más allá de los efectos en la visibilización de la problemática que se derive de la creación de algunos organismos, cargos u oficinas.

Entre las recomendaciones que dan Facio y Jimenez se encuentran:

1. Institucionalización de una política de igualdad de género,
2. Creación de una instancia permanente de género,
3. Implementación de diagnósticos sobre la discriminación de género en los poderes judiciales.
4. Incorporación de personal calificado,
5. Desarrollo de un plan para el mejoramiento de los sistemas de información y divulgación de las acciones de los poderes judiciales,
6. Normas, planes, métodos y procesos con perspectiva de género,
7. Organización adecuada a las necesidades de las usuarias, tanto en el plano de infraestructura como en el de asistencia, y
8. Incorporación de la perspectiva de género en las resoluciones judiciales. (Facio y Jimenez, 2007: 32-35)

La creación de la Oficina de la Mujer y de Violencia Doméstica en el ámbito del STJ, como mecanismo de adelanto puede ser un vehículo para transversalizar la perspectiva de género y lograr mayores niveles de igualdad de oportunidades tanto para las mujeres usuarias del servicio de administración de justicia como aquellas que trabajan y prestan servicios en el Poder Judicial.

VII. Palabras finales

En este capítulo se ha emprendido una labor exploratoria de distintos problemas que se derivan de la escasa presencia de mujeres en los distintos cargos y jerarquías de los poderes públicos en la provincia. Como tal, lo que se ha expuesto no pretende ser exhaustivo de todas las situaciones ni casos que pueden presentarse sino mostrar aquellas características más sobresalientes que aun hoy impiden el acceso igualitario a posiciones de prestigio y poder en igualdad de condiciones.

Los problemas que subsisten están relacionados con desigualdades persistentes que fijan y reproducen estereotipos acerca de lo que las mujeres pueden hacer y donde deben estar. En ese sentido, las organizaciones y la cultura institucional de los poderes públicos han sido renuentes a incorporar lógicas más democráticas e igualitarias en el empleo, la capacitación, la toma de decisión y reconocimiento de las diferencias.

También se hace evidente que persiste la división entre la esfera de lo público y lo privado, la falta de políticas de compatibilización entre las trayectorias y necesidades laborales y profesionales y aquellas ligadas a la reproducción social de la vida, que impacta diferencial y perjudicialmente en la vida cotidiana de las mujeres.

La brecha entre mujeres y varones en los cargos de decisión y mayor jerarquía ya no puede fundarse en que ellas recién llegan al ámbito público o están menos calificadas. Empíricamente está documentado que las mujeres están igual o más calificadas que sus pares varones y la historia de incorporación de las mujeres a la fuerza laboral remunerada lleva casi un siglo. La persistencia de discriminaciones se funda en otros componentes de la cultura.

En esta coyuntura, al Poder Judicial juega un papel principal como encargado de la administración de justicia y como intérprete final de la vigencia normativa y sociológica de la igualdad dispuesta en mandas constitucionales y convencionales. Las injusticias de género al interior de su organización, la vulneración de derechos de las mujeres en ese ámbito, la falta de políticas públicas con perspectiva de género, en ese espacio llegan a ser más irritantes.

VIII. Bibliografía

- Asencio, R. *et al* (2007). Reformas judiciales, acceso a la justicia y género. Ciepp. Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Barlett, K. T. (1994). Gender Law. En *Duke Journal of Gender & Policy*, Vol 1.1, pp. 1-20.
- Bergallo, P. (2005). ¿Un techo de cristal en el poder judicial? La selección de los jueces federales y nacionales en Buenos Aires. En Cabal, L. & C. Motta. *Más allá del Derecho Justicia y género en América Latina*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, CESO, pp. 145-217.
- Bergallo, P. (2010). Igualdad de Género: Experiencias y perspectivas para su exigibilidad judicial. En Gargarella, R. (Coord). *Teoría y crítica del Derecho Constitucional*. TºII Buenos Aires: Abeledo Perrot, pp. 559-600.

- Bergoglio, M. I. (2007). ¿Llegar a socia? La movilidad ocupacional en las grandes empresas jurídicas: Análisis de género. En *Anuario del CIJS*, pp. 599-614.
- Facio, A. (1999): Metodología para el análisis de género del fenómeno legal. En Facio, A. & Fries, L. *Género y derecho*. LOM-La Morada.
- Facio, A. & Jiménez, R. (2007). *La igualdad de género en la modernización de la Administración de Justicia*. Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo Departamento de Desarrollo Sostenible Unidad para la Igualdad de Género en el Desarrollo.
- Gastiazoro, M. E. (2013). *Género y trabajo: mujeres en el Poder Judicial*. Córdoba: Centro de Estudios Avanzados.
- Gastron, A. (1993). *Situación actual de la mujer en el poder judicial argentino*. Argentina: Premio Coca-Cola en las Artes y Ciencias.
- Kemelmajer de Carlucci, A. (2001). Las acciones positivas. En *Revista Jueces para la Democracia*, N° 41, Buenos Aires, pp. 49-69.
- Kohen, B. (2005a). Más mujeres en la justicia: los argumentos más frecuentes. *Revista sobre enseñanza del Derecho*, Año 3, Número 6, Buenos Aires, pp. 331-337.
- Kohen, B. (2005b). Ciudadanía y ética del cuidado. En Carrió, E. & Maffía, D. *Búsquedas de sentido para una nueva política*. Buenos Aires: Paidós.
- Kohen, B. (2007). La diferencia vale la pena, a pesar de todo. En *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*. Buenos Aires.
- Kohen, B. (2008). *El género en la Justicia de Familia. Miradas y protagonistas*. Buenos Aires: Ad Hoc.
- Malleson, K. (2007). La justificación de la igualdad de género en la magistratura: por qué la diferencia no funciona. En *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*. Buenos Aires.
- Rodríguez, M. V. (2010). Igualdad, democracia y acciones positivas. En Gargarella, R. (Coordinador): *Teoría y Crítica del Derecho Constitucional, Tomo II*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, pp. 619-657.
- Schultz, U. (2003). *Women in the world's legal professions*. Hart Publishing.
- Sommerlad, H. (1994). The myth of feminization: women and cultural change in the legal profession. En *International Journal in the Legal Profession*, Vol 1 n° 1.
- Zaikoski Biscay, D. (2015). Mujeres, familias y cuidados. Las dificultades de las políticas de igualdad. En Di Liscia, M. H. et al. *Mujeres pampeanas. Tensiones entre la ciudadanía formal y el ejercicio de los derechos*. Santa Rosa: EdUNLPam.

CAPÍTULO

IX

**Las políticas policiales en torno
a la ley nacional 26485 en el
Ministerio de Seguridad**

Marcela Fernández Zorrilla y Carina Santos Bono

I. Introducción

El presente capítulo pretende contribuir a la descripción y conocimiento de las políticas públicas llevadas adelante por la Subsecretaría de Justicia y Seguridad del Ministerio de Gobierno, Justicia y Seguridad¹ de la Provincia de La Pampa previstas en la ley nacional 26485 y dentro del marco de la adhesión mediante la ley provincial 2550.

Nuestro análisis se focaliza sobre las acciones de la Policía de La Pampa, y siguiendo las previsiones del inciso 5.2 del artículo 11 de la ley 26485 relevamos el estado actual de las principales líneas de políticas públicas implementadas en esta dependencia así como ponemos la atención en el modo como las mismas se van concretando.

II. Un poco de historia...

El día 1º de Diciembre del año 2010, y por iniciativa del Comando Jefatura de La Policía de La Pampa, comenzó sus actividades en el ámbito de la Unidad Regional I, la Unidad Funcional de Género, Niñez y Adolescencia en adelante UFGNA.

Esta unidad especial creada por Decreto 934/10 del Poder Ejecutivo Provincial circunscribe su actuación a los hechos acontecidos en la ciudad de Santa Rosa. La U.F.G.N.A. se encuentra dividida en dos aéreas: el Área Género y el Área Niñez y Adolescencia; ocupándose la primera de la población de mujeres: sean éstas niñas, adolescentes o adultas.

Es necesario aclarar que si bien la UFGNA es una unidad de atención específica, el diseño de la intervención policial en situaciones de Violencia data de agosto de 1996, cuando la Jefatura de Policía a través de la Resolución Nº 153/96 "J", habilitó el Centro de Orientación a la Víctima (COV).

Este organismo se planteó como principal objetivo suministrar a las víctimas de violencia (tanto de hechos dolosos como culposos) de una atención rápida, profesional y efectiva.

Una segunda resolución (45/97 "J") modificó el organigrama originario habilitando a la Comisaría Seccional Séptima de la ciudad de Santa

¹ Conforme la reciente ley provincial 2872 de diciembre de 2015 el antiguo Ministerio de Gobierno, Justicia y Seguridad ha sido desdoblado en Ministerio de Gobierno y Justicia y Ministerio de Seguridad. Es este último quien tiene a su cargo la implementación de las políticas previstas en el art. 11 inc. 5.2 de la ley nacional 26485.

Rosa a ser la unidad ejecutora, disponiendo que el Equipo de Profesionales que esa dependencia poseía pasara a prestar funciones al COV.

La resolución 45/97 “J” dispone y ajusta el objeto de su intervención original hacia toda persona, especialmente mujeres y niño/as que sean víctimas de algún tipo de violencia (física, emocional o sexual), prestando un abordaje específico desde lo social y psicológico. Es decir, que desde lo operativo la Comisaría Séptima disponía de los profesionales del COV para la atención de las víctimas de violencia doméstica.

La intervención a cargo de profesionales de psicología y trabajo social se orientó hacia la contención, asistencia de urgencia durante la crisis psicoemocional posterior al episodio traumático y derivación a tratamiento psicoterapéutico de víctimas de situaciones que determinan un daño a su integridad física y/o psíquica, y particularmente delitos contra la integridad sexual.

La casuística registrada en los archivos del COV sugiere que la población atendida estaba compuesta predominantemente de mujeres y/o niños/as que padecían alguna forma de violencia intrafamiliar o asociada a dificultades vinculares de larga evolución².

A partir de la creciente demanda que recibían a diario las comisarías en la atención de situaciones de conflicto intrafamiliares asociadas por lo general a episodios de violencia, y a efectos de optimizar la utilización de los recursos humanos y la eficacia de la intervención policial en dichas situaciones, en el año 2005 la Jefatura emite la resolución N° 04/05 “J”, disponiendo implementar un Programa de “Adhesión a la Red Interdisciplinaria de Violencia Familiar Santa Rosa” que consistió en la creación de “Oficinas de Orientación y Enlace sobre Violencia” que se enmarcaba en la Ley N° 1918/01³, y que tendían a facilitar a la comunidad la tramitación, seguimiento y derivación a servicios competentes, en cada Seccional de esta capital. Esta experiencia se aplicó a modo de prueba piloto de aquellas situaciones asociadas a la problemática de la violencia familiar.

En esta línea de trabajo, la resolución N° 04/05 “J” estableció que las Oficinas funcionarían en las Seccionales 1º, 2º, 3º y 6º de nuestra Ciudad y en la Seccional 5º de la localidad de Toay⁴ a fin de que las mismas se ocupasen de los expedientes de violencia familiar.

Las Oficinas de Orientación y Enlace sobre Violencia dependientes del Segundo Jefe de Seccional y con personal propio comenzaron su participación en las reuniones de la Red Interdisciplinaria de Violencia.

2 Información obtenida por las autoras de distintos informantes de la institución.

3 La ley provincial 1918 se denominaba de “Violencia Doméstica y Escolar”, fue sancionada en 2001 y comulgaba con los principios de las leyes de violencia de primera generación, como la ley nacional 24417.

4 Ubicada a 10 km de la ciudad capital.

Con esta breve referencia histórica a la implementación de organismos policiales en distintos lugares de la ciudad y de la provincia, queremos significar que en cierta medida la ley nacional 26485 y su adhesión por ley provincial 2550 tenían una base de actuación al momento de ser sancionadas y puestas en acción.

III. Las políticas de seguridad en casos de violencia contra la mujer a partir de la ley nacional 26485.

De acuerdo a las partes en que dividió la ley nacional 26485 se desprende que las políticas públicas que suponen la consideración de la seguridad ciudadana y personal de las mujeres víctimas de violencia, están contempladas en el artículo 11 inciso 5.2 de la ley.

Asimismo, cabe recordar que en la provincia, la acción de la Policía queda bajo la órbita del Ministerio de Seguridad, al que según la ley provincial 2872 le compete:

Entender en todo lo relacionado con el orden, defensa y seguridad de las personas, instituciones y bienes en el ámbito provincial, sobre cuya materia mantendrá relaciones y podrá celebrar convenios con toda clase de instituciones públicas y privadas; 4) entender en la organización, contralor y dirección superior de la Policía de la Provincia, e intervenir en todo lo concerniente a las relaciones con la Policía Federal Argentina, Policía de otros Estados y demás organismos y fuerzas de seguridad de otras jurisdicciones (art. 3)

En el organigrama de este Ministerio dispuesto por el decreto 19/2015 no se halla ningún área específica destinada a políticas públicas de género, como si existen para adicciones, narcotráfico, seguridad vial y defensa civil, entre otras.

Por su parte, recordemos que en art. 11 de la ley nacional 26485 se señala que:

El Estado nacional implementará el desarrollo de las siguientes acciones prioritarias, promoviendo su articulación y coordinación con los distintos Ministerios y Secretarías del Poder Ejecutivo nacional, jurisdicciones provinciales y municipales, universidades y organizaciones de la sociedad civil con competencia en la materia.

Y en el inc. 5.2 se exhorta a la secretaría de seguridad a:

- a) Fomentar en las fuerzas policiales y de seguridad, el desarrollo de servicios interdisciplinarios que brinden apoyo a las mujeres que padecen violencia para optimizar su atención, derivación a otros servicios y cumplimiento de disposiciones judiciales;
- b) Elaborar en el ámbito del Consejo de Seguridad Interior, los procedimientos básicos para el diseño de protocolos específicos para las fuerzas policial y de seguridad a fin de brindar las respuestas adecuadas para evitar la revictimización, facilitar la debida

- atención, asistencia y protección policial a las mujeres que acudan a presentar denuncias en sede policial;
- c) Promover la articulación de las fuerzas policial y de seguridad que intervengan en la atención de la violencia contra las mujeres con las instituciones gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil;
 - d) Sensibilizar y capacitar a las fuerzas policiales y de seguridad en la temática de la violencia contra las mujeres en el marco del respeto de los derechos humanos;
 - e) Incluir en los programas de formación de las fuerzas policial y de seguridad asignaturas y/o contenidos curriculares específicos sobre los derechos humanos de las mujeres y en especial sobre violencia con perspectiva de género (art. 11 inc. 5.2).

Por último, la acción diaria y el estatus jurídico policial se enmarcan en la norma jurídica de facto 1034 del año 1980 con sus modificatorias denominada de 'Régimen del personal policial'.

A continuación, abordamos las principales acciones que enuncia la ley describiendo y analizando el contenido de cada párrafo de la misma.

a) Fomentar en las fuerzas policiales y de seguridad, el desarrollo de servicios interdisciplinarios que brinden apoyo a las mujeres que padecen violencia para optimizar su atención, derivación a otros servicios y cumplimiento de disposiciones judiciales

En este sentido, habíamos señalado que la Policía había puesto en marcha las Oficinas de Orientación y Enlace sobre Violencia en la Policía provincial con la intervención del equipo técnico del COV. Al sancionarse la ley nacional 26485, el equipo del C.O.V. siguió funcionando y en la actualidad conforma el equipo técnico de la UFGNA.

De la II parte del Manual de Capacitación Policial del año 2010 surge que el abordaje profesional "consiste en la evaluación psicosocial de la víctima damnificada por el episodio de violencia denunciado. Esta evaluación tiene como objetivo la formulación de un diagnóstico presuntivo del estado de la víctima al momento de la entrevista así como de su situación familiar". En esta evaluación se incluyen

datos relativos a antecedentes personales y familiares afines al hecho denunciado, registrados a través de la historia individual y familiar como así toda otra información significativa que resulte relevante en la comprensión del caso, no sólo a los efectos del diagnóstico sino también a los fines del establecimiento de un pronóstico presuntivo. Esta evaluación psicosocial de la víctima forma parte del Informe respectivo que luego es elevado a la autoridad judicial interviniente⁵ a los fines de la mejor comprensión tanto de las características

5 Los organismos a los que se remiten las evaluaciones psicosociales pueden ser las defensorías y fiscalías.

del hecho como de la situación de contexto. Por último, el equipo interviniente formula recomendaciones y sugerencias a los fines del asesoramiento, derivación y asistencia específica de la/s víctima/s (Manual de Capacitación, II Parte, 2010:82)

En el abordaje del equipo de trabajo se intenta poner especial énfasis en prevenir la mirada prejuiciosa acerca de la víctima, tendiendo a evitar eventuales tendencias a depositar cargas de culpabilización en la víctima.

Así, podemos decir que el abordaje y la intervención profesional en la Policía de La Pampa era una modalidad de trabajo en la institución anterior a la ley 26485 y que ésta se afianzó; ya que luego de su dictado, se inauguraron unidades de atención de características y alcance similares UFGNA en las ciudades de General Pico (Mayo 2012) y General Acha (Febrero 2014).

A pesar de que la ley manda a realizar abordajes interdisciplinarios en casos de violencia contra la mujer, las intervenciones de la UFGNA no pueden catalogarse así. De acuerdo con Stolkiner: "... un servicio interdisciplinario se caracteriza por una intervención grupal, cooperativa o con la inclusión programada de dispositivos tales como "discusión de casos, ateneos compartidos, reuniones de elaboración del modelo de historia clínica única, etc." (Stolkiner, 1999:1) que develen un marco común de representaciones, como así, una delimitación su interacción. Como dice esta autora

La interdisciplinareidad es un posicionamiento, no una teoría unívoca. Ese posicionamiento obliga básicamente a reconocer la incompletud de las herramientas de cada disciplina. Legítima algo que existía previamente: las importaciones de un campo a otro, la multireferencialidad teórica en el abordaje de los problemas y la existencia de corrientes de pensamiento subterráneas -de época- atravesando distintos saberes disciplinarios. La actividad interdisciplinaria, sea de la índole que sea, se inscribe en la acción cooperativa de los sujetos, requiere de ello. Pese a esa plataforma común hay distintas corrientes sobre la interdisciplinareidad (2005:5).

Una segunda parte del artículo 11 inc. 5.2 prescribe que:

b) Elaborar en el ámbito del Consejo de Seguridad Interior, los procedimientos básicos para el diseño de protocolos específicos para las fuerzas policiales y de seguridad a fin de brindar las respuestas adecuadas para evitar la revictimización, facilitar la debida atención, asistencia y protección policial a las mujeres que acudan a presentar denuncias en sede policial.

En el caso de la provincia de La Pampa, si bien no existe un protocolo como el que ordena la ley, en el "Manual de Capacitación Policial" se elaboró una guía para la "Actuación policial en casos de violencia familiar y de género". Este expresa:

Guía de actuación para la intervención en caso de una mujer maltrata-
da o víctima de delitos por abuso sexual: Cuando sea posible y se
desconozca el procedimiento, solicitar asesoramiento telefónico del
personal especializado.

1. Tratamiento policial/personal especialmente respetuoso y prefe-
rente hacia la víctima.

- Prestar atención inmediata a esta tarea.
- Aislar a la víctima de otras personas extrañas.
- ACTITUD del agente: validar/entender/respetar las experiencias y sentimientos de la víctima:
- La víctima no es responsable de la violencia.
 - La víctima no es “una más” en las estadísticas: es una persona que necesita ayuda.

2. Dedicar los primeros momentos a establecer una buena relación interpersonal y a facilitar que se desahogue lo necesario para enten-
derse policialmente con ella.

- Personalizar el trato: presentación del agente y empleo del nombre de la víctima.
- Que la conversación sea dirigida por un agente solamente.
- Recolectar datos que permitan iniciar gestiones inmediatas (iden-
tificación del autor, dominio del vehículo, lugar del hecho, etc.).
- Si la víctima comienza a facilitar detalles, invitarla amablemente a que espere a hacerlo ante quien va a recoger la denuncia, a fin de que no se distorsione su recuerdo y que no tenga que pasar el mal rato de comentar los hechos varias veces.
- Escuchar atentamente: mantener solamente contacto ocular. No realizar comentarios tales como: “uh!”, “si”, etc.
- No interrumpir el relato.
- Ante episodio de llanto / rabia, permitir su expresión, animando a que no lo contenga.

3. Protección de su privacidad e intimidad.

- Evitar la publicidad de datos personales / imágenes.

4. Establecer medidas que garanticen su integridad física.

- Acompañarla hasta que el instructor se haga cargo.

5. Disponer inicio rápido de investigación / recolectar las pruebas.

- Dar parte inmediato a las Unidades de intervención correspondientes.
- Coordinación de actuaciones: seguir indicaciones de quien se res-
ponsabilice de dirigir la investigación.
- Procurar, ante todo, la atención médica de la víctima, si aún no se le ha prestado.
- Informar a la víctima de la necesidad de conservar los posibles indicios, ya fueran corporales, en ropas o en el lugar del hecho. (Manual de capacitación Policial, II parte: pp. 84-85).

Todas estas indicaciones se hallan en el Manual de Capacitación Policial y deben ser consideradas al momento del abordaje de los casos de violencia contra las mujeres.

Según la guía de Actuación policial en casos de violencia familiar y de género del Manual, el personal que primero toma contacto con la misma⁶ debe “...acompañar a la víctima sin entrar en detalles, invitándola a que espere a relatar el hecho a los especialistas (se trata de que no tenga que contar varias veces lo que ha ocurrido, cosa que origina fatiga y distorsiona el recuerdo)”.

Cabe recordar que los arts. 24 y 18 de la ley nacional 26485 contienen precisiones acerca de la denuncia y quiénes la pueden hacer dependiendo de qué tipo y modalidad de violencia se trate. En esta parte del trabajo se analizará lo que las normas mandan a hacer a los instructores. Para ello, también hay que considerar que:

...antes de hacer la denuncia debe fortalecerse primero a la víctima, debe ponérsela en condiciones de asumir esa decisión y de sostenerla. La denuncia, en otras condiciones, puede no ser sostenida o puede empeorar la situación. En casi todos los casos hacer la denuncia colocará a la mujer en una situación desconocida y difícil para la que tiene que estar preparada, ya que por algún motivo, o por varios motivos de distinta naturaleza, ella permitió o no pudo evitar que se llegara a esa situación (ELA, 2009: 55).

El Manual también establece precisas directivas para los instructores, que son los agentes que llevan adelante la causa judicial, haciendo énfasis en la intervención de una única persona. Para ello/as, la guía recomienda que: “si la víctima acude a denunciar inmediatamente después de sufrir el hecho, puede presentar desgarros o manchas en sus ropas que la hagan sentirse incómoda. Es oportuno permitirle asearse y cambiarse de ropa, una vez finalizada la intervención médica, antes de proceder a entrevistarla” (Manual de capacitación Policial, II parte: p. 86).

El objetivo que se persigue al momento de tomar el testimonio para formular la denuncia es “*facilitar la presentación oficial de la denuncia*”. En ese sentido, la intervención del instructor se propone:

- “Animarla a formular la denuncia, evitando comentarios que la hagan desistir, pero permitiendo que sea la víctima quien tome la decisión y quien ponga las condiciones para ayudarla.
- Admitirla aunque el hecho se haya producido en otra jurisdicción.
- Si ya ha formulado denuncias anteriores, tramitarla como un nuevo caso, haciendo constar en las diligencias los antecedentes.
- Pedir que relate con sus propias palabras lo sucedido, expresando que estamos necesitados de ayuda ante la toma de la denuncia.
- Escuchar atentamente: mantener contacto ocular, evitar expresiones innecesarias.
- No empezar aún a redactar la denuncia. Tomar breves notas de referencia.

6 Personal de comisaría de jurisdicción, personal de calle de la unidad especializada, oficial de guardia de la UFGNA, etc.

- No interrumpir y mantener silencio para animar a la víctima a que siga hablando.
- Ante episodio de llanto / rabia, permitir su expresión, animando a que no lo contenga.
- Ante verbalizaciones de autoinculpación o autorreproche, disculpar a la víctima de sus reacciones, justificándolas por el lógico estado de nervios que impide un comportamiento más reflexivo. (Parte II, p. 82).

Los actos de hacer la denuncia y de la toma del testimonio son fundamentales. Como dice Cohen Imach (2013) la denuncia de lo ocurrido constituye un primer acto síquico que, si bien no soluciona la problemática, opera como un punto de quiebre de aquel pacto de silencio mortífero establecido con el agresor. El acto de la denuncia implica entonces un pasaje de lo privado a lo público y, por lo tanto, a pedir ayuda. Coinciden en esta idea Gonzalez y Galletti quienes acerca de su experiencia en comisarías de la mujer de provincia de Buenos Aires afirman que Como vemos la denuncia es solo el principio y no la solución, es necesario a partir de ella llevar adelante mucho trabajo en equipo de las personas que toman estas denuncias y acompañan a las personas en las construcción de su testimonio, quienes deben brindarles herramientas psicológicas y legales para continuar el proceso (Gonzalez y Galletti, 2013a, 32).

En ese sentido y aunque falte capacitación y articulación, la agencia policial está abierta los 365 días del año y al estar presente en todos los sectores de la ciudad se convierte en la institución a la que se puede recurrir en casos de urgencia⁷.

Las experiencias en otros países de la región dan cuenta de la importancia de las agencias policial y judicial y los problemas que las mujeres enfrentan al recurrir a estos servicios públicos. Respecto de este tema, Carcedo y Sagot destacan que:

Este es el sector al que tradicionalmente recurre un número significativo de mujeres maltratadas cuando quiere tomar alguna acción para detener la violencia intrafamiliar. Por lo tanto, es fundamental en las tareas de confrontación y sanción de la violencia, y un paso de suma importancia para las mujeres, ya que el acudir a las instancias policiales o judiciales implica una decisión de mucha trascendencia y una comprensión de la dimensión pública de su problema. Sin embargo, los datos recopilados en los diez países demuestran que estas son las instituciones que ofrecen las peores respuestas a las mujeres que buscan ayuda. (2000, 35).

En cuanto a la redacción de la denuncia, según la guía de Actuación antes referida, se debe hacer:

⁷ La agencia policial es usada en caso de urgencias y para la toma de denuncias en alto porcentaje. Al respecto puede verse el informe del Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA) (2009) especialmente página 24.

- En base a los datos obtenidos en el relato libre, planificar la recolección detallada de información, redactando con claridad los datos judicialmente significativos.
- Empezar con preguntas abiertas que requieren contestaciones largas.
- Si es preciso, ampliar la información mediante el relato libre de la víctima, formulando después, las preguntas necesarias.
- Rastrear con orden todas las áreas de información: personas, objetos y secuencia de hechos.
- En casos de maltrato doméstico, recoger siempre: relación con el denunciado, componentes del grupo familiar, medios económicos y trabajo de cada miembro de la unidad familiar, antecedentes inmediatos a la agresión, instrumentos o medios utilizados, resultados producidos, otras agresiones anteriores, si se han denunciado o no, testigos presenciales o de referencia (especialmente de la unidad familiar).
- También en caso de maltrato, si la víctima opta por ir a otro domicilio o a una casa alternativa (por ejemplo de un familiar), hacer constar este dato en diligencia reservada, sin que en ningún caso se facilite más que al Juez y al Fiscal.
- Terminar con preguntas cerradas, para concretar al máximo los detalles.
- Resumen final, para confirmar datos y permitir rectificaciones. (2 parte, pp. 86-87)

De suma importancia es que la víctima y/o sus familiares cuenten con información acerca de dónde ir, dónde será derivada, quién va a intervenir, entre otros aspectos⁸. En ese sentido, el art. 3 de la ley 26485 garantiza todos los derechos reconocidos por la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos de los Niños y la Ley 26.061 de Protección Integral de los derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes [es especial referido a] recibir información y asesoramiento adecuado.

La guía de Actuación antes referida establece que se debe informar a las víctimas o sus familiares a “dar información: De los derechos que le asisten. De los recursos asistenciales. Hacerlo constar en diligencias, en hoja aparte. Facilitar un certificado de la presentación de la denuncia” (art. 4). Esto último tiene relación con la recopilación de pruebas a lo largo del proceso o ciclo de la violencia para que, de ser necesaria la vía judicial, la persona que ha sufrido violencia pueda acreditar los extremos que hacen a su situación.

Por otra parte, la guía de Actuación también dispone que corresponde proteger a la víctima, garantizar su privacidad y establecer medidas

8 Datos actuales sobre esto se encuentran en el capítulo III de este libro.

urgentes con los organismos con se pueda articular el abordaje. A partir del art. 5 señala:

Protección de su privacidad e intimidad: Evitar la divulgación de datos personales/imágenes. Establecer medidas que garanticen su integridad física/derivar asistencia: Diseñar con ella modos viables de incrementar su seguridad. Tranquilizar sobre las amenazas que haya podido recibir del agresor. Acompañarla al domicilio a recoger sus efectos personales. Acompañarla hasta el Centro Médico.

En estos aspectos la guía preveía ciertas acciones que están en consonancia con lo dispuesto por la ley nacional 26485, por ejemplo: "...el respeto del derecho a la confidencialidad y a la intimidad, prohibiéndose la reproducción para uso particular o difusión pública de la información relacionada con situaciones de violencia contra la mujer, sin autorización de quien la padece...". (Art. 7 inc. f).

Las medidas que se toman en la agencia policial suelen ser sumamente importantes, tanto en lo inmediato como así también a futuro. En el supuesto de que el caso se judicialice, normalmente se requieren pruebas o se toman las medidas preventivas del art. 26 de la ley nacional 26485. Es por ello que la guía de Actuación señala que se debe:

7. Disponer inicio rápido de investigación / recolección de pruebas: Dar parte inmediato a las Unidades de Investigación correspondientes, para realizar la inspección ocular. Incautación inmediata de instrumentos con los que se hayan producido los malos tratos, como piezas de convicción. Confirmación objetiva de lo denunciado. Coordinación de actuaciones con personal de otras Unidades / Cuerpos Policiales / organismos asistenciales. Declaración del denunciado, previa lectura de derechos, sin que coincida con la víctima en las dependencias. 8.-Informe sobre las circunstancias del hecho: En caso de maltrato, recabar de distintas fuentes de conocimiento relevantes, informe de conducta que abarque al menos las relaciones previas entre agresor y víctima, noticias sobre agresiones anteriores y conceptualización pública de sus manifestaciones como pareja en la sociedad, citando las fuentes (sin que sea necesaria su identificación personal). (Arts. 7 y 8).

Puede decirse que esta guía de *Actuación policial en casos de violencia familiar y de género* realiza un planteo general que si bien útil debe ser revidado. Es por ello que sería más provechoso hacer un rediseño de la misma tomando como orientación las *Pautas para la Intervención Policial en casos de violencia en relaciones familiares* establecidas en la Resolución 505/2013 del Ministerio de Seguridad de la Nación⁹. Aunque estas pautas no tienen especialidad en violencia contra las mujeres ni de

9 <http://www.fiscalias.gob.ar/wp-content/uploads/2013/09/NACION-Resoluci%C3%B3n-505-2013-Ministerio-de-Seguridad-de-la-Naci%C3%B3n-Procedimiento-Fuerzas-de-Seguridad-ante-Violencia-en-las-Rel.-Familia.pdf>

género, creemos que resultan un instrumento más idóneo que la vigente en nuestra provincia.

Lo dicho en relación a la resolución ministerial 505/2013 obedece, en principio, a su condición de acto administrativo y por lo tanto su carácter vinculante. A diferencia del *Manual de Capacitación Policial* de la provincia, las *Pautas de Intervención Policial* a nivel nacional contienen un breve desarrollo teórico sobre la violencia doméstica, la formulación de una articulación con servicios especializados en la problemática¹⁰ (en relación a sus funciones). Además, respecto de los abordajes distingue: la actuación en presencia del agresor, la intervención con niños, niñas y adolescentes víctimas, como también, si se encuentran acompañados por adultos responsables o no. Por otro lado, dispone a cargo de quien estará el resguardo y asistencia de la víctima, y los libros de registros obligatorios. Asimismo, desarrolla cinco tipos de intervención en razón del lugar donde se desarrolle: en la comisaría, en la vía pública, en el domicilio, por llamado a la línea 911, y en el seguimiento de medidas de protección dispuestas por la autoridad judicial competente. También establece pautas para la toma de denuncias, el procedimiento y resguardo de la evidencia, como así, la actuación ante la existencia de lesiones o presencia de armas de fuego. Por último, la Resolución 505/2013 estipula los contenidos mínimos del acta de denuncia y se agrega un guía de recursos y anexo normativo

La ley nacional 26485 dice que la Secretaría de Seguridad debe “promover la articulación de las fuerzas policial y de seguridad que intervengan en la atención de la violencia contra las mujeres con las instituciones gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil”.

Como mencionamos anteriormente, el trabajo en red forma parte de las actividades de la policía provincial desde hace ya más de un lustro habiendo participado desde finales del año 2008 en cada una de las seis redes locales formadas en los barrios: Zona Norte, Villa Parque, Villa Germinal, Plan 5000, Aeropuerto y FONAVI 42 de la ciudad de Santa Rosa. En estas redes convergen diversas instituciones con injerencia barrial, como establecimiento escolares, centros de salud, operadores provenientes de medios de comunicación, agentes de las seccionales de policiales, entre otras personas e instituciones involucradas. Con el tiempo, la actividad de las redes ha ido perdiendo presencia en el escenario local-barrial, para encontrarnos en la actualidad con una cantidad de fluctuante de dos o tres de ellas en las distintas zonas mencionadas.

10 (Programa ‘Las Víctimas contra las Violencias’ del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación - Brigada Móvil de Atención a Víctimas de Violencia Familiar -, Oficina de Violencia Doméstica (OVD) de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires).

Como lo han corroborado Policastro y Zaikoski Biscay (2014 y 2015), por un lado, las personas y en mayor proporción las mujeres de algunas zonas carenciadas de nuestra ciudad capital tienen en general más inconvenientes y obstáculos para el acceso a la justicia y no saben adónde ir cuando ocurre un episodio de violencia o de discriminación, situación que estaría señalando el problema de la constitución y mantenimiento de redes sociales de carácter local-barrial que trabajen articuladamente con las fuerzas de seguridad para la prevención y abordaje de la violencia contra las mujeres. Por otro lado, debemos señalar que desde el año 2012 la Dirección de Políticas de Género de la Municipalidad de Santa Rosa realizó las reuniones interinstitucionales con una frecuencia mensual. De estas reuniones participaron junto a la UFGNA local, representantes de las Fiscalías del Ministerio Público del Poder Judicial, Defensorías Civiles y Penales, representante de la Procuración General de este poder, el Consejo Provincial de la Mujer, la Dirección de Prevención y Asistencia de la Violencia Familiar dependiente del Ministerio de Bienestar Social, la Secretaría de los Derechos Humanos, el Servicio Social de la Policía provincial, Áreas Programáticas de Salud, Hospital Generalista Evita y la Fundación Ayudándonos.

En paralelo y desde el 2013 quien fuera vicegobernadora durante 2011 y 2015, Norma Durango, presidió las reuniones de la denominada “Multisectorial de género” en las que participaron junto a la policía (UFGNA y el Instituto de Formación Policial- I.F.P.) representantes del Consejo Provincial de la Mujer; de la Dirección de Políticas de Género de la Municipalidad de Santa Rosa; de la Municipalidad de General Pico; del INADI; del Ministerio de Cultura y Educación, del Foro Pampeano por el Derecho al aborto legal, seguro y gratuito; del Movimiento Pampeano por los Derechos Humanos; de Mujeres por la Solidaridad; de la Fundación Ayudándonos; del Foro por los Derechos de la Niñez; del Centro de Capacitación del Poder Judicial; del Área programática del Ministerio de Salud.

Si bien se formalizó una red interinstitucional de la cual participa la institución policial, a nuestro entender la ausencia de las redes barriales ocupadas de la prevención y atención de situaciones de violencia intrafamiliar, representa un detrimento en el acompañamiento de los profesionales que intervienen de manera directa con aquellas personas que demandan orientación y/o atención.

Otro eje importante para entender la actuación policial se relaciona con la sensibilización y capacitación de las fuerzas de seguridad y policiales en la temática de la violencia de género. La ley establece que se deberá: “sensibilizar y capacitar a las fuerzas policiales y de seguridad en la temática de la violencia contra las mujeres en el marco del respeto de los derechos humanos” (art. 11, inc. 5.2.d). En realidad lo que establece la ley

en este inciso no es más que la operacionalización de lo dispuesto por el art. 8 de la Convención de Belém do Pará y otros documentos regionales e internacionales, como la Recomendación 19 de CEDAW que dispone en el parágrafo 24 inc. b) que:

Los Estados velen por que las leyes contra la violencia y los malos tratos en la familia, la violación, los ataques sexuales y otro tipo de violencia contra la mujer proteja de manera adecuada a todas las mujeres y respeten su integridad y dignidad. Deben proporcionarse servicios apropiados de protección y apoyo a las víctimas. Es indispensable que se capacite a los funcionarios judiciales, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y otros funcionarios públicos a fin de lograr la aplicación efectiva de la Convención” (Párrafo 24, inc. b).

Según un documento de TRAMA (2009):

En el caso de la violencia contra las mujeres, con la sensibilización se pretende que este fenómeno no permanezca oculto, que se conozcan y entiendan sus causas y que cada individuo tome un papel activo de manera personal o colectiva en combatirla. Sensibilizar no es solo informar. La información es imprescindible, pero insuficiente. La definición de ‘sensible’ en el Diccionario de la Real Academia recoge dos acepciones interesantes: “Perceptible, manifiesto, patente al entendimiento” y “Que cede o responde fácilmente a la acción de ciertos agentes”. Es preciso poner en marcha otras líneas de acción que permitan que las personas se ‘vuelvan sensibles’, es decir, que tomen conciencia del problema para actuar sobre él, que se responda fácilmente. El resultado deseable de la sensibilización es que cada persona esté correctamente informada para que entendiendo lo que ocurre, pueda tomar una postura crítica ante la realidad y actuar para modificarla si lo considera oportuno, en este caso, ante la violencia contra las mujeres.

Esta idea amplia de la sensibilización implica que deben estar sensibilizados todos los sectores de la sociedad ante el problema de la violencia de género y no solo la policía. De allí que la ley nacional 26485 se refiera en varias oportunidades a la sensibilización y concientización como sus objetivos. El art. 2 tiene por objeto promover y garantizar las condiciones aptas para sensibilizar y prevenir, sancionar y erradicar la discriminación y la violencia contra las mujeres en cualquiera de sus manifestaciones y ámbitos.

El Consejo de la Mujer tiene entre sus funciones: “Promover campañas de sensibilización y concientización sobre la violencia contra las mujeres informando sobre los derechos, recursos y servicios que el Estado garantiza e instalando la condena social a toda forma de violencia contra las mujeres. Publicar materiales de difusión para apoyar las acciones de las distintas áreas” (art. 9, inc. q), lo que está señalando la necesidad de articulación que debería promoverse entre estas dos agencias estatales para cumplir con el objetivo de sensibilizar y capacitar.

IV. Procesos de capacitación

En el caso de la capacitación, más propiamente a las fuerzas policiales, se entienden estas acciones de manera más focalizadas a los procesos de educación y formación profesional.

La complejidad de la problemática de género y de violencia contra las mujeres, amerita que se tenga en cuenta la interdisciplina, tal como lo indica el artículo 11 inciso 5.2. que hemos abordado precedentemente. En ese sentido, Gonzalez y Galletti dicen que

Las capacitaciones interdisciplinarias son fundamentales para lograr la apertura necesaria para modificar prácticas androcéntricas y patriarcales que todavía se sostienen más allá de la modificación de las formas de tomar la denuncia, de las leyes y de los discursos. No se trata de acumular certificados y contenidos teóricos sino de poner en duda el propio saber e interrogarse, para producir las modificaciones necesarias para recrear las propias prácticas (2013b, 67)

Según la norma jurídica de facto 1034, la formación de los agentes de la policía provincial es un derecho. El art. 30 de esta norma señala que son derechos esenciales para personal policial en actividad:...8) el desarrollo de sus aptitudes intelectuales y físicas mediante la asistencia a cursos extra policiales, estudios regulares en establecimientos oficiales o privados, de cultura general o formación profesional, prácticas de deportes y otras actividades análogas, siempre que su concurrencia no dificulte la prestación normal de servicios exigibles por su grado y destino, y los gastos consecuentes sean atendidos por el interesado (Art. 30).

Pero también forma parte de los deberes contenidos en el art. 24 de la misma norma. Por su parte, la formación profesional para el ingreso a la institución se realiza en el Instituto de Formación Policial (art. 37 de la NJF 1034), la capacitación continua está relacionada también con las promociones a otros cargos y la educación profesional está regulada por el decreto 1810/81.

A efectos de conocer el estado de situación en los últimos cinco años hemos relevado varias acciones relativas a la sensibilización y capacitación de las fuerzas policiales. Del relevamiento pudo saberse que durante junio del año 2012 se realizó una capacitación sobre trata de personas con disertaciones a cargo de efectivos policiales de la provincia de Córdoba. Asimismo en el mes de agosto 2012 se realizó la primera “Jornada Patagónica de Violencia de Género” en la Universidad Nacional de La Pampa (UNLPam), organizada por la Facultad de Ciencias Humanas y la institución policial, la que contó además con la participación del Instituto Interdisciplinario de Estudios de la Mujer de esa prestigiosa casa de Altos Estudios.

La Facultad de Ciencias Humanas ha dictado capacitaciones referidas a la problemática en las ciudades de Santa Rosa, General Pico y General Acha en conjunto con el Instituto Superior de Educación policial.

La Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas y el Consejo Provincial de la Mujer dictaron cursos de capacitación y posgrado sobre violencia contra la mujer, aspectos legales de la violencia de género, maltrato y abuso sexual infanto-juvenil y economía de cuidados en los que cursaron agentes de la policía y de las UFGNA¹¹.

A futuro, se prevé una propuesta de formación de posgrado para el personal policial, a través del dictado de la Licenciatura en Seguridad Pública y Ciudadana en la Facultad de Ciencias Económicas de la UNLPam. La propuesta se halla en trámite ante las autoridades de la Facultad aunque aún está sin concretarse. Del análisis de su plan de estudio surge como interrogante relevante cuál ha sido la perspectiva contemplada en el abordaje de la violencia de género. Se prevé en la carrera un taller sobre “Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos” cuyos objetivos son: “analizar la mediación social como alternativa y estrategia de negociación y resolución de conflictos sociales” como también, “planificar dispositivos, estrategias y acciones de mediación y negociación en situaciones de riesgo, violencia o conflicto social y penal”.

Creemos que en la planificación de la currícula de una carrera de posgrado no pueden obviarse los mandatos o sugerencias que acerca de la mediación han efectuado organismos tales como el Mecanismo de Seguimiento de la *Convención de Belém do Pará* (MESECVI), que para el caso de la mediación en temas de violencia se ha expedido por su prohibición total porque no existen condiciones de igualdad para participar en una negociación equitativa, la mediación incrementa el peligro y obstaculiza el acceso a la justicia de las víctimas y envía un mensaje de impunidad, permisividad y tolerancia hacia la violencia contra las mujeres¹².

Por otro lado, dentro de los contenidos mínimos del posgrado encontramos referencia a las distintas técnicas y métodos de resolución de conflictos pero haciendo especial hincapié en la mediación; técnica de la cual no solo se desarrolla su legislación pertinente sino también dispositivos, estrategias y protocolos.

Pero lo que genera más preocupación es su referencia a los ámbitos en que puede ser llevada adelante donde se menciona a la familia y con posterioridad alude a la “intervención ante violencia de género, contra la mujer, maltrato infantil”.

11 Los cursos se dictaron durante los años 2012 a 2015 y fueron aprobados por distintas resoluciones del Consejo Directivo de la Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas. Estuvieron a cargo de docentes de la Universidad Nacional de la Plata y de Buenos Aires, bajo la coordinación de Daniela Zaikoski.

12 Mesecvi, información disponible en http://www.oas.org/imgs/feature/2015/1_infografia.pdf recuperado el 22 de mayo de 2016.

Esta inquietud se sustenta en la prohibición expresa de la mediación que hace la ley 26485 en sus art. 9 (inc. e) y 28 *in fine*, sino también, su enunciación a manera de catálogo sin hacer alusión a referencias teóricas que permitan un correcto abordaje de la temática.

Además, en cuanto a las capacitaciones que se han podido realizar con el personal policial, conocemos la actividad desplegada por la Subsecretaría de Políticas de Género de la municipalidad local en el tema de la sensibilización y capacitación a la comunidad y a la policía en cuanto a la trata de personas en conjunto con la presencia de fiscales federales ocupados en esa temática.

De todos modos, nuestra apreciación acerca de la capacitación de las fuerzas de seguridad es meramente exploratoria, ya que el acceso a la información que provee la página oficial de la Policía provincial no deja ver qué otras capacitaciones y acciones de sensibilización se han llevado a cabo en la institución, por lo que no constan en el sitio oficial otros datos que permitan asociar el cumplimiento de esta prescripción legal.

Conforme el paradigma que a nivel sociojurídico se viene consolidando, la ley nacional 26485 dispone que las fuerzas de seguridad se capaciten en la problemática de los derechos humanos por lo que debe incluirse en los programas de formación policial estas temáticas. En el inc e del art. art. 11 inc 5.2 señala que se debe “Incluir en los programas de formación de las fuerzas policial y de seguridad asignaturas y/o contenidos curriculares específicos sobre los derechos humanos de las mujeres y en especial sobre violencia con perspectiva de género”.

Según surge de la información disponible en el sitio web oficial de la Policía de La Pampa, en el año 1959 se crea, en el ámbito institucional de la policía de la provincia y más precisamente dentro del departamento personal, la “Academia de Policía”, dando inicio a la capacitación profesional del personal policial. Tras varias etapas de transición, se crea en el año 1976 el cuerpo de cadetes y en el año 1981 la escuela de policía, reglamentándose su funcionamiento mediante el decreto 1081/81. En la actualidad es el órgano encargado de seleccionar y educar los futuros miembros de la institución (cadetes y agentes), como también de capacitar y perfeccionar el personal superior y subalterno pertenecientes la fuerza.

En la página web oficial¹³ de la institución se expresa que con el objetivo institucional de establecer una política de profesionalización del hombre-policía, en el año 2003 se modificó del plan de estudio de la formación de los cadetes, convirtiendo la educación impartida en una tecnicatura de nivel superior. Esta conversión, modificó no solo el nombre del establecimiento educativo (de Escuela de Policía pasó a Instituto

13 <http://www.policia.lapampa.gov.ar/contenidos/ver/formacion> visitada en el mes de julio del año 2014

Superior Policial), sino que permitió a los egresados de dicha carrera, la obtención de un título terciario (título de técnico superior en seguridad policial), con la potencialidad de articular con post-títulos y carreras universitarias. Este nuevo plan, orientado a una formación profesional integral (ética, técnica y socio-cultural), comprende asignaturas en áreas de ciencias sociales, ciencias jurídicas, profesional y preparación física.

Asimismo, se aclara que en adhesión a la Ley de Educación Nacional y Provincial, la propuesta educativa es integral y se orienta a formar un “hombre policía” que se identifique como persona con

... sentimientos, emociones, sentido de familia y comunidad; como depositario de la fuerza pública: con conocimientos técnicos y operativos de su función, con capacidades físicas que así lo posibiliten (...) La educación integral, técnico-profesional se orienta a sostener la educación permanente en consonancia con la complejidad contextual, los emergentes propios de las sociedades de la post-modernidad y los postulados de la democracia y el derecho. (Sitio web oficial)

Este nuevo diseño curricular es un

...proyecto educativo que en su intencionalidad de innovador y visionario, no puede desconocer la historicidad heredada, su habitud socio-cultural construida, su especificidad profesional asignada por mandato institucional; y al mismo tiempo constituirse como documento prescriptor de una política educativa en seguridad pública y ciudadana. (Sitio web oficial)

Según se enuncia será este concepto, el de seguridad pública y ciudadana, el principio orientador de la selección y adecuación de contenidos, métodos y estrategias de enseñanza y de aprendizaje desde un enfoque que considere la complejidad social de acuerdo con un marco jurídico-ético-democrático. Esta visión se extenderá a todas las instancias de educación formal y no formal, de todas las jerarquías y escalafones; cursos de ingresos, formación, capacitación y perfeccionamiento que se desarrollen tanto en el instituto como en asistencia a cátedras universitarias, cursos y especializaciones de otros organismos sociales, educativos y de seguridad.

La implementación de este nuevo diseño curricular prevé como instancia de asesoramiento y seguimiento a la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de La Pampa, conjuntamente con la asesoría del instituto superior policial y ProNaCap¹⁴.

Si nos enfocamos en el plan de estudio podemos advertir que en ninguna de las veintiséis asignaturas previstas en la formación de Cadetes, cuya duración es de tres años, se hace alusión a violencia de género. Solo existe una única materia que podría tenerla dentro de su programa de estudio y es “Derechos Humanos”. Por su parte, en la formación de seis

14 Programa Nacional de Capacitación, Apoyo a la Formación y Actualización profesional de cuerpos policiales y fuerzas de seguridad.

meses de aspirantes a Agentes, ninguna de las doce materias hace referencia a la temática mencionada. Asimismo en los cursos de capacitación y perfeccionamiento de personal oficial: de oficiales sub-inspectores, oficiales principales y de estado mayor, solo una de las trece materias menciona la temática de “Derechos Humanos” donde podría estar trabajada la temática; y en caso del personal subalterno, solo en el curso de agentes Aspirantes a Cabo una de sus catorce asignaturas tiene iguales características, no existiendo ésta en el curso de Cabo Primero.

Finalmente un espacio distinto lo conforma la escuela de especialidades, la cual desarrolla acciones de especialización (a través de seminario) en atención a emergentes en problemáticas relacionadas con la seguridad y actualización en saberes técnico-profesionales y socio-comunitarios, llevándose a cabo en distintas sedes de la provincia y en su abordaje participan profesionales de la Universidad Nacional de La Pampa y especialistas invitados en los distintos temas trabajados.

A modo de cierre podemos decir que, si bien existe una materia de derechos humanos en algunas formaciones aludidas, puede observarse que en ellas no existe una asignatura obligatoria en el plan de estudios que haga referencia directa a la violencia de género, como sí puede apreciarse de las Escuelas de la Policía Federal con la materia *Introducción al Conocimiento, Abordaje y Prevención de las Violencias*. Esto debe ser considerado una falencia, dado que más allá de dicha materia, la violencia de género no agota la temática de derechos humanos, y por lo tanto requiere de un abordaje más profundo del que pueda ser realizado desde la escuela de especialidades.

IV. Conclusiones

La política pública llevada adelante por la Subsecretaria de Justicia y Seguridad del Ministerio de Gobierno, Justicia y Seguridad de la Provincia de La Pampa en el marco de la ley nacional 26485 (adhesión 2550), actualmente en la órbita del Ministerio de Seguridad, puede calificarse de poco significativa.

Respecto del apartado a) del inc. 5.2 del art. 11 puede decirse que la sanción de la ley nacional 26485 extendió a tres localidades de la provincia una modalidad de abordaje que ya se encontraba incorporada en dos de estas, ya que las llamadas UFGNA estaban trabajando de acuerdo a la ley provincial 1918, sin concretarse mayores modificaciones o reajustes en torno a la obligación de efectuar los abordajes interdisciplinarios e interinstitucionales en casos de violencia contra las mujeres.

Respecto del apartado b) del inc. 5.2 del art. 11, cuatro años después de la sanción de la normativa no se había logrado la reglamentación de un protocolo que permitiera garantizar una atención integral a las

víctimas, en donde se establezcan pautas de actuación homogéneas en toda institución policial. Ante la posibilidad de que esto tarde en concretarse se propone el rediseño de la guía de *Actuación policial en caso de violencia familiar y de género*.

En cuanto a la articulación (apartado c) del inc. 5.2 del art. 11) creemos que la progresiva desaparición de las redes locales-barriales puede deberse al avance de la conformación de una red interinstitucional bajo la actuación de la llamada Mesa Multisectorial de género a cargo de la vicegobernadora de la gestión 2011-2015, lo que ante el cambio de gestión gubernamental abre un espacio de transición y revisión de la conformación de dichos espacios en la ciudad para atender la problemática. Si bien festejamos la conformación de una nueva red interinstitucional, consideramos que sería provechoso el sostenimiento y consolidación de aquellos espacios vecinales ya conformados, a fin de que sean estos y sus operadores, profesionales y/o voluntarios quienes acompañen en forma más cercana y directa a las víctimas cuando éstas demandan orientación, asesoramiento y/o atención.

Consideramos asimismo, que el apartado d) del artículo abordado fue muy escasamente cumplido y constituye una deuda pendiente la capacitación en derechos humanos con perspectiva de género de los agentes de la policía, ya que las escasas capacitaciones de las que damos cuenta muy difícilmente puedan cubrir la demanda de formación que una temática por la presente requiere.

De la página oficial de la institución no surgen que el personal policial que trabaja en las Unidades Funcionales de Género, Niñez y Adolescencia (UFGNA) haya tenido una formación especial para su incorporación o haya realizado formación y capacitación en forma permanente en la temática.

Finalmente en relación al apartado e) el Instituto Superior de Educación Policial no ha incorporado contenido curriculares específicos sobre derechos humanos de las mujeres y en especial sobre violencia de género. Por ello solo puede pensarse su incorporación a través de la asignatura de Derechos Humanos siendo insuficiente el complemento que pueda dar al abordaje la Escuela de Especialidades dado que su actividad se limita a jornadas de poca extensión en el tiempo.

La posibilidad de articular con la Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas de la Universidad Nacional de La Pampa mediante la carrera de Licenciatura por el momento no ha podido efectivizarse. De igual manera, de la lectura de su plan de estudio no se vislumbra un abordaje acorde a perspectiva de género condición expresamente requerida por la ley 26485.

V. Bibliografía

- Acuerdo Marco para la Educación Superior no Universitaria en las Áreas Humanísticas, Social y Técnico Profesional. Recuperado de <http://www.me.gov.ar/consejo/resoluciones/res05/an1-238.pdf>
- Cohen Imach, S. (2013). *Mujeres maltratadas en la actualidad: apuntes desde la clínica y el diagnóstico*. 1° ed. Buenos Aires: Paidós.
- González, M. G. & Galletti, H. G. (2013a). Tras los pasos de una administración de justicia proactiva. En González, M. G. *Acceso a la justicia y conflictos intrafamiliares. Marginación y pobreza en el ámbito judicial*. 1° ed. La Plata: Imás.
- González, M. G. & Galletti, H. G. (2013b). Las violencias contra las mujeres pobres en la pareja. El caso de la ciudad de La Plata. En González, M. G. *Acceso a la justicia y conflictos intrafamiliares. Marginación y pobreza en el ámbito judicial*. 1° ed. La Plata: Imás.
- Ministerio de Seguridad de la Nación (2013). *Pautas para la Intervención Policial en casos de violencia en relaciones familiares*. Recuperado de <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do;jsessionid=463899750C8E19D963EB812F87DEA149?id=216118>
- Policastro, B & Zaikoski Biscay, D. (2015). Pobreza, Género y Justicia. Un estudio cuantitativo en la ciudad de Santa Rosa. En Di Liscia, M. H. *et al. Mujeres pampeanas. Tensiones entre la ciudadanía formal y el ejercicio de los derechos*. Santa Rosa: Edulpam.
- Policía de la Provincia de La Pampa (2010). Manual de Capacitación Policial. Recuperado de <http://www.policia.lapampa.gov.ar/contenidos/ver/formacion>. Consulta 15 de junio de 2016.
- Sagot, M. & Carcedo, A. (2000). Ruta crítica de las mujeres afectadas por la violencia intrafamiliar en América Latina (estudios de caso de diez países). OPS. Recuperado de <http://www1.paho.org/hq/dm-documents/2011/GDR-Violencia-Domestica-Ruta-Critica-2011.pdf>. Consulta 25 de junio de 2016.
- Stolkner, A. (1999). La Interdisciplina: entre la epistemología y las prácticas. En *Revista Campo Psi-Revista de Información especializada*. Año 3, No 10, Abril. Rosario.
- Stolkner, A. (2005). Interdisciplina y salud mental. En *IX Jornadas Nacionales de salud mental - I Jornadas Provinciales de psicología salud mental y mundialización: estrategias posibles en la Argentina de hoy*. Posadas, Misiones, Argentina
- TRAMA (2009). Aportes para la sensibilización sobre la violencia de género a nivel local y comunitario. Recuperado de <http://www.trama.org.ar/producciones/>. Consulta el 7 de mayo de 2016.

CAPÍTULO

X

**Femicidios-feminicidios en
La Pampa. Análisis de la
jurisprudencia provincial reciente**

Cecilia Milanese y Anabel Surin

I. Introducción

Este capítulo analiza la jurisprudencia reciente en casos de femicidios-feminicidios en la provincia de La Pampa. Partimos del presupuesto de que los hechos de femicidio-feminicidio ocurridos en la provincia son parte de un *continuun* de violencia que llega al extremo de quitar la vida a una mujer o causar graves sufrimientos. Esta idea supone dos cuestiones: en primer lugar, generalmente el acto de matar no es el primer comportamiento violento hacia la mujer y segundo, el rol del Estado en la prevención, investigación y sanción de violencias previas ha resultado ineficiente, así como también ha sido insuficiente o nula su intervención a través de políticas de sensibilización y todas aquellas orientadas a “la remoción de patrones socioculturales que promueven y sostienen la desigualdad de género y las relaciones de poder sobre las mujeres” (Art.2 inc. e) de la ley 26485). Esto es, ha habido una serie de omisiones en la debida diligencia que constituyen un patrón de (no) intervención ante hechos violentos previos que sufren las mujeres, sean violencias de carácter interpersonal o formen parte de violencias en la comunidad o toleradas o cometidas por el Estado.

El capítulo se organiza con una primera aproximación al controvertido, y aún en construcción, concepto de femicidio-feminicidio. En un segundo apartado se analiza la dogmática de la figura penal a través del abordaje que hacen autores del derecho penal. Un tercer apartado está dedicado al análisis de casos recientes ocurridos en La Pampa y nos proponemos encontrar patrones de comportamiento institucional que desembocan en intervenciones ineficaces en la prevención, investigación y sanción de la muerte de las mujeres. Para finalizar, exponemos algunas conclusiones sobre la política criminal y el uso de la figura penal.

II. Femicidio/feminicidio: Conceptualización y diferencias. Poner en palabras un delito silenciado

a) Avatares de la construcción de un concepto

Según el Diccionario de estudios de género y feminismos (2009:141-142) el término *femicide* fue acuñado por Mary Orlock en los años 1970 y utilizado por Diana Russell en un caso ante el Tribunal Internacional de Crímenes contra las mujeres en Bruselas en 1976. Desde un punto de vista teórico fue utilizado por primera vez en los años 1990 cuando

Jane Caputi y Diana Russell publicaron el artículo: *Femicide: Speaking the unspeakable*. Estas autoras estaban comprometidas con una construcción teórico/conceptual que hiciera visibles las relaciones de poder que subyacen en los homicidios de mujeres. Lo destacable del trabajo de las autoras radicó en instalar en la agenda y dar nombre a una situación que históricamente había sido soslayada y que quedaba enmarcada en los denominados “crímenes pasionales”, es decir recluida al ámbito de lo privado/doméstico donde se desenvuelven las relaciones familiares.

Una categoría que coadyuva a la conceptualización y la explicación de los femicidios-feminicidios es la dicotomía entre la esfera pública/privada, que como una manifestación del orden patriarcal conlleva como consecuencia la (no) intervención del Estado en los asuntos familiares y/o privados, restando relevancia política a los femicidios-feminicidios.

Son varias las autoras que han trabajado la muerte violenta de mujeres como una manifestación estructural de las violencias contra las mujeres. Si bien no abordaremos a todas ellas¹, ya que no es el objetivo de este capítulo, haremos un breve recorrido por los aspectos más relevantes que marcan autoras como Segato (2012, y 2013), Carcedo y Sagot (2000) y Lagarde de los Ríos (2008). Al tratar de explicar las muertes violentas de mujeres jóvenes ocurridas en Ciudad Juárez (México)², el patrón de comportamiento mediante el cual los hechos son cometidos, la sistematicidad de la ineficiencia estatal con que son investigados, o peor aún la impunidad de la que gozan, llevó a Segato a hablar de feminicidios idiosincráticos. Los feminicidios idiosincráticos están caracterizados por constituir:

...el asesinato de una mujer genérica, de un tipo de mujer, solo por ser mujer y por pertenecer a este tipo, de la misma forma que el genocidio es una agresión genérica y letal a todos aquellos que pertenecen al mismo grupo étnico, racial, lingüístico, religioso o ideológico. Ambos crímenes se dirigen a una categoría, no a un sujeto específico. Precisamente, este sujeto es despersonalizado como sujeto porque se hace predominar en él la categoría a la cual pertenece sobre sus rasgos individuales biográficos o de personalidad. (Segato, 2013: 36).

La autora destaca la inexistencia de vínculo entre víctima y victimario, se refiere a estas muertes como crímenes corporativos o crímenes de segundo Estado o de un Estado paralelo cuyo mensaje resulta

1 Son muchas las líneas teóricas y de investigación empírica que se han desarrollado o se están llevando a cabo. Al respecto puede verse Toledo Vázquez (2014), Fernandez (2013), Chejter (2008), Cecym (2005), Instituto Interamericano de Derechos Humanos: Femicidio: más allá de la violación del derecho a la vida. Análisis de los derechos violados y las responsabilidades estatales en los casos de femicidio de Ciudad Juárez / Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José, C.R. (2008), Frago Monarréz (2000), Rodríguez y Chejter (2012), entre otros.

2 Según Cook y Cusack (2010) la primera investigación que realizó el Comité de la Cedaw estando vigente el Protocolo Facultativo versó sobre los crímenes de Ciudad Juárez. Se trata del documento CEDAW UN Doc. CEDAW/C/2005/OP.8/MEXICO (2005).

inentendible si no se cuenta con la complicidad de distintos mecanismos de impunidad al servicio de quienes los cometen. Según Segato (2010: 6), ni el móvil sexual explica estos crímenes ni mucho menos son el resultado de riñas domésticas sino que estas causales han servido para banalizar los hechos en sí mismos. Si bien la explicación que brinda Segato es sumamente interesante, la caracterización resulta parcialmente adecuada a los hechos y al contexto que estudiaremos. En principio, porque los crímenes de femicidio-feminicidio que se han cometido en la provincia se caracterizan por la existencia de vínculos previos entre las partes y en segundo lugar, no han sido cometidos por personas que gocen de semejantes niveles de impunidad como los señalados por Segato.

Los aportes de esta autora se adecuan o, más bien, nos sirven para el análisis que emprendemos de los femicidios-feminicidios ocurridos en La Pampa en el sentido de que por ejemplo, las investigaciones son sumamente ineficientes, el actuar policial y judicial está impregnado de estereotipos asignados a las víctimas o a sus familiares, fallan los controles previos a cometer el hecho, la asimetría de poder en el proceso penal es evidentemente favorable a los feminicidas, no se aplica la perspectiva de género, etc.

Es decir, nos encontramos con graves problemas en la aplicación de estándares de debida diligencia como lo dispone el art. 7 de la Convención de Belém do Pará, lo que lleva a que los crímenes no sean considerados femicidios-feminicidios, o bien se impongan penas muy bajas o peor aún queden impunes.

El reconocimiento de esta diferencia entre la sistematicidad y diversos grados y/o niveles de impunidad del femicidio y el patrón de paraestatalidad del feminicidio, ha hecho que La Casa del Encuentro, una organización no gubernamental que desde hace años releva casos de femicidios que se publican en los medios de prensa más importantes de Argentina, prefiera el uso del término femicidio a usar el de feminicidio. Evidentemente el uso de femicidio y no el de feminicidio es estratégico, máxime cuando se trata de poner en la agenda del Estado esta problemática y eventualmente lograr la sanción de alguna ley o la implementación de alguna política pública. Así Rico y Tuñez (2013) de La Casa del Encuentro sostienen:

Desde Casa del Encuentro, entendemos que el Estado en nuestro país actúa sancionando leyes y velando por su cumplimiento, crea dispositivos en la materia, persigue, investiga analiza, asiste y sanciona. Lamentablemente la sanción de las leyes muchas veces no es suficiente, y el factor cultural incide en las acciones de quienes llevan adelante las causas por Femicidio. Actualmente hay un acuerdo social y político en entender la violencia de género como una grave violación a los derechos humanos, del derecho a vivir una vida libre de violencia

sexista. Es por ese motivo que en este libro y como Observatorio hemos asumido la definición de Femicidio. (Rico y Tuñez, 2013: 24).

También Lagarde de los Ríos se ha ocupado de proveer explicaciones al problema de la muerte violenta de mujeres en el marco de la situación de México. Al respecto expresa que:

La violencia de género es la violencia misógina contra las mujeres, por ser mujeres ubicadas en relaciones de desigualdad de género: opresión, exclusión, subordinación, discriminación, explotación y marginación. Las mujeres son víctimas de amenazas, agresiones, maltrato, lesiones y daños misóginos. Los tipos de violencia son: física, psicológica, sexual, económica, y patrimonial y las modalidades de violencia de género son: familiar, laboral y educativa, en la comunidad, institucional y femicida. (Lagarde de los Ríos, 2008:235).

Resulta interesante, como aporte a la construcción teórica del problema, la distinción efectuada por esta autora entre femicidio y feminicidio. Así para esta autora el femicidio se define como la voz homóloga a la de homicidio y solo significaría el homicidio de mujeres mientras que feminicidio tiene un uso político y de denuncia. El feminicidio es “el conjunto de violaciones a los Derechos Humanos de las mujeres que contienen los crímenes y a las desapariciones de mujeres y que estos fuesen identificados como crímenes de lesa humanidad” (Lagarde de los Ríos, 2008: 216).

El análisis que ella hace del concepto de feminicidio se centra en la negligencia, omisión o colusión del Estado, es decir, en los incumplimientos a los deberes de prevenir, investigar y erradicar la violencia contra las mujeres. Estos incumplimientos derivan o tiene como consecuencia la posterior muerte de las mujeres. La autora destaca así el rol preponderante que tienen los organismos gubernamentales de prevención en la respuesta que deben brindar cuando se inicia el ciclo de violencia o cuando se toma conocimiento a través de la denuncia. En este sentido, la construcción de qué se entiende por feminicidio en Lagarde de los Ríos es más adecuada a los casos que han ocurrido en nuestra provincia.

Carcedo y Sagot (2000) prefieren el uso de la palabra femicidio. Explican que existe un complejo entretejido social de permisividad y dominación que:

... conduce a prácticas cotidianas de violencia sistemática contra las mujeres. Esta violencia, no solo causa daños irreparables en las sobrevivientes, sino que puede terminar en muchos casos en la muerte. La muerte de mujeres a manos de sus esposos, amantes, padres, novios, pretendientes, conocidos o desconocidos no es el producto de casos inexplicables o de conducta desviada o patológica. Por el contrario, es el producto de un sistema estructural de opresión. Estas muertes son femicidios, la forma más extrema de terrorismo sexista, motivado, mayoritariamente, por un sentido de posesión y control sobre las mujeres. (Carcedo y Sagot, 2000:12).

De esta manera, se tienen en cuenta los motivos y causas antecedentes, cuáles son las condiciones de posibilidad que deben estar presentes para cometer un femicidio, la relación preexistente entre víctima y victimario, la condición o estado del victimario, los yerros o ineficiencias estructurales del Estado en la prevención y administración, primero del conflicto interpersonal y luego del tratamiento criminal del delito, entre otras cuestiones relevantes que sirven al análisis de los casos a través de esta definición.

También resulta de suma utilidad la diferenciación y mayor precisión conceptual de los distintos tipos de femicidio-feminicidio. En un primer momento se distinguió el femicidio íntimo, no íntimo y por conexión.

La primera categoría se refiere a los (...) asesinatos cometidos por hombres con quien la víctima tenía o tuvo una relación íntima, familiar, de convivencia, o afines a éstas. La segunda reagrupa aquellos (...) cometidos por hombres con quienes la víctima no tenía relaciones íntimas, familiares, de convivencia, o afines a éstas, constatándose que frecuentemente, el femicidio no íntimo involucra el ataque sexual de la víctima. Por último, los femicidios por conexión registran a las mujeres que fueron asesinadas en la línea de fuego de un hombre tratando de matar a una mujer... siendo este el caso de mujeres parientes, niñas u otras mujeres que trataron de intervenir o que simplemente fueron atrapadas en la acción del femicida. (Carcedo y Sagot 2000, 14, citado en Carcedo y Ordoñez Laclé, 2010:22).

Esta distinción ha sido apropiada por las investigadoras, las organizaciones de mujeres y las activistas. Sin embargo, en un segundo momento, las autoras reconocen la complejidad de la realidad como para ser abarcada por esta categoría y dicen:

Sin duda alguna estas categorías han sido de gran utilidad para visibilizar lo que representa una constante histórica: el hecho de que parte significativa de estas muertes, en ocasiones la mayoría, son ejecutadas por los hombres más cercanos a las víctimas. No obstante... esta forma extrema de la violencia contra las mujeres en la actualidad constituye una amenaza cada vez más cercana para la población femenina de todas las edades en diversos ámbitos de la vida, y no sólo en las relaciones de pareja. Por ello, se ha concluido que estas categorías son limitadas para analizar la diversidad de contextos donde están ocurriendo los femicidios. La categoría de femicidio no íntimo incorpora una complejidad de relaciones de riesgo mortal para las mujeres, que es obligatorio visibilizar y conocer con mayor precisión. De allí que uno de los grandes aportes de la investigación centroamericana ya citada es el desarrollo del concepto escenario de femicidio. (Carcedo y Ordoñez Laclé, 2010:22).

La investigación de Rico y Tuñez (2013) sigue usando las definiciones de femicidios íntimos, no íntimos y por conexión y en nuestro

país son quienes cuentan anualmente con informes sobre cada tipo de femicidio.

Finalmente, puede decirse que:

...existe una diferencia importante de fondo entre el concepto de femicidio y el de feminicidio. Mientras que el primero se refiere a la muerte de una mujer por ser mujer, como resultado de una situación de violencia, en donde la responsabilidad se determinaría de manera individual, independientemente de que el autor sea un ciudadano o un funcionario de Estado; el feminicidio alude a las muertes masivas de mujeres producto de la impunidad que opera en un lugar determinado, como un crimen de Estado. En el primero, la impunidad no es un elemento constitutivo de la figura, mientras que si lo es en el segundo (IIDH, 2008: 19).

b) Usos políticos y usos jurídicos del femicidio-feminicidio

Hasta aquí y de forma somera hemos dado cuenta de los esfuerzos conceptuales que podríamos denominar político-sociológicos del femicidio-feminicidio. Así cuando se dice que el femicidio o el feminicidio es el resultado de un *continuum* de violencias, que los crímenes son parte del terrorismo sexual, cuando se incluyen conductas tan disímiles como la violación, el incesto, el abuso físico y emocional, el acoso sexual, el uso de las mujeres en la pornografía, la explotación sexual, la esterilización o la maternidad forzada, etc., son todas expresiones distintas de la opresión de las mujeres (Carcedo y Sagot, 2000:13) y se está haciendo un uso político-sociológico del concepto.

Sin embargo, la incorporación del femicidio-feminicidio en el ámbito del derecho penal requiere de una formulación precisa que garantice la vigencia del principio de legalidad. Todos los feminismos han dado cuenta de que a lo largo de la historia, los sistemas jurídicos han deparado un tratamiento discriminatorio a las mujeres, tanto cuando se trata de investigar hechos cometidos en su contra como cuando se trata de ser juzgadas por tales sistemas normativos.

En la historia del derecho y la del derecho penal en Argentina han existido delitos típicamente femeninos o típicamente cometidos en su contra. Por ejemplo: el derogado delito de adulterio censuraba de modo distinto la conducta de hombres y mujeres en cuanto a la fidelidad matrimonial; los delitos de violencia sexual fueron regulados como delitos contra la honestidad hasta 1999 cambiando el bien jurídico protegido mediante la sanción de la ley nacional 25097 que los tipificó como

delitos contra la integridad sexual; el aborto³ y el infanticidio⁴ son o han sido delitos que regulan directa o indirectamente el cuerpo y la autonomía de las mujeres.

Del uso político del femicidio-feminicidio llevado adelante por las activistas y feministas, progresivamente se pasó al uso jurídico que requiere de mayor precisión y exactitud. Acompañaron ese proceso diversas manifestaciones y documentos tales como la Declaración sobre el Femicidio del Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI, 2008) y más recientemente los informes emitidos por la Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante CSJN) que brinda datos sobre femicidios a partir de información suministrada por diversos organismos jurisdiccionales del país y ofrece una definición.

Estos informes registran los femicidios ocurridos en 2014 y 2015 que han sido ingresados como causas penales en tribunales nacionales o provinciales. Si bien los informes constituyen un adelanto allí no se registran casos en los que luego del hecho, el femicida se suicida, y quedan fuera del registro los cambios en la calificación penal durante el proceso.

En el caso de La Pampa, la Dirección General de Estadísticas y Censos⁵ informa a través de boletines periódicos distintos datos e índices de la provincia, pero no es significativa la información que surge de la criminalidad contra las mujeres.

Resulta de singular importancia para construir un concepto tal como el de femicidio-feminicidio contar con datos e información fidedigna, máxime si en base a ella se intentarán acciones más propositivas que descriptivas, como puede ser formular un tipo penal de determinadas características.

III. La tipificación del femicidio-feminicidio

En este apartado trataremos de aproximarnos a un uso más preciso a los fines jurídico-penales, ya que definiciones laxas o faltas de precisión atentan contra la tipificación del delito, contra el principio de legalidad y en consecuencia, resultan contraproducentes ya que ponen en dudas el uso de una figura penal ante la ocurrencia de casos en la realidad.

El art. 7 de la *Convención de Belém do Pará* indica que los Estados Partes deben adoptar por todos los medios apropiados y sin dilaciones,

3 Caso Belén, sobre una joven condenada pro aborto en la provincia de Tucumán, disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-297840-2016-04-26.html> recuperado el 29 de mayo de 2016.

4 Caso de Romina Tejerina condenada por la muerte (infanticidio) de su hija recién nacida.

5 Dirección General de Estadísticas y Censos, disponible en http://www.estadistica.lapampa.gov.ar/images/Boletin_Estadistico_43.pdf, recuperado el 27 de mayo de 2016.

políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia e incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas o cualquier otra para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.

No desconocemos las disputas en torno el uso del derecho penal y consideramos que el recurso al control punitivo del Estado es la última *ratio*, pero lo cierto es que la vía de la tipificación penal no solo no está prohibida sino que también cuentan los efectos simbólicos del derecho penal. Antes del uso del derecho penal debieran proponerse políticas activas de prevención y sanción de conductas que vulneren los derechos de las mujeres, pero en ese caso, el propio MESECVI ha señalado que recibe muy poca información sobre políticas de prevención y sanción del femicidio de parte de nuestro país.

Al decir de Toledo Vázquez

La tipificación, por tanto, no constituye un imperativo, sino una posibilidad que los Estados pueden tomar o no, respecto de la forma en que su legislación aborda la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, legislación que sí resulta imprescindible (2014:159).

En el sentido del uso ambivalente del derecho penal, cabe reconocer que si bien el art. 41 la ley nacional 26485⁶ dispuso claramente que no se creaban delitos penales, poco tiempo después en 2012 se reformó el art. 80 del Código Penal (en adelante CP) agravando las penas para el homicidio, es decir que el femicidio-feminicidio no se tradujo en un tipo penal autónomo como en otros países de la región⁷ sino que la ley nacional 26791 introdujo al CP la cuestión de género regulando los delitos contra las personas con distintos agravantes tomando el problema de las muertes de personas en situaciones de violencia de género.

Las modificaciones normativas más significativas incorporadas por la ley 26791 a los fines de este trabajo, se encuentran en los incs. 1º, 4º, 11º y 12º del art. 80 del CP que dice:

Se impondrá reclusión perpetua o prisión perpetua, pudiendo aplicarse lo dispuesto en el artículo 52, al que matare: 1º A su ascendiente, descendiente, cónyuge, ex cónyuge, o a la persona con quien mantiene o ha mantenido una relación de pareja, mediere o no convivencia. (...) 4º Por placer, codicia, odio racial, religioso, de género o a la orientación sexual, identidad de género o su expresión. (...) 11º A una mujer cuando el hecho sea perpetrado por un hombre y mediere violencia de género. (...) 12º Con el propósito de causar sufrimiento a una persona con la que se mantiene o ha mantenido una relación en los

6 Ley 26485, artículo 41: En ningún caso las conductas, actos u omisiones previstas en la presente ley importarán la creación de nuevos tipos penales, ni la modificación o derogación de los vigentes.

7 Para conocer cómo y cuándo distintos países de la región tipificaron el femicidio/feminicidio puede verse: MESECVI, Segundo Informe Hemisférico sobre la Implementación de la Convención de Belém do Pará (2012).

términos del inciso 1°. (...) Cuando en el caso del inciso 1° de este artículo, mediaren circunstancias extraordinarias de atenuación, el juez podrá aplicar prisión o reclusión de ocho (8) a veinticinco (25) años. Esto no será aplicable a quien anteriormente hubiera realizado actos de violencia contra la mujer víctima. (Art. 80 – inc.1°, 4°, 11° y 12°).

Respecto del nuevo inciso 1° mencionado CP, Buompadre (s/f) sostiene que el sujeto pasivo como el activo del delito pueden ser un hombre como una mujer, ya que la norma se refiere a conductas neutrales en las que pueden estar involucrados sujetos pertenecientes a cualquiera de los dos sexos.

Para Molina y Trotta (2013) la nueva redacción del art. 80 del CP tiene en cuenta las transformaciones de la vida social argentina y por ello recepta las nuevas mutaciones y modos de formar una familia, la cual ha dejado de ser desde hace tiempo, la tradicional. Estos autores dan cuenta de que el uso de pareja o ex pareja puede acarrear confusiones ya que los alcances del término están definidos por el ordenamiento civil. Los autores se preguntan sobre el alcance de palabras tales como: relación de convivencia, relaciones sexuales, reconocimiento social como pareja o ex pareja que pueden dar lugar a diversas interpretaciones que normalmente son peligrosas pues socavan el principio de la ley estricta en materia penal, pues la ley no puede basarse en el uso coloquial del lenguaje. Es por ello que afirman la integración del ordenamiento con las nuevas normas del Código Civil y Comercial.

A nuestro entender, el inc 1 de la norma suma a la muerte de una mujer el agravante del vínculo o la situación de convivencia cuando la mujer no fuera pareja matrimonial del victimario. Con esta nueva regulación se asimilan los vínculos matrimoniales y los convivenciales y se adapta a las nuevas formas de organización familiar que contienen otras normas del ordenamiento nacional. Como lo dispone el art. 6 inc. a) de la ley nacional 26485 el concepto de familia es amplio con lo cual la normativa penal incluye casos de muerte femicida entre parejas, ex parejas convivientes o no, tratando de poner de relieve el vínculo íntimo existente o que preexistió a los hechos, aunque en el momento del hecho hubiere concluido. Cabe entonces la clasificación de femicidio íntimo.

Como suele suceder en otras áreas del conocimiento, el patriarcado tiene emisarios muy importantes en las ciencias jurídicas. Así, luego de la reforma, varios doctrinarios del derecho penal han considerado los yerros, imprecisiones o deficiencias en la redacción del tipo al usar el término pareja, ex pareja o conviviente. Cabe señalar como lo ha expresado la Corte Suprema de Justicia de la Nación que, en principio debe recurrirse a la interpretación gramatical, es decir a las palabras de la ley, y en este caso sin dudas existen otras normas que armonizadas proveen un sentido de lo que es la familia para el ordenamiento argentino, qué debe entenderse por vínculos familiares, qué es un conviviente, una ex

pareja, etc., con cual se salva la posible y remota vulneración del art. 18 de la Constitución Nacional (en adelante CN).

Por su parte, la reforma al inciso 4° del artículo 80 del CP incorporó el agravante en los casos en que el sujeto activo matare por odio de género, o por la orientación sexual, identidad de género o su expresión a otra persona. En este caso, además, del odio a las mujeres se incluye a personas integrantes de grupos definidos por los colectivos LGTB, haciéndose hincapié en otros factores de discriminación.

En términos de dicotomías sexuales jerarquizadas⁸, si las mujeres están muy por debajo de los varones blancos, heterosexuales, sin discapacidades y propietarios, es decir si las mujeres están desjerarquizadas respecto del modelo de hombre vigente, mucho más lo están los colectivos de homosexuales, lesbianas, transexuales, transgéneros o intersex. La propia invisibilización⁹ de los crímenes cometidos contra estas personas habla de la discriminación y del problema del uso del derecho para proteger sus vidas.

En cuanto al inc. 11 del art. 80 del CP, su reforma implica la inclusión aunque no de forma autónoma del femicidio, más precisamente del femicidio no íntimo.

Al igual que ocurrió con el inc 1, se cuestiona que la norma no haya brindado mayores precisiones acerca de lo que debe entenderse por violencia de género. Si bien es cierto que las palabras cuentan, el cuestionamiento a la norma se funda en la resistencia a aplicar otras normas que integran el plexo jurídico y que debidamente armonizadas iluminan la interpretación del tipo penal. Así la ley nacional 26485 define qué es violencia de género, la *Convención de Belém do Pará* también lo hace, existen construcciones conceptuales al respecto y sentencias emanadas de órganos regionales¹⁰ e internacionales que tratan y sancionan la violencia de género.

En la práctica judicial a fin de acreditar la existencia de violencia de género se tienen en cuenta exposiciones, denuncias, y pedidos de intervención efectuados por la víctima con anterioridad al hecho que se investiga, sumado a los informes de equipos técnicos que se han entrevistado o efectuado algún abordaje con ella.

Por último, el inc. 12 del art. 80 del CP incorpora el femicidio vinculado o por conexión, cuando el homicida matare con el propósito de

8 Ver la voz dicotomía sexual en el Diccionario de estudios de Género (Gamba, 2009:89).

9 Como estrategia de visibilización la Comunidad Homosexual Argentina (CHA) publicó en 2014 el Informe Anual de Crímenes de odio, disponible en <http://www.cha.org.ar/wp-content/uploads/2015/09/Crimenes-de-odio-2014.pdf> recuperado el 28 de mayo de 2016.

10 Ver el tratamiento de la violencia de género y el aporte a la construcción del concepto de femicidio-feminicidio, así como a la idea de las obligaciones reforzadas y al cumplimiento de la obligación de debida diligencia en caso Campo Algodonero.

causar dolor o sufrimiento a la persona con la cual mantuvo o mantiene un vínculo afectivo.

En nuestra experiencia laboral en el sistema judicial pampeano, no se han registrado casos ni condenas en base a este inciso. En los casos de femicidio por conexión, donde se producen la muerte de personas con vínculo familiar o afectivo con la mujer, el caso es reconducido conforme el inc. 1 del art 80, por lo que en la práctica el inc. 12 no se aplica.

La reforma del tipo penal por la ley nacional 26791 no estuvo exenta de cuestionamientos. Remitimos al ensayo de Censori (2014) en el cual el autor contraargumenta las críticas a la constitucionalidad del tipo, también a los desarrollos que hace Toledo Vázquez (2014) así como a las justificaciones ensayadas por Larrauri (2007).

IV. Femicidio: Su constitucionalidad

Las modificaciones efectuadas al código de fondo por la Ley N° 26791 han sido motivo de discusiones dogmáticas como judiciales respecto a la constitucionalidad del tipo. A través de diferentes autores reafirmaremos nuestra posición positiva al respecto.

a) Igualdad ante la Ley

Buompadre (2013) se manifiesta a favor de la constitucionalidad del artículo 80 del CP en lo que se refiere a la violencia de género. Contra el argumento de que la norma dispone una hiperprotección a la mujer con exclusión del varón en el marco de una relación heterosexual, el autor sostiene que no podría argumentarse la inconstitucionalidad de la figura porque no se castiga con mayor penalidad al agresor por su pertenencia al sexo masculino sino por al acto que comete.

Para Toledo Vázquez (2014) el fundamento del agravamiento de la pena en estos casos se halla justificado en el “elemento adicional” que existe en la violencia contra las mujeres, configurado por la subordinación y discriminación implícita en la violencia que las mujeres sufren. Se trata de un plus al injusto cometido por el agresor.

Para Larrauri (2009) más allá del ánimo discriminatorio, el acto que realiza el hombre contra la mujer es más grave debido, por un lado, al temor que la agresión de un hombre ocasiona, y la mayor posibilidad de certeza en la producción de un resultado lesivo.

El Tribunal de Casación Penal de la Provincia de Buenos Aires ha analizado la constitucionalidad de la pena planteada por la defensa técnica del imputado¹¹. En ese caso el presidente del tribunal manifestó:

No encuentro vulnerada la igualdad ante la ley. La discriminación que realiza el legislador para asignar la pena de prisión perpetua a los

11 Tribunal de Casación Penal de la Provincia de Buenos Aires, Sala Quinta, causa N° 72.975, en marco de las causas causa Nro. 801 y acumulada 838, La Plata, 26 de abril de 2016.

delitos del art. 80 del C.P. se funda en el mayor disvalor de acción, consistente en la mayor gravedad que comporta la acción llevada a cabo y tal discriminación en función del disvalor de acción no comporta una discriminación arbitraria que contraría el principio de igualdad ante la ley, sino antes bien, responde a un claro y racional designio del legislador de desvalorar de manera más severa estos casos en que la víctima es una mujer en una situación de violencia de género o que el hecho sea cometido para poder llevar a cabo otro delito, impone que la protección social sea más enérgica a través de la pena acentuada. Todo lo cual coloca a esa clase de acción en una situación diferenciada. Esas mismas razones de mayor gravedad del injusto justifican la mayor severidad de la pena y de ese modo la norma observa las exigencias del principio de proporcionalidad. Teniendo en consideración el disvalor de la conducta regulada en el inc. 11 del art. 80 del C.P., los magistrados no hicieron lugar al planteo de inconstitucionalidad por no afectar dicha norma los principios constitucionales de igualdad, dignidad humana y proporcionalidad. Recordó el Tribunal que “compete al poder judicial ejercer el control de constitucionalidad respecto de las leyes que debe aplicar, no es menos cierto que ésta es una de las funciones más delicadas de la jurisdicción y que la declaración de inconstitucionalidad de una ley debe considerarse como “última ratio”, por cuanto las normas correctamente sancionadas y promulgadas llevan en principio la presunción de su validez (CS Fallos 305:304, 263:309).

b) Principio de culpabilidad

Se sostiene que el delito de femicidio vulnera el principio de culpabilidad, consagra lo que se denomina derecho penal de autor violentando la sistemática penal que se corresponde con el derecho penal de acto. El hecho de nacer hombre se transformaría en una presunción de culpabilidad. Al respecto, Censori (2014) señala que no todo hombre que mata a una mujer sería pasible de incurrir en el tipo penal de femicidio/femicidio, sino tan solo aquél que realiza su conducta mediando violencia de género. En la norma no se desvaloriza el hecho de ser hombre sino su conducta.

c) Principio de inocencia

El art. 18 de la CN establece que nadie puede ser penado sin juicio previo, por lo tanto, toda persona se presume inocente hasta que una sentencia firme lo declare culpable y aplique una pena, siendo función de los órganos judiciales (los fiscales) destruir dicha presunción. En este sentido, Buompadre (2013) sostiene que el inc 11 del art. 80 del CP invierte la carga probatoria, estableciendo una norma *iuris tantum* contra el reo debiendo el sujeto activo probar la inexistencia del contexto de violencia de género. Con esta posición disiente Censori, quien citando a Lewin considera que:

el concepto de violencia de género se refiere a la intencionalidad del autor, que utiliza dicho medio como instrumento de dominación y poder. De esta forma, para la autora, se introduciría un elemento subjetivo del injusto, distinto del dolo, que consiste en un especial ánimo del sujeto activo: la perpetración de un acto de extrema violencia con el fin de mantener el control y dominio sobre la mujer, siendo que para poder aplicarse efectivamente la agravante, la clave será demostrar tal intencionalidad. Es así que de no demostrarse de manera certera este ánimo, en virtud del principio in dubio pro reo, se debería descartar esta figura calificada, buscándose la solución en la normativa ya existente, esto es un homicidio simple –artículo 79 del Código Penal-, o bien calificado, siempre que se verifique alguna otra circunstancia agravante artículo 80 del Código Penal (2014, 54).

Definitivamente para que el inc 11 pueda ser aplicado debe probarse la intención de matar y no presumir el contexto de violencia de género. La discusión radica en cómo regular la carga de la prueba en el proceso penal sin vulnerar el principio de inocencia.

d) Principio de legalidad

De acuerdo a este principio ninguna conducta humana puede constituir delito sino existe una ley anterior a su ejecución que lo disponga (art. 18 C.N.). Para investigar, y eventualmente sancionar, un feminicidio/femicidio el juez penal debe contar con una ley escrita que contenga la conducta a juzgar y la escala penal aplicable. Ante la posible amplitud de interpretación de la frase ‘violencia de género’ que contiene el tipo penal, Buompadre (s/f) sostiene que ‘género’ en la actualidad es un concepto de uso corriente para definir o llamar a la violencia ejercida contra la mujer, siendo utilizado en la redacción de la ley 26485. Por dicho motivo, este autor estima que dicho la agravante establecida en la ley no contraría el principio de taxatividad penal.

V. Los casos de femicidio/feminicidio en la jurisprudencia en la provincia de La Pampa

Retomando los conceptos analizados precedentemente, en este apartado nos abocamos al tratamiento de distintos casos de femicidio-feminicidio ocurridos recientemente en la provincia de La Pampa.

Cabe distinguir los casos de femicidio-feminicidio cometidos antes de la reforma de la ley nacional 26791 (casos A.L.¹², M.D, C.F. y S.V.),

12 El tratamiento del caso de A.L. desaparecida y posible víctima de trata de quien era su pareja y padre de su hijo excede el análisis que podemos dar en este artículo. Consideramos que la falta de investigación de su desaparición, el maltrato institucional que sufrieron sus familiares, el abandono que hizo el Estado del hijo de la víctima y la impunidad de la que gozó el femicida hasta hace muy poco tiempo, en que fue condenado por homicidio de A.L., amerita una descripción más detallada, incluso la

aquellos en que se condenó o se está tramitando el juicio bajo la figura de tentativa de femicidio-feminicidio (P.A., T.Y.C.M., M.A.B y P.S), aquellos en los que efectivamente se dio muerte a la mujer en situación de violencia de género (M.P., C.F., S.V.) y aquellos en que el femicida luego de cometer el hecho se suicidó habiendo dado muerte a la mujer (M.Z.L).

a) Casos de femicidio-feminicidio cometidos antes de la reforma de la Ley 26791.

Caso M.D. El día 5 de marzo del año 2001, a las 22:35 horas personal policial halló en un descampado al oeste de la ciudad a una mujer gravemente herida, semidesnuda que mostraba una herida de arma blanca al costado izquierdo a la altura del abdomen. La mujer era M.D., de 34 años de edad, quien al ser consultada sobre el autor de la herida, pudo indicar con precisión quien la había atacado. M.D. falleció como consecuencia de las heridas un día después. En la causa 65/01: “L.R.F.S/homicidio simple” de la Cámara en lo Criminal N°2 de Santa Rosa, quedó acreditado que la víctima y el victimario habían mantenido relaciones sexuales. Básicamente los magistrados sesgaron el relato a favor del victimario quien aseguró haber sido atacado con un cuchillo por la víctima. Si bien la Fiscalía pidió que R.F.L. fuera condenado como autor del delito de homicidio simple, su defensa solicitó la absolución bajo la figura de legítima defensa. Al momento de analizar la prueba los magistrados consideraron probado que al momento de ocasionar las heridas que dieron muerte a M.D., R.F.L. se encontraba acostado boca arriba y la mujer encima del victimario, para lo cual valoraron el testimonio del médico forense y la prueba documental consistente en las prendas de vestir del imputado que estaban manchadas con sangre. Para determinar quién había llevado consigo el arma blanca usada en el crimen, el Tribunal tuvo en cuenta declaraciones de personas conocidas del imputado, quienes coincidieron en que R.F.L. era mudo, era una persona tranquila y que tendía a evitar conflictos. Ello bastó para acreditar que la víctima portaba el cuchillo. El Tribunal tomó en consideración que la víctima ejercía la prostitución, lo que hacía lógico que portara armas ante posibles problemas que pudiera tener con sus clientes. Al buscar un móvil, los jueces tuvieron por acreditado que R.F.L. no tenía motivo de sacar un cuchillo, y mucho menos tenía motivos para herir a M.D., por el hecho de haber cumplido su objetivo, el cual solo se trataba de mantener relaciones sexuales con la misma. En cambio, para los magistrados, quien tenía mayores razones para sacar el arma blanca era la víctima con el objeto de obtener un mayor pago por sus servicios. Al analizar si la conducta desplegada por R.F.L. resultaba reprochable penalmente, los integrantes de la Cámara Criminal compartieron los argumentos de la Defensa del imputado, quien sostuvo que el

relación entre la violencia en las fuerzas policiales y la falta de debida diligencia. Además solo hemos querido mostrar casos más recientes cuando ya la idea y el uso de femicidio estaba instalado.

imputado había actuado dentro de la causal de justificación establecida en el artículo 34, inciso 6 del C.P. es decir, en el marco de la legítima defensa.

Es dable destacar que al momento de los hechos, existía normativa nacional e internacional sobre violencia de género vigente en el país pero nada se dice al respecto en el fallo. El factor de vulnerabilidad en este caso de la mujer y el ejercicio de la prostitución jugaron en su contra, al punto de ser objeto de juicio su conducta sexual por sobre el hecho de su muerte, quedando manifiestos los estereotipos sexuales que se utilizan a la hora de investigar crímenes cometidos contra mujeres. Así el fallo expresa que:

...mientras que en cambio la víctima, con su actividad (generalmente en horario nocturno), no sería fuera de lo lógico, que portara un cuchillo para tratar de defenderse de probables problemas que pudiera tener con sus eventuales clientes (...) Se ha tenido por acreditado que M.D. agrede a R.F.L. utilizando un cuchillo, con la intención de obtener por parte de éste último más dinero del convenido (...) La víctima no tenía ningún motivo para la agresión llevada a cabo, pues sus servicios habían sido pagados con anterioridad. ("L.R.F. s/homicidio simple").

No quedan dudas de la naturalización de la violencia sexual y de que las prostitutas no merecen mayores protecciones de la ley.

Caso C.F. El caso C.F. ocurrido en 2011 disparó el tema del femicidio a nivel nacional como resultado de las ineficiencias estatales en la prevención y sanción de la violencia de género y provocó la derogación de la figura del avenimiento vigente hasta ese momento. Los hechos pueden resumirse teniendo en cuenta que C.F. y quien era su pareja M.T. habían tenido una relación de la que había nacido un niño. En algún momento C.F. decide terminar con la relación por las situaciones de violencia que se reiteraba y ante este hecho, M.T. atacó sexualmente a C.F. Luego del ataque sexual y estando M.T. detenido, C.F. fue convencida de que era mejor otorgar el avenimiento. En un principio los magistrados de General Pico (La Pampa) denegaron esa posibilidad que claramente implicaba el perdón de la ofendida y el archivo de las actuaciones relacionadas con la violación sexual.

Sin embargo, el caso llegó al Tribunal de Impugnación Penal de la provincia (TIP, en adelante) cuyos miembros por mayoría¹³ resolvieron hacer lugar al avenimiento entre víctima y victimario. Técnicamente el avenimiento estaba previsto en el art. 132 del CP, era facultativo para la víctima y debían concurrir una serie de requisitos. En realidad el avenimiento vulnera el principio de orden público consagrado en el art. 1 de la

13 La mayoría del voto estuvo conformada por los magistrados Flores y Jensen, mientras que el mientras que el magistrado Balaguer denegó la aplicación de la figura del avenimiento.

ley nacional 26485. Luego de la intervención judicial que convalidó la solicitud de avenimiento, la pareja se casó y a los pocos días de obtener la libertad M.T asesinó a C.F.

En nuestra opinión y de acuerdo a básicas reglas de interpretación del derecho, nunca pudo haberse otorgado el avenimiento por más que estuviera regulado en el CP. Ello es así porque al momento de los hechos estaba vigente la *Convención de Belém do Pará* y la ley nacional 26495 que expresamente prohíben la aplicación de medios alternativos de resolución de conflictos en casos cuyos antecedentes sean de violencia de género. Los jueces desconocieron los principios de que la ley superior se aplica por sobre la de inferior jerarquía, y que la ley general posterior se aplica por sobre la ley general anterior.

La falta de armonización de las disposiciones del plexo normativo y la falta de perspectiva de género desencadenó el femicidio de C.F.

Los magistrados hicieron una clara defensa de la familia por sobre los derechos de la mujer, consideraron que la solicitud de avenimiento había sido efectuada en total libertad y con el objetivo de formar una familia con el victimario. De este modo la propuesta del avenimiento era la forma más equitativa de armonizar el conflicto, dejando en claro entre sus argumentos que: "... por sobre el interés punitivo del Estado está el reclamo de la víctima a que se atiendan sus intereses y participar de la definición de un conflicto que le es propio..."¹⁴ desconociendo los efectos del ciclo de la violencia y cómo la faz del arrepentimiento y el poder de coaccionar, intimidar y abusar física, sexual y síquicamente a la víctima explican que ésta no haya podido tomar decisiones autónomas.

Caso S.V. Podemos hablar de femicidio en un sentido político y sociológico en el caso de S.V. El día 31 de agosto de 2012, el padre de una niña desaparecida solicitó ante la Comisaría Cuarta de la ciudad de General Pico, Provincia de La Pampa, la averiguación de paradero de su hija. Recién el día 5 de noviembre de 2012, mientras se diligenciaba una orden judicial de registro domiciliario en la vivienda de J.J.J. en virtud de la investigación de otro ilícito, se encontró una construcción sin terminar similar a una parrilla, donde se encontró semienterrado el cuerpo de la niña. Se pudo determinar que la víctima antes de morir había sido abusada sexualmente por J.J.J. En este caso no existía una relación previa, en realidad las partes eran vecinas que vivían a una cuadra y media de distancia. El victimario fue condenado por los delitos de abuso sexual con acceso carnal (art. 119, 3er. párrafo, C.P.) y homicidio calificado cometido para lograr la impunidad (art. 80 inc. 7º C.P.), en concurso real (art. 55 C.P.), a la pena de prisión perpetua. En este caso cabe señalar que J.J.J. había sido condenado por otros hechos ilícitos de carácter sexual y

14 Legajo penal N°912/02, "T., M. J. -imputado-; F., C. -querrelante particular- s/ Impugnan rechazo de avenimiento", Tribunal de Impugnación penal, Santa Rosa, la Pampa.

gozaba de salidas transitorias, cuestión que lleva a repensar la ejecución de la pena en este tipo de delitos y el tratamiento penitenciario de estas condenas.

b) Casos en que se condenó o se está tramitando el juicio bajo la figura de tentativa de femicidio-feminicidio

Caso de P.A.: En 2014, A. A.W. intentó asfixiar a su concubina P. A. y la golpeó con un cuchillo tipo “serrucho” en distintas partes del cuerpo. Algunos meses después A.A.W. fue condenado a la pena de 10 años por haber sido autor material y penalmente responsable del delito de homicidio calificado en grado de tentativa en aplicación del arts. 80 inc.1°, 42 y 44 tercer párrafo del C.P.

Caso T.Y.C.M.: En 2014, R.E.S. fue al domicilio de su pareja T.Y.C.M e ingresó a la vivienda y luego de discutir con la víctima, la apuñaló con un cuchillo de mesa, hecho que la hirió gravemente y puso a la víctima en un altísimo riesgo de vida. R.E.S. fue condenado a la pena de 10 años, por el delito de homicidio calificado por haber sido cometido contra la persona con quien tenía o había tenido una relación de pareja, en grado de tentativa conforme los artículos 80 inciso 1° y en relación al 42 del CP. La sentencia del Tribunal de Audiencia fue recurrida por ante el TIP, tribunal que modificó la calificación del delito y como consecuencia los hechos fueron enmarcados en el artículo 94 primer párrafo del CP, es decir como lesiones graves y la condena a R.E.S. se fijó en tres años de prisión de efectivo cumplimiento. Los jueces consideraron relevante para justificar el proceder del victimario, el hecho de que cuando este llegó a la casa de la víctima, la encontró con otros hombres y discutieron por ese motivo. Entre otras cosas, este razonamiento lleva a pensar que las mujeres no pueden estar con otros hombres en su casa menos si tienen una pareja. La dimensión de la libertad y autonomía física y social de las mujeres no fue considerada, sino que puede rastrearse una concepción de propiedad privada sobre la vida y relaciones de las mujeres en el fallo.

Caso M.A.B.¹⁵: La investigación penal consigna que en mayo de 2015 en la vivienda que compartían la víctima M.A.B. con el victimario J.A.W., este manifestó esgrimiendo un cuchillo que la mataría si lo dejaba. Este hecho y la violencia sufrida durante la relación hicieron que M.A.B. tomase la decisión de separarse, por su bien y por el de sus hijas, testigos de dicha violencia. Pocos días después, el día 30 de mayo J.A.W hirió por la espalda con una arma de fuego a su ex pareja M.A.B. en circunstancias en que ésta se encontraba en caminando por una calle de la ciudad. Si bien J.A.W. tenía una orden de restricción de acercamiento vigente, ello no fue óbice para disparar el arma de fuego en la vía pública. También la

15 Según surge de la página <http://www.lapampadiaxdia.com.ar/2017/03/08/caso-baiotti-el-stj-confirmando-la-condena-a-20-anos-de-carcel-para-weber/> el Superior Tribunal de Justicia de La Pampa confirmó la condena de W. por el delito cometido contra M.A.B. Consulta del 11 de marzo de 2017.

causa penal consigna que un día antes del hecho J.A.W. se había presentado en la Defensoría Civil a fin de acordar un régimen de visitas con sus hijas ante las medidas impuestas (restricción de acercamiento e impedimento de contacto con M.A.B.). Resaltamos esta cuestión para ilustrar la complejidad de las violencias interpersonales y en su caso, el problema y efectos que pueden representar las restricciones de acercamiento dispuestas para intervenir en las violencias entre adultos cuando también hay hijos/as. La condena que se impuso fue de veinte años por el delito de tentativa de homicidio calificado por el vínculo, por alevosía y por violencia de género.

Caso P. S. En mayo de 2016, el Tribunal de Audiencia de la Primera Circunscripción de la Provincia de La Pampa, condenó a N.R.G. a la pena de 12 años, por hallarlo responsable de los delitos de amenazas, homicidio doblemente agravado (por el vínculo conyugal y mediando violencia de género) en grado de tentativa y amenazas simples en concurso real a la pena de 12 años de prisión. El tribunal tuvo por acreditado que el victimario había arrojado combustible sobre ropas de la víctima y sobre el sillón donde se hallaba, también que atacó a su esposa, la tiró al suelo y propinó golpes de puño y patadas provocándole diferentes lesiones y que le había manifestado que la iba matar. Los hechos acontecieron en la vivienda que el matrimonio compartía. Ya detenido no cesaron las amenazas telefónicas de N.R.G. a la víctima. En el transcurso del juicio la defensa técnica buscó desvirtuar la existencia de violencia de género, con el fin de que los hechos no sean juzgados en marco de la Ley N° 26485. Según los magistrados, la prueba de informes y documental aportada durante la audiencia permiten construir un perfil del acusado como alguien que ejerce la violencia hacia otras personas como conducta habitual, sin que ello sea producto de una patología que le quite capacidad de culpabilidad, tal como lo sostienen en su informe forense¹⁶. El tribunal condenó a la pena de 12 años aplicando el inciso 1 del artículo 80 del CP.

c) Casos en que se cometió el femicidio estando vigente la ley nacional 26791

Caso M.G.P.: El día 19 de agosto del año 2014, fue hallado el cuerpo sin vida de M.G.P. en un descampado ubicado cerca de la laguna Don Tomás. El informe de la autopsia del médico forense determinó que la víctima había fallecido aproximadamente unas 30 o 36 horas antes de encontrarse el cuerpo con edema post traumático debido a los golpes propinados en la cabeza. También se pudo establecer que la víctima había agonizado unas 4 o 5 horas aproximadamente y que estaba alcoholizada. De las constancias de la causa penal se pudo establecer que la víctima

16 Expte. N°42583, "G.N.R. s/Amenazas con arma impropia, homicidio doblemente agravado en grado de tentativa y amenazas simples, todos en concurso real entre sí" del Tribunal de Audiencia de Santa Rosa, La Pampa.

estuvo con su victimario en varios lugares cercanos al hecho en horas previas al femicidio. Identificado el femicida, tanto el Ministerio Público Fiscal como la parte querellante solicitaron al Tribunal de Audiencia que se condenara a R.F.L. por los delitos de abuso sexual con acceso carnal, en concurso real con el delito de homicidio *criminis* causa y femicidio. Mientras que la defensa técnica solicitó su absolución.

Debido a que el victimario tenía una discapacidad, el tribunal en primer término consideró su imputabilidad penal determinándose que el imputado presentaba un retraso leve, sin rasgos de trastornos comportamentales de gravedad, cuadro que el informe pericial asocia a su sordomudez, por lo que finalmente se estableció que R.F.L. comprendía la criminalidad de sus actos.

Del relato de los hechos que se narran en la sentencia y de acuerdo a las declaraciones de los testigos se pudo determinar cómo fueron las últimas horas de la víctima y también que R.F.L. fue el autor de la violación sexual; sin embargo, el tribunal no tuvo por acreditado que R.F.L. haya sido el autor del femicidio.

El tiempo que transcurrió entre la madrugada del día sábado, que ven retirarse a R.F.L. junto a la víctima, y el horario de la muerte de M.G.P., fue el principal motivo de duda en los magistrados que llevó a la absolución respecto a la muerte de M.G.P., es decir no quedó acreditado con la certeza necesaria que R.F.L. haya sido el femicida.

Por el delito de abuso sexual mediando violencia física, agravado por haber existido acceso carnal (art. 119 primer y tercer párrafo del C.P.), R.F.L. fue condenado a la pena de 12 años de prisión y el tribunal de Audiencia tuvo en cuenta como atenuante, la sordomudez y retraso mental leve del imputado, mientras que, como agravante, consideró la violencia del hecho, la cantidad de alcohol en sangre que tenía la víctima, su peso y altura, que ubicaron a M.G.P. en un estado de indefensión y vulnerabilidad que fue aprovechado por el imputado.

Resulta inentendible que consideraciones tales como la indefensión y vulnerabilidad de la víctima fueran tenidas en cuenta para acreditar el abuso sexual con acceso carnal y no conllevaran lógicamente a la acreditación del femicidio, máxime cuando no se impugnó el hecho de que fueron juntos hacia el lugar donde luego fue encontrado el cuerpo ni que el victimario fue la última persona en ver a M.G.P. viva.

Cabe resaltar que R.F.L. ha sido investigado por dos femicidios en el término de 14 años, uno ocurrido en 2001 contra D.M y en 2014 por el hecho cometido contra M.G.P. ambos con un *modus operandi* similar y habiendo sido absuelto en las dos ocasiones. En cuanto a estos hechos son varias las preguntas que pueden formularse. Así llama la atención la (in) aplicación de la perspectiva de género y la falta del Estado en proteger y garantizar a las mujeres una vida libre de violencia. Por otra parte, cabe

preguntarse si hay algún impedimento para los tribunales argentinos de aplicar la pena perpetua, qué razón extrajurídica mueve a los jueces a buscar excusas o a hacer interpretaciones forzadas para no tener que aplicar la pena mayor.

d) Casos en que el femicida luego de cometer el hecho se suicidó razón por la cual jurídicamente no se investiga el hecho.

En el caso de M.Z.L, luego de matar a la víctima en circunstancias que claramente constituyen violencia de género, el femicida se suicidó. El suicidio posterior a la comisión de cualquier delito trae como consecuencia que el hecho no se investigue, por lo que según las estadísticas este hecho no aparecerá como femicidio/feminicidio. La víctima, M.Z.L., había denunciado a su ex pareja H.J.B. por violencia de género ante la policía en 2012.

La investigación de los hechos de violencia sufridos por M.Z.L. se encontraba en curso y se habían ordenado medidas de protección en favor de la víctima, se le había consignado un botón antipánico y se había ordenado a H.J.B la restricción de acercamiento y de contacto con M.Z.L. Tales medidas se encontraban vigentes en 2014, en la oportunidad en que H.J.B. fue a la casa de la víctima y la mató para posteriormente suicidarse. En tiempo de duración del ciclo de la violencia así como las medidas que se toma en este tipo de situaciones interroga sobre los tiempos del proceso y los tiempos de las personas, las víctimas más particularmente. Otro problema que surge es la escasa o nula eficacia de las medidas de restricción cuando no van acompañadas por acciones que involucren al victimario y el empoderamiento de la víctima. En ese sentido el art. 10 inc. 7 de la ley nacional 26485 señala la necesidad de implementar programas de reeducación destinados a los hombres que ejercen violencia y por supuesto para ello no hay que esperar a que cometan un femicidio.

VI. Palabras finales

Hemos realizado un recorrido exploratorio por las principales líneas teóricas que han adoptado diversos autores a fin de delimitar el concepto de femicidio-feminicidio y sus usos. La conceptualización de estos hechos demuestra el camino seguido por los movimientos de mujeres y las feministas para poner nombre a la muerte de mujeres que sucedían a diario y modificar el carácter de esos crímenes como hechos meramente pasionales o cometidos bajo el móvil sexual. En tal sentido, el concepto se está construyendo de modo de abarcar y explicar las condiciones estructurales en las que estas muertes ocurren, y si son o no investigadas y los culpables sancionados.

En cuanto al recurso al derecho penal para solucionar este tipo de problemática cabe señalar que el derecho penal se hace cargo de casos

y hechos específicos, en general los delitos que tenían relación solo con la esfera pública o social, no así con la esfera privada más íntima de la familia (Buompadre, s/f) por lo cual visibilizar a la familia y lo doméstico como un lugar de conflicto y a las mujeres como sujetos de derechos más allá del rol familiar es un camino por recorrer.

Por otra parte, el derecho penal como un sistema de control específico se ocupó más de las relaciones de trabajo productivo y las relaciones de propiedad que de las relaciones en el ámbito de la reproducción, la pareja, la familia y la socialización primaria no han sido objeto de control por parte del derecho penal (Baratta, 2000).

Sin embargo, el femicidio/feminicidio es aún un fenómeno más complejo: allí las mujeres no son muertas por las relaciones de familia, lo son porque son mujeres y porque sus libertades y autonomías impugnan el orden mafioso y patriarcal, que tampoco es alcanzado por el derecho penal.

La labor de los movimientos y de las feministas volviendo político lo que es personal, es decir trastocando la división entre lo público y lo privado, está cambiando el modo de pensar, juzgar y sancionar las muertes de mujeres aunque persistan los obstáculos, haya resistencia de los operadores y se invoque falazmente un discurso jurídico neutro al género.

Nuestro país ha ido avanzando en la intervención de la llamada esfera de lo íntimo-privado con el objeto de respetar, proteger y garantizar los derechos de las mujeres, resaltando en ese proceso la ratificación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará) y la sanción de la ley nacional 26485.

En materia penal también ha habido avances en el aspecto formal-positivo. Señalamos la importancia de la derogación de la figura del avenimiento, las modificaciones realizadas al art. 80 del C.P., la jurisprudencia que prohíbe la suspensión del juicio a prueba entre otros muchos adelantos.

Sin embargo, el núcleo duro de las violencias contra las mujeres y las manifestaciones patriarcales no solo se encuentra entre quienes cometen los hechos feminicidas, sino también se halla presente en actores y operadores jurídicos que en nombre del Estado deben hacer respetar, proteger y garantizar los derechos de las mujeres. De allí que la impunidad no ocurre solo ante la inacción del Estado sino también a nivel de la interpretación que operadores calificados hacen del derecho.

La síntesis que hemos realizado de los hechos en cada caso estudiado muestra que las esferas de lo público-privado, los estereotipos discriminatorios sobre la forma de vida y el ejercicio de la sexualidad en niñas y mujeres víctimas siguen siendo factores relevantes incluso incriminantes a la hora de juzgar y condenar favoreciendo a los varones.

Con la ley no basta. Más allá de haberse legislado una serie de agravantes del homicidio que lo acercan a las figuras del femicidio-feminicidio, la mayoría de las condenas se resuelve por el art. 80 inc. 1 del CP tomando como antecedente la relación de pareja matrimonial o no, o en caso de ex parejas. Es decir, la magistratura sigue siendo reticente a utilizar otros agravantes como el previsto por el inc. 11 y ni en el caso de la muerte de los niños de la pareja se utiliza el agravante del inc. 12, como feminicidio vinculado, si no que por el contrario, se sigue utilizando el inc. 1 en base al parentesco.

Del análisis efectuado, creemos necesario un cambio en la estructura de la investigación y sanción de los hechos de violencia contra las mujeres, sobre todo se requieren profundas modificaciones en el nivel normativo del derecho penal, para poder trabajar sobre los casos de violencia de género como procesos con marchas y contramarchas, que en general se enmarcan en las fases del ciclo de la violencia ya que a este tipo de casos no se le puede aplicar la misma forma de abordaje que a los demás delitos.

La investigación empírica da muestras de que debe considerarse la fase o etapa del ciclo de violencia que atraviesa la relación entre la víctima y victimario. Así, ha quedado corroborado que la denuncia o la decisión de poner fin a la relación provoca reacciones sumamente violentas en el agresor que ve empoderada a la mujer o que teme perderla. En esos momentos los abordajes o intervenciones de otras instituciones resultan determinantes. También debe considerarse la existencia de denuncias previas al hecho que se investiga porque ello da cuenta del carácter violento de agresor y coadyuvar a establecer su perfil.

En ese sentido, cabe recordar que luego de los casos C.F. y S.V. se pusieron en marcha las Oficinas de Atención a la Víctima y al Testigo dentro del Ministerio Público, política de prevención y abordaje de las violencias que surgió ante la ocurrencia de dos casos muy resonantes a nivel mediático.

Entendemos que la justicia penal no es única solución a los casos de violencia de género y, menos aún, la respuesta que busca la víctima. Como hemos visto, siguen siendo insuficientes las medidas que toma la justicia penal, las que no conllevan control alguno del cumplimiento por parte de los victimarios, como tampoco ninguna sanción a los funcionarios que no las toman urgentemente o no llevan el control de las mismas.

En los casos analizados ni las órdenes de prohibición de acercamiento ni siquiera el botón antipánico dieron resultados. Si bien puede ser una medida disuasiva de la conducta del victimario, no representan un límite real al comportamiento de someter a la mujer, ya que puede el victimario puede incumplir o desobedecer las medidas mencionadas sin mayores inconvenientes.

Ante la recurrencia y sistematicidad de los hechos de violencia contra las mujeres, no se vislumbra una política criminal con enfoque de género, con medidas de prevención y control basadas en la ley nacional 26485. Advertimos que en nuestra provincia los recursos que el Estado otorga a las víctimas con el objeto de salir del ámbito violento (hogares, subsidios, terapias, etc.), para lograr su empoderamiento y autonomía económica son escasos.

Otra cuestión que es recurrente es la asimetría de la relación entre víctima y victimario en el proceso penal. Una asimetría denunciada por las activistas y que consiste en dificultades para el acceso a la justicia de la víctima y la falta de asesoramiento y asistencia letrada gratuita, cuestión que ha sido solucionada precaria y muy recientemente aunque con grandes déficit en pos de la garantía real de los derechos de las mujeres¹⁷.

Las violencias contra las mujeres son el reflejo o la reacción de un orden patriarcal que se halla conmovido por los avances y los derechos de las mujeres, en esas circunstancias se hace más notorio el desfasaje entre la letra de la ley y las rutinas y prácticas de los operadores. Superar este problema requiere de un cambio transversal en la investigación de hechos, trabajo interdisciplinario y la función preventiva del derecho.

VII. Bibliografía

- Baratta, A. (2000). El paradigma de género desde la cuestión criminal hacia la cuestión humana. En Ruiz, A. E. C. *Identidad femenina y discurso jurídico*. Buenos Aires: Editorial Biblos. pp. 99-134.
- Buompadre, J. E. (2013). *Violencia de Género, Femicidio y Derecho Penal: los nuevos delitos de género*. Córdoba: Editorial Alberoni Ediciones.
- Buompadre, J. E. (s/f) *Los delitos de género en la reforma penal (ley 26791)*". Recuperado de <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2013/02/doctrina35445.pdf>. Consulta el 11 de junio de 2016.
- Carcedo, A. & Ordóñez Laclé, C. (2010). *Femicidio en Ecuador*. Comisión de Transición Hacia el Consejo de las Mujeres y la Igualdad de Género. Recuperado de <http://scm.oas.org/pdfs/2012/CIM03334A-2.pdf>. Consulta el 26 de mayo de 2016.
- Carcedo, A. & Sagot, M. (2000). *Femicidio en Costa Rica 1990-1999*. Organización Panamericana de la Salud- Programa Mujer, Salud y Desarrollo e Instituto Nacional de las mujeres. Recuperado de <http://mujeresdeguatemala.org/wp-content/uploads/2014/06/Femicidioen-Costa-Rica.pdf>. Consulta el 20 de mayo de 2016.
- CECYM (2005). *Femicidios e impunidad*. Edición: Chejter, Silvia. Recuperado de <http://www.artemisanoticias.com.ar/images/>

17 Ver Capítulo VII de Policastro y Zaikoski de este libro.

- FotosNotas/Femic%20e%20Imp%20chejter05.pdf. Consulta el 20 de mayo de 2016.
- Censori, L. (2014). *El delito de femicidio y su constitucionalidad*. Recuperado de <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2014/07/doctrina39394.pdf> Consulta el 16 de noviembre de 2015.
- Cook, R. J. & Cusack, S. (2010). *Estereotipos de género*. Bogotá: Perspectivas Legales Transnacionales Profamilia.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación (2014). *Datos estadísticos del Poder Judicial sobre Femicidios 2014*. Oficina de la Mujer, Registro Nacional de Femicidios de la Justicia Argentina. Recuperado de <http://www.csjn.gov.ar/om/femicidios.html> Consulta el 11 de mayo de 2016.
- Fernandez, A. M. (2013). *La diferencia desquiciada. Géneros y diversidades sexuales*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Fragoso Monárrez, J. (2000). La cultura del feminicidio en Ciudad Juárez, 1993-1999. En *Frontera Norte*, vol. 12. México: El Colegio de la Frontera Norte. Recuperado de http://132.247.1.49/mujeres/menu_superior/Femicidio/5.pdf, Consulta el 11 de mayo de 2016.
- Gamba, S. (coord.) (2009). *Diccionario de estudios de género y feminismos*, Buenos Aires: Editorial Biblos.
- IIDH (Instituto Interamericano de Derechos Humanos) (2008). *Femicidio: más allá de la violación del derecho a la vida. Análisis de los derechos violados y las responsabilidades estatales en los casos de femicidio de Ciudad Juárez*. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Recuperado de http://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/1828/femicidio_derecho_vida-2008.pdf Consulta el 2 de mayo de 2016.
- Lagarde de los Ríos, M. (2008). Antropología, Feminismo y Política: violencia femicida y Derechos Humanos de las mujeres. En Bullen, M. & Diez Mintegui, C. (coord.) *Retos teóricos y nuevas prácticas*, Donostia, Ankulegi Antropologia Elkarte, pp. 209-239. Recuperado de <http://www.ankulegi.org/wp-content/uploads/2012/03/0008Lagarde.pdf> Consulta el 20 de mayo de 2016.
- Larrauri Pijoan, E. (2007). *Criminología Crítica y Violencia de Género*. Madrid: Editorial Trotta.
- Larrauri Pijoan, E. (2009). Igualdad y Violencia de Género. Comentario a la STC 59/08. En Revista digital *inDret*, 16 de febrero de 2009, Recuperado de <http://www.indret.com/pdf/597.pdf> Consulta el 11 de junio de 2016.
- Molina, M. & Trotta, F. (2013). Delito de femicidio y nuevos homicidios agravados. En *Revista La Ley*, Revista Jurídica Argentina La Ley, T° 2013 A, Sección Doctrina, Buenos Aires: Editorial La Ley. pp. 492-499
- Rico, A. B., Tuñez, F. et. al. (coord.) (2013). *Por ellas... cinco años de informes de femicidios*. Buenos Aires: La Casa del Encuentro.

- Rodríguez, M. V. & Chejter, S. (2014). *Homicidios conyugales y de otras parejas: la decisión judicial y el sexismo*. Buenos Aires: Editorial Del Puerto.
- Segato, R. L. (2010). Femicidio y femicidio: conceptualización y apropiación. En Stiftung Boll, H. *Femicidio: un fenómeno global de Lima a Madrid*, Bruselas.
- Segato, R. L. (2013). *La escritura en el cuerpo de las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez*, Buenos Aires: Tinta Limón.
- Toledo Vázquez, P. (2014). *Femicidio/Femicidio*. Buenos Aires: Ediciones Didot.

CAPÍTULO

XI

**Análisis de la aplicación de la
ley nacional de violencia contra
las mujeres en medios gráficos
pampeanos**

Emilia Di Liscia

I. Introducción

Este capítulo indaga sobre la cobertura periodística que dos medios gráficos pampeanos han brindado a casos de violencia extrema acontecidos casi tres años después de entrada en vigencia la ley nacional 26485, que contempla diversas acciones y políticas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. El trabajo tiene el objetivo de relevar las construcciones discursivas en las que se ancla y edifica una sociedad y una cultura que aún naturalizan las violencias contra las mujeres y no las consideran como violaciones a los Derechos Humanos. Hacemos un recorrido sobre algunas de las principales líneas teóricas y proponemos una reflexión sobre la importancia del periodismo y su contribución tanto al mantenimiento y desarrollo de las desigualdades sociales como los posibles aportes al cambio social.

En el año 2009 entró en vigencia la ley nacional 26485. El art 5 establece los tipos de violencia y el art. 6 contempla las modalidades para ejercerla. Teniendo en cuenta las previsiones de la ley, es necesario considerar a los medios de comunicación como actores políticos, sociales y económicos que legitiman y perpetúan desigualdades y violencias hacia las mujeres.

Desde que la ley fue promulgada han surgido innumerables interrogantes que motivan el planteo del presente artículo y guiarán su desarrollo. La ley provincial 2550, aprobada en diciembre de 2009, significó una rápida adhesión por parte de la provincia a asumir la obligación de legislar y desarrollar acciones para prevenir, sancionar y erradicar las violencias contra las mujeres.

Este trabajo analiza desde la perspectiva de género el abordaje realizado en los discursos informativos de dos medios gráficos pampeanos (los diarios La Arena y El Diario de La Pampa) para los femicidios de S. V. y C. F.¹, en el período comprendido entre los meses de octubre de 2011 y diciembre de 2012 y teniendo los ejes propuestos por la ley nacional 26485.

A tal fin nos preguntamos: ¿Cómo titularon ambos diarios? ¿Dónde se ancló el eje de la información referida a los dos casos? ¿Cuáles fueron

1 Ambos hechos fueron femicidios de dos mujeres jóvenes. En diciembre de 2011 se produjo la muerte de C. F. en manos de su pareja, M. T., quien había sido eximido de prisión gracias a la figura del avenimiento. Poco tiempo después, en el año 2012 S. V. fue asesinada por un hombre que tenía antecedentes de abusos y violaciones, pero estaba en libertad condicional.

las fuentes elegidas? ¿Se menciona la Ley 26485? ¿Qué palabras estos diarios eligieron para mencionar las muertes de las dos jóvenes? ¿Se analizaron ambos hechos desde una perspectiva de género?

El estudio de los casos planteados -las muertes de una mujer joven y una niña- implicaron un punto de inflexión para el Poder Judicial, algunos organismos del Estado provincial, los medios de comunicación y la sociedad pampeana en su conjunto. A partir de ese momento se profundizaron las miradas críticas sobre estos tres sectores.

II. ¿De qué se trata la perspectiva de género?

Varias son las ventajas de usar la perspectiva de género en el ejercicio periodístico: abre un espacio de actuación amplio que puede ensanchar el campo de interpretación y análisis de la sociedad. Es una nueva manera de mirar, de interpretar la realidad con otros ojos, de hacer posible que aparezcan otras visiones del mundo; ayuda a romper con las inercias profesionales, las rutinas establecidas y los dogmas no cuestionados. Además, cubrir y abordar las noticias desde una perspectiva de género implica un ejercicio responsable de la profesión, ya que cada violación a los derechos de las mujeres cercena los Derechos Humanos.

Cuando un medio logra comunicar un acontecimiento, noticioso o no, con perspectiva de género, lo que comienza a aflorar es el conflicto social que subyace a los hechos. Las violencias de género implican una desigualdad que incumbe a toda la sociedad, no obedecen a cuestiones privadas y fundamentalmente configuran una violación a los derechos de las mujeres. En numerosos casos, estos hechos de violencia (uno de los más comunes en la sociedad) pasan a ser justificados, naturalizados o invisibilizados por los medios de comunicación. Un hecho de violencia contra una mujer pasa a convertirse en un hecho novelado y se pierde de vista que es una violación a los Derechos Humanos de las mujeres sancionado por la normativa vigente.

Cuando se ha cometido una violación a los Derechos Humanos hay personas que son acusadas y juzgadas, y en el caso de ser condenadas deben reparar el daño producido. Muchas veces hay individuos que pierden su libertad, por mayor o menor tiempo, y otras veces deben una reparación patrimonial o realizar alguna actividad a modo de condena. También hay funcionarios, jueces y empleados que pueden ser cuestionados o felicitados por la labor realizada en ocasión o ejercicio de sus funciones. Cuando se comete un hecho de violencia las cosas no siguen como estaban, algo cambia, se modifica el orden social y los medios deben comunicar ese cambio.

Esto nos lleva a preguntarnos si es mejor que se aborde incorrectamente un caso de violencia de género a que no se lo aborde. Ante esta

cuestión surgen básicamente dos posturas: quienes valoran la decisión de un medio de incluir un tema de violencia de género sin importar su abordaje y aquellos profesionales o activistas que creen que un mal abordaje de un hecho de violencia de género lo que hace es legitimar, naturalizar y perpetuar la desigualdad. No se debe menospreciar la decisión de poner en agenda un caso de violencia de género, pero tampoco sobrevalorar la actitud cuando el abordaje mediático no promueve relaciones más igualitarias.

III. Los medios de comunicación y las violencias contra las mujeres

Los medios de comunicación son espacios significativos de socialización donde los sujetos se sienten fuertemente interpelados y determinados por los conceptos e ideas que circulan en ellos. Los medios no son un sistema aparte del orden social y cultural existente, sino que forman parte de este, y para construir exitosamente sus productos deben tomar elementos de la sociedad para que sus lectores, oyentes o telespectadores se sientan identificados.

En ese sentido, para García Muñoz y Martínez García (2008) uno de los criterios de noticiabilidad que pueden aumentar la discriminación contra las mujeres tiene que ver con dos cuestiones: en primer lugar con la constatación del protagonismo de las mujeres cuando son víctimas de agresiones y en segundo lugar, con el tratamiento sensacionalista de hechos de violencia relativos a mujeres así como la ausencia de seguimiento de estos casos.

De las corrientes y escuelas de comunicación, los Estudios Culturales² proponen una comprensión y explicación más acabada de la relación entre cultura y sociedad. Este fue el enfoque seleccionado frente a la Teoría Crítica y la Economía Política.

La Teoría Crítica de la comunicación se configuró en la década del 40, de la mano de la Escuela de Frankfurt³, y plantea una lectura crítica de los mensajes masivos donde supone que los medios y sus mensajes son otra herramienta más que la clase dominante tiene para mantenerse en el poder, y que por lo tanto la ideología que sostienen y mantienen es la ideología dominante. Según esta perspectiva, poco hay para hacer frente a la manipulación e imposición de sentido, no se vislumbran posibilidades de cambios que no sean la revolución.

2 Los Estudios Culturales nacen en la década de 1960 de la mano de los británicos R. Hoggart y R. Williams quienes se proponen investigar los medios de comunicación en la cultura.

3 Es un grupo de investigadores que adherían a la dialéctica, y estaban interesados en desarrollar una reflexión global sobre los procesos que consolidan la sociedad burguesa-capitalista desde una óptica marxista. Sus principales pensadores fueron M. Horkheimer, T. Adorno, H. Marcuse y J. Habermas.

En otra línea, la Economía Política⁴ de la Comunicación pone su acento en el estudio de la configuración económica de los medios, es decir quiénes son sus dueños, qué nivel de concentración poseen, qué grado de internacionalización, cómo se configuran las empresas en sí mismas. Estos estudios abordan temas tales como las formas de circulación, producción y consumo de los productos culturales y las relaciones mercantiles entre el Estado, el mercado y la sociedad civil que en la mayoría de los casos se encuentra oculta o disfrazada.

Para los Estudios Culturales, la cultura –emisores, receptores y medios son parte importante de la cultura– es un campo de lucha simbólica compuesto por prácticas, ideologías y experiencias. La mediación es el proceso por excelencia de apropiación y reconocimiento de los mensajes por parte del sujeto cultural porque considera la existencia de un receptor activo. Desde de esta perspectiva, el sujeto cumple un rol fundamental ya que es el que produce la cultura y las relaciones simbólicas y por lo tanto puede modificarla.

Respecto a la relación que los Estudios Culturales establecen entre la cultura y la política, Restrepo afirma que:

(...) los estudios culturales refieren a ese campo transdisciplinario constituido por las prácticas intelectuales para comprender e intervenir, desde un enfoque contextual, en cierto tipo de articulaciones concretas entre lo cultural y lo político. El pluralismo metodológico y de las técnicas de investigación suponen, sin embargo, un método específico: escudriñar, en la densidad de lo concreto, la red de relaciones constitutivas de una problemática determinada por la intersección de lo cultural y lo político (Restrepo, 2012: 148).

Los medios de comunicación están insertos en una cultura patriarcal donde la desigualdad de poder y otros recursos entre hombres y mujeres es evidente, por lo tanto los medios hegemónicos identifican esos elementos y los legitiman día a día. Los roles y estereotipos se sostienen a través de las estructuras e instituciones sociales que naturalizan la desigualdad. En ese sentido, los medios se encuentran dentro de las instituciones sociales más influyentes, además de la familia y la escuela.

En ese sentido, Mac Robbie (1998) en un estudio sobre revistas de moda para mujeres señala que debe reconocerse a los medios el trabajo regulador que desempeñan al definir y producir las normas de inteligibilidad cultural, sin embargo las interpelaciones que hacen no generan las mismas reacciones debido a que compiten con otros agentes de transmisión cultural.

Es importante resaltar que el género no es la única característica determinante que opera cuando se elaboran mensajes. También influyen y

4 La perspectiva de la Economía Política tiene sus raíces en la década de 1960 en Chile de la mano de A. Mattelart, sin embargo es a comienzos de los 2000 que es recuperada por los investigadores argentinos M. Becerra y G. Mastrini.

se construyen imágenes y estereotipos en torno a la clase social, la raza, la elección sexual o el nivel educativo alcanzado. En este mismo sentido, afirman Plaza y Delgado (2007) que los medios de comunicación ofrecen determinadas propuestas que ayudan a elaborar códigos necesarios para entender el mundo. Son un actor más de construcción de la realidad y, por lo tanto, a la hora de utilizar sus escalas de valores constituyen o refuerzan la vara con la que cada persona mide y entiende sus propias acciones y las ajenas. Por lo tanto, si muestran determinadas concepciones del mundo que modelan expectativas, creencias y opiniones y audiencias también pueden hacer que tales concepciones e ideas promuevan la construcción de una sociedad más igualitaria y sin violencia.

No es interés de este artículo sobrevalorar el rol de los medios de comunicación como espacio de socialización y de construcción de sentidos, sino colocarlos en el lugar de actores políticos, sociales y económicos que alimentan la construcción de mitos, valores y saberes compartidos. Por lo tanto debe reconocerse su poder para incidir en los temas de la sociedad a partir de la construcción de una agenda. Por lo que nos preguntamos: ¿el cambio de agenda podría generar un cambio cultural? ¿Podría ser el puntapié de este cambio? ¿Qué sucedería si en lugar de promover el morbo⁵ los medios promovieran el interés social por estos temas? (Estos son interrogantes válidos y exceden los objetivos de este capítulo pero pretendemos plantear la problemática y esgrimir argumentos en pos de su debate).

Por eso, el uso y aplicación del enfoque de género en los medios es de suma importancia para generar conciencia y actitud crítica hacia las estructuras que discriminan a las mujeres, para difundir los hechos de violencia que se comenten contra ellas y también para aportar soluciones. Por ejemplo, buscar las noticias no solo cuando las mujeres son asesinadas, sino también cuando obtienen un logro. Estos pequeños cambios de abordaje pueden ser sumamente significativos para la puesta en cuestión de los mitos e imaginarios sociales establecidos.

Continuando con esta perspectiva de género, Chaher y Santoro (2010), plantean que el enfoque de género debe ser transversal a todos los temas y, por lo tanto, a todas las secciones de los medios de comunicación. Para lograr este objetivo es indispensable que todo el staff de profesionales de la prensa esté formado en esta noción de transversalidad de la perspectiva de género. En la misma obra citan a Katrin Gothmann, quien sostiene que

5 Entendemos por 'interés malsano' los tratamientos de algunos acontecimientos desagradables que incluyen personas o cosas. También es el interés hacia acontecimientos perturbadores de la vida privada de una persona o la muerte. En Argentina y otros países los discursos morbosos presentan una doble tensión que los caracteriza entre rechazo y atracción.

La transversalidad de género en el periodismo consiste en la consideración y evaluación del impacto, para mujeres y hombres, de los temas políticos y sociales que son objeto de cobertura. Ello implica tomar en cuenta que hay diferencias en las necesidades y realidades de ambos sexos. El objetivo de la transversalidad en el periodismo es evitar discriminaciones y oponerse a las desigualdades existentes, aprovechando el poder que tienen las y los periodistas para promover la igualdad de género. (Chaher y Santoro, 2010: 35).

El abordaje periodístico de un hecho desde la perspectiva de género implica básicamente observar, comprender y dar cuenta de cómo opera una doble discriminación sobre mujeres y hombres, como proponen Plaza y Delgado al analizar contenidos mediáticos desde esa perspectiva. Por una parte, la discriminación negativa hacia las mujeres (invisibilizándolas y minimizando sus logros y aportaciones, y, además, respecto a la violencia de género culpándolas a veces de forma inmisericorde de su propia muerte); y por otra, la discriminación positiva hacia los hombres (destacando habitualmente los logros masculinos, disculpando o siendo indulgentes con comportamientos masculinos reprobables, especialmente cuando hablamos de violencia de género) (Plaza & Delgado, 2007).

Teniendo en cuenta que los diarios *La Arena* y *El Diario* son dos medios de comunicación con un recorrido histórico y tienen una presencia actual importante en la agenda pampeana, no escapan a las caracterizaciones dadas: Son espacios de construcción y de legitimación de imaginarios y realidades sociales y culturales que pueden reforzar estereotipos culturales asignados a las mujeres o contribuir a su modificación.

IV. Los medios y el lenguaje

La mayoría de los/as investigadores/as pone el acento en el carácter ideológico que adquiere el lenguaje como sistema de representación, y la importancia y peso que este instrumento posee para generar cambios en la dimensión cognitiva, social y cultural, entre otras, Kristeva (1981) y García Negroni & Zoppi Fontana (1992).

La discriminación hacia las mujeres sucede de múltiples formas y en todos los ámbitos de la vida social: en el trabajo, la casa, la política, los medios de comunicación. Se cristaliza en el lenguaje escogido para nombrar las cosas y las distintas situaciones en las que la o las protagonistas son mujeres.

Como base de diferentes investigaciones y teorías del lenguaje y la comunicación con perspectiva de género, el aporte crítico de Kristeva resulta fundamental. Esta autora se aparta de la noción de lengua saussuriana por no estar de acuerdo con su visión de este sistema como homogéneo y se sitúa en la lengua en tanto discurso, apoyándose en la postura del lingüista ruso Voloshinov respecto de la lengua ideológica. Para

la teórica feminista, el lenguaje es un proceso de significación que no está limitado a la noción de sistema, sino que incluye el habla, el discurso y el contexto. No niega la existencia de sexismo en el lenguaje, pero sostiene que el fenómeno no tiene que ver con la estructura interna de este, sino que es el efecto de las relaciones de poder dominantes. El hecho de que se pueda modificar el uso del lenguaje, como han propuesto algunas organizaciones feministas, demuestra que el lenguaje en sí mismo no es sexista (Kristeva, 1981).

Una investigación estrechamente relacionada con la anterior es la de García Negroni & Zoppi Fontana (1992), quienes enumeran algunas concepciones lingüísticas que sostienen la idea de que el lenguaje sirve para mucho más que simplemente comunicar. Estas autoras consideran que el lenguaje es una forma material de la ideología, factor de poder, que representa la realidad y actúa sobre ella, modificándola. El lenguaje categoriza, clasifica y organiza la experiencia. En y a través del lenguaje, el sujeto hablante construye una representación subjetiva de la realidad. Es mediante el lenguaje que se modifican los estados de las cosas porque este se presenta como una acción que modifica y transforma las condiciones de comportamiento social tanto del sujeto enunciante como de su destinatario. Cuando se utiliza el lenguaje, además de estar comunicando algo explícitamente, se está realizando en simultáneo otro acto: informar, prometer, dar órdenes, etc. Por lo tanto, el lenguaje es una representación de la realidad y forma material de la ideología, factor de poder e interacción, juego de identidades por lo que, como ya se indicó, implica mucho más que comunicar.

Es importante resaltar la contribución de Colaizzi, quien en la década del '90 comienza a preguntarse e investigar cómo las mujeres pueden ser parte activa de un sistema de representación como el lenguaje, basado en la exclusión e invisibilidad. La autora sostiene que el feminismo hace teoría del discurso ya que supone la toma de conciencia del carácter discursivo, social y político de la realidad, en tanto construcción cultural (Colaizzi, 1990).

En este mismo sentido, Wittig (citado en Butler, 2007), materialista radical, considera que el lenguaje es un instrumento o herramienta que en ningún caso es misógino o discriminador en sus estructuras, sino solo en sus utilizaciones. Es consciente del poder que posee el lenguaje para subordinar y excluir a las mujeres. Como materialista, cree que el lenguaje es otro orden de la materialidad y, por lo tanto, una institución que puede modificarse de manera radical. Además, considera que las personas no pueden adquirir significado dentro del lenguaje sin una marca de género (Butler, 2007).

Desde fines del siglo XX, se asiste en Argentina a un fuerte proceso de cuestionamiento a las estructuras productoras de sentido que

discriminan a las mujeres. Si bien las luchas feministas tienen una larga trayectoria en el país y lograron numerosos avances, las cuestiones simbólicas se habían dejado de lado en pos de garantizar principalmente derechos y equidad de género. La pregunta de qué es el lenguaje provocó en la historia del pensamiento una multiplicidad de respuestas. Las discusiones más recientes y novedosas se basan en los mecanismos que el lenguaje, mediatizado o no, utiliza para generar y perpetuar la desigualdad. Es decir que los prejuicios y marcas sexistas que en los medios de comunicación se transmiten -y en ese transmitir perpetúan y legitiman-, son el resultado de concepciones sociales dominantes que se han mantenido durante generaciones.

Es preciso destacar la contribución de la escritora y crítica argentina Drucaroff (1996) cuando expone didácticamente la teoría del lingüista Bajtín, que presta especial atención a la concepción de la palabra como una 'arena de combate'. Allí, basándose en la teoría del ruso Voloshinov, fundamenta cómo un signo lingüístico es ideológico y tiene dos caras. El signo lingüístico es 'el fenómeno ideológico por excelencia'. Es así que cualquier palabrota vulgar puede convertirse en palabra de alabanza. En una misma palabra diferentes grupos leen valoraciones e intereses diferentes. Es entonces que las palabras son un complejo producto de movimientos sociales que están en lucha, y que por lo tanto, el resultado final no está asegurado. La autora expresa que a esta fórmula hay que agregarle otra lucha sorda que es la de géneros. En ese sentido dice que el poder del patriarcado construye signos donde milenios de sentido común sexista crean la fantasía de un significado inamovible. Para esta autora el signo lingüístico no es abstracto sino material y valorativo, está generado en la historia y en la existencia de las relaciones materiales de los seres humanos, actúa sobre lo real con efectos concretos y visibles y es capaz de generar modos de cultura y diferentes visiones del mundo. La ideología contenida en las palabras es tan material como la materia. El lenguaje toma protagonismo como una de las herramientas a partir de las cuales se perpetúan las condiciones de desigualdad y discriminación hacia diferentes sectores, entre otros, el de las mujeres. Si bien es un proceso largo y agotador, diferentes lógicas comienzan a aparecer, convivir y luchar por la generación de sentido. Un ejemplo de esto es la reciente aceptación de la Real Academia Española del término 'femicidio', inclusión impulsada por la antropóloga feminista mexicana Marcela Lagarde. En una entrevista realizada para el periódico Página 12, en abril del 2014, la autora explica que

'Femicidio' no incluye el análisis de la construcción social de la violencia y tampoco el papel del Estado, entre otras cosas, por la particular perspectiva anarquista de las autoras. El femicidio pondera la responsabilidad del Estado y plantea como en toda violencia contra las mujeres

la necesidad de una política de Estado para erradicarla, así como, de manera paradójica y contradictoria, la transformación de género de ese Estado y sus instituciones como parte de la solución del problema. (Lagarde, 2014).

V. ¿Qué dice la ley nacional 26485 sobre la violencia mediática?

Un aporte relevante que hace la ley nacional 26485 es la clasificación en tipos y modalidades de violencia contra las mujeres. Al resaltar los tipos de violencia psicológica, sexual, económica y patrimonial, y simbólica, la ley pretende desmarcarse de la consideración más básica de violencia como mera violencia física contra las mujeres. Es decir, desde el discurso de esta ley se confirma la existencia de otros tipos y modalidades de violencias distintas a la violencia que deja ‘marcas’ físicas. Actualmente, los daños emocionales y de autoestima se enmarcan dentro de la violencia psicológica, la vulneración de la decisión de decidir sobre su vida sexual y reproductiva implica una violencia a la libertad e integridad sexuales. La violencia económica y patrimonial que menoscaba los recursos económicos de las mujeres de diferentes maneras, y la violencia simbólica que es una sutil manera de transmitir y legitimar la dominación, desigualdad y discriminación hacia las mujeres en las relaciones sociales.

Así como se identifican diferentes tipos de violencia hacia las mujeres, se enumeran y describen diversas modalidades de ejercerla dentro de diversos ámbitos⁶.

La violencia mediática contra las mujeres ha sido definida por el art. 6 inc. f de la ley nacional 26485 como:

Aquella publicación o difusión de mensajes e imágenes estereotipados a través de cualquier medio masivo de comunicación, que de manera directa o indirecta promueva la explotación de mujeres o sus imágenes, injurie, difame, discrimine, deshonre, humille o atente contra la dignidad de las mujeres, como así también la utilización de mujeres, adolescentes y niñas en mensajes e imágenes pornográficas, legitimando la desigualdad de trato o construya patrones socioculturales reproductores de la desigualdad o generadores de violencia contra las mujeres. (Art. 6 inc. f).

El decreto reglamentario 1011/2010 de la ley nacional 26485 agrega que el Consejo Nacional de las Mujeres (en La Pampa es la Secretaría de la Mujer) dispone coordinadamente con las áreas del ámbito provincial y/o nacional y de las jurisdicciones locales que correspondan las acciones necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la difusión de mensajes

6 Al respecto puede verse el Capítulo III de este libro de las autoras Machado, Policastro y Zaikoski

o imágenes discriminatorios y de violencia hacia las mujeres, entre las que se hallan:

- 1) los que inciten a la violencia, el odio o la discriminación contra las mujeres.
- 2) los que tiendan a perpetuar patrones sexistas de dominación masculina o alienten la exhibición de hechos aberrantes como la intimidación, el acoso y la violación.
- 3) los que estimulen o fomenten la explotación sexual de las mujeres.
- 4) los que contengan prácticas injuriosas, difamatorias, discriminatorias o humillantes a través de expresiones, juegos, competencias o avisos publicitarios.

El decreto 1011/2010 entiende por medios masivos de comunicación a todos aquellos medios de difusión, gráficos y audiovisuales, de acceso y alcance público.

De acuerdo a las conductas reguladas por las normas, distintas personas y en distintos ámbitos (casa, instituciones, trabajo, salud y medios) pueden ejercer diversas violencias sobre la víctima mujer: económica, física, sexual, psicológica o simbólica.

La ley nacional 26485 da cuenta de la necesidad de que la sociedad, y en especial los medios de comunicación, se comprometan con las nuevas visiones de una sociedad en permanente cambio y adopten medidas que tiendan a erradicar los usos excluyentes y discriminatorios del lenguaje mediático. En este marco, en el apartado siguiente evidenciaremos el uso del lenguaje utilizado oportunamente en los medios gráficos locales (El Diario y La Arena), a la hora de cubrir periodísticamente los casos de dos mujeres jóvenes que fueron asesinadas en la provincia de La Pampa, y analizamos los parámetros utilizados en la construcción de sentido para estos casos que tuvieron trascendencia nacional.

VI. Breve análisis de artículos periodísticos

Teniendo en cuenta los aportes teóricos expuestos precedentemente, a continuación hacemos el análisis de los recortes periodísticos de los medios gráficos La Arena y El Diario para los casos de C. F. y S. V. en el periodo comprendido entre los meses de octubre de 2011 y diciembre de 2012. A tal fin, hemos seleccionado aquellas notas periodísticas que tenían su referencia en la tapa de los dos diarios. Para el caso de S.V, la suma total de tapas de ambos medios fue de 66 y más de 120 notas. Para C. F, 21 tapas y 39 notas.

Como primera instancia, se puede ver que ambos hechos tuvieron gran presencia en las tapas de los dos medios gráficos pampeanos seleccionados. En algunos casos constituían la nota principal y en otros ocupaban un pequeño sector de las noticias que complementan la tapa, pero

lo que se rescata es que hubo seguimiento y jerarquización de los hechos de violencia extrema en relación a las demás noticias que componen un diario.

Tabla 1. Tapas y notas periodísticas para casos de C. F. y S. V. Oct./11 a dic/12.

	Caso C.F	Caso S.V
Tapas Diario La Arena	10	28
Notas Diario La Arena	18	52
Tapas Diario El Diario	11	38
Notas Diario El Diario	21	72

Fuente: Elaboración propia

a) Caso del femicidio de C. F.

El 28 de octubre de 2011 C. F. se casó en la ciudad de General Pico con M. T., su ex pareja, que había abusado de ella y estaba preso. Mediante el otorgamiento de un avenimiento, M. T. pudo salir de la cárcel y el 10 de diciembre del mismo año asesinó a C. F. delante del hijo que tenían en común.

El día domingo 11 diciembre de 2011 el diario El Diario titula: *“Murió acuchillada la mujer que se casó con su violador”*, para dar a conocer el femicidio de C. F. El periódico no utiliza el término femicidio en toda la nota y en el conjunto de los recortes analizados del diario El Diario surge que aparece una sola vez dicho término. En el resto del material documental utilizado se reproduce el lenguaje judicial que habla de *“homicidio calificado por el vínculo”*. Si bien en el año 2011 no se podía imputar de femicidio a M. T. porque todavía no estaba la figura tipificada en el Código Penal, el término existía como concepto sociológico y de uso político para denunciar el asesinato evitable de una mujer por su sola condición de género, tal como plantea Segato (2013), entre otras autoras.

Sobre ese mismo título se puede predicar que es una forma de contar el hecho sin asignar responsabilidades. Decir que alguien ‘murió’ comunica que alguien no está más con vida, pero no da cuenta ni expone quién ha sido el culpable de esas ‘cuchilladas’. Bajo una pretensión de neutralidad, en realidad el accionar periodístico se vuelve cómplice y ocultador de información y de los culpables.

En las notas periodísticas publicadas por los diarios La Arena y El Diario para el caso de C. F., no se menciona el hecho como un caso de violencia de género, más bien aparece como un asesinato de un hombre a una mujer, pero no se aborda desde una perspectiva que tenga en cuenta que el asesinato fue hacia una mujer por el solo hecho de su condición de mujer. Por lo tanto, en ninguna nota se hace referencia a la ley nacional

26485, porque los casos no son vistos desde la perspectiva de género como una confirmación y práctica de la violencia más extrema de los hombres hacia las mujeres. En una sola nota, del total analizadas de El Diario del femicidio de C. F., se expresa que los jueces actuaron violando la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra las Mujeres, conocida como Convención de Belém do Pará. Y en otras notas se hace mención a la ley 26485 porque se transcribe un comunicado de una delegación de mujeres que impulsó el jury para el juez a cargo de otorgar el avenimiento al asesino.

A medida que el caso fue avanzando, y el centro de atención pasó a ser el accionar de los jueces, entonces sí se comienza a hacer mención a la ley nacional 26485 que en sus art. 9 y 28 prohíbe cualquier forma de mediación, negociación y conciliación entre las partes. Por lo tanto, se pone en cuestión que el accionar de los jueces violó una ley. Los reclamos sociales pasan a centrarse en la plena aplicación de esa norma.

“Crónica de una muerte anunciada” es el título de la infografía presentada por el diario La Arena para detallar el femicidio de C. F. el domingo 11 de diciembre de 2011. Es una manera de novelar el trágico hecho, de tratarlo como algo ficcional y no como un hecho con implicancias y responsabilidades sociales y políticas complejas. Si bien da cuenta de que se trataba de un hecho que podía llegar a suceder pero la justicia hacía oídos sordos, la forma de titular podría haber sido diferente. La Arena tampoco aborda el caso utilizando el término femicidio, solamente lo usa cuando cita los dichos de militantes feministas quienes sí se apropian de esa palabra. Ninguno de los funcionarios o funcionarias que fueron citados/as en las notas periodísticas utiliza el término.

En ambos diarios se brindan detalles de cómo fue asesinada C. F., ¿es esa información socialmente relevante? ¿Cambia algo saber cuántas fueron las puñaladas? ¿Fueron 11 o 15? ¿Y con qué tipo de cuchillo lo hizo? ¿Si quedó totalmente degollada o solo un porcentaje de su cuello? Lo que debiera importar es que la asesinó por ser mujer y estar en una situación de vulnerabilidad.

Respecto de las fuentes consultadas, tanto por el diario La Arena como El Diario son en su mayoría fuentes policiales y judiciales. En menor medida se consulta a abogados/as conedores de los Derechos Humanos o especialistas en violencia de género. Las normas periodísticas éticas exigen la contrastación de fuentes pero este ejercicio no queda evidenciado en la construcción de ninguna de las noticias analizadas. Si hubo contrastación de fuentes, ésta no fue expuesta. Tampoco queda claro el género de las fuentes. Cuando en ambos casos, el de C. F. y el de S. V., comienza a salir a la luz la lucha política en el poder judicial, se exponen declaraciones de funcionarios y funcionarias con diversos grados de responsabilidad en los hechos. También, aunque parezca curioso

y hasta poco profesional, se reproducen los comentarios y reflexiones publicados en los muros de Facebook de diferentes referentes feministas de la provincia de La Pampa. Algo novedoso en el diario La Arena es que en la nota publicada el día 15 de diciembre de 2011, un día después de aprobarse el presupuesto provincial, resalta que ese mismo año tampoco se contempla dentro del presupuesto la implementación de la Oficina de Violencia Doméstica. Es decir, que comienza a poner atención en la problemática a nivel más general y a poner en evidencia la falta de acciones gubernamentales para abordarla.

b) Caso del femicidio de S. V.

El 31 de agosto de 2012, S. V., una niña de 12 años desapareció de la ciudad de General Pico. Tiempo después fue encontrada muerta en la casa de un vecino que era sospechoso de haber abusado y matado a una joven y estaba cumpliendo una condena penal en libertad condicional.

A la hora de hacer la cobertura del femicidio de S. V., ambos medios gráficos tomaron como fuentes principales a la policía y funcionarios del Poder Judicial. Durante semanas todos los detalles de los operativos policiales para buscar a S. V. eran desarrollados en los diarios y se daban detalles de los diversos mecanismos infructíferos de búsqueda de la niña. Si bien había una presencia de la noticia en los medios, no se agregaban datos contundentes sobre el hecho.

Al tratarse de la búsqueda de una niña, ambos medios gráficos ilustraban sus notas con una foto de ella donde se podía ver claramente su rostro y sus rasgos, ya que la colaboración de la ciudadanía es clave en estos casos. Si bien no está permitido que aparezcan imágenes de niños/as en los medios (a pesar de que haya autorización del padre y madre) en el caso de S. V. fue diferente ya que su búsqueda fue ordenada por el Ministerio Público Fiscal, organismo competente para posibilitar y ejecutar búsqueda de personas extraviadas a partir de la sospecha de un delito. Desde una perspectiva de género, estas imágenes estuvieron bien utilizadas porque, a diferencia de otros casos donde se busca una imagen de la mujer, adolescente o niña, exaltando sus atributos naturales y en posiciones 'provocativas' que nada ayudarían a contextualizar el caso, se eligió una fotografía neutral que ayudara a su búsqueda e identificación.

Los familiares de S. V. habían negado la posibilidad de que la niña huyera de la casa; sin embargo, la policía y, por lo tanto, los medios que se valían únicamente de ella como fuente, reproducían la idea de que cabría la eventualidad de que S. V. se hubiese fugado inducida por una persona mayor. Por momentos, sobre todo en el abordaje del diario La Arena, se dejaba entrever que los culpables de la desaparición de S. V. eran sus propios padres y la no tan buena relación que había entre ellos.

Cuando habían pasado casi 20 días desde su desaparición, la organización *Missing Children* decidió hacerse presente en el caso. Es así

que la vocera de esta organización pasa a ser fuente de consulta de los medios de comunicación y se contextualiza brevemente acerca de la problemática del secuestro y desaparición de niños y niñas en Argentina y el rol de esta institución. Además los medios difunden la línea telefónica de esta organización civil.

En ciertos momentos se pueden ver en el diario La Arena abordajes un tanto literarios, novelados y con detalles de suspenso, por ejemplo al cerrar algunas notas con una frase como *“A casi dos semanas de la desaparición de Sofía la angustia crece tanto como los secretos”* o *“en medio de una investigación que cada día quema más”*.

Cuando el cuerpo de S. V. fue encontrado, los diarios La Arena y El Diario titularon el caso como asesinato o crimen. Es aquí donde nuevamente se pone en cuestión la falta de uso del término femicidio, ya que si bien aún no existía la figura en el Código Penal, sí era un término utilizado para reflejar el asesinato cometido por un hombre hacia una mujer a quien este considera de su propiedad. El uso de la palabra femicidio o feminicidio hubiera sido apropiado, ya que en ese momento el término denunciaba la naturalización de la sociedad hacia la violencia sexista.

Tal vez por tratarse de una menor de edad, en la cobertura del caso de S. V. no se brindan tantos detalles de cómo fue violada y asesinada. Si bien se pueden rastrear ciertos detalles de cómo terminó enterrada en el patio de su femicida, no es ese el centro de atención de la nota.

A partir de este momento las fuentes de información periodística comienzan a expandirse, los familiares y también las diferentes instituciones que participaron de la infructífera búsqueda tuvieron espacio en los medios. En una de las notas se le da voz al abogado defensor de la familia de S. V., que plantea que este tipo de problemas de violencia machista e inoperancia de funcionarios no se soluciona con más policías. En las noticias, también tienen voz las organizaciones de mujeres que reclaman un jury de enjuiciamiento a las autoridades judiciales que estuvieron a cargo del caso, al mismo tiempo que piden capacitación en materia de delitos contra la integridad sexual para agentes policiales y judiciales.

Por último, cabe señalar que ninguno de los diarios pone en contexto de violencia de género nacional los femicidios de ambas mujeres. Es decir que se presentan los hechos como casos aislados en la ciudad, la provincia y el país, cuando en realidad hay más de 200 mujeres asesinadas por año en Argentina, según el informe de La Casa del Encuentro⁷. Solo en una nota publicada en el diario La Arena, del 19 de diciembre de 2012, se aborda el informe publicado por esa asociación civil y el medio expresa que en La Pampa hubo un aumento de los femicidios. En ese

7 La Casa del Encuentro es una ONG feminista argentina que se propuso como principal actividad realizar cada año un informe anual de femicidios en Argentina, para tomar noción de la amplitud de la violencia de género y poder generar cambios para construir una sociedad más igualitaria y justa.

relato el periódico expone el femicidio de C. F. como parte de la problemática. En algunos casos se reproduce el discurso de quien en ese momento era la Vicegobernadora, Norma Durango, para ratificar que estadísticamente las violencias hacia las mujeres son recurrentes en la mayoría de los casos pero el Estado no se toma el trabajo de reforzar el tratamiento del problema con material estadístico confiable.

Ninguno de los dos medios gráficos analizados acompañan las noticias sobre los hechos con información sobre cómo asesorarse en casos de violencia de género. Brindar información sobre qué hacer ante un hecho de esas características debiera ser adoptado como práctica indispensable a la hora de acompañar una noticia de violencia de género y así poder facilitar el acceso a números telefónicos y direcciones de instituciones u organismos públicas que trabajan en el abordaje y asistencia a las víctimas de violencia de género. Como así también información útil para hacer denuncias o asesorarse sobre los derechos de las personas.

VII. Aportes para una comunicación igualitaria

Desde hace algunas décadas, en Argentina y el mundo, han comenzado a difundirse innumerables decálogos contruidos por diferentes organizaciones de comunicadores con visión de género donde se proponen estrategias para incluir buenas prácticas periodísticas. Desde esta perspectiva, son buenas prácticas aquellas que apuestan a la no discriminación y a la construcción de una sociedad más justa, erradicando prejuicios y estereotipos que sostienen la idea de superioridad de lo masculino sobre lo femenino.

Un ejemplo de ello es el decálogo de la Red Par -Periodistas de Argentina en Red para una comunicación no sexista- donde se recoge el trabajo colectivo y los aportes realizados por integrantes de la Red para, desde la disciplina comunicativa, sus acciones y productos, erradicar cualquier tipo de violencia de género, visibilizar las condiciones sociales de las mujeres y luchar por la igualdad de oportunidades entre varones y mujeres.

Esta Red participó en los Foros de Debate realizados previamente al tratamiento legislativo de la ley nacional 26522 de *Servicios de Comunicación Audiovisual* que se realizaron a lo largo y ancho del país. La Red batalló por la inclusión de una serie de artículos que fomentaran la protección y salvaguarda de la igualdad entre mujeres y varones y abogó porque en los tratamientos periodísticos quedara siempre en claro que las violencias contra las mujeres fuera tratada es una violación a su dignidad, libertad y a los Derechos Humanos.

Según integrantes de la Red Par, las demandas llevadas y debatidas en los foros de discusión donde se gestó la 'Ley de Medios' quedaron

parcialmente reflejadas en la versión definitiva de la ley nacional 26522. En ese sentido, el art. 3 dice:

Se establecen para los servicios de comunicación audiovisual y los contenidos de sus emisiones, los siguientes objetivos... inc. m): Promover la protección y salvaguarda de la igualdad entre hombres y mujeres, y el tratamiento plural, igualitario y no estereotipado, evitando toda discriminación por género u orientación sexual (Art. 3).

Asimismo en el Capítulo V donde regulan las condiciones para los contenidos de la programación se establece que:

...quienes produzcan, distribuyan, emitan o de cualquier forma obtengan beneficios por la transmisión de publicidad, velarán por el cumplimiento de lo dispuesto por las leyes (...) 26485 - ley de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales (...). (Cap. V).

Este tipo de regulaciones, propuestas y actividades significan una etapa superadora para la comunicación con perspectiva de género en la medida en que sean adoptadas por los/as comunicadores y comunicadoras.

VIII. Reflexiones finales

La desigualdad de género se encuentra en la matriz cultural que se aprende y se transmite mediante los procesos de socialización. A la vez, la discriminación y violencias de género como constructos culturales pueden ser transformadas paulatinamente y los medios de comunicación cumplen un papel fundamental en este proceso social de construcción y disputa por el sentido.

De acuerdo al relevamiento que hemos realizado, se pudo corroborar que los medios de comunicación gráficos elegidos no pusieron en práctica ciertas acciones que contribuirían considerablemente a disminuir la violencia mediática en el abordaje de los casos de C.F. y S.V. En realidad, se produce un reforzamiento simbólico de las desigualdades entre hombres y mujeres por los medios gráficos pampeanos. Sin embargo, la difusión de los hechos de violencia de género produjo en gran parte de la sociedad pampeana un despertar de una mirada crítica sobre el accionar del Poder Judicial, organismos del Estado provincial y los mismos medios de comunicación. Esta comprobación nos devuelve a la pregunta que nos habíamos formulado al principio de este capítulo: si es mejor que se aborde incorrectamente un caso de violencia de género a que no se lo aborde. Parece que un abordaje como el que se realizó aún con defectos e imperfecciones provocó reacciones en la sociedad. Esta contribución muestra las complejas y cambiantes relaciones entre los medios de comunicación, quienes trabajan en ellos, los públicos que consumen

información y el impacto que ciertos temas pueden tener. En ese sentido, los significados atribuidos a mujer/mujeres, homicidio/femicidio o violación sexual no son fijos ni estables, depende de múltiples factores sobre los cuales el marco teórico de los estudios culturales puede tener profunda influencia.

En la sociedad actual, construida por diversos actores con diferentes roles y responsabilidades, la profesión periodística no puede ser la excepción. Pensamos que los medios de comunicación deben hacer un ejercicio periodístico que busque contribuir a una sociedad más igualitaria ya que tienen las herramientas para elaborar y difundir prácticas, procesos y productos con una perspectiva plural y contextualizada que ayude a la comprensión y conocimiento de la problemática de las violencias de género y colabore a su transformación.

La aproximación exploratoria que hemos realizado sobre los medios periodísticos es un punto de partida para continuar analizando, pero sobre todo proponiendo buenas prácticas de comunicación mediática en los medios pampeanos, sean gráficos, radiales o audiovisuales. Hay un largo camino por recorrer que requiere de una mirada crítica que desnaturalice las desigualdades culturales construidas históricamente.

IX. Bibliografía

- Butler J. (2007). *El género en disputa*. Buenos Aires: Paidós.
- Chaher, S. y Santoro, S. (2007). *Las palabras tienen sexo. Introducción a un periodismo con perspectiva de género* (1ª ed.). Buenos Aires: Artemisa Comunicación ediciones.
- Colaizzi, G (1990). *Feminismo y teoría del discurso*. Madrid: Cátedra.
- Drucaroff, E. (1996). *Mijail Bajtín. La guerra de las culturas*. Buenos Aires: Almagesto.
- García Muñoz, N. y Martínez García, L. (2008). La recepción de la imagen de las mujeres en los medios: una aproximación cualitativa. En *Nueva Época Revista de Comunicación y Sociedad* Departamento de Estudios de Comunicación Social, Universidad de Guadalajara, núm 10, julio-diciembre de 2008, pp. 111-128.
- García Negroni, M. M. & Zoppi Fontana, M.G. (1992). *Análisis lingüístico del discurso político*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Kristeva, J. (1981). *Le langage, cet inconnu*. (Traducción al español: Semiótica I y II). Madrid: Fundamentos.
- Lagarde, M. (2014). La Real Academia aceptó ponerle nombre. Entrevista a Página 12. Recuperado de <http://www.pagina12.com.ar/>. Consulta 28 de junio de 2016.

- Mac Robbie, A. (1998). More! Nuevas sexualidades en las revistas para chicas y mujeres, en James Curran et al: Estudios Culturales y Comunicación, Buenos Aires: Paidós, pp. 263-296
- Plaza, J. F & Delgado, C (2007). *¿Cómo tratan la violencia de género los medios de comunicación?* Madrid: Fundamentos,
- Red Par (2010). *Decálogo para el tratamiento periodístico de la violencia contra las mujeres*. Recuperado de <http://www.cnm.gov.ar/Varios/DecalogoParaElTratamientoPeriodisticoDeLaViolenciaContraLaMujer.pdf> Consulta 28 de junio de 2016.
- Restrepo, E (2012). *Antropología y Estudios Culturales. Disputas y confluencias desde la periferia*. Ciudad de México: Siglo Veintiuno Editora.
- Segato, R. L. (2013). *La escritura en el cuerpo de las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez*, Buenos Aires: Tinta Limón.

CAPÍTULO

XII

**Aspectos normativos del acceso
a la justicia en relación con la
protección especial debida a
niños, niñas y adolescentes.**

Agustina Pérez

I. Introducción

Este capítulo explora el marco normativo que regula los derechos de los niños, niñas y adolescentes (N/NyA) en relación al acceso a la justicia y focaliza en el análisis del Tercer Protocolo de la Convención de Derechos del Niño (CDN) relativo al procedimiento de las comunicaciones, ratificado por nuestro país en el año 2015, y en los contenidos previstos en el Código Civil y Comercial (CCyC), vigente desde agosto de 2015, relativos a facilitar y promover dicho acceso. Dentro de tal marco normativo se hallan comprendidas la Constitución Nacional (CN), las leyes nacionales 26061 y 26485 y en las leyes provinciales 2550 y 2703.

Sin dudas las dificultades y obstáculos para el acceso a la justicia son formas de violencias que se ejercen cotidianamente sobre los N/NyA, quienes a pesar de ser formalmente sujetos de derechos siguen siendo objeto de intervenciones discriminatorias de sus derechos humanos.

La CDN es el tratado de derechos humanos con más ratificaciones, entonces ¿por qué pese a los avances legislativos y los nuevos compromisos internacionales los N/NyA permanecen en un estado de desprotección que los priva de derechos y les impide un verdadero acceso a la justicia? En cierta medida, el trabajo se orienta a explorar por qué la CDN tardó tanto en tener su propio mecanismo de comunicaciones y si los Estados están realmente convencidos de su contenido y aplicación. Como argumenta Tiscornia (2008) hay que poner la mirada allí en la grieta, en lo gris, en lo que no se ve, en aquellas relaciones entre normas internacionales e internas, las prácticas que avalan y las que se quieren cambiar.

Con el objetivo de develar en alguna medida estos problemas, hemos organizado el trabajo en dos partes: en primer lugar abordamos algunas de las modalidades de violencias contra N/NyA y cómo puede protegérselos de ella, teniendo en cuenta dos niveles: por un lado desde el significado y extensión de la ‘protección especial’ de N/NyA (de dónde surge, qué implica y cómo se relaciona con lo que hoy denominamos sistema de protección integral), y en segundo lugar, analizamos el alcance del acceso a la justicia en relación al procedimiento de comunicaciones del Tercer Protocolo de la CDN para lo cual, dado su reciente entrada en vigencia, ensayamos algunas explicaciones sobre la utilidad y beneficios así como posibles obstáculos para los N/NyA en el derecho interno.

II. Todos los N/NyA tienen derecho a vivir a una vida libre de violencia.

Si tenemos que aclarar que todos los N/NyA tienen derecho a vivir a una vida libre de violencia quiere decir que las fórmulas neutrales a la edad no han sido eficaces. Por ejemplo: el art. 2.1 de la *Declaración Universal de Derechos Humanos* menciona los factores de discriminación pero no dice nada de la edad como tampoco lo hace en el art. 1 la *Convención Americana de Derechos Humanos*¹. Las fórmulas neutrales como ‘toda persona’, ‘todo individuo’, ‘nadie’ o ‘todos los seres humanos’ que usan indistintamente los instrumentos internacionales o regionales de derechos humanos (DDHH) no incluyeron expresamente a los N/NyA sino que estuvieron pensadas para un sujeto universal, asexuado y adulto. Aquí nos interesan particularmente los N/NyA pero no fueron los únicos sujetos excluidos.

Muchos años después del dictado de los instrumentos fundantes de sistemas como Naciones Unidas o la Organización de Estados Americanos se dictaron la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la CDN, entre otros instrumentos representativos de derechos humanos de grupos omitidos por la fórmula neutral/universal.

Así, la protección de N/NyA contra toda forma de vulneración de sus DDHH es un derecho fundamental garantizado por la CDN y otros instrumentos de DDHH; sin embargo, las violencias y discriminaciones siguen estando presentes en la vida de muchos N/NyA independientemente de las circunstancias económicas, sociales, culturales, religiosas o étnicas de estas y sus entornos (UNICEF, 2014:1).

Las violencias se manifiestan de diferentes formas: física, emocional y también sexual, y proviene de una amplia gama de personas: integrantes de su familias, parejas, vecinos, otras personas de confianza (ej. maestros), así como extraños y otros N/NyA y no solo les provoca daños, dolor y humillación sino que puede hasta causarles la muerte.

Entre los tipos de violencia mencionados, la violencia sexual² contra N/NyA (prevista también en el art. 5 inc 3 de la ley nacional 26485, arts. 19, 34 y 39 CDN, art. 9 ley 26061, entre otros) ha merecido especial atención por varios motivos, entre ellos: (1) por las implicancias de género (Observación General 13/13³, párr. 19): la mayor vulnerabilidad

1 En contra de lo que sostenemos podría argumentarse que los tratados de DDHH mencionan casi siempre la fórmula ‘y otra condición social’. Pensamos que tal amplitud no ha servido a incluir a los N/NyA, mujeres, pobres, personas con discapacidad, LGTTBIQ, ancianos etc.

2 Para el problema de la violencia sexual, el acceso a la justicia y el abuso sexual de N/NyA en La Pampa puede verse: Salanueva y Zaikoski Biscay (2015).

3 Con OG-13/13 refiere a la Observación General n° 13 del Comité de los Derechos del Niño, sobre el Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia.

de niñas y adolescentes a la violencia es en gran parte producto de la influencia de relaciones de poder basadas en estereotipos y roles de género profundamente arraigados en la sociedad; (2) por la dimensión que tiene: se estima que 120 millones de niñas de todo el mundo (algo más de 1 de cada 10) han sido víctimas de relaciones sexuales forzadas y otras agresiones sexuales en algún momento de sus vidas (UNICEF, 2014); (3) por el vínculo con el victimario: en la gran mayoría de los casos, los responsables de la violencia sexual contra las N/NyA son personas que están dentro de su círculo de confianza (familiares, novios o parejas de las N/NyA o de sus progenitores, vecinos, cuidadores, etc.) (UNICEF, 2014); (4) por la ausencia de datos: ya que esto refuerza el concepto erróneo de que esa forma de violencia y el abuso sexual es un fenómeno marginal que afecta a determinadas categorías de N/NyA; (5) la revictimización que sufren en el acceso a la justicia, lo que se traduce en escasas denuncias e investigaciones y pocas condenas y reparaciones. Muchas de estas características son replicables a los demás tipos de violencia.

Las violencias contra N/NyA, en cualquiera de sus formas, jamás son justificables y siempre se pueden prevenir (ONU, 2006:1). Los esfuerzos por prevenirla y brindar respuestas sobre ella deben ser multisectoriales y ajustados según el tipo de violencia, el entorno y los autores, teniendo siempre en cuenta el interés superior del N/NyA de manera prioritaria.

La incidencia de la exposición a la violencia durante la niñez y adolescencia pueden provocar mayor predisposición a sufrir limitaciones sociales, emocionales y cognitivas durante toda la vida, incluyendo trastornos de ansiedad y depresión, alucinaciones, bajo desempeño laboral y trastornos de memoria, así como comportamiento agresivo (ONU, 2006:14). A su vez, está documentado que los N/NyA que crecen en hogares o comunidades violentas tienden a interiorizar esas conductas violentas como manera de resolver disputas y, por ende, a repetir esos patrones y abusos contra sus cónyuges e hijos cuando son adultos (ONU, 2006:14), dado que según las explicaciones de la teoría ecológica las violencias como modalidad de comportamiento se aprende y se reproduce. Por ello es fundamental que las víctimas de violencia reciban protección oportuna y apropiada y accedan a servicios de atención y recuperación.

Asimismo, es importante que los Estados (tanto a nivel municipal, como provincial y nacional) lleven a cabo políticas y medidas en clave de género, que tengan en cuenta los distintos factores de riesgo a que se enfrentan los N/NyA y lo hagan en el marco de una estrategia amplia de prevención. Ello implica luchar contra los estereotipos basados en los roles de género, los desequilibrios de poder, las desigualdades y la discriminación, en tanto estos factores contribuyen a perpetuar la utilización de la violencia y la coacción en el hogar, la escuela y los centros

educativos, las comunidades, el lugar de trabajo, las instituciones y la sociedad en general (OG-13/13, párr. 72).

Recientemente la Recomendación General 33 (RG33) sobre el acceso de las mujeres a la justicia ha puesto especial énfasis en el problema de acceso a la justicia de las mujeres y niñas e insta a los Estados a promover y facilitar dicho acceso de las niñas en condiciones de igualdad y no discriminación en todas las ramas del derecho. Asimismo la RG33 insiste en la necesidad de contar con servicios de acceso a la justicia garanticen condiciones de justiciabilidad, disponibilidad y accesibilidad, que sean de buena calidad, que aseguren el suministro de recursos y promuevan la rendición de cuentas de los sistemas de justicia.

Tanto la CDN como la Convención de Belém do Pará regulan la prevención de todo tipo de violencia, así como la investigación y sanción a los responsables, la recuperación física, psíquica y reintegración social de N/NyA y la protección de su intimidad, es decir que ambos instrumentos abordan las denominadas obligaciones de debida diligencia de los Estados parte. A la vez, otros artículos de la CDN garantizan la obligación del Estado de escuchar y tener en cuenta opinión de los niños (art. 12) y de considerar su interés superior en todos los casos que los involucren (art. 3.1). En este sentido, ha de tenerse en cuenta que los derechos humanos reconocidos en la CDN, así como todos los enumerados en distintos tratados internacionales, son indivisibles e interdependientes y de aplicación progresiva. Ni los arts. 19, 34 y 39 de la CDN ni ningún otro artículo deben considerarse de forma aislada.

De acuerdo con los marcos normativos formales, los N/NyA son sujetos de especial protección en casos de conflictos armados, crisis ambientales, desastres naturales, desplazamientos y trata de personas, venta de niños, prostitución infantil, pornografía, entre otras materias.

III. La protección especial ¿Un concepto nuevo o un incumplimiento del Estado?

En 1989 se adoptó la CDN⁴ ratificada por ley nacional 23849 del Estado argentino en 1990, decisión que fue reforzada con la expresa incorporación de ese instrumento internacional al bloque de constitucionalidad en el art. 75 inc. 22 de la CN.

En este contexto, se ha dicho que la CDN constituye “el marco mínimo de reconocimiento y respeto a los derechos de los niños en el que deben inscribirse las prácticas y las políticas de los países que la han ratificado” (Beloff, 1999:9), que venía a superar la llamada ‘doctrina de

4 Adoptada mediante resolución AG 44/25 entró en vigor 2 de septiembre de 1990, de conformidad con el artículo 49.

la situación irregular' que consideraba a los N/NyA como objetos de protección a partir de una definición negativa basada en lo que 'no saben, no tienen o no son capaces' (Beloff, 1999:13), o más aún, que ella "otorga un enfoque holístico y especializado a [los] derechos, estableciendo un nuevo paradigma en cuanto a la forma en que los Estados y las sociedades deben mirar, reconocer y respetar a las niñas, niños y adolescentes" (Diálogos del Sipi, 2014:2).

Así, el 'nuevo' paradigma pretendió (o más bien, pretende aún) constituirse en oposición al denominado sistema tutelar, aquel donde el juez tiene una amplia discrecionalidad, nucleando en su persona más que funciones jurisdiccionales funciones de política pública y concentrando diversos roles juez-padre-acusador-decisor-defensor (Beloff, 1999:14). En ese sentido, el Código Civil de Vélez Sarsfield (ley nacional 340) hablaba de menores e incapaces, en consecuencia su opinión era irrelevante y el sistema legal tenía una variedad de conceptos vagos que habilitaban la aplicación de sanciones arbitrarias por parte del juez.

El paradigma del N/NyA como sujeto de derechos recién se plasmó explícitamente en la legislación civil a partir de la sanción del CCyC. En los Fundamentos del anteproyecto de CCCyC se sostiene que: "...el Anteproyecto distingue la capacidad de derecho de la capacidad de ejercicio. Las modificaciones importantes se producen en esta última, a fin de adecuar el derecho positivo a la Convención Internacional de los derechos del niño y a la Convención Internacional de las personas con discapacidad" (Fundamentos, s/f, p. 28). Este reconocimiento y adaptación del derecho interno a la CDN es sumamente importante para el acceso a la justicia de los N/NyA ya que remite al interés superior del niño y al principio de autonomía progresiva para tomar decisiones que los afecten.

Otra adaptación legal de suma relevancia a la CDN es la ley nacional 26061, y en La Pampa parcialmente la ley 2703. Estas leyes regulan y organizan los denominados Sistemas de Protección Integral (SPI). El SPI parte de la adecuación normativa y busca superar el sistema tutelar dando lugar a la llamada 'doctrina de la protección integral' complementando a la CDN con otros instrumentos de DDHH. Desde lo discursivo, por ejemplo, ya no se habla de menores sino de niños, niñas y adolescentes en tanto sujetos de derecho. Este sistema se rige principalmente por dos pautas interpretativas de todos los derechos y todas las situaciones que atañen a N/NyA: el interés superior y el derecho a ser oído y que sus opiniones sean tenidas en cuenta (art. 3.1 y 12.1 CDN respectivamente). A su vez, el SPI se caracteriza por estar conformado por: derechos, garantías y obligaciones definidos expresamente tanto para los N/NyA como para la familia, la sociedad y el Estado a cargo de aquellos por lo que aspira a que desaparezcan fórmulas y categorías vagas y ambiguas (vg. desamparo moral y material).

Otro rasgo importante del SPI es que procura la desjudicializan de las cuestiones relativas a la condición económica de las familias, que se les reconozca a los N/NyA todos los derechos que tienen los demás sujetos de derechos con más un plus de derechos específicos por el hecho de que están creciendo, etc. (Beloff 1999:19). Si bien el SPI parece novedoso, no lo es. La regulación de los sistemas basados en la protección integral de N/NyA tiene antecedentes claros que datan de 1924 y 1959, instrumentos que deberían haber guiado a los poderes del Estado hacia lo que hoy se conoce como SPI.

Por aquel entonces, la Sociedad de las Naciones (antecedente de la Organización de Naciones Unidas) en su Declaración de Ginebra de 1924 reconoció por primera vez la existencia de derechos específicos de los N/NyA. En 1959 se suscribió la *Declaración de los Derechos del Niño*, en la cual se estableció que los N/NyA gozan de una protección especial y tendrán servicios adaptados a ellos.

Tener en cuenta estas fechas (1924, 1959 y 1989) corrobora las distancias que existen entre lo formal/normativo y lo fáctico e implica revisar nuestras estructuras doctrinarias y las prácticas a la luz de compromisos que desde hace décadas deberíamos haber asumido.

Un SPI es un diseño organizacional y operativo, conformado por leyes, políticas y servicios, concebido para la implementación de las políticas públicas de infancia y adolescencia (INN, 2002:14). Es una estrategia político-social (local, nacional e internacional) que sirve a la protección de los derechos de N/NyA. Su rasgo característico es que, pretendiendo abolir las prácticas verticalistas, su punto de partida es el territorio local, la comunidad y el centro de vida hacia niveles más elevados de gobierno (nacional/regional o internacional), promueve la descentralización institucional y traslada gran parte de la responsabilidad política y técnica para la elaboración de la política pública referida a N/NyA, su ejecución y fiscalización a los ámbitos regionales, departamentales y municipales (Morlachetti, 2013:74), que es, en definitiva, donde habitan los N/NyA. Es por ello que revisar la situación de N/NyA desde una perspectiva local-provincial constituye una necesidad imperante.

En La Pampa, el art. 3 de la ley 2703 define al SPI como un sistema conformado por:

...el conjunto de organismos, entidades, y servicios que formulan, coordinan, orientan, supervisan, ejecutan y controlan las políticas, programas y acciones, en el ámbito provincial y municipal, destinados a promover, prevenir, asistir, proteger, resguardar y restablecer los derechos de las Niñas, los Niños y las/los Adolescentes, así como establecer los medios a través de los cuales se asegure el efectivo goce de los derechos y garantías reconocidos en la Constitución Nacional, la Convención sobre los Derechos del Niño y demás tratados internacionales ratificados por el Estado y en las leyes nacionales que

son la ley suprema provincial de conformidad con el artículo 7° de la Constitución de la Provincia de La Pampa.

Ante este cuadro normativo, deberían conjugarse en la provincia de La Pampa las leyes 2703 de adhesión a la ley nacional 26061 con la ley provincial 2461 que regula el Consejo Provincial de Descentralización. Lamentablemente esta última ley no contempla explícitamente la situación de los N/NyA como sujetos activos de las políticas públicas que se regulan en la ley. En todo caso la descentralización administrativa de la atención de los N/NyA y el acceso a sus derechos se lleva a cabo a través del Ministerio de Desarrollo Social conforme la nueva ley de ministerios y a través del Consejo Provincial de la Niñez⁵. La ley de Ministerios 2872 establece que al Ministerio de Desarrollo Social le corresponde:

- a) incorporar la perspectiva de género a las políticas públicas sociales promoviendo y articulando acciones interministeriales e intersectoriales;
- b) diseñar las políticas públicas sociales promoviendo ámbitos de deliberación ciudadana promover la participación de los sujetos de derechos de esas políticas y otros integrantes de la comunidad;
- c) promover políticas públicas que consoliden el Sistema de Protección de Niñez, Adolescencia y Familia basadas en los principios de descentralización y corresponsabilidad y en la conformación y fortalecimiento de redes locales;
- d) promover y/o consolidar los Centros de Desarrollo Infantil participando en la elaboración y ejecución de programas tendientes al crecimiento de la población en sus primeros años;
- e) diseñar programas de protección de derechos, y los dispositivos que restituyan los derechos vulnerados de los niños, niñas y adolescentes;
- f) diseñar dispositivos específicos que atiendan la situación de aquellos/as niños, niñas y adolescentes que se encuentren en conflicto con la Ley Penal promoviendo principios de justicia comunitaria restaurativa, entre otras competencias y funciones.

A pesar de la enumeración legal, lo cierto es que los niveles más cercanos a las problemáticas complejas y concretas de los N/NyA aún no están completamente desarrollados y los servicios se concentran en las tres ciudades más importantes de la provincia, no siempre están dadas las condiciones de participación de la comunidad y no siempre los operadores trabajan bajo el paradigma de los N/NyA como sujetos de derechos.

5 El art. 12 de la ley 2703 dice: "Composición: El Consejo Provincial de la Niñez y la Adolescencia estará compuesto por:... f) Las Niñas, los Niños y las/los Adolescentes quienes deberán tener doce años como mínimo y tener residencia en la provincia. La reglamentación determinará el mecanismo de designación."

De las consultas realizadas en 2014⁶ a distintos operadores del SPI cuando este recién había sido legislado por la ley 2703, se pudo corroborar la necesidad de seguir haciendo ajustes y profundizando el modelo del sujeto de derechos, ya que los operadores entrevistados coincidieron en que falta mucho por hacer y que la ley no cambia por sí sola las prácticas, proponiendo en ese momento diferentes alternativas para saldar esta cuestión (ej. capacitación, mayor inmediatez, mejor articulación institucional, etc.).

Actualmente funciona el órgano de la ley 2703 el órgano denominado Defensor/a de los Derechos de las Niñas, los Niños y las/los Adolescentes quien tiene a su cargo velar por la protección y promoción de sus derechos, consagrados en la Constitución Nacional, en la CDN y en las leyes nacionales y provinciales. Sin embargo, aún no es posible saber qué tipo de acciones ha llevado a cabo en tanto no se encuentran disponibles públicamente los informes o memoria del organismo que manda a realizar el art. 28 de la ley 2703.

IV. Acceso a la justicia por parte de N/NyA

La garantía del acceso a la justicia de N/NyA de manera directa y con patrocinio jurídico propio se ha transformado en una necesidad imperante. Los mecanismos de participación en juicio, que ya habían sido esbozados por la CDN y la ley nacional 26061 se han visto reforzado por la entrada en vigencia del nuevo CCyC y por la ratificación del Tercer Protocolo Facultativo de la CDN relativo a procedimiento de comunicaciones. Por ello es preciso problematizar, contextualizar y contar con más precisiones sobre cómo hacer efectivo el acceso a la justicia y a la jurisdicción internacional por parte de N/NyA.

El acceso a la justicia es un tema que reviste vital importancia en tanto es el conjunto de medios y estrategias por el cual una persona puede acudir en igualdad de condiciones y con la debida protección y garantías a un juez para reclamar por sus derechos e intereses legítimos con el fin de hacerlos efectivos: es decir, ejercerlos y gozarlos. En este sentido, la condición de la niñez y la adolescencia no son datos menores a la hora de pensar cómo estos sujetos ejercen y reclaman sus derechos y cuáles son las trabas que deben afrontar y los obstáculos que deben sortear. Se

6 Al respecto, remitimos a los resultados del trabajo de campo arribados en el análisis del sistema de protección de la provincia de La Pampa ver Perez, Agustina (2015), "Sistema de protección integral de derechos de niñas, niños y adolescentes en la provincia de La Pampa" en Fernández, Silvia (coord.), Tratado de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, tomo II, Buenos Aires, Abeledo Perrot y Perez, Agustina (2014), "Cambios normativos en materia de niñez y adolescencia en la Provincia de La Pampa. Retomando la voz de los operadores" Derecho y Ciencias Sociales. Octubre 2014. N°11, Instituto de Cultura Jurídica y Maestría en Sociología Jurídica. FCJ y S. UNLP, págs. 93-111, disponible en: <http://revistas.unlp.edu.ar/dcs/article/view/1155>

trata, en definitiva, de un derecho fundamental, en tanto es muchas veces pre-condición para el ejercicio de y reconocimiento de muchos otros (Fernández, 2015).

Básicamente el acceso a la justicia consiste en tener un recurso efectivo ante los tribunales, y en el caso de N/NyA, que el procedimiento prevea mínimas garantías tales como el derecho a ser oído, a contar con una defensa técnica, a un juez natural, a la resolución de su caso en un plazo razonable, a la doble instancia, etc. En este contexto, la posibilidad de acceder a los órganos de los diferentes instrumentos de protección y promoción de DDHH significa la última posibilidad que tienen las personas de hacer valer sus derechos luego de agotar los recursos internos del Estado parte y para ello es necesario, aunque sea obvio, que estos mecanismos de acceso a la justicia existan y sean accesibles para N/NyA.

En ese sentido, para facilitar la justiciabilidad y accesibilidad de los servicios de justicia a los N/NyA y para que pueden ser oídos, el país cuenta con la CDN, la ratificación del Tercer Protocolo referido a comunicaciones, el CCyC y en la provincia los organismo de la ley 2703. Además, el Ministerio Público del Poder Judicial de la provincia cuenta con normas expresas de promoción y facilitación del acceso a la justicia para los N/NyA.

La sanción del CCyC ha significado la constitucionalización y convencionalización del derecho privado, realizando numerosas modificaciones y adecuaciones legislativas en torno a los derechos de N/NyA y su capacidad (civil y procesal) de participar como parte autónoma e independiente en juicio, opta por una interpretación de las normas civiles a la luz de los tratados de derechos humanos en vistas a reforzar su compromiso por los principios de igualdad y no discriminación.

En este orden, uno de los cambios más trascendentales es la voluntad del CCyC de ‘democratizar’ las relaciones familiares en las que sin dudas están insertos los N/NyA. Las modificaciones no solo impactan a nivel del lenguaje (niños en vez de menores, derecho de comunicación en vez de visitas, cuidado de los hijos en vez de tenencia, etc.) sino también a través de institutos que reafirman la igualdad de derechos y obligaciones familiares (responsabilidad parental; compensación económica luego del divorcio; deberes de cooperación, convivencia, fidelidad, asistencia mutua y alimentos; reconocimiento del valor económico de las tareas de cuidado, etc.).

El CCyC reafirma que los N/NyA son sujetos de derecho y por lo tanto también les corresponden derechos y obligaciones (derecho a ser oídos y que sus opiniones sean tenidas en cuenta; derecho a participar en juicios como parte autónoma y de tener un abogado que represente sus intereses; derecho a prestar su consentimiento –o no– en el proceso de adopción a partir de los diez años; posibilidad de disponer de su propio

cuerpo –con ciertos requisitos–; reconocimiento de su autonomía progresiva; posibilidad de ejercer su rol parental/marental cuando siendo adolescentes tienen hijos; etc.)⁷. Sin dudas todas estas normas significan la promoción del acceso de los N/NyA a la justicia e implican la necesidad de un cambio de prácticas a nivel de la organización de los poderes públicos y de sus operadores así como un cambio en la legislación procesal de la provincia.

En este contexto, ‘interés superior del niño’⁸ y ‘derecho a ser oído’ son entendidos como derechos, principios interpretativos fundamentales y normas de procedimiento en el CCyC.

A estos derechos-principios debe sumársele el derecho de N/NyA a contar con patrocinio letrado (abogado del niño) figura que cobra relevancia en el derecho interno a partir de lo dispuesto por el Tercer protocolo de la CDN.

En ese sentido, en 2011 se firmó el Tercer Protocolo Facultativo de la CDN relativo al procedimiento de comunicaciones individuales (que entró en vigencia en 2014 y fue ratificado en Argentina en 2015). Hasta entonces, la CDN no contaba con un mecanismo específico de acceso a la jurisdicción internacional de N/NyA por sus propios medios y de manera autónoma sin necesidad de representación alguna⁹.

Ahora bien, el *Tercer Protocolo* abre la incógnita acerca de cuál será el rol del Comité de los Derechos del Niño (CRC por su sigla en inglés) y qué criterios adoptará para permitir el procedimiento de comunicaciones por parte de N/NyA directamente involucrados cuando a nivel del derecho interno los N/NyA necesitan de la representación legal de un adulto (padres/madres, u otros) para reclamar por sus derechos (Rosales, 2011:51). El *Tercer Protocolo* inaugura un mecanismo de denuncias individuales que permite a las personas presentar quejas al CRC relativas a violaciones de la CDN o a cualquiera de los Protocolos Facultativos de los que es parte el Estado demandado, previo agotamiento de los recursos internos.

Este mecanismo pretende reforzar y complementar los mecanismos nacionales y regionales al permitir a N/NyA denunciar la violación de sus derechos en una jurisdicción distinta a la local alentando al mismo

7 Una síntesis sobre los principales cambios en materia de familia y N/NyA puede verse en Pérez (2014a).

8 El análisis del interés superior del niño, entendido como derecho en sí mismo y principio maximizador de los demás derechos no será objeto de estudio en este artículo. Sin embargo, para mayor abundamiento sobre el mismo ver Observación General n° 14 (2013) del Comité de los Derechos del Niño, y Cillero Bruñol (1999).

9 En todo caso podían ser las niñas quienes ocurrieran a al Comité CEDAW mediante el uso del Protocolo facultativo suscripto por Argentina en 2006. Asimismo, es dable destacar que no existe ninguna prohibición expresa para el acceso de N/NyA a otras jurisdicciones como por ejemplo el sistema interamericano, aunque al momento no se encuentra ninguna experiencia de acceso directo (por derecho propio y sin representación).

tiempo a los Estados partes a establecer mecanismos nacionales apropiados para que los N/NyA cuyos derechos hayan sido vulnerados tengan acceso a recursos efectivos en sus países y, por ende, busca mejorar la aplicación de la Convención. Se aspira a que el CRC desarrolle “una *jurisprudencia* internacional y proporción [e] una interpretación práctica y fidedigna de las disposiciones de la CDN y de las obligaciones de los Estados”, que aliente y obligue a “los Estados a fortalecer/desarrollar soluciones adecuadas a nivel nacional” (Child Rights Connect, 2012:1) so pena de incurrir en responsabilidad internacional.

Asimismo, llena un vacío que había dejado la CDN en cuanto a la protección de los N/NyA, sus derechos y el acceso a la justicia, brindando una herramienta/mecanismo más para la exigibilidad de los mismos. Para acceder a la jurisdicción internacional es preciso cumplir con una serie de requisitos, a saber:

- a) que exista violación a un derecho contenido en la CDN o sus protocolos (ratificado por el Estado en cuestión);
- b) que dicha violación no haya sido examinada por el Comité o no haya sido o esté siendo examinada en virtud de otro procedimiento internacional;
- c) se hayan agotado los recursos internos;
- d) que la denuncia se presente dentro de un año de haberse agotado aquéllos (salvo en los casos en que el peticionario pueda demostrar que no fue posible presentarla dentro de ese plazo);
- e) que la denuncia no sea anónima y que el sujeto esté identificado o sea identificable, pudiendo ser presentada por o en nombre de personas o grupos de personas que afirmen ser víctimas de una violación por parte del Estado en caso de presentarse por otro se requerirá el consentimiento de la víctima, a menos que el autor pueda justificar el actuar en su nombre sin tal consentimiento y
- f) los hechos versen sobre cuestiones que hayan sucedido con posterioridad a la entrada en vigor del Protocolo para el Estado (salvo que los hechos, habiendo comenzado antes, hubieran proseguido después de la entrada en vigor del mismo).

Hasta el momento¹⁰ el CRC ha recibido solo un caso que ha sido desestimado por no cumplir acabadamente con los requisitos de admisibilidad. Sin embargo, el hecho de que las causas versen sobre N/NyA sean presentadas directamente por estos sin representación legal parece todo un desafío. Según datos proporcionados por la Secretaría de las Naciones Unidas, solo el 2% o 2,5% de los casos presentados ante alguno de los órganos de tratados (Sistema Universal de Promoción y Protección de Derechos Humanos) involucra situaciones con N/NyA (Rosales, 2011:46). Por su parte, el Sistema Interamericano de Derechos

10 Junio de 2016.

Humanos, que lleva años en funcionamiento, no ha recibido tampoco casos presentados directamente por N/NyA pese a que ello no está formalmente prohibido (ni por la Convención Americana, ni por el reglamento).

La escasez de denuncias no significa que los DDHH de los N/NyA sean efectivamente cumplidos. Por el contrario, esta situación da cuenta de la existencia de múltiples barreras relativas al acceso a procedimientos disponibles y efectivos para el cumplimiento de los derechos de los N/NyA. Es decir, los N/NyA así como otros sujetos, tienen graves dificultades de acceso no solo en razón de su condición sino porque históricamente las normas y una mentalidad e interpretación adulto céntrica dispusieron que sus derechos se ejercieran a través de sus representantes.

Estas dificultades deben ser corregidas y para ello deben considerarse varias garantías y derechos. En tal sentido cabe interrogarse por cuáles serán las particularidades que deberían tenerse en cuenta en el acceso a la justicia de N/NyA y qué especificidad debería presentar el procedimiento de comunicaciones del CRC para que su funcionamiento sea efectivo en comparación con otros mecanismos universales y regionales de promoción y protección de derechos humanos. La pregunta entonces es ¿cómo harán los N/NyA para agotar la vía interna y así poder recurrir al CRC si en el derecho doméstico no pueden actuar por derecho propio en asuntos que les incumben y el derecho interno prevé muy pocos casos y brinda muy pocas oportunidades de contar con patrocinio letrado gratuito y especializado?

La pregunta no tiene respuesta unívoca ni es sencillo poner en marcha el *Tercer Protocolo* en las condiciones normativas actuales en nuestro país, aún con estas dificultades al menos deberían cumplirse ciertos estándares que seguidamente explicamos para garantizar el acceso a la justicia de N/NyA.

V. Derecho a ser oído y a contar con un(a) abogado(a) como elementos fundamentales en el acceso a la justicia

No debe dejarse de lado la importancia del derecho a ser oído (y a que sus opiniones sean tenidas en cuenta) así como el derecho a contar con un abogado (un letrado patrocinante que defienda sus intereses) como elementos fundamentales de cualquier proceso administrativo y/o judicial que involucre N/NyA. Esta premisa pone definitivamente en crisis las burocracias estatales e internacionales en tanto viene a modificar la práctica “automatizada” con que se administran y resuelven los conflictos cuando hay N/NyA. Según el artículo 12 de la CDN, así como el artículo 24 de la ley nacional 26061 y los artículos 26 y concordantes del

CCyC, en todos los procesos (judiciales o administrativos¹¹) que involucren N/NyA y/o que repercutan en su interés superior se debe garantizar que estos sean oídos y que sus opiniones sean tenidas en cuenta. Ahora bien, ¿qué significa el derecho a ser oído?

Como ha dicho el propio CRC, el derecho a ser oído constituye uno de los valores fundamentales de la CDN (Observación General 12/09). En este sentido, la participación de los N/NyA sirve para “aportar perspectivas y experiencias útiles” (OG-12/09, párr. 12); después de todo son los propios N/NyA los protagonistas de sus historia y son sus derechos e intereses los que están en juego. A su vez, para que el derecho a ser oído y la escucha sean efectivos y genuinos debe entenderse como “un proceso y no como un acontecimiento singular y aislado” (OG-12/09, párr. 133), es decir, como “punto de partida para un intenso intercambio” (OG-12/09, párr. 13).

Ni la edad, ni los medios por los cuales los N/NyA se expresen, pueden cercenar el alcance del derecho contenido en el artículo 12 CDN. Al respecto, el CRC ha subrayado que “la plena aplicación del artículo 12 exige el reconocimiento y respeto de las formas no verbales de comunicación, como el juego, la expresión corporal y facial y el dibujo y la pintura, mediante las cuales los niños muy pequeños demuestran capacidad de comprender, elegir y tener preferencias” (OG-12/09, párr. 21). Esperar de los N/NyA un razonamiento y lenguaje del nivel de una persona adulta no hace más que provocar que estos queden excluidos del acceso a la justicia.

A su vez, para participar efectivamente el N/NyA debe haber sido informado previamente sobre la situación en la que se encuentra, las razones por las que se lo convoca, las medidas que podría adoptar el tribunal, el modo en que tendrá lugar su participación y su alcance, propósito y posible repercusión, etc., con el objetivo de que pueda formarse una idea y luego expresarla. Asimismo, ha de recordarse que el ser oído es un derecho de los N/NyA y no una obligación, por lo que no se los puede forzar a participar de un procedimiento administrativo o judicial contra su voluntad.

Para hacer efectivo este derecho el Estado debe remover los obstáculos que impidan su goce y ejercicio y establecer disposiciones de derecho interno que lo garanticen. Por ejemplo, “no se puede escuchar eficazmente a un niño cuando el entorno sea intimidatorio, hostil, insensible o inadecuado para su edad. Los procedimientos tienen que ser accesibles y apropiados para los niños. Debe prestarse especial atención al suministro y la transmisión de información adaptada a los niños, la prestación

11 Demostrativo de la falta de adaptación de la legislación interna al derecho internacional de los derechos humanos es que al menos en la provincia de La Pampa cuando un N/NyA es sometido a proceso administrativo no se le nombra un abogado/a defensor/a.

de apoyo adecuado para la defensa de los intereses propios, la debida capacitación del personal, el diseño de las salas de tribunal, la vestimenta de los jueces y abogados y la disponibilidad de pantallas de protección visual y salas de espera separadas” (OG-12/09, párr. 34).

Deben eliminarse los formalismos e incluso contar con diversos materiales de apoyo para la narrativa infantil. Como dice Alesi (2015) si es necesario convocar a una audiencia lo aconsejable es evitar plantearla como si se tratara de un interrogatorio sino que los operadores deben procurar que el niño o niña narre de forma natural y sin interrupciones aquellos hechos o circunstancias que sean de su interés para la adopción de la medida que lo afecte.

El efectivo ejercicio de los derechos de los N/NyA a ser oídos y a que sus opiniones sean tenidas en cuenta requiere, como mínimo, “desmantelar las barreras jurídicas, políticas, económicas, sociales y culturales que actualmente inhiben la oportunidad de que los niños sean escuchados” y exige además, un compromiso para destinar recursos (económicos y humanos) necesarios e impartir capacitación a todos los actores intervinientes (OG-12/09, párr. 135).

Esta situación requiere con urgencia la reformulación de prácticas de los operadores para que los organismos administrativos protectores y el servicio de justicia estén disponibles de manera efectiva y continua a todos los potenciales usuarios, en particular para N/NyA (Alesi, 2015). Como es evidente, todo esto supone un gran desafío para los poderes, por su magnitud, llevará tiempo y requerirá de ajustes y de nuevas prácticas.

Ahora bien, el derecho a ser oído, cuando se trata de procedimientos judiciales o administrativos, se complementa con otras garantías, como por ejemplo, la de contar con un abogado. Así, el art. 27 inc. c) de la ley nacional 26061 establece el derecho “a ser asistido por un letrado preferentemente especializado en niñez y adolescencia desde el inicio del procedimiento judicial o administrativo”, y remarca que “en caso de carecer de recursos económicos el Estado deberá asignarle de oficio un letrado que lo patrocine”. El decreto reglamentario 415/06 agrega que la figura del abogado (que representa los intereses personales e individuales del N/NyA y por lo tanto no viene a suplir el lugar del N/NyA ni a reemplazar su voluntad) no obsta la representación promiscua¹² que ejerce el Ministerio Público, en tanto el Defensor representa al Estado, el interés de la comunidad y lo que él percibe como lo mejor para el N/NyA (Famá, 2009; Robledo, 2013 y Romero, 2014). Esto significa, a nuestro criterio, que el abogado del niño es un derecho y una garantía para los N/NyA que debe hacerse efectiva en todos los casos, ello en tanto, tal como resume

12 La representación del Ministerio Público prevista por el CCyC puede ser complementaria o principal, ya no se la denomina intervención promiscua.

Fernández en relación a la postura de la Defensoría General de la Nación, “la ley 26061 no introdujo distinciones en punto a la facultad de actuar con patrocinio propio, por lo que todo niño puede hacerlo” (Fernández, 2015: 69).

El derecho de defensa es fundamental para el debido proceso. A pesar de ello podemos observar que “el cambio de paradigma ha tenido particular incidencia en las dimensiones legislativas. Sin embargo, los sistemas judiciales (...) continúan siendo escenarios hostiles para el ejercicio pleno de derechos por parte de [N/NyA]” (Robledo, 2013: 263). En este sentido, no debe olvidarse que el proceso judicial es un método de debate y “las reglas del debate, del diálogo, no solo dicen el orden de la palabra sino también el reparto, quién participa, quién habla y quién escucha, quién decide, quién revisa, quién controla, y quién tiene la última palabra. Esto define a nuestro proceso judicial, a nuestra Justicia como institución, a nuestra profesión, al modo de administrar justicia, pero también define a nuestra sociedad, a nuestro Estado de Derecho. Basta preguntarse si las razones expuestas en pos y en contra del abogado del niño, niña y adolescente resultan razonables, si encuentran legitimidad en la sociedad, qué normas éticas las sostienen” (Robledo, 2013: 278).

Si los N/NyA gozan de todos los derechos que les corresponden a las personas por el hecho de serlo y que les corresponden derechos adicionales (o un *plus* de protección) en virtud de encontrarse en etapa de desarrollo físico y emocional conforme lo prevé la Opinión Consultiva 21/14 sobre Derechos y Garantías de Niñas y Niños en el Contexto de la Migración y/o en Necesidad de Protección internacional, es evidente que también les corresponde el derecho a ser oído, participar como parte en el proceso judicial y tener un abogado, lo contrario supondría una violación al debido proceso¹³. Para que los N/NyA puedan recurrir a la figura del abogado del niño, así como a la posibilidad de participar en procesos administrativos y judiciales en carácter de parte y ser escuchado deben, como primera medida, conocer que esta figura existe. Lo mismo puede decirse respecto a la existencia y funcionamiento del *Tercer Protocolo*. Si los N/NyA no conocen estos procedimientos y los operadores no los informan es probable que el cambio social que plantea la incorporación de nuevas miradas en torno a sus derechos se demore aún más.

En definitiva, el reconocimiento de los N/NyA como sujetos de derecho conlleva una reformulación de las relaciones en las que estos participan en el plano social, familiar y también jurídico. Así, “...la transformación de las prácticas tiene su correlato en condiciones de posibilidad. El

13 Respecto de la violación a los derechos de los N/NyA en el acceso a la justicia en nuestro país puede verse, entre otras, el caso ‘Mendoza y otros vs. Argentina’ sentencia de 14 de mayo de 2013 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

desafío, entonces, es generar estas condiciones” (Fernández *et al*, 2010: 66) para que las reformas y avances legislativos puedan ser implementados y no queden, simplemente, en actos de buena voluntad.

La intervención judicial debe formar parte de un enfoque coordinado e integrado entre los diferentes sectores y debe tenerse en cuenta que en todas las actuaciones en las que participen N/NyA víctimas de violencia debe aplicarse el principio de celeridad (OG n° 13, párr. 54). En tal sentido, deberá atenderse al factor tiempo¹⁴ en los procedimientos.

La edad no puede ser un obstáculo para que los N/NyA participen plenamente en el proceso de justicia (art. 12 CDN, OG-12/13). Son varios los instrumentos internacionales de DDHH que recomiendan que se realice un trato diferenciado y con sensibilidad para con los N/NyA víctimas o testigos de violencia, abuso sexual y otros delitos. Estos instrumentos sugieren que:

- a) se limite al mínimo necesario la injerencia en la vida privada, que la investigación se desarrolle de manera expedita, que se usen salas especiales, que existan servicios interdisciplinarios de intervención, que sean informados sobre los procesos, sus razones y posibles consecuencias;
- b) que no sean interrogados por el presunto autor del delito y que los N/NyA no sean interrogados en más ocasiones que las necesarias para evitar la revictimización o un impacto traumático, además de limitar el número de interrogatorios y declaraciones del niño, entre otros medios recurriendo a grabaciones audiovisuales;
- c) hacer que el niño testifique en otra sala; excluir al público de la sala durante una parte del juicio o su totalidad;
- d) habilitar salas de espera separadas para los niños;
- e) limitar las repreguntas directas del presunto autor;
- f) prohibir la publicación o la divulgación de información que pueda revelar la identidad de una víctima o un testigo;
- g) adaptar el interrogatorio de manera que se eviten preguntas innecesarias, invasivas, repetitivas o comprometedoras;
- h) permitir pausas frecuentes durante la declaración o modificar la disposición de la sala para que resulte menos formal;
- i) utilizar los servicios de una persona que ayude al niño durante la declaración.

En todos los casos es fundamental recordar que todos los procesos en que un N/NyA participe y sea escuchado deben ser voluntarios,

¹⁴ Los requerimientos de las nuevas modificaciones introducidas que exigen, mínimamente, que se eviten demoras injustificadas y burocracias innecesarias que hagan que los N/NyA crezcan o, peor aún, se conviertan en adultos durante el proceso. Las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos Bulacio y Fornerón, ambos en contra de nuestro país, ejemplifican esta problemática.

trasparentes, informativos y respetuosos, deben desarrollarse en ambientes adaptados al niño y han de usar métodos idóneos para ellos (HRC¹⁵, 2015, párr. 66).

VI. Reflexiones finales

A pesar de que la violencia contra los N/NyA es un fenómeno generalizado, es evitable y su eliminación es una responsabilidad que compartimos todos (UNICEF, 2014: 6). Cabe resaltar que se trata de un problema socio jurídico en el que convergen distintos factores de discriminación que operan interseccionalmente. La violencia contra N/NyA es posible debido a la existencia de sistemas que no cuentan con políticas, mecanismos y normas judiciales adecuadas que permitan evitar la violencia, investigar y procesar a los culpables.

En cuanto a la implementación y diseño de los SPI no se trata de una idea o creación reciente sino que data de casi un siglo. Aun así los modelos de intervención y abordajes de las problemáticas de N/NyA previstos en la CDN son vistos como un nuevo paradigma y en ese sentido la historia y las prácticas institucionales demuestran las asincronías entre las agendas locales e internacionales de promoción y protección de derechos, las que no siempre coinciden en los tiempos, recursos e intereses.

A su vez, hemos analizado someramente el marco normativo del acceso a la justicia y sostenido que ésta es una herramienta y un derecho en sí mismo que sirve para hacer efectivos todos los demás derechos. En el caso de N/NyA habrán de atenderse a ciertas particularidades, tales como garantizar la existencia y accesibilidad de mecanismos de denuncia y de la administración de justicia; habilitar espacios físicos y capacitaciones a recursos humanos para poder desarrollar una escucha activa hacia los N/NyA; evitar intervenciones que revictimicen a estos sujetos y proporcionar un abogado especializado para su defensa técnica, entre las más importantes.

En definitiva, “como todas las definiciones, también las legales *seleccionan* una cierta parte o aspecto de la realidad, puede decirse también que *reconocen* la existencia de cierta realidad, lo que siempre significa también que *desconocen* la de otras partes de esta misma realidad” (Krotz, 2002: 32). Por ello, las definiciones dadas y los derechos otorgados a los N/NyA son indudablemente históricos y se enmarcan en los contextos nacional y local actuales y en las coyunturas internacionales. Es pues en la intersección de estos contextos complejos que se seleccionan, reconocen o desconocen derechos, y en ese juego problemático entran también el CCyC y el Tercer protocolo referido a comunicaciones.

15 Refiere a Consejo de Derechos Humanos (por su sigla en inglés).

La incorporación de los N/NyA en carácter de parte en los procesos judiciales y la garantía de que tengan un abogado que represente sus intereses, sumado a la posibilidad de que accedan directamente a la jurisdicción internacional interpela las estructuras actuales de la administración de justicia en nuestro país (y en el mundo) y al propio discurso del derecho. Los jueces y demás auxiliares de la justicia deberán compartir y articular su poder con nuevos actores que demandan un tratamiento diferenciado: ya no es posible brindar las respuestas automatizadas, mantener discursos inentendibles ni sostener estructuras jerárquicas.

La entrada en escena de los N/NyA exige flexibilidad y creatividad, algo que no es común en las burocracias estatales caracterizadas por el automatismo de no pensar y menos aún cuestionar (Martínez, 2007 y Sarrabayrouse Oliveira, 2011). Ya no hay lugar para expedientes eternos, llenos de tecnicismos, ajenos al sentido común e inentendibles para los protagonistas y artífices de las políticas públicas: los N/NyA. Teniendo en cuenta que la niñez es un estado provisorio, una etapa para la adultez, el factor tiempo de los procedimientos también debe ser revisado. El tiempo como lo señala Tiscornia (2008) ha sido apropiado por los jueces y se atribuye de manera desigual en el proceso judicial, parece estar establecido para las partes pero no para los que administran la justicia. Esto afecta especialmente a los N/NyA.

La justicia (y su aparato funcional, las burocracias) deberá pues cambiar los modos y las formas de trabajo ante la irrupción de los N/NyA. Como rescata Sarrabayrouse Oliveira (del discurso de un ex camarista del fuero penal) “la justicia no se siente tradicionalmente como servidora de la sociedad sino un ente jerárquico que está por encima de la sociedad, que es abstracto, que está más allá del bien y del mal y que tiene una función tan noble y tan metafísica, que cualquier privilegio que se consiga es poco para pagar la maravilla de pertenecer al Olimpo de la judicatura” (2011:86). Es hora de transformar el acceso a la justicia de los N/NyA y atender los desafíos que la tríada N/NyA-CCyC-Jurisdicción internacional suponen.

Bibliografía

- Alesi, M. (2015). Principios rectores del debido proceso de infancia. Garantías mínimas de procedimiento administrativo y judicial. En Fernández, S. (coord.), *Tratado de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, tomo III*, capítulo 2. Buenos Aires: La Ley.
- Beloff, M. (1999). Modelo de la protección integral de los derechos del niño y de la situación irregular: un modelo para armar y otro para desarmar. En *Justicia y Derechos del Niño*, Fondo de las Naciones

- Unidas para la Infancia, Oficina de Área para Argentina, Chile y Uruguay, Noviembre, Santiago de Chile, 1999, N° 1.
- Child Rights Connect. (2012). Instrumento de Apoyo: Campaña para la ratificación del Tercer Protocolo Facultativo a la CDN relativo a un procedimiento de comunicaciones, Recuperado de http://www.childrightsconnect.org/wp-content/uploads/2013/10/Advocacy_toolkit_May-2012-short-version-SP.pdf. Consulta el 21/06/16.
- Cillero Bruñol, M. (1999). El interés superior del niño en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. En *Justicia y Derechos del Niño* N° 1, Santiago de Chile: UNICEF, p. 45-62.
- Comité de los Derechos del Niño. (2009). Observación General N° 12 (OG-12/09) sobre el derecho del niño a ser escuchado.
- Comité de los Derechos del Niño. (2013). Observación General n° 14 (OG-14/13) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1).
- Comité de los Derechos del Niño. (2013). Observación General n°13, sobre el Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia.
- Consejo de Derechos Humanos (HRC). (2015). Informe de la Relatora Especial Gabriela Knaul sobre la independencia de los magistrados y abogados, A/HRC/29/26.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2003). Caso Bulacio Vs. Argentina. Sentencia de 18 de septiembre de 2003. (Fondo, Reparaciones y Costas).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2012). Caso AtalaRiffo y Niñas vs. Chile Sentencia de 24 de febrero de 2012 (Fondo, Reparaciones y Costas).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2012). Caso Fornerón e hija vs. Argentina. Sentencia de 27 de abril de 2012 (Fondo, Reparaciones y Costas).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2013). Caso Mendoza y otros vs. Argentina. Sentencia del 14 de mayo de 2013. (Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2014). Opinión Consultiva OC-21/14. Derechos y Garantías de Niñas y Niños en el Contexto de la Migración y/o en Necesidad de Protección Internacional. Resolución de 19 de agosto de 2014.
- Diálogos del Sipi (2014). Conversación con Cecilia Anicama, Especialista de Programas de la Oficina de la Representante Especial de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños. En *Violencia contra los niños en el ámbito de la familia: la persistente visión de la infancia como objeto de control*. Julio 2014. Recuperado de http://www.sipi.siteal.org/sites/default/files/sipi_publicacion/sipi_dialogo_anicama_violencia_ninos_familia_v3.pdf Consulta el 30/08/14.

- Famá, M. (2009). *Alcances de la participación de los niños y adolescentes en los procesos de familia*, La Ley, cita online: SJA 1/7/2009.
- Fernández, S. (2015). Capítulo 2 – Capacidad - Comentarios de Silvia E. Fernández. En Herrera, M., Caramelo, G. y Picasso, S. (dirs.), *Código Civil y Comercial de la Nación Comentado. Título Preliminar y Libro Primero*, artículos 1 a 400, Buenos Aires: Infojus.
- Fernández, S. et al. (2010). “Los derechos de los niños/as y adolescentes y las políticas públicas”, en *Revista Cátedra Paralela*, N° 7, pp. 57-66, Rosario, Recuperado de http://www.catedraparalela.com.ar/revistas/cp_7/cp7_06_fernandez_lagiu_martinet_ripoll.pdf Consulta el 2/2/16.
- Fundamentos del Anteproyecto de Código Civil y Comercial de la Nación. Recuperado de <http://www.nuevocodigocivil.com/wp-content/uploads/2015/02/5-Fundamentos-del-Proyecto.pdf> Consulta el 26/6/16.
- Instituto Interamericano del Niño (IIN). (2002). *La Planificación de Políticas de Infancia en América Latina. Hacia un Sistema de Protección Integral y una Perspectiva de Derechos*. Montevideo, agosto de 2002.
- Krotz, E. (2002). Sociedades, conflictos, cultura y derecho desde una perspectiva antropológica. En Krotz, E. (ed.), *Antropología jurídica: perspectivas socioculturales en el estudio del derecho*, España: Anthropos y UNAM, pp. 13-49.
- Martínez, J. (2007). La guerra de las fotocopias. Escritura y poder en las prácticas judiciales. En Palacio, J. & Candiotti, M. (eds.), *Justicia y sociedad en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo, pp. 203-218.
- Morlachetti, A. (2013). *Sistemas nacionales de protección integral de la infancia: fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile: CEPAL-UNICEF.
- ONU (2006). *Informe mundial sobre la violencia contra los niños y niñas*. Llevado a cabo por Paulo Sérgio Pinheiro, Experto Independiente para el Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños.
- Pérez, A. (2014). Cambios normativos en materia de niñez y adolescencia en la Provincia de La Pampa. Retomando la voz de los operadores. En *Derecho y Ciencias Sociales*. Octubre, N°11. UNLP: Instituto de Cultura Jurídica y Maestría en Sociología Jurídica. págs. 93-111. Recuperado de <http://revistas.unlp.edu.ar/dcs/article/view/1155>. Consulta 26/06/16.
- Procuración General de la Nación (1996). *M., A. y otros s/ abuso deshonesto* (Recurso de Hecho), causa N° 42.394/96, punto 3.
- Robledo, D. (2013). Abogados/as de los niños, niñas y adolescentes: reflexiones desde el derecho procesal. En *Revista de la Facultad*, vol. IV, n° 1, nueva serie II, pp. 259-283.

- Romero, C. (2014). Aportes de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a la consolidación de la figura del abogado del niño. En Herrera, M., Kemelmajer de Carlucci, A. & Lloveras, N. (dirs.). *Máximos precedentes en derecho de familia*. Buenos Aires: La Ley, t. III, pp. 399-456.
- Rosales, S. (2011). Hacia un procedimiento de comunicaciones mediante un protocolo de la Convención sobre los Derechos del Niño. En *Diálogo entre la Iniciativa Niñ@Sur y los sistemas universal e interamericano de protección de derechos humanos*, Buenos Aires: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, Secretaría de Derechos Humanos.
- Sarrabayrouse Oliveira, M. (2011). Estrategias jurídicas y procesos políticos en el activismo de los derechos humanos: El caso de la Morgue Judicial. En *Lex Humana*, vol. 3, n° 1, Revista da Faculdade de Direito, Universidade Católica de Petrópolis/Rj (UCP), Brasil.
- Tiscornia, S. (2008). *Activismo de los derechos humanos y burocracias estatales. El caso Walter Bulacio*. Buenos Aires: CELS/ Editores del Puerto, Colección Revés Antropología y Derechos Humanos.
- UNICEF, (2008). *Estrategia de Protección de la Infancia del UNICEF*, E/ICEF/2008/5/Rev.1, 20 de Mayo de 2008.
- UNICEF, (2014). *Ocultos a plena luz. Un análisis estadístico de la violencia contra los niños* (resumen ejecutivo) Recuperado de: http://www.unicef.org/ecuador/ocultos_a_plena_luz.pdf Consulta el 23/6/16.

Anexo

Legislación nacional de derechos de las mujeres

- Constitución de la Nación Argentina (1995), 4° ed., Buenos Aires: Editorial Astrea.
- Ley 23179 por la que se aprueba la Convención sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1985).
- Ley 24012 modificación al Código Electoral Nacional. Agrega el cupo femenino para la participación política en órganos colegiados representativos de carácter nacional (1991).
- Ley 24417 de Violencia Familiar (1995).
- Ley 24632 por la que se aprueba la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer conocida como la Convención de Belem do Pará (1996).
- Ley 24785 por la que se instituye el Día Nacional de los Derechos Políticos de las Mujeres (1997).
- Ley 24828 modificación al Sistema Integrado de jubilaciones y Pensiones. Posibilita el acceso de las amas de casa a las prestaciones de la seguridad social (1997).
- Ley 25013 modificación de la Ley de Contrato de Trabajo. Incorporación de la figura del despido agravado por condiciones de raza, sexo o religión (1998).
- Ley 25087 modificación del Código Penal. Cambia el título “Delitos contra la honestidad” por “Delitos contra la integridad sexual” (1999).
- Ley 25239 de Reforma Tributaria. Instituye el Régimen Especial de Seguridad Social para el Empleo Doméstico (1999).
- Ley 25250 Reforma Laboral. Implementación estímulos al empleo estable de mujeres (2000).
- Ley 25273 de creación del sistema de inasistencias justificadas por razones de gravidez (2000).
- Ley 25543 Salud Pública. Implementación de test de diagnóstico del virus de inmunodeficiencia humana (2002).
- Ley 25584 de reforma a la ley de Educación Pública. Prohibición en establecimientos de enseñanza pública de acciones que impidan el inicio o continuidad del ciclo escolar de alumnas embarazadas o madres en período de lactancia toda mujer embarazada y modificatoria 25808 (2002).

- Ley 25673 sobre creación del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable (2002).
- Ley 25674 modifica la ley de Asociaciones Sindicales. Implementa el cupo femenino sindical (2002).
- Ley 25781 de reforma al Código Civil. Modifica el régimen patrimonial del matrimonio, administración y disposición conjunta de los bienes de origen dudoso (2003).
- Ley 25929 sobre Salud Pública. Regula los derechos de madres, padres e hijos durante el proceso de nacimiento (2004).
- Ley 26061 de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes (2005).
- Ley 26130 regula el Régimen de Intervenciones de Contracepción Quirúrgica y los derechos a las prácticas de ligadura de trompas y vasectomía (2006).
- Ley 26150 Programa Nacional de Educación Sexual Integral (2006).
- Ley 26171 implementando el Protocolo Facultativo de la Convención sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptado por la Asamblea General de la organización de las Naciones Unidas adoptado en 1999 (2006).
- Ley nacional 26206 de Educación Nacional (2006).
- Ley 26364 de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas (2008).
- Ley 26485 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales (2009).
- Ley 26522 de servicios de comunicación audiovisuales (2009).
- Ley 26618 reforma el Código Civil. Modificación al régimen legal matrimonio habilitando a personas del mismo sexo a contraer nupcias (2010).
- Ley 26738 de modificación al código penal. Instancia por la víctima de la acción penal (2012).
- Ley 26743 de identidad de género (2012)
- Ley 26791 modificación al Código Penal. Incorporación de agravantes al art. 80 sobre delitos contra las personas (2012).
- Ley 26842 modificación a la ley 26364 sobre el delito de trata de personas (2012).
- Ley 27994 Código Civil y Comercial de la Nación (2015)

Legislación de la provincia de La Pampa sobre derechos de las mujeres

- Constitución de la Provincia de La Pampa (1994).
- Ley 643 de Empleo Público

Ley 1081 de creación del Servicio Especial para la Erradicación de la Violencia Familiar (1988).

Ley 1327 de creación del Servicio de Atención a la Víctima (1991).

Ley 1333 de creación del Servicio de Ayuda al Niño Maltratado (1991).

Ley 1363 de creación del Programa Provincial de Procreación Responsable (1991).

Decreto Nº 159/92 del 3 de Febrero de 1992 de creación del Consejo de la Mujer de la Provincia de La Pampa

Ley 1462 Régimen de Inasistencias para Estudiantes Embarazadas (1993).

Ley 1593 de reforma a la Ley Electoral. Implementa el cupo femenino (1994).

Decreto Nº 009/95, se aprueba la reestructuración funcional del Poder Ejecutivo establecida por Ley de Presupuestos Nº 1607/95 y Ley de Ministerios Nº 1666/95 el Consejo Provincial de la mujer pasa a ser un organismo bajo la órbita del Poder Ejecutivo.

Ley 1918 de Violencia doméstica y Escolar (2000)

Ley 2079 de Salud Pública. Implementa prácticas quirúrgicas sobre salud reproductiva (2003).

Ley 2201 de creación del Registro de Deudores Alimentarios Morosos (2005).

Ley 2260 modificatoria de la ley 1666 Orgánica de Ministerios por la que se crea la Secretaría de Derechos Humanos (2006).

Ley 2394 de aprobación del protocolo para la atención de abortos no punibles, vetada por decreto 155/07 (2007).

Ley 2511 de Educación provincial (2009)

Ley 2547 de creación del registro de antecedentes de condenados por delitos contra la integridad sexual dentro de la jurisdicción del Poder Judicial, cuya autoridad de aplicación es el Procurador General según art 96 inc 28 de la ley 2574 Orgánica del Poder Judicial (2009).

Ley 2550 de adhesión a la ley 26485 (2009).

Ley 2574 Orgánica del Poder Judicial. Creación de la Oficina de la Víctima en la ley Orgánica de Tribunales

Ley 2665 modificatoria del Código Procesal Penal de La Pampa por el que el Consejo de la Mujer puede presentarse como querellante.

Decreto 279/12 de implementación de protocolo de atención sanitaria de abortos no punibles y Resolución Ministerial nº 656/12

Decreto 155/07) veto a la ley de protocolo para la atención de abortos no punibles.

Decreto 279/12 y Resolución Ministerial 656/12. Protocolo de Procedimientos para la atención de pacientes que solicitan prácticas de aborto no punible.

Principales documentos de organismos internacionales y regionales y de la sociedad civil sobre Derechos Humanos de las Mujeres

- Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM): Posición sobre la Discusión General del Comité CEDAW sobre el derecho de las mujeres y las niñas a la educación.
- Cumbre Judicial Iberoamericana. Reglas de Brasilia sobre acceso a la Justicia de las personas en condición de vulnerabilidad.
- Naciones Unidas. (1995) Declaración y Plataforma de Acción de Beijing de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer.
- Naciones Unidas. (1994). Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, disponible en https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/icpd_spa.pdf recuperado el 20 de junio de 2016.
- Naciones Unidas. (2014). UNESCO, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO Santiago) Educación Integral de la Sexualidad: Conceptos, Enfoques y Competencias.
- Naciones Unidas. (1979). Convención sobre la Eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer (CEDAW).
- Naciones Unidas. (1997) Recomendación General 23, adoptada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 16º período de sesiones, Doc. A/52/38.
- Naciones Unidas. (2004). Recomendación General 25, adoptada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, referente a medidas especiales de carácter temporal.
- Naciones Unidas. (2000). Observación General 28, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 3 - La igualdad de derechos entre hombres y mujeres, 68º período de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 207
- Naciones Unidas (2010). Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 46º período de sesiones, 12 a 30 de julio de 2010, *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer CEDAW/C/ARG/CO/6*.
- Naciones Unidas. (2015). Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Recomendación General 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia (CEDAW/C/GC/33).
- Organización de Estados Americanos, OEA (1994). Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. Belém do Pará.

- Organización de Estados Americanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 65 del 28 diciembre 2011 Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual: la educación y la salud.
- Organización de Estados Americanos. OEA. (2007). Informe 'Acceso a la Justicia para las Mujeres víctimas de violencias en las Américas' (OEA/Ser.L/V/II.Doc. 68, 2007)
- Organización de Estados Americanos. OEA. (2014) Mecanismo de seguimiento de la Convención Belém do Pará (MESECVI). Informe de la Implementación de las Recomendaciones-Segunda Ronda-Argentina, OEA/Ser.L/II.7.10 MESECVI/I-CE/doc.29/14.
- Organización de Estados Americanos. OEA. (2015). Acceso a la información, violencia contra las mujeres y la administración de justicia en las Américas/Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (OAS. Documentos oficiales; OEA/Ser.L)
- Organización de Estados Americanos. OEA (2012). Segundo Informe Hemisférico sobre la Implementación de la Convención de Belém do Pará (MESECVI).
- Organización de Estados Americanos. OEA (2008). Declaración sobre el Femicidio OEA/Ser.L/II.7.10 MESECVI/CEVI/DEC. 1/08.
- Organización de Estados Americanos. OEA. (2015). Guía práctica para el sistema de indicadores de progreso para la medición de la implementación de la Convención de Belém do Pará (Preparado por el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI), Comisión Interamericana de Mujeres, OEA/Ser.L/II.6.15) a cargo de Laura Pautassi y Natalia Gherardi.
- Organización de Estados Americanos. (OEA). (2014). MESECVI, Mecanismo de seguimiento de la Convención de Belém do Pará, Ser.L/II.7.10 MESECVI/I-CE/doc.29/14, Informe de implementación de las recomendaciones segunda ronda para Argentina.

Sobre el autor y las autoras

DANIELA ZAIKOSKI BISCAY: Abogada (UNLP). Especialista en Derecho Público (UNC) y Magister en Sociología Jurídica (UNLP). Doctoranda en Ciencias Jurídicas (UNLP). Docente de Sociología Jurídica e Introducción a la Sociología (FCEyJ -UNLPam).

BETSABÉ POLICASTRO: Socióloga (UBA). Especialista en Gestión de Políticas Sociales (UNLPam) y Magister en Estudios Sociales y Culturales (UNLPam). Docente de Sociología, Sociología jurídica y Metodológica de la investigación (FCH y FCEyJ -UNLPam).

CESAR RICARDO ANDREU: Lic. en Economía (UBA). Especialista en Economía Política de la Argentina. Problemas y etapas de su desarrollo socioeconómico (FLACSO). Docente de Economía Política (UNLP y FCEyJ - UNLPam).

EMILIA DI LISCIA: Estudiante avanzada de Lic. en Comunicación Social (UNLPam). Alumna adscripta de la materia Cultura y Comunicación en 2015 y tutora de Gráfica I en 2016. Integrante de la Red Par (periodistas de Argentina en red por una comunicación no sexista).

CLAUDIA MACHADO: Abogada (UNLPam). Graduada integrante del Programa de formación docente en Sociología Jurídica. Docente de Introducción a la Sociología (FCEyJ – UNLPam) Directora de Legislación - Asesoría Letrada de Gobierno La Pampa.

CECILIA MILANESE: Abogada (UNLPam). Se desempeña en el Ministerio Público de General Pico.

ALEJANDRA ÉRICA MONTAÑA: Dra. en Trabajo Social (UMSo). Docente de Metodología de la Investigación (FCH - UNLPam).

MARCELA FERNÁNDEZ ZORRILLA: Abogada (UNLPam). Cursa la Especialización en Educación Superior (UNLPam). Ayudante de Primera en Economía Política de la carrera de Abogacía (UNLPam). Directora de los Consultorios Gratuitos de Atención Jurídica (FCEyJ – UNLPam).

AGUSTINA PÉREZ: Abogada con orientación en Derecho Internacional Público (UBA). Alumna de la Maestría en Derecho Internacional de los Derechos Humanos (UBA). Pasante en la Comisión Interamericana de DD HH y consultora de UNICEF.

CARINA SANTOS BONO: Abogada (UNLPam). Cursa la Especialización en DDHH y Especialización y Maestría en Educación Superior (UNLPam). Co- Directora de Consultorios Gratuitos de Atención Jurídica (FCEyJ – UNLPam).

ANABEL SURIN: Abogada (UNLPam). Cursa la Maestría en Género, Política y Sociedad (FLACSO). Se desempeña en la Fiscalía de Violencia Familiar y de Género.



UNLPam

Universidad Nacional de La Pampa

Se terminaron de imprimir 1000 ejemplares en la Imprenta de la Universidad Nacional de La Pampa, dependiente de la Secretaría de Cultura y Extensión Universitaria.

Santa Rosa, La Pampa, marzo de 2017

La implementación de la ley nacional 26485 de 'Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales' en La Pampa es el tema de estudio y análisis de este libro. Desde distintas miradas y abordajes conceptuales, esta compilación indaga sobre los diseños, la implementación, ejecución y el monitoreo de políticas públicas con perspectiva de género en distintos organismos y poderes del Estado provincial.

En consideración de las premisas de igualdad y no discriminación, la preocupación central que constituye el hilo conductor de los capítulos es el problema del acceso a la justicia. El estudio de carácter empírico emprendido con motivo de esta investigación muestra que, a pesar de algunos avances, la implementación de la ley 26485 y el ejercicio cotidiano de los derechos representan un desafío y son una deuda pendiente para las mujeres y N/NyA de nuestra provincia.



UNLPam
Universidad Nacional de La Pampa



REUN
RED DE EDITORIALES
DE UNIVERSIDADES
NACIONALES

ISBN 978-950-863-289-0



9 789508 632890