

*Cuadernos
de
CLASPO- Argentina*

**Violencia familiar
en la Ciudad de Buenos Aires:
Un estudio sobre la dinámica de relación entre
organizaciones no gubernamentales,
poder judicial y otros servicios estatales
frente a las denuncias judiciales**

MABEL LÓPEZ OLIVA

5

MARZO 2006

Los *Cuadernos de Claspo-Argentina* tienen como objetivo difundir los resultados de las investigaciones que se han llevado a cabo en el marco del Grupo de Trabajo sobre Políticas Sociales y Desarrollo Comunitario Auto-sustentable en Perspectiva Comparada.

Indice

I. Introducción	3
II. Marco teórico	4
III. Objetivos y estrategia metodológica	7
IV. Violencia familiar: La ley 24.417, los actores y la dinámica de desarrollo	9
V. La violencia familiar en la agenda pública: actores, construcción del problema y agenda de gobierno	21
VI. Las dinámicas de relación entre los juzgados de familia, otras instancias públicas y las ONG	32
VII. Consideraciones finales	46
Bibliografía	50
Anexo	52

© CLASPO-Argentina, Buenos Aires, 2006.

Grupo interinstitucional de trabajo entre el Instituto de Desarrollo Económico y Social, la Universidad Nacional de General Sarmiento y la Universidad de San Andrés, mediante un convenio con el Center for Latin American Social Policy (CLASPO), University of Texas at Austin. La edición de los *Cuadernos de CLASPO-Argentina* cuenta con el apoyo de la Fundación Ford.

Equipo Coordinador: Carlos Acuña (UdeSA), Elizabeth Jelin (IDES) y Gabriel Kessler (UNGS).

Para la reproducción del material deberá citarse la fuente.

Violencia familiar en la Ciudad de Buenos Aires: Un estudio sobre la dinámica de relación entre organizaciones no gubernamentales, poder judicial y otros servicios estatales frente a las denuncias judiciales¹

MABEL LÓPEZ OLIVA²

I. Introducción

Este trabajo se propone dar cuenta de las modalidades de relación del poder judicial –más específicamente los juzgados de familia– en la ciudad de Buenos Aires, con otras instancias públicas y organizaciones no gubernamentales. Para ello acotamos el trabajo exploratorio de las denuncias de violencia familiar realizadas ante los Juzgados Nacionales en lo Civil con competencia en familia, con la intención de analizar la intervención de los diferentes actores sociales en el proceso judicial, así como su grado de articulación.

En otro orden, consideramos significativo realizar un somero análisis del proceso que culminó con la sanción de la Ley de violencia familiar, así como analizar el grado de relación entre las organizaciones no gubernamentales, las instancias de gobiernos y los juzgados.

A partir de los años 80 en la Argentina –iniciada la transición democrática–, la violencia familiar comenzó a perfilarse como un problema que afecta los derechos fundamentales de las mujeres. Hacia mediados de la década se la incorporó como un tema de Agenda Pública.

El retorno a la vida democrática fue el espacio que permitió el debate y legitimó la categorización del problema de la violencia familiar como un asunto de derechos humanos. La

¹ Quisiera agradecer especialmente a Haydee Birgin por todo el tiempo y apoyo brindado para la realización de este informe final.

² Abogada, Universidad de Buenos Aires. Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales, Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: <lulopez21@hotmail.com>.

asunción del tema por el gobierno democrático, la participación de las ONG y del movimiento feminista y el aporte de los grupos de especialistas y académicos fortalecieron los programas de prevención y atención tanto del sector público como de las organizaciones sociales de mujeres.

La ratificación la Convención sobre la Eliminación de Toda Forma de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la democratización de la legislación de familia (patria potestad, filiación, reforma de la ley de matrimonio civil) contribuyeron a colocar la violencia como un tema de política pública, al declarar la igualdad entre mujeres y varones.

La reforma de la Constitución de 1994 hizo que todas y cada una de las normas de derechos humanos fueran de aplicación directa y automática al incorporar los tratados de derechos humanos, entre otros, la CEDAW.

La ratificación en 1996 de la Convención Interamericana sobre Sanción, Prevención y Erradicación de la Violencia contra la Mujer (Convención Belém Do Para³), reafirma el compromiso del gobierno con el tema. Hoy se discute en el ámbito de la Organización de los Estados Americanos (OEA) un protocolo de seguimiento del cumplimiento de los compromisos asumidos con la ratificación de la Convención, que cuenta con el apoyo del gobierno argentino.

A diez años de la aprobación de la Convención Belén Do Para y de la sanción de la Ley de Violencia Familiar, nos parece oportuno, por un lado, explorar la dinámica de relación y la construcción de sentidos de los distintos actores que participan en el proceso que se pone en marcha ante la denuncia de violencia familiar; por otro lado, dar una mirada retrospectiva sobre el proceso que colocó a la violencia familiar como un tema de política pública y dio espacio para la sanción de una legislación que posibilita la denuncia en el ámbito de los tribunales de familia y no sólo en el ámbito penal.

II. Marco teórico

Consideramos que la política excede el contexto de la simple decisión gubernamental. Entendemos que en la elaboración de las políticas se incorporan muchos y diversos sentidos de actores heterogéneos que participan mediante distintas dinámicas de interacción en la definición de los problemas públicos, y que, en definitiva, condicionan la decisión sobre qué políticas se ponen en marcha, cómo se ponen en marcha y por qué.

Coincidimos con Aguilar Villanueva (2000) en que *“Una política es en un doble sentido un curso de acción: es el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción*

³ Aprobada mediante la ley 24.632.

efectivamente seguido. No sólo lo que el gobierno dice y quiere hacer. También lo que realmente hace y logra, por sí mismo o en interacción con actores políticos y sociales, más allá de sus intenciones". Desde este enfoque los éxitos y fracasos de las políticas se deben imputar a la complejidad de la acción conjunta. Esta complejidad se debe a la existencia de gran cantidad de actores en el momento de la implementación que pueden obstaculizar la ejecución de las acciones (Buriyovich y Pautassi, 2001). Esto ocurre en la propia definición del problema de la violencia, en su incorporación a la Agenda Pública y de gobierno y en las políticas del gobierno.

Partimos de la noción que ve los problemas públicos como construcciones sociales, por ello deviene sustancial su inclusión en la agenda de gobierno y la forma en que se los define. Se trata de conocer cómo determinados problemas logran difundirse, hacerse visibles, ser percibidos y resignificados por los distintos actores atrapados en su atención. De ahí, la importancia de saber cómo determinadas necesidades se convierten en asuntos públicos, se incorporan en la agenda de gobierno y obtienen una decisión política. Para ello, es necesario conocer qué actores convergen en este proceso, qué construcciones de sentidos interactúan y qué dinámica de relaciones se van tejiendo y definen el problema, la política pública y su siguiente implementación. Aguilar Villanueva (2000) sostiene que *"La decisión es básicamente el resultado de la confluencia no casual pero tampoco enteramente previsible y controlable de cuatro corrientes, cada una de las cuales tiene diversa lógica y dinámica: los problemas, las soluciones, los actores participantes y las oportunidades de elección"*.

Siguiendo a Oszlak y O'Donnell, consideramos necesario acercarnos al período previo al nacimiento del problema, para analizar quiénes lo reconocieron, cómo y qué motivaciones estaban en juego y así enriquecer el conocimiento sobre las interacciones posteriores. Nos proponemos dar cuenta del contexto en el cual el tema de la violencia toma relevancia pública.

Las distintas formas de participación de las ONG en las políticas públicas generan diferentes formas de relación con el Estado. Estas instancias han provocado nuevos interrogantes y cuestionamientos en torno al papel que cumplen la ONG en las distintas etapas de las políticas públicas, sus relaciones con los organismos de gobierno y sus estrategias políticas etc. Frente a este nuevo entramado de relaciones se han construido conceptos y premisas analíticas que posibilitan su descripción y análisis.

En el tratamiento judicial de la violencia familiar intervienen distintos actores con diferentes grados de participación: operadores judiciales, profesionales de la salud, organismos públicos, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de mujeres y defensorías de niños. En este escenario se han ido tejiendo nuevas formas de relación. Como ya lo señalamos nuestro objetivo es analizar las formas en que los actores se interrelacionan y participan antes, durante y con posterioridad a las denuncias judiciales de violencia familiar. Para este análisis tomamos algunas herramientas teóricas que han sido desarrolladas previamente.

Tipologías de interrelación Estado-organizaciones sociales

Se han ofrecido distintas tipologías y clasificaciones acerca de los tipos de relación entre la ONG y el Estado, aplicables a nuestra investigación. Así, Villar y González Bombal (2002) explican que según la convergencia o divergencia entre las metas y medios se pueden considerar distintas posibilidades de relación: de cooperación, de complementación, de cooptación o de confrontación.

Este tipo de relaciones puede darse en distintos momentos de la elaboración de la política pública y explicarse por distintos motivos que importan el análisis del contexto político, de las capacidades y legitimidades y de las estrategias de las propias ONG para moverse en los campos del debate y la influencia.

En otros términos, Thompson (1995) nos acerca una tipología de interrelación del Estado con la ONG, en la generación e implementación de políticas públicas, que pone énfasis en las estrategias desplegadas por el sector estatal. Así ofrece la siguiente gama de posibilidades:

- a) El Estado convoca a técnicos y académicos de las ONG a la función pública, como una forma de reconocimiento al sector.
- b) El Estado invita a organizaciones de la sociedad civil a formar parte de organismos y comisiones estatales vinculadas a temáticas específicas.
- c) En respuestas a demandas de las ONG el Estado crea estructuras en su esfera para que se ocupen de determinados temas.

También se han dado cuenta de los problemas que genera esta nueva faceta de interrelación ONG-Estado en el campo de las políticas públicas.

En este sentido, Thompson realiza un diagnóstico del rol de las organizaciones no gubernamentales en las políticas sociales en la Argentina. Al respecto, encuentra numerosas instancias en donde convergen las ONG con el Estado en el diseño, ejecución y evaluación de programas sociales, al tiempo que identifica los factores que ponen en tensión y debilitan dicha convergencia: la desconfianza de las ONG frente al Estado por miedo a ser cooptadas debido a la falta de credibilidad de la sociedad civil, en virtud del clientelismo que tradicionalmente lo acompañó y la desvalorización mutua.

Por su parte, Villar y González Bombal (2002) analizan las dimensiones donde pueden generarse los aportes de las ONG en el proceso de incidencia en las políticas públicas. La dimensión más abarcadora es aquella que opera en el contexto de la sociedad civil y la ciudadanía, provocando un mayor espacio efectivo de mejora en las condiciones de vida de los individuos y de ampliación y acceso a los derechos.

Por último, Navarro (1998) ofrece una mirada de las relaciones del Estado con la Sociedad Civil, a partir de la discusión de los principales aspectos de las ONG como prestadoras de servicios sociales.

Por una parte, el autor señala los aspectos positivos del ingreso de las ONG en el proceso de ejecución de políticas sociales, como un potencial constructivo considerable. Subraya la posibilidad de incorporar la voz de los excluidos como representantes políticos de éstos y generar canales de mayor participación; la configuración de un trato integral de los usuarios y la posibilidad de incorporar eficiencia en la política social, menor paternalismo, mejor calidad de servicio y mayor equidad.

Por otra parte, llama la atención sobre los riesgos latentes que podrían alterar las relaciones Estado-Sociedad Civil y con ello, la dinámica de colaboración en la implementación de políticas públicas. En este sentido menciona la pérdida de autenticidad inicial de las ONG para convertirse en grupos de presión al Estado en busca de concesiones más beneficiosas; la posible pérdida de la misión de las ONG en virtud de intensas relaciones de colaboración con el Estado y la aparición de irregularidades que habiliten la desconfianza en la relación.

Todos estas tipologías y conceptos analíticos atraviesan nuestro análisis de las relaciones entre el Poder Judicial, las ONG y otros organismos estatales en la dinámica de trabajo, frente a las denuncias judiciales de violencia familiar en la ciudad de Buenos Aires.

III. Objetivos y estrategia metodológica

El objetivo general de la investigación fue definido en los siguientes términos: *indagar las formas de **relación** entre el poder judicial, otros servicios estatales y las organizaciones no gubernamentales dirigidos a paliar las situaciones de violencia familiar denunciadas en la ciudad Autónoma de Buenos Aires.*

La investigación fue organizada en torno a los siguientes objetivos específicos:

- Explorar el proceso, actores y sentidos que definieron la violencia familiar como problema público.
- Analizar los antecedentes (actores, intereses, interacciones) de la construcción del escenario legal en materia de violencia familiar.
- Indagar las formas de participación de la ONG y de organismos estatales que trabajan en el tema en el proceso judicial de violencia familiar y viceversa.
- Indagar qué actores no participan en este entramado de relaciones Sociedad Civil/ Estado.

- Explorar cómo el poder judicial, otros organismos estatales y las ONG construyen el problema de la violencia familiar.

En relación con la estrategia metodológica aplicada podemos referir que se trata de una investigación de tipo exploratorio, con un diseño cualitativo. Se toma en cuenta la percepción de los actores indagados.

Para el desarrollo de la tarea se confeccionó una muestra. Se realizaron 5 entrevistas semiestructuradas a jueces de familia de la ciudad de Buenos Aires, con competencia en violencia familiar; 1 entrevista a la asistente social de uno de los juzgados, encargada de la atención de las denuncias de violencia familiar; 13 entrevistas a directivos de organizaciones no gubernamentales; 2 entrevistas a miembros de equipos de violencia familiar de hospitales públicos y 1 entrevista a la Coordinadora General del Servicio Público de Prevención y Asistencia Integral a la Violencia familiar de la Dirección General de la Mujer de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Para profundizar nuestro estudio se relevaron y estudiaron 20 expedientes judiciales sobre denuncias de violencia familiar. Asimismo, se analizaron fuentes secundarias: investigaciones con base en el estudio de expedientes judiciales, otras investigaciones⁴, bibliografía específica, antecedentes parlamentarios⁵, informes y folletería de ONG.

La selección de los juzgados fue azarosa. Se solicitaron 7 entrevistas, de las cuales 5 fueron concedidas, una denegada y una derivada a la Asistente Social del Juzgado. No existieron obstáculos para acceder a la revisión de expedientes judiciales.

La selección de las ONG entrevistadas se basó en los siguientes criterios:

- a) Investigaciones previas que hacían referencias a organizaciones no gubernamentales;
- b) Referencias de las propias ONG sobre otras ONG;
- c) Conocimiento personal de las ONG;
- d) Referencias de los juzgados.

Con base en la tipología elaborada se entrevistaron:

- 2 Fundaciones privadas que realizan atención en temas de violencia familiar a través de servicios privados, onerosos. Su forma de funcionamiento es la de un estudio psicológico y jurídico particular.

⁴ Lanzani y Pastorino, 2003, y Teubal, 2000.

⁵ Oller, 1996, y Birgin, 1998.

- 4 organizaciones dedicadas exclusivamente a actividades académicas, de investigación y *advocacy*.
- 7 organizaciones dedicadas a la prestación de servicios gratuitos o por bono contribución (no obligatorio), algunas de las cuales también realizan trabajo de *advocacy* e investigación.

La selección de los hospitales se basó en los siguientes criterios.

- Referencia de los juzgados y mención en los expedientes relevados.
- Accesibilidad para las entrevistas.

IV. Violencia familiar: La ley 24.417, los actores y la dinámica de desarrollo

Tres mujeres, tres historias de violencia en la familia, tres recorridos distintos por los circuitos gubernamentales y no gubernamentales

A partir de la descripción de tres casos de violencia familiar⁶ es posible analizar las diferentes modalidades de interacción, así como las falencias del sistema y los distintos resultados, que van a depender en gran parte de la eficacia de la intervención. Los ejemplos ilustran el pasaje por los diferentes circuitos, actores y herramientas, que difieren según la pertenencia social y comunitaria de la víctima. Cada caso pone al descubierto los procesos que se despliegan desde el primer momento: reconocimiento de la situación de violencia por parte de la propia víctima, los recursos efectivamente disponibles tanto en la esfera gubernamental como no gubernamental, las relaciones entre los distintos actores, el grado de eficacia de la legislación, así como la ausencia de políticas sociales que puedan acompañar y apoyar a la denunciante.

Cada caso permitirá dar cuenta de la presencia de distintos actores, los caminos que se atraviesan, los conceptos que definen sus prácticas, así como las variables que intervienen para traducir un derecho reconocido en la ley en un efectivo ejercicio de ese derecho.

⁶ La identidad de las personas involucradas ha sido cambiada con la idea de respetar la intimidad de las víctimas. Tampoco se identifican los profesionales, ni en algunos casos las organizaciones que intervinieron, también con la finalidad de respetar la intimidad de las víctimas que requirieron su acompañamiento. Se tomó conocimiento de los casos a partir de conversaciones con los profesionales intervinientes, lectura de expedientes judiciales, y entrevistas con las propias víctimas en instancias ajenas a la realización del campo de esta investigación.

Alicia

Alicia, de 40 años de edad, es profesora de historia, y Juan, de 45 años, es médico. Se conocieron cuando Alicia tenía 25 años. Luego de 5 años de noviazgo decidieron contraer matrimonio. Tuvieron dos hijos. Alicia y Juan son propietarios de una casa, un auto, viven en el barrio de Palermo, envían a sus hijos a escuelas privadas y todos los años veranean en la costa argentina.

A partir del nacimiento de los chicos, la relación comenzó a deteriorarse. Juan presentaba actitudes de intolerancia hacia los chicos, así como intentaba por todos los medios dirigir la vida de Alicia, llegando al extremo de prohibirle mirar televisión.

Cuando la madre de Alicia contrae una enfermedad muy grave, Alicia se ve obligada a dejar de trabajar para poder asistirle. Esta situación generó mayores tensiones en la familia. Juan comenzó a maltratar verbalmente a Alicia, insultándola cotidianamente, así como restringiéndole el dinero para la manutención de los gastos de la casa. Día tras día Juan agudizaba su agresividad. Le molestaban los ruidos de los niños, la televisión y cualquier situación que pudiera desconcentrar su atención de la lectura. La convivencia se hizo absolutamente intolerable, pues a los maltratos verbales y psicológicos, Juan agregó el sistemático maltrato físico hacia Alicia con golpes, amenazas de muerte, etc.

Un día luego de una discusión en la que Alicia pudo evitar ser ahorcada por Juan, decide llamar a una amiga por teléfono y contarle lo que estaba padeciendo. Ante esta situación su amiga le recomendó llamar por teléfono a una línea de asesoramiento gratuito del gobierno de la ciudad. Alicia se contactó con la línea emergencia de la Dirección General de la Mujer del Gobierno de la Ciudad, un programa que funciona las 24 horas del día los 365 días del año donde asesoran a las víctimas de violencia familiar. A partir de este llamado, Alicia fue contactada con un Centro Integral de la Mujer (CIM), otro servicio de la Dirección General de la Mujer donde brindan asistencia psicológica y jurídica gratuita.

Una vez que se presentó en el CIM Alicia pudo acceder a un acompañamiento terapéutico, así como a un asesoramiento legal. Allí fue atendida por una profesional que le explicó que para poder salir de la situación de violencia, podía recurrir a la vía judicial, mediante una denuncia en los tribunales de familia, pidiendo que Juan fuera excluido del hogar y sometido a la prohibición de acercarse a ella, así como obligado a entregarle dinero para cubrir los gastos de alimentos y vivienda de sus hijos. Sin embargo, debido a que Alicia era propietaria de una casa y un auto, no podía acceder a los servicios de una abogada/a del CIM para patrocinarla en la denuncia de violencia y en todo el desarrollo del expediente judicial. Le recomendaron que intentara encontrar patrocinio del servicio jurídico de la Universidad de Buenos Aires o el de un abogado particular. Debido a que Alicia no tenía dinero, pues había dejado de trabajar por la enfermedad de su madre, intentó acceder al patrocinio jurídico gratuito de la UBA, donde

también fue rechazada en virtud de su situación patrimonial. Por último, comenzó a buscar abogadas particulares, hasta que gracias a uno de los médicos de sus hijos, logró dar con una profesional que accedió a patrocinarla, cobrando honorarios muy bajos y aceptando que el pago se realizara una vez que Juan fuera excluido del hogar y se hubiesen impuesto los alimentos correspondientes.

Alicia sigue su tratamiento terapéutico en el CIM y por consejo de su abogada particular se aloja junto a sus hijos en la casa de su madre. Una vez ocurrido esto, realizan la denuncia judicial de violencia familiar y solicitan que Juan sea excluido del hogar; que ella pueda retornar con los chicos a la casa; que se le prohíba a Juan acercarse a ella; que se resuelva que la tenencia de los niños a su favor; que se fije una cuota alimentaria a fin de poder cubrir los gastos necesarios de la casa, la alimentación y la educación de los chicos y que se instituya un régimen de visitas entre Juan y los chicos.

Luego de que la denuncia llega al juzgado, se cita a Alicia, a su abogada y a Juan a una audiencia. La persona que coordina la audiencia (en el caso la asistente social) insiste en dejar de lado la denuncia de violencia familiar, y acordar entre las partes una forma de separación, tenencia de los hijos, alimentos y régimen de visitas. La profesional insiste en lograr una forma consensuada de acuerdo entre los integrantes de la familia. La abogada de Alicia responde que la denuncia no será dejada de lado, e insiste en el pedido de exclusión del Hogar de Juan. Juan niega todos los hechos de violencia referidos por Alicia, sin embargo acepta voluntariamente retirarse del hogar, iniciar un tratamiento terapéutico y permitir la vuelta de Alicia con los chicos a la casa. No acepta el monto de dinero pedido por Alicia para los alimentos, por lo cual el Juez se ve obligado a resolver un monto provisorio por insistencia de la abogada de Alicia. De esta forma, la audiencia culmina con la confección de un acta firmada por todos, dónde se deja constancia de la denuncia, el compromiso de Juan de retirarse del hogar e iniciar tratamiento terapéutico y la cuota alimentaria provisorio fijada por el juez, cuota que resulta mínima.

Finalmente, Alicia, debe iniciar un nuevo pedido judicial, ahora dirigido a solicitar alimentos. Esta etapa se encuentra en pleno desarrollo pues todavía no se ha logrado un acuerdo.

Marcela

Marcela tiene 35 años. Vive en la Villa 21, más conocida como Barracas. Tiene cinco hijos, un marido (Alberto) que vive de changas y es beneficiaria de un plan jefas y jefes de hogar. Desde el inicio de su relación con su actual marido, son constantes los malos tratos verbales y la violencia física. Cada día la situación se agudiza y Marcela no encuentra forma de resolver por ella misma la situación. No resulta fácil una separación, pues su marido es una

persona con antecedentes penales que en varias oportunidades la amenazó de muerte utilizando armas de fuego si se le ocurría irse de la casa, o bien separarlo de sus hijos.

Es poco el tiempo libre del que Marcela dispone, dado que trabaja en un comedor de la zona y está pendiente del cuidado de sus hijos y de la casa, por lo cual, le resulta difícil dedicarse a buscar alguna red de ayuda para intentar poner un límite a su marido. Sin embargo, en el comedor al que concurre diariamente, dónde sus hijos almuerzan y meriendan, una señora del barrio le comenta que en el centro de salud hubo varios casos dónde atendieron situaciones de violencia hacia las mujeres y ayudaron a contener la situación.

En varias oportunidades Marcela había recurrido al centro de salud, para efectuar las curaciones pertinentes en las heridas provocadas por los golpes que le da su marido. Ninguna de esas veces permitió al profesional que la entrevistó conocer el verdadero origen de las heridas por miedo a que alguien interviniera y la situación empeorara. Sin embargo, esta vez decidió acercarse al centro de salud con la finalidad de asesorarse. Allí tomó contacto con una trabajadora social quien le informó que podía acceder a un servicio de contención y ayuda terapéutica y le aconsejó realizar la denuncia judicial. Le entregaron el horario de atención y la dirección de la oficina judicial que recibe las denuncias de violencia familiar.

Marcela esperó contar con viáticos para poder ir a tribunales, y una vez que esto se dio, se acercó a la oficina judicial que recibe la denuncia. Allí fue atendida por una empleada, quien luego de hacerle varias preguntas le refirió que su caso iría al juzgado de familia de turno ese día. Marcela se acercó al juzgado, allí fue atendida por una trabajadora social, quien volvió a interrogarla sobre los hechos, le explicó la posibilidad de resolver la exclusión del hogar de su marido, y le indicó que a la próxima audiencia debía presentarse con abogado, entregándole un listado con servicios jurídicos gratuitos de la ciudad de Buenos Aires. El juzgado citó en tres oportunidades a Alberto, y en el último intento (luego de varios meses) Marcela se presentó en el juzgado diciendo que no quería continuar con el trámite judicial, que se había reconciliado con su marido y que no había concurrido antes por falta de dinero para pagar el colectivo.

Daniela

Daniela tiene 17 años. Actualmente vive con su pareja Ernesto, de 27 años de edad, y tiene un hijo, Francisco, de un año y medio. Viven en un barrio precario de la ciudad de Buenos Aires, en una habitación de una pensión.

Daniela se fugó de su hogar cuando tenía 14 años. Por ello, su madre realizó una denuncia judicial que terminó con el alojamiento de Daniela en un hogar dependiente del Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia. Daniela tiene los peores recuerdos de ese lugar. La llegada allí se dio a partir de la decisión judicial, en el marco de lo que se llama expediente de

“protección de personas”⁷, dónde el juez toma conocimiento de que Daniela se había fugado de su casa debido a que su madre la entregaba sexualmente a un hombre de 70 años, a cambio de comida. Luego de unos meses, Daniela se fuga del Hogar y en su estadía en las calles porteñas conoce a Ernesto. Sabiendo que el juzgado estaba buscándola, Daniela y Ernesto recurren a una Defensoría de Niños del Gobierno de la Ciudad⁸, pidiendo ayuda económica y asesoramiento de un abogado, con la finalidad de poder lograr que el juzgado los autorice a convivir.

La defensoría comienza a trabajar con Daniela y Ernesto y se presenta en el expediente de protección de personas, a través de un abogado que representa a Ernesto. Realiza distintos informes, dando cuenta de la posibilidad concreta de una buena convivencia entre ambos. Finalmente, cuando Daniela queda embarazada, el juzgado la autoriza a convivir con Ernesto.

Una vez que nace Francisco, la situación para Daniela se torna cada vez más difícil pues, además de los padecimientos económicos, Daniela no sabe como cuidar y criar a Francisco. En el centro de salud dónde se efectúan los controles de Francisco, la pediatra comienza a notar el mal estado de higiene y salud del bebé, por lo cual recomienda a Daniela y a Ernesto buscar ayuda en la Defensoría, de lo contrario el Centro de Salud deberá hacer una denuncia judicial y Francisco será alejado de sus padres y alojado en un hogar. Desesperados, Daniela y Ernesto recurren a la defensoría dónde, a partir de las recomendaciones de otra defensoría de otra zona, se conectan con un Centro de Día para Madres y Padres Adolescentes, dependiente de una fundación privada, que brinda servicios gratuitos de acompañamiento y fortalecimiento en los vínculos de crianza. Dicho Centro cuenta con un equipo interdisciplinario que colabora con los padres en la crianza de sus hijos y una guardería para los bebés cuyas ma-

⁷ La protección de personas es una medida cautelar regulada en los artículos 234 a 237 bis. del Código Procesal Civil de la Nación. A partir de este mecanismo procesal la justicia en lo Civil interviene en forma coactiva en la vida de las/los niñas, niños y adolescentes para decidir quién detendrá su guarda. Diversas son las situaciones que habilitan esta medida, entre ellas, mujeres adolescentes, madres, pobres y solteras. Históricamente, la medida aplicada en el marco de estos expedientes es la suspensión de la patria potestad de los padres y la internación de las personas menores de edad en un hogar.

⁸ El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires cuenta con un organismo especializado en materia de políticas públicas para la infancia: El Consejo de Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes. Dicho organismo cuenta con un programa de Red de Defensorías Zonales de Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes de la Ciudad de Buenos Aires, que consiste en la puesta en marcha de Defensorías zonales o barriales, según el caso, compuestas por un equipo interdisciplinario, dedicado a la atención de casos dónde se presentan vulneración o amenazada de violación de los derechos de algún niño/a o adolescente. Los lineamientos de funcionamiento de estas Defensorías responden a los postulados de la Convención sobre los Derechos del Niño (tratado de derechos humanos con jerarquía constitucional), con la idea de generar circuitos de desinstitucionalización de situaciones de pobreza, respeto de las garantías en los procesos judiciales dónde participan niños/as y adolescentes y circuitos de trabajo de tipo democráticos, dónde la voz del niño/a se torna primordial. Las Defensorías tienen dos componentes de trabajo, la protección de derechos y la promoción de derechos. En el primer componente, las Defensorías concentran su atención en establecer estrategias para restituir o restablecer derechos vulnerados, en el segundo componente las Defensorías apuntan a la construcción de un trabajo en red y articulado con otros organismos gubernamentales y de la sociedad civil, para la promoción de derechos en forma co-reponsable.

Para llevar a cabo la atención de casos las Defensorías privilegiaron en sus comienzos lo asistencial, en especial lo que hace al asesoramiento y patrocinio jurídico de niños, niñas y adolescentes y sus familias.

dres y padres trabajan y estudian. El Centro tiene como objetivo fundamental colaborar en la realización de planes de vida posibles que permitan mejorar la situación de todo el núcleo familiar.

Luego de que la Defensoría toma contacto con el Centro de Día y le explica la situación, Daniela y Ernesto comienzan a concurrir al Centro de día. Daniela y Francisco diariamente y Ernesto dos veces por semana debido a su trabajo. Allí acceden a grupos terapéuticos, talleres de crianza, acompañamiento de controles de salud del niño, asesoramiento legal, recreación, etc. El trabajo con esta familia resulta arduo debido a que Daniela presenta un cuadro de depresión que la desconectaba muchísimo de Francisco, quien al mismo tiempo no puede estar lejos de sus padres sin sufrir crisis de llanto y desesperación.

Luego de varios meses de trabajo, Daniela le cuenta a una integrante del equipo que Ernesto le pega desde hace mucho tiempo en forma sistemática y lo hace delante de Francisco. Expresa que no soporta más, pero que de ninguna manera quiere volver a vivir en un hogar, que antes que eso, prefiere seguir con Ernesto y sufrir los golpes e insultos cotidianos.

Esta situación provoca que el equipo, no especializado en temas de violencia, deba asumir el acompañamiento de este proceso. Daniela no sólo es acompañada terapéuticamente, sino que legalmente es asesorada desde el Centro de Día. Daniela es consciente de que, en virtud del expediente de protección de personas que recae sobre ella, si decide hacer una denuncia de violencia familiar, pidiendo la exclusión de Ernesto, como ella es menor de edad puede ser alojada en un hogar, incluso separada de Francisco. A ello se suma que Daniela depende económicamente de Ernesto y que de ninguna manera aceptará volver a un hogar. Frente a ello, la abogada y el equipo deciden respetar la voluntad de Daniela, sin perjuicio de seguir trabajando para que cese la situación de violencia y Daniela pueda fortalecerse y decidir sobre su futuro y el de su hijo.

Una semana después, Ernesto, en el marco de una entrevista con el equipo, relata que no puede contener su violencia y que cotidianamente le pega a Daniela, incluso con Francisco presente. Refiere que necesita ayuda, y que quiere buscar la forma de cesar con estas situaciones. También dice que teme por Francisco porque sabe que ningún juez se lo entregaría a él debido a su condición de violento, así como tampoco a Daniela porque es “menor”, “pobre” y no tiene “familia”.

El equipo pone en contacto a Ernesto con un grupo terapéutico especializado en violencia familiar de una organización no gubernamental. Ernesto comienza un tratamiento individual. Daniela sigue realizando entrevistas con la abogada y con el equipo de la defensoría de niños cercana al Centro de Día (no es la defensoría original) con quien el equipo del Centro tiene una relación frecuente y articula el trabajo en el abordaje de distinto casos. Todos coinciden en que por el momento no resulta beneficioso para nadie la realización de la denuncia judicial de violencia. Se les explican a Daniela y Ernesto las consecuencias de una eventual denuncia, así como la escasez de recursos públicos en estos casos. En razón de la edad de

Daniela, la oferta estatal, fuera de que el juzgado excluya a Ernesto del hogar, es el alojamiento en hogares para madres adolescentes. Daniela no puede acceder a un subsidio, ni a una vivienda para compartir con su hijo, ni a otros programas públicos que impliquen la guarda de su hijo, debido a su condición de persona menor de edad.

Las situaciones de violencia disminuyen pero no cesan, por lo cual Daniela y Ernesto deciden separarse y piden al Centro de Día que los ayuden en este proceso. Provisoriamente Ernesto se retira de la pensión y Daniela queda con Francisco. Ernesto visita a Francisco en el Centro de Día. Las tensiones no desaparecen, resulta muy difícil trabajar con esta familia, Ernesto y Daniela, por momentos, refieren no poder seguir sosteniendo la situación. El trabajo se encuentra en pleno proceso de desarrollo.

Tanto la Defensoría interviniente como el Centro de día deciden respetar la voluntad del grupo familiar de no hacer la denuncia⁹ por las siguientes razones: por un lado, entienden que los adolescentes y jóvenes tienen derecho a participar activamente en las resoluciones de sus propios conflictos, sin injerencias arbitrarias en razón de su edad y situación social. Por el otro, son concientes de la falta absoluta de recursos públicos, que ofrezcan –particularmente a Daniela y Francisco– un servicio de acompañamiento y fortalecimiento, ajeno a la lógica de la histórica institucionalización que provoca una nueva victimización.

La ley

Entendemos la violencia familiar como toda forma de conducta abusiva entre los integrantes de una familia, amparada en las relaciones desiguales de poder¹⁰.

⁹ En este caso no se soslayó que según las leyes internas, los agentes públicos tienen obligación de denunciar cuando se trata de personas menores de edad. Sin embargo, haciendo una interpretación de la Convención sobre los Derechos del Niño (ley superior), más concretamente del mandato de respetar en toda decisión administrativa que afecte a un niño su interés superior (o sea la satisfacción de sus derechos) y la ley 114 de la Ciudad de Buenos Aires, la Defensoría estimó adecuado no hacer una inmediata denuncia.

¹⁰ En este sentido, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belém, de Pará) en sus Art. 1 y 2 refiere: Para 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 en el ámbito público o privado.

Se entenderá que la 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 o 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, acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimiento de salud o cualquier otro lugar y; c) que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra.

La plataforma de Beijín –aprobada por los gobiernos de todo el mundo– establece que la expresión “violencia contra la mujer” se refiere a todo acto de agresión basado en el género que tiene como resultado posible o real un daño físico, sexual o psicológico, incluidas las amenazas, la coerción o la privación de libertad, ya sea que ocurra en la vida pública o en la privada.

Las acciones para enfrentar la prácticas violentas que se ejercieron históricamente contra las mujeres han cobrado mayor protagonismo en las últimas dos décadas. En su mayoría, estas acciones fueron lideradas en los países occidentales por los grupos feministas, sin perjuicio de la participación activa de otros actores sociales: el Estado (en el caso Argentino), los organismos internacionales y las organizaciones sociales.

Estas acciones han sido definidas como Movimiento Antiviolenencia. Se ha dicho que se pueden identificar dos grandes líneas en las políticas antiviolenencia: *las políticas de control social –que preservan el status subordinado de las mujeres– y las políticas o propuestas críticas feministas, aquellas que promueven cambios de ese status* (Chejter, Silvia, 1992).

En Argentina, a partir de la recuperación de la institucionalidad democrática, proliferaron los debates que legitimaron la categorización del problema de la violencia familiar como un problema de derechos humanos.

En 1987, en el Congreso Nacional, se inició un proceso de discusión de distintos proyectos legislativos¹¹. El debate giró en torno al tipo de respuesta que debía darse al problema en sede judicial: las opiniones se dividían entre quienes sostenían que la violencia era un delito y por lo tanto la cuestión debía tratarse en sede penal, y quienes la consideran como un conflicto, por lo cual las formas de resolución debían ser sociales o familiares.

En este sentido, resultan ilustrativas las palabras de Raúl Zaffaroni quien durante las reuniones preparativas de la sanción de la ley refirió que *“Para resolver el problema víctima-victimario, primero tenemos que aceptar el concepto de delito o el concepto de conflicto. Si desacralizamos la situación y aceptamos el concepto de conflicto, vemos cómo se lo puede resolver; si en cambio aceptamos el de delito, la situación se complica”*¹².

Hubo coincidencia en que la jurisdicción penal no podría darle un óptimo tratamiento al tema y se definió la ley vigente que es de aplicación en los juzgados nacionales en lo civil con competencia en cuestiones de familia de la ciudad de Buenos Aires¹³.

El 7 de diciembre de 1994 se sancionó la ley 24.417 de protección contra la violencia familiar, legislación muy alejada al Proyecto de ley aprobado por el Senado. Dicha ley entró en

¹¹ La diputada Camaño, los diputados Yoma e Irma Roy, los diputados Piotti e Irma Roy el diputado Hernández, presentaron distintos proyectos de reforma al Código Penal. Por su parte el senador Luis Brasesco presentó un proyecto de ley para otorgarle a la justicia civil competencia en el tema de la violencia familiar. Dicho proyecto fue elaborado en base a una investigación dirigida por la especialista en derecho de familia Dra. Cecilia Grossman y tuvo media sanción en el Senado, luego pasó a Diputados y pese que otros varios diputados volvieron a presentarlo, caducó el plazo para su tratamiento legislativo. (Birgin, 1996 Y 1997).

¹² Violencia familiar. Aportes para el debate de un proyecto de ley. (Birgin, coordinadora, 1998).

¹³ En Buenos Aires, son 24 los Juzgados Nacionales en lo Civil con competencia en familia. (Ley 23.647).

vigencia en el mes de enero de 1995. La nueva normativa constituyó una primera expresión sustantiva, en el marco de la política legislativa, de la necesidad de ofrecerle al problema de la violencia familiar una respuesta judicial acorde con su resignificación como un problema público.

¿Qué establece la ley?

A grandes rasgos puede decirse que la ley 24.417 habilita a todas las personas que sufren lesiones o maltrato psíquico o físico por parte de algunos de los integrantes del grupo familiar a solicitar una medida de protección, sea en forma verbal o escrita, ante el Juez Nacional de Primera Instancia en lo Civil con competencia en cuestiones de familia. De esta forma se pone en marcha un sistema legal que importa una reacción estatal frente a la violencia familiar y que erige al poder judicial como responsable inmediato en la prestación de un servicio de justicia y protección.

Cualquier persona víctima de violencia familiar en el marco de la familia puede acercarse a tribunales y en forma verbal o escrita, con o sin abogado, denunciar los hechos y solicitar el auxilio de la justicia.

La ley establece que una vez formulada la denuncia, el juez requerirá un informe sobre el grupo familiar para poder determinar la situación de riesgo. Para estos casos el Ministerio de Justicia cuenta con un cuerpo interdisciplinario encargado de efectuar estos informes. Esta oficina funciona en el mismo edificio de tribunales para facilitar el acceso de las mujeres. Comenzó funcionando muy bien pero en la actualidad está saturada de trabajo y no puede cumplir con los términos establecidos en la ley (24 horas para realizar el informe de riesgo).

En general, los jueces, el secretario, el prosecretario o el asistente social entrevistan a la denunciante y citan a las partes a una audiencia para tomar conocimiento directo. Tratan de lograr una resolución consensuada, salvo casos de extrema gravedad dónde directamente antes de la audiencia, dictan medidas fijadas en la ley –como la exclusión del hogar– a fin de poner coto a la situación de violencia.

El juez está autorizado a aplicar las siguientes medidas de protección, que no son taxativas:

- a) La exclusión del violento de la vivienda familiar;
- b) La prohibición de acceso del violento a la vivienda del damnificado, así como a lugares de trabajo y estudio;

- c) El reintegro de la víctima al domicilio del que ha debido salir por razones de seguridad personal;
- d) Decretar provisoriamente alimentos, tenencia de los niños y régimen de visitas¹⁴.

Una vez que se dicta una medida de protección o se logra un acuerdo entre las partes, los juzgados limitan su actividad a controlar el cumplimiento de las medidas. Si las situaciones de violencia no se reiteran, o la denunciante deja de impulsar el desarrollo del proceso judicial, el expediente se archiva.

Dos años después de que entró en vigencia la ley –el 7 de marzo de 1996– se sancionó el decreto reglamentario 235/96, mediante el cual se intentaron subsanar las deficiencias de la ley; entre otras, se requería un diagnóstico de riesgo para dictar medidas de protección y la presencia de abogados durante el proceso. Dicho decreto también estableció:

- La obligación de que los hospitales dependientes de la ciudad, los centros de atención comunitaria dependientes de la Secretaría de Asuntos Legislativos del Ministerio de Justicia; el Consejo nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, el Consejo Nacional de la Mujer, la Dirección de la Mujer de la Ciudad de Buenos Aires y los distritos escolares, establecieran centros de información y asesoramiento sobre violencia familiar para orientar sobre los alcances de la ley 24.417.
- La creación, en el ámbito de Ministerio de Justicia, de un cuerpo interdisciplinario de profesionales con formación especializada en violencia familiar para prestar apoyo técnico a los juzgados. Dicho cuerpo deberá emitir en el plazo de 24 horas un diagnóstico preliminar que le permita al juez tomar las medidas cautelares al respecto.
- El Ministerio de Justicia abrirá y llevará un registro de ONG.

Del propio decreto surge que, antes, durante y después de la realización de una denuncia judicial de violencia familiar, interviene distintos actores, gubernamentales y no gubernamentales.

Los actores y sus posibles puntos de interacción

Para este trabajo se tuvo en cuenta el rol de los principales actores que intervienen: juzgados de familia, otros operadores del derecho, Dirección General de la Mujer de la ciudad

¹⁴ Más allá de la letra de la ley, los jueces refieren que el diagnóstico de riesgo nunca es obtenido en los tiempos necesarios, debido a la cantidad de trabajo que tiene el Cuerpo Médico Forense y equipo interdisciplinario del Ministerio de Justicia. De esta forma, los jueces varían sus formas de proceder. Algunos deciden la aplicación de las medidas cautelares frente a la denuncia sin más trámite que escuchar a la denunciante, otros ordenan, previo a todo trámite, la realización de una audiencia con las partes, a fin de poner en conocimiento al denunciado de su situación, y tratar de que por sus propios medios lleve adelante las medidas sugeridas por el juez. De lo contrario se resuelven en forma compulsiva.

de Buenos Aires, los equipos profesionales de hospitales públicos y las organizaciones no gubernamentales.

Jueces

Con la sanción de la ley 24.417 se establece una forma de intervención estatal en situaciones de violencia, sin perjuicio de las políticas públicas y programas de prevención y atención. El Estado asume la puesta en funcionamiento de un mecanismo judicial de protección de las víctimas tendiente a paliar en forma urgente y transitoria las situaciones emergentes.

Como ha quedado expuesto en el apartado anterior, los jueces civiles con competencia en familia en la ciudad de Buenos Aires, han sido legalmente definidos como la autoridad judicial habilitada para disponer medidas de protección urgentes y transitorias frente a la denuncia judicial de violencia familiar. Su rol se circunscribe a establecer la forma de poner coto a la situación emergente, sin perjuicio del abordaje de cada caso en el marco de otras instancias y disciplinas.

Formalizada la denuncia de violencia, toman intervención a pedido de la víctima o de un tercero si la víctima es una persona menor de edad. En este marco, la justicia no tiene entre su competencia el despliegue de actividad de prevención, contención, ni de detección de casos por voluntad propia. Su actividad resulta claramente acotada a su función de autoridad con capacidad de decidir en forma coactiva¹⁵.

La Dirección General de la Mujer del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires¹⁶

La Dirección General de la Mujer del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, creada en 1989, cuenta con un área denominada Servicio Público de Prevención y Asistencia Integral de la Violencia familiar del cual dependen 9 Centros Integrales de la Mujer (CIM). Estos últimos fueron creados a partir de 1990.

Según los datos brindados por la Lic. Débora Tomassini, Coordinadora General del Servicio Público de Prevención y Asistencia Integral a la Violencia Familiar de la Dirección

¹⁵ La situación es diferente cuando la víctima de la violencia es una persona menor de edad, pues allí el Ministerio Pupilar, a través de los asesores de menores, puede intervenir de oficio, e incluso ser quien inicia el expediente de protección.

¹⁶ Para esta información se utilizó como fuente: CEADEL, 2004, Estado de Situación de los Servicios de Patrocinio Jurídico Gratuito de la Ciudad de Buenos Aires, mimeo y entrevista realizada por la autora el día 12/5/04 a la Lic. Débora Tomassini, Coordinadora General del Servicio Público de Prevención y Asistencia Integral a la Violencia Familiar de la Dirección general de la Mujer del Gobierno de la Ciudad.

General de la Mujer del Gobierno de la Ciudad¹⁷, los CIM son oficinas distribuidas geográficamente en distintas zonas de la ciudad que abordan diferentes problemáticas que involucran a las mujeres. Los CIM están integrados por equipos interdisciplinarios de psicólogos/as, abogados/as y trabajadores/as sociales que brindan servicios gratuitos dirigidos a dar respuestas a las necesidades de las mujeres. Hay distintas modalidades de atención, que están referidas a las diferentes situaciones que se abordan y a las distintas características de las personas que asisten. Según la entrevistada, en los CIM se ofrecen además del servicio psicológico, un servicio de asesoramiento y patrocinio jurídico gratuito¹⁸.

La Dirección General de la Mujer también ofrece un servicio descentralizado que funciona en los distintos centros de gestión y participación donde se recibe la demanda y se la orienta y deriva al servicio que corresponda. Este servicio es cumplido por delegadas cuya función, en los casos de violencia es brindar una primera orientación y derivar a los CIM –en aquellos casos que se requiera asistencia jurídica o psicológica– o al Refugio¹⁹, en los casos de mayor gravedad o urgencia.

Este programa del gobierno de la ciudad interviene en los casos de violencia, fundamentalmente en la etapa previa a la denuncia judicial. Se asesora y orienta acerca de cómo hacer la denuncia y acompaña terapéuticamente el proceso de decisión de la víctima.

Existe relación entre el poder judicial y la Dirección de la Mujer, fundamentalmente mediante informes, del refugio y de algunas intervenciones de las abogadas. Resulta sumamente importante el rol de este servicio, en tanto puede constituirse en el primer actor consultado por una víctima, aquél que no sólo recibe una primera “denuncia” de la situación de violencia, sino que efectúa una primera respuesta estatal, asesora acerca de las redes existentes, de las herramientas disponibles, de los posibles resultados, y de la forma de hacer el primer contacto con la agencia judicial.

Equipos de hospitales públicos

Conforme lo establece la reglamentación de la ley 24.417, además de la Dirección de la Mujer y de los juzgados, el Cuerpo Médico Forense y la Policía Federal, un número significativo de hospitales dependientes de la ciudad cuentan con equipos especializados en violencia, que brindan información y asesoramiento.

¹⁷ Entrevista realizada por la autora el día 12/5/04.

¹⁸ En la ciudad de Buenos Aires existen otros servicios que brindan asistencia jurídica gratuita en temas de violencia familiar: la Facultad de Derecho de la UBA y la Asociación de Abogados de Buenos Aires.

¹⁹ El Refugio es otro servicio que presta este programa. Es una casa para el alojamiento transitorio de las mujeres necesitan refugiarse del agresor.

En este marco, en algunos hospitales de la ciudad funcionan equipos interdisciplinarios dedicados a trabajar los casos de violencia familiar, a partir del asesoramiento de las víctimas, la búsqueda de redes comunitarias para paliar la situación, la realización de diagnósticos y el ofrecimiento de servicios terapéuticos para las víctimas, victimarios y grupos familiares.

De esta forma, en el recorrido que efectúan las víctimas que denuncian ante la justicia, los equipos de los hospitales públicos se constituyen en una instancia decisiva pues son efectores fundamentales en la detección del problema, así como agentes que informan acerca de la posibilidad de la denuncia judicial. Además, pueden proveer de informes y diagnósticos muy importantes para la decisión judicial. También realizan el acompañamiento terapéutico antes, durante y después de iniciado el expediente judicial.

Las organizaciones no gubernamentales, ONG

En la ciudad de Buenos Aires existen distintas organizaciones no gubernamentales que prestan distintos servicios y desarrollan actividades en materia de violencia familiar.

El decreto reglamentario ordena al Ministerio de Justicia la creación de un registro de ONG que hasta el momento no se ha materializado.

Las ONG de la ciudad realizan distintas actividades, algunas en contacto directo con las víctimas de violencia, mediante la prestación de servicios terapéuticos, de contención, de asesoramiento legal, médico, etc. Otras limitan su actividad al *advocacy*, la investigación y la capacitación. La regla general es que no prestan servicio de patrocinio jurídico gratuito debido al costo que exige esta actividad. La debilidad de los organismos estatales como garantía del acceso a la justicia, sumado a la ausencia de patrocinio de las ONG coloca a las mujeres en una situación de desprotección y vulneración frente al proceso judicial.

Todas las ONG entrevistadas, independientemente de su actividad, desarrollan algún tipo de relación con los demás actores involucrados, ya sea antes, durante o después de iniciada una denuncia familiar. Han participado en la construcción del tema de la violencia como un tema público y prestan algún tipo de asistencia, ya sea informando y asesorando o brindando atención terapéutica.

V. La violencia familiar en la agenda pública: actores, construcción del problema y agenda de gobierno

Consideramos a las políticas públicas como procesos que exceden el ámbito de decisión gubernamental. Nos inscribimos en la definición de las políticas como resultados de escenarios complejos donde interactúan distintos actores, con diferentes poderes, sentidos, intere-

ses y concepciones. Por esta razón, estimamos prudente realizar una mirada retrospectiva sobre el proceso que permitió colocar el tema de la violencia como un tema de Agenda Pública y facilitó la sanción de la ley de protección contra la violencia familiar.

Para entender el proceso del “movimiento antiviolencia” debe tenerse presente el contexto en el cual se desarrolló: la transición democrática iniciada en 1983, el movimiento de derechos humanos gestado durante la represión de los años 70, el juicio a las Juntas Militares, el debate generado a partir de la democracia y el contacto con el movimiento de mujeres latinoamericanas fortaleció el reclamo y reconocimiento de la violencia como un problema de derechos humanos que afecta principalmente a las mujeres²⁰ (Birgin, 1986, 1989, 1990 y 2003, Teubal 2001, Oller, 1996, Nari, 1996, Chejter, 1992, entre otros).

El gobierno democrático asumió desde el inicio la violencia contra las mujeres como un tema central de su gestión. Durante el proceso militar el movimiento feminista, surgido a finales de los 60, que era muy incipiente al momento del golpe de estado, tuvo un periodo de estancamiento. Las feministas optaron por exiliarse o bien llamarse a silencio. En este período limitaron las actividades de concientización aunque algunos pequeños grupos se reunían en casas particulares, donde compartían reflexiones, lecturas, etc.

Recordemos que “*por caminos y metodologías diferentes, a principio de la década de 1970, surgieron dos grupos feministas: Unión Feminista Argentina (UFA) y Movimiento de Liberación Femenina (MLF)...*” (Nari, 1996). Estas organizaciones, excedían los reclamos históricamente feministas por los derechos civiles, políticos y laborales, y se concentraron en la realización de grupos de concientización sobre las formas de coerción sexual y no sexual en la vida de las mujeres.

Con la recuperación de las instituciones democráticas, el nuevo gobierno abre un espacio en el Estado al crear en primer lugar la Dirección de la Mujer y luego la Subsecretaría de la Mujer que permitió legitimar el tema de la mujer como un tema de la Agenda Política e incorporarlo a la política pública. El nuevo organismo encontró serias dificultades en su gestión, la principal fue lograr que el tema de la mujer atravesara el conjunto de las políticas públicas del gobierno y constituyera un componente de las políticas sociales. Una de las tareas prioritarias del organismo fue lograr que se eliminaran las discriminaciones contra la mujer que aún subsistían en nuestra legislación. Así, se impulsó la aprobación de la Convención sobre la Eliminación de Toda Forma de Discriminación contra la Mujer. Según manifiesta Haydee Birgin (1989): “*El compromiso del presidente de ratificar la Convención nos enfrentó al primer desafío: modificar el ordenamiento legislativo para hacer realidad los postulados de la igualdad. Con ese objetivo convocamos a un taller de trabajo en el que participaron miembros de la*

²⁰ Ya en Europa, Estados Unidos y Canadá, así como en México, Brasil y Perú, se habían constituidos distintos movimientos dirigidos a concientizar acerca de la situación de opresión de las mujeres.

Suprema Corte de Justicia, de la Cámara Civil, jueces, asesores legislativos, profesores de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires e integrantes de asociaciones de mujeres para definir qué reformas debían realizarse para eliminar las discriminaciones que aún subsistían en la ley. Se elaboraron las propuestas, se publicaron, se remitieron a cada uno de los legisladores, abriendo un debate sobre temas cruciales que hacen no sólo a la no discriminación de la mujer sino que ponen en discusión la democracia en la familia...”

No cabe duda de que el nuevo organismo fue un disparador para una nueva institucionalidad que apostó desde su inicio a generar una articulación entre Estado-sociedad Civil, en la creación de la agenda pública y de las políticas públicas. Una apuesta ambiciosa si tenemos presente que no existía en nuestro país una cultura de trabajo articulado y consensuado entre Estado y Sociedad Civil. Durante el gobierno de la transición también se creó el Programa Mujer y Desarrollo en el ámbito del Ministerio de Salud y Acción Social, la Dirección de la Mujer en el Ministerio de Relaciones Exteriores dependiente de la Secretaría de Derechos Humanos e instancias en el Ministerio de Trabajo.

En dicho proceso, la Subsecretaría puso en marcha algunos proyectos dirigidos a provocar la difusión del tema de la mujer como un tema público y a convocar a todos los actores interesados, a fin de poder definir en forma participativa y consensuada los temas que le interesaban y preocupaban a las mujeres. El primer 8 de marzo en democracia se conmemoró con una Jornada que se realizó en el Teatro San Martín, en la cual participaron funcionarios de gobierno, miembros de gobierno de México, Italia, Suecia, las Madres de Plaza de Mayo y reconocidas figuras del ámbito de la cultura. Culminó con un recital multitudinario en el Parque Lezama en el cual habló la representante del gobierno de México, Beatriz Paredes.

En otro orden, la Subsecretaría convocó a organizaciones de mujeres, profesionales, investigadoras de ciencias sociales, sindicalistas, asesores legislativos y se constituyó un Consejo Asesor, integrado por 40 personas que se convirtió en un espacio de discusión sobre los temas más importantes vinculados a las mujeres y permitió un trabajo en común entre el gobierno y la sociedad. Desde el Consejo se realizaron investigaciones, se produjeron *spots* televisivos y tareas de difusión y capacitación de efectores sociales, entre otros del sector salud.

Más allá de las deudas y obstáculos que la Subsecretaría no pudo soslayar, su creación y desarrollo durante la transición democrática devino fundador al brindar un espacio para discutir las inquietudes de las mujeres, facilitar la participación de grupos feministas, académicas, profesionales y organizaciones sociales y pensar formas de articulación Estado-Sociedad Civil.

En este mismo contexto, las organizaciones de mujeres encontraron un espacio de expresión, aunque los grupos feministas no fueron los protagonistas en el reclamo por la recuperación de la democracia, con demandas específicas de las mujeres (Birgin, 1990). Aunque el

movimiento de mujeres ha crecido, las dificultades para generar espacios de articulación entre distintas organizaciones y en su relación con el Estado tuvo bajo nivel de impacto en la generación de reivindicaciones (García, 1990).

El regreso al país de muchas mujeres exiliadas, con ideas y prácticas adquiridas en su participación en el movimiento feminista en Europa y América Latina, sumadas a investigadoras de centros académicos que vivieron durante el proceso militar en Argentina y que realizaron estudios e investigaciones en el tema, constituyó una masa crítica relevante en la transición democrática.

En este contexto, el tema de la violencia doméstica es colocado como un tema social y, como lo veremos en adelante, es el contexto democrático, en los espacios generados a partir de la transición, la instancia donde se potenció el accionar de los profesionales y organizaciones feministas, e instaló el tema como una cuestión del conjunto de la sociedad.

En este sentido, María Elena Oddone refirió²¹: *“Todo comienza a partir de una ola de feminismo que venía desde Canadá. Ya en el 71 iniciamos grupos de estudio. Luego con otras agrupaciones iniciamos tareas de difusión y dictado de conferencias; ya en el 76, con el proceso militar, cerramos la oficina que teníamos y las más íntimas nos seguimos reuniendo en mi casa. En los ochenta, cuando los militares aflojan, algunas volvemos a reunirnos, conformamos otras asociaciones que en ocasiones eran integradas por las mismas feministas de los 70 y comenzamos con la lucha por la patria potestad. La violencia como tema central se incluye más adelante”.*

Durante la década del ochenta, y antes de la apertura democrática, se visualiza la presencia y actividad de algunas organizaciones de mujeres. En palabras de Nancy Fraser (2000), puede definirse como un camino de reclamo por el reconocimiento de su status jurídico. La actividad de las organizaciones se concentra especialmente en el reclamo de la modificación de la patria potestad. El movimiento por la patria potestad logra presentar al Congreso un proyecto de ley que es ingresado en el parlamento, avalado con la firma de cientos de mujeres.

Desde 1983 cuatro agrupaciones más cobran relevancia: la Asociación Trabajo y Estudio de Mujeres (ATEM), la Organización Feminista Argentina (OFA), Lugar de Mujer y Reunión de Mujeres. En el marco de sus actividades, se incluye la necesidad de hacer visible la violencia contra las mujeres como un problema público consecuencia de las relaciones desiguales de poder entre los géneros.

Otros factores despertaron en dichas organizaciones la preocupación por el tema de la violencia doméstica. En septiembre de 1983, ya en retirada el gobierno militar, ocurre el

²¹ Entrevista realizada por la autora el día 30/04/04.

caso Mabel Adriana Montoya: una joven de 17 años se arroja por una ventana de un cuarto piso al tratar de evitar una violación. Este dramático suceso se constituyó, para las mujeres que venían trabajando en el reclamo de sus derechos, en el disparador que da lugar al grupo de mujeres feministas denominado “Tribunal de violencia contra la Mujer” que emprende actividades de difusión dirigidas a dar visibilidad al problema de los abusos sexuales y concientizar a la población.

En ese entonces se llevaron a cabo actividades que permitieran hacer visible el tema. Las mujeres se pararon en la esquina de Corrientes y Uruguay con unos volantes que habían preparado con el número de teléfono de una de las coordinadoras del grupo, pusieron una mesa, y explicaron a quienes se detenían a observar lo que había ocurrido.

Al respecto, María Elena Oddone²² explica: *“Un día sale en el diario una noticia sobre la muerte de una joven de 18 años, promotora de una casa de electrodomésticos. La joven había sido engañada por un cliente, que con la excusa de que lo asesorara en una compra para su hogar, la lleva a su departamento e intenta violarla. Para salvarse de la violencia la chica se tira del cuarto piso, con un paraguas abierto, y a los 20 días muere. Todavía la violencia no era un tema de su preocupación, pero a partir de allí, debido a la conmoción que nos causó el caso, comenzamos a estudiar el tema. Posteriormente decidimos hacer manifestaciones y en 1983 fundamos el Tribunal de Violencia contra La Mujer”*.

A partir de allí, se iniciaron actividades como talleres, conferencias, encuentros, con el objetivo de difundir la violencia contra las mujeres. Los encuentros se dirigían a reflexionar y denunciar la violencia, no como un tema sexual, sino como un tema de poder. Para las organizaciones de la sociedad civil el sentido de la violencia se percibía como producto de una línea teórica que ponía en evidencia las desigualdades de poder entre los géneros y las nefastas consecuencias en la vida cotidiana de las mujeres.

Resulta ilustrativa la gacetilla publicada el 1 de noviembre de 1983 por el Tribunal de Violencia, en tanto refería: *“Consternadas por el reciente caso de ataque sexual y posterior fallecimiento de M. A. Montoya hemos constituido una entidad que se ocupará de recibir y formular denuncias, aclarar e investigar toda agresión que se perpetúa en la persona de las mujeres, así como dar a conocer y concientizar a la opinión pública sobre dichos actos (...) Los feminicidios y vejaciones que las mujeres sufrimos ordinariamente, quedan como hechos privados y libres de toda sanción. Nosotras declaramos que (...) La violencia contra las mujeres es una cuestión política. Es un proceso consciente de terrorismo sexual, que acompaña al ejercicio del poder patriarcal²³”*.

²² Ídem

²³ La nota fue extraída de Chejter, 1992.

El Tribunal de Violencia contra la Mujer comenzó a recibir innumerables cantidad de denuncias de mujeres víctimas de violencia familiar y trabajó arduamente acompañando a las mujeres en dichos procesos y en la realización de las denuncias. Las manifestaciones públicas sobre el caso Montoya no fueron gratuitas. El abogado del imputado (luego sobreseído por la muerte de Montoya) realizó una serie de denuncias contra una de las coordinadoras del Tribunal por injuria y calumnia. Ello, sumado a las diferencias referidas al trabajo que debía ser objeto del tribunal, hizo que la organización se desmembrara. En la actualidad sólo su presidenta continúa con tareas de asesoramiento y acompañamiento a un número muy pequeño de mujeres.

Hacia 1984 surgen nuevas organizaciones, entre ellas la Asociación de Mujeres de Carrera Jurídica, que llevó a cabo actividades de difusión. Lo significativo de estos emprendimientos es que aportaron una mirada que cuestionó el concepto de violencia como producto de situaciones patológicas y pasó a definirla como una práctica propia de las condiciones socio culturales imperantes.

En otros términos, hasta el caso de Adriana Montoya, las reivindicaciones feministas se refirieron a la patria potestad. A partir de este episodio, y con un gobierno que ya había hecho pública su voluntad de asumir el tema de las mujeres como un tema de política pública creando un espacio específico en el ámbito del Estado, la violencia contra la mujer constituyó un objetivo tanto para el Gobierno como para las organizaciones sociales.

En este contexto ha sido fundamental el trabajo iniciado desde el Estado. El trabajo del gobierno contribuyó a fortalecer los grupos feminista y las organizaciones sociales de mujeres que se apropiaron del tema.

Proceso legislativo

A partir de la democracia, distintas instancias del gobierno nacional –Subsecretaría, Ministerio de Salud y Desarrollo, la Dirección de la Mujer del Ministerio de Relaciones Exteriores y organismos provinciales y locales– dan relevancia al tema. En otro orden, en el poder legislativo, desde el primer día de la transición se presentaron iniciativas para eliminar las discriminaciones contra las mujeres tanto de legisladores como de organizaciones de mujeres. Ocurre en el Estado lo que Oszlak y O'Donnell describen en los procesos de configuración de las cuestiones sociales. En este caso, el Estado, a través del poder legislativo, participa activamente en la etapa de definición de un problema público asumiendo su propia posición e incorporando la participación de otros actores (los expertos y los académicos).

En 1985 se inicia un proceso de discusión en el Senado que termina con la sanción por unanimidad del proyecto “Brasesco”. En sus fundamentos este proyecto da créditos a los

investigadores, profesionales y asesores que colaboraron en su elaboración. El proyecto pasó a diputados y con el cambio de gobierno caducó el plazo para su tratamiento. En 1994, con la sanción de la ley 24.417 cuyo texto difiere del contenido en el proyecto Brasesco, culmina el proceso.

El mencionado proceso se dio en el marco de una instancia de trabajo participativa que se dirigía a imbricar sociedad y poderes legislativos y ejecutivo, partiendo de la concepción de que los proyectos de ley debían ser construcciones colectivas.

En este marco, *“la Comisión de Familia y Minoridad del Senado de la Nación, juntamente con el Programa de Reforma Legal de la Subsecretaría de la Mujer, convocó a un taller en el que participaron legisladores, asesores de ambas cámaras, jueces, funcionarios del Poder Ejecutivo nacional, provincial y local, investigadores en el tema, profesores de derecho de familia, organizaciones de mujeres y profesionales. Se encargó a la doctora Cecilia Grossman (...) que elaborara una propuesta de ley. Se discutieron los borradores (...) Asimismo el proyecto fue sometido a la discusión, opinaron jueces, académicos, colegios de profesionales. Se organizó en el ámbito del Senado un nuevo taller –cerrado–, (...) del cual surgió una publicación que dio cuenta de las discusiones y observaciones y permitió redefinir algunos puntos del proyecto”* (Birgin, 1996).

Resultan oportunas las palabras de Carlos Elbert, uno de los jueces penales que participaron de la discusión cerrada: *“Al respecto quiero hacer un comentario que escapa al análisis del proyecto. Los jueces tenemos pocas oportunidades –por lo menos para mí es la primera– de sentarnos a la mesa con un legislador para decirle qué pensamos sobre las tendencias legislativas y el presente de la elaboración de leyes. Es extraño porque integramos nada menos que el tercer poder el Estado. Es un aspecto que muchas veces se olvida, al considerar a la Justicia como una repartición administrativa con un presupuesto asignado para que trabaje y se calle la boca. Sin embargo, tiene que resolver gravísimos conflictos y, curiosamente, debe hacerlo interpretando los principios y criterios previamente establecidos por los legisladores en las leyes”*²⁴.

Por su parte, Cristina García, una representante de Lugar de Mujer dijo: *“Pertenezco a una asociación de mujeres que desde hace cuatro años trabaja sobre el tema de la violencia familiar en el área de la protección y prevención. Desde este punto de vista el proyecto es bienvenido dado que significa un avance y una legalización del tema, lo que es extremadamente importante para que la violencia pueda ser erradicada y deje de estar confinada en lo privado y oculto”*²⁵.

²⁴ En Birgin, 1998.

²⁵ Idem.

Si bien participaron representantes de la magistratura judicial del debate que se realizó en el Senado, éstos fueron jueces penales, y más concretamente aquellos con una inserción académica y un perfil de corte progresista en el ámbito del derecho penal. Los juzgados de familia fueron creados años después, por lo que los jueces de familia, quienes hoy tienen a su cargo la aplicación de la ley, no participaron del debate. Sin embargo, cuando en 1994 la Cámara de Diputados deja de lado el proyecto sancionado en el Senado y propone un nuevo proyecto –el que hoy es ley– los juzgados de familia ya habían sido creados, pero los jueces no fueron consultados. Se enteraron por los diarios que debían aplicar una nueva ley. En este sentido, todos los jueces entrevistados refirieron desconocer el debate previo a la sanción de la ley. Los dichos de los propios magistrados dan cuenta de que en ninguna oportunidad fueron invitados a participar en la definición de la política legislativa. Si alguno participó lo hizo en calidad de profesor o miembro de alguna institución académica.

Los jueces entrevistados, referían al respecto:

“En la sanción de la ley los jueces no intervinimos en absoluto. No nos invitaron, nos tomó por sorpresa, además jamás capacitaron a nadie.” (Juez N° 2²⁶).

“En el mes de enero de ese año, quedaba un solo juzgado de feria, que recibió la sorpresa de la ley. Cuando todos retornamos de las vacaciones, la jueza que se había quedado en la feria nos convocó a una reunión urgente. Yo había estado de vacaciones, así que no tenía ni idea de que la ley existía. Recuerdo que mi colega contaba con mucha angustia lo que había sido recibir todo esto sin tener ni idea de cómo manejar estos casos... Los jueces no estábamos preparados, ni el personal del juzgado...ni siquiera sabíamos cómo discernir un caso de otro...” (Juez N° 1²⁷).

“Creo que fui una sola vez al senado, no hubo representación nuestra.... yo pude participar porque además de jueza soy integrante de una cátedra de familia que fue invitada a participar” (Juez N° 3²⁸).

Los funcionarios y miembros del poder judicial no recibieron ningún tipo de capacitación previa que los pusiera en conocimiento y les brindara herramientas para la aplicación de una nueva ley. En este sentido se ha dicho: *“Tal como ocurre en nuestro país, ni el personal ni los titulares de los juzgados con competencia en asuntos de familia habían recibido, previamente una formación adecuada en la materia. Se encontraron de pronto con personas que venían a formular denuncias verbalmente, sin asesoramiento letrado, generalmente en un estado emocional que hacía su relato extenso, impreciso, confuso, que volcaban su angustia sin saber*

²⁶ Entrevista realizada por la autora el día 23/3/04.

²⁷ Entrevista realizada por la autora el día 12/5/04.

²⁸ Entrevista realizada por la autora el día 25/02/04.

expresar siquiera qué tipos de medida requerían, frente a otras personas que desconocían absolutamente el modo adecuado de escuchar y orientar el interrogatorio a fin de comprender los hechos y adoptar las medidas más convenientes para ese caso en concreto” (Mattera²⁹, 2002).

Frente a la pregunta acerca de quiénes impulsaron y reclamaron por el tratamiento de la violencia como un problema público, y quiénes impulsaron la sanción de la ley, los jueces entrevistados refirieron:

“No sé quién impulsó (...) supongo que legisladores interesados en el tema de género (...) no recuerdo nada sobre ese proceso...” (Juez N° 3).

El 7 de marzo de 1996 se reglamentó la ley de violencia. En esa oportunidad se creó una comisión que elaboró el proyecto de decreto con participación de jueces de familia, camaristas, asesores legislativos, el Consejo de la Mujer y se subsanaron algunos déficit de la ley. En este caso, la participación de los jueces de familia respondió a sus intereses en hacer de la ley un instrumento más eficaz para los problemas que le ocasionaba la aplicación de la ley³⁰.

Al respecto, uno de los jueces entrevistados dijo:

“Sólo participé de la redacción que redactó el reglamento. No participé del debate de la ley porque no me invitaron. La ley apareció de un día para otro, no sabíamos que se trataba, no estábamos preparados. La verdad es que empezamos a trabajar a ciegas. Con el método de ensayo y error. Así observamos que eran necesarias algunas correcciones, y vimos que la oportunidad era la reglamentación. Así decidimos que debíamos participar...” (Juez N° 3).

Por su parte los medios de comunicación no fueron ajenos a este proceso. A partir de casos resonantes como lo fue la muerte de la esposa del boxeador Carlos Monzón, comenzaron a tratar el tema, situación que en algunos casos fue aprovechada por determinados actores pero también criticada cuando la intervención de los medios se limitaba a la exclusiva noticia sobre un famoso, sin introducirse seriamente en el contenido.

En el caso Montoya, “Los avatares del proceso judicial fueron muy fragmentariamente seguidos por la prensa, excepto un diario que dio especial atención al caso y colaboró con la campaña iniciada por las agrupaciones feministas: el diario *Tiempo Argentino*, en su suplemento *La mujer...*” (Chejter, 1992).

“Recuerdo que una revista se interesó por el tema cuando nosotras le enviamos una carta respondiendo en virtud de un chiste que aludía al feminismo. El periodista respon-

²⁹ Debe destacarse que la autora es Jueza Nacional en lo Civil con competencia en cuestiones de familia.

³⁰ Para esta instancia había ocurrido un caso judicial estremecedor. Un hombre denunciado por su mujer por violencia familiar, recibe una notificación del juzgado en su caso para presentarse a una audiencia. Frente a ello, se enfurece, mata a su mujer y a sus hijos y luego se suicida.

sable de la nota nos llama por teléfono, le explico que si hay feminismo en Argentina y él se interesa por lo que le decimos y saca una nota” (Entrevista a María Elena Oddone).

Por el contrario, ilustrando opiniones contrarias acerca del papel de los medios de comunicación se expresó que: *“Hay gente que sólo pregunta por el hecho urticante para poder deformar la noticia, para lograr un determinado efecto en la opinión pública. Y en lo que respecta al tema que nos toca –violencia familiar– no hemos obtenido eco de ninguna de las inquietudes que se nos plantearon hace un año. Ningún periodista tuvo la suerte de que su jefe de redacción le encomendar temas de este tipo. Sin embargo, cuando ocurrieron lo hechos como el de Monzón o el de Olmedo, recién entonces la mayoría de los medios de prensa empezó a hablar de violencia familiar en la Argentina”³¹.*

A esta altura es posible afirmar que la violencia familiar como problema público tiene su propia historia. Esa historia puede observarse en las palabras de los entrevistados como en los documentos consultados que dan cuenta del proceso de legitimación social del tema. Esta historia constituye una arista insoslayable en nuestro estudio *porque es desde ella que las políticas estatales adquieren sentido y pueden ser explicadas. Además, esa historia es la de un proceso social al que concurren diversas políticas –las de actores privados y lo nudos implicados por las acciones del Estado...”* (Oszlak y O’Donnell). Esta historia también nos permitirá comprender cómo se han ido modificando los actores, los sentidos y los aprendizajes.

“La manera como se elabora la agenda de gobierno, se le da forma y contenido, reviste fundamental importancia política y administrativa, tanto en el plano teórico como en el práctico (...) la formación de la agenda de gobierno, así como de hecho sucede, evidencia la salud o enfermedad de la vida pública. Deja ver quienes son los que efectivamente definen y justifican los problemas públicos, cuáles grupos y organizaciones tienen efectivamente la fuerza de transubstanciar cuestiones sociales en públicas y en prioridades de gobierno (Aguilar Villanueva, 1993). Así, una vez que se define el problema se pone en marcha el proceso de elaboración de la política pública. Para ello se debe generar la instancia de detección y análisis de los distintos caminos o alternativas para luego llegar a la decisión.

La sanción de la ley es el resultado de un proceso conjunto. La Subsecretaría, el poder legislativo, académicos, funcionarios del poder judicial, y representantes de organizaciones de la sociedad civil convergen en la necesidad de encontrar un mecanismo para poner un límite al ciclo de la violencia fuera del ámbito represivo de la justicia penal. El debate estuvo centrado entre quienes consideraban la violencia como conflicto y buscaban formas de resolución sociales o familiares y en consecuencia instaban porque la denuncia se realizara ante los juzgados de familia. Entendían que la violencia se define por el ámbito en que sucede –la fami-

³¹ Luis Brasesco, en Birgin (1998).

lia y las relaciones interpersonales—, ya sean convivientes o no. Por otro lado, un sector del movimiento de mujeres promovía una ley de violencia sólo contra las mujeres. En otro orden, hay quienes consideran que la denuncia penal cumple un papel simbólico más allá de no ser eficaz. La ley 24.417 zanjó en parte este debate al habilitar la denuncia ante los juzgados de familia, aunque existen proyectos de ley en la Cámara de Diputados que insiste en que la ley debe ser sólo para mujeres³². Más allá de las diferencias en esta construcción de sentidos en torno a la violencia, existe un consenso sobre la necesidad de buscar una respuesta judicial diferente.

La construcción de la violencia familiar como un tema de Agenda Pública es un claro ejemplo del desarrollo de la política como proceso. La ley es un hito importante en este proceso en el cual el gobierno y en especial el poder legislativo operan como facilitadores. Sin embargo, como veremos más adelante, se generaron grandes expectativas con la sanción de la ley, sin tomar en cuenta que la ley es solo una herramienta en el contexto de una política de prevención de la violencia.

Como ya se señaló, el tema de la violencia fue central para la Subsecretaría de la Mujer, que tuvo capacidad de hacer converger en torno al tema a distintos actores e instancias que hasta el momento no habían articulado esfuerzos: investigadoras, organizaciones de mujeres, asesores legislativos, organizaciones sociales, etc.

Birgin (2003) describe este proceso con las siguientes palabras: *“Aunque no debe desestimarse la importancia de las reformas democratizadoras, conviene recordar que –con excepción de la ley de patria potestad– ellas son el resultado más de una acción política directa de gobierno que de las demandas del movimiento de mujeres, es decir, se trató de reformas democráticas efectuadas en el marco de la transición, destinadas a ampliar los espacios de libertad, y no el producto de un proyecto pensado y articulado sobre el lugar de las mujeres en ese proceso. Sin embargo, el espacio democrático y los canales de participación que se crearon facilitaron que las inquietudes de las mujeres pudieran expresarse, que se constituyeran organizaciones sociales que se hicieran cargo de las demandas e interrumpieran en la escena pública, en los medios de comunicación social, en las universidades, en las instituciones públicas y generaran cambios significativos, no sólo en sus propias acciones sino en el conjunto de la sociedad. La ley de violencia familiar (...) manifiesta la legitimación del tema en la década”*.

Por su parte, algunas de las entrevistadas, miembros de las organizaciones de la sociedad civil refirieron que:

“No participamos en el debate de la ley. Si hablando con las diputadas, haciéndoles saber su opinión sobre los proyectos, algunas no estábamos de acuerdo con una solu-

³² Actualmente tiene trámite parlamentario el proyecto de Marcela Rodríguez.

ción fuera del ámbito penal..., con el entusiasmo de las mujeres que comenzaron a reclamar por los temas de violencia, las políticas comenzaron a darse cuenta que era importante apoyarse en estos reclamos y tomaron el tema” (ONG 1³³).

Quienes no participaron en el proceso que culminó con la sanción de una ley, tampoco se constituyeron como obstáculo. En este aspecto, una Jueza de Familia entrevistada decía:

“La justicia no impulsó el tema a la agenda de gobierno. Yo no recuerdo quién, porque no sabíamos siquiera que se estaba tratando la ley. Esto puede formar parte de algún defecto nuestro de no estar ni si quiera enterados de lo que pasa. Ocurre que a veces existen proyectos de ley que uno ni siquiera se enteran que existen. Si uno no está vinculado con el ámbito, no te enteras. Hubiera sido deseable que nos invitaran a participar: La verdad es que tampoco hubiéramos aportado demasiado. Era tal nuestra ignorancia, que hubiera sido hablar de lo que suponíamos que podía llegar a ser. Nosotros no teníamos ninguna experiencia para dar una opinión fundada. Hoy es distinto, pasaron 9 años” (Juez N° 1).

A modo de síntesis, es posible concluir que la constitución de la violencia como un problema público y su incorporación a la agenda de gobierno, se construyó en un escenario de interacción entre distintos actores, con distintas motivaciones, y en un contexto democrático donde el gobierno generó espacios que facilitaron la incorporación de las inquietudes y demandas de las mujeres. Convergen en este proceso, por una lado, las organizaciones de la sociedad civil, que logran visibilizar la violencia contra las mujeres; por el otro, el Gobierno que asume el tema, a través de programas de difusión y capacitación en todo el país, promueve la sanción de la ley y programas de asistencia a través de los gobiernos locales y ONG. Intervienen en este proceso profesionales y técnicos de distintas especialidades, aportando ideas y propuestas. Por último, los jueces de familia, si bien no participaron de este proceso, son erigidos por la ley como protagonistas en la inmediata etapa de definición y resignificación del problema en el ámbito judicial.

VI. Las dinámicas de relación entre los juzgados de familia, otras instancias públicas y las ONG

Han transcurrido más de veinte años desde la recuperación de las instituciones democráticas, sin embargo en algunos aspectos subsisten discriminaciones que impiden a las mujeres el real y efectivo ejercicio de sus derechos.

³³ Entrevista realizada por la autora el día 16/6/04.

La década del noventa dejó como saldo un contexto de profundas desigualdades. La implementación de las reformas estructurales en materia económica y la retracción del Estado del marco de las políticas sociales, trajo como consecuencia la agudización de la crisis del mercado laboral y un aumento acelerado y sin precedentes, de la pobreza e indigencia.

En otras palabras, asistimos a momentos de profunda tensión en torno a los desequilibrios sociales, por las desigualdades en el goce de los derechos fundamentales de los hombres y mujeres. El desempleo, la precariedad laboral, la extensión de la pobreza estructural, la aparición de la nueva pobreza y la segregación cobran una pronunciada presencia y se insertan, casi sin retorno, en el desarrollo de la vida social.

En este marco, todas las políticas sociales fueron afectadas debido a la promoción e imposición de transformaciones en sus formas de funcionamiento, degradación de sus fuentes de financiamiento, cambios en la administración, en el régimen de acceso y el tipo de beneficios (Lo Vuolo, 1998). Se produjo una fragmentación en intervenciones específicas, se focalizó en la pobreza y la marginalidad, se especializó en atención a sujetos y familias y de esta forma, se contribuyó y contribuye con los procesos de segmentación y segregación (Andrenacci, 2002).

El deterioro de los servicios públicos afectó también los perfiles, objetivos y actividades desplegadas por las ONG dedicadas a prestar servicios a las mujeres. En la actualidad estamos ante un escenario diferente, en comparación con el proceso, actores y representaciones que actuaron en la transición democrática, que precedió a la etapa de discusión y sanción de la ley de violencia familiar. No se pretende en este trabajo evaluar la eficacia de la ley, sólo se intenta dar cuenta de la dinámica de relación entre los Jueces de Familia, la Dirección General de la Mujer, los Hospitales Públicos y las ONG. En otros términos nuestro interrogante es: ¿que tipo de interacción se presenta entre las distintas instancias del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y las organizaciones no gubernamentales en los procesos judiciales de violencia familiar?

Juzgados de familia y organizaciones no gubernamentales

Las ONG constituyen, en general, el primer circuito dónde las mujeres acuden en busca de asesoramiento. De los expedientes relevados, así como otras fuentes secundarias³⁴ no se advierte como regla general la presencia de ONG trabajando en el marco de los procesos judiciales. Todos los entrevistados coincidieron en que no existe un listado de ONG para consultar y que éstas no se presentan al juzgado a dar a conocer su trabajo.

Las ONG, según sus actividades y objetivos, asesoran e informan a las mujeres antes de la denuncia judicial y prestan atención psicológica aún después de la denuncia. Una vez

³⁴ Lanziani y Pastorino (2003). En esta investigación se relevaron 80 expedientes de violencia familiar.

efectuada la denuncia, los jueces conforme lo establece la ley tienen que tomar las medidas que ésta ordena para poner un coto a la violencia.

La forma en que cada actor construye el problema y define su misión y objetivos de trabajo determina la relación con otros actores, así como la posibilidad de acceso a la justicia de las mujeres que acceden a los distintos servicios. La dinámica de relación entre los juzgados de familia y las organizaciones no gubernamentales va a estar determinada, en gran medida por las siguientes variables: concepción sobre la violencia, concepción sobre las metodologías de trabajo y actividades desplegadas en las etapas de intervención (antes, durante y después de la denuncia judicial).

La concepción sobre la violencia familiar

Según la percepción de los propios actores, el primer elemento que moldea la relación es la concepción que cada uno otorga a la violencia familiar, así como la idea o el prejuicio que se tenga del otro.

Existen claras diferencias entre los jueces y las representantes de ONG entrevistadas. Para las organizaciones no gubernamentales consultadas, el poder judicial no otorga al problema la entidad que corresponde y trata el tema erróneamente. En este marco, frente a la pregunta acerca de la forma en que el poder judicial entiende las situaciones de violencia familiar, las ONG consultadas fueron coincidentes en la existencia de diferencias conceptuales acerca de qué es la violencia familiar y en qué contextos se torna cotidiana.

Para algunas de las ONG entrevistadas el poder judicial conserva prejuicios históricos:

“Los jueces en general son prejuiciosos. Pretenden tratar las denuncias de violencia familiar por encima del sufrimiento de las mujeres y los niños, y ponen en marcha procesos de revinculación que en muchas ocasiones profundizan la violencia. La revinculación se torna tétrica, perversa y en muchos casos se producen situaciones terribles. Recuerdo muchos casos al respecto (...) Lo malo de los jueces es que ellos tienen conceptos preformados y sobre todo sistémicos. Creen que todos son iguales, todos son parejas, entonces los problemas se resuelven buscando una homeostasis del problema y eso es falso porque hay una diferencia de poder tan importante con las mujeres y los chicos... Ellos para nada son iguales al hombre...” (ONG 1).

“Hay muchas diferencias en el tratamiento de la violencia familiar en relación con los juzgados. Mi sensación es que con el poder judicial no se puede. Recuerdo una reunión donde participamos ONG y poder judicial, entre otros, y la postura de los jueces era que las mujeres utilizaban la violencia familiar como estrategia para demandar a los maridos y ganarle los juicios. Para nosotras esto es inaceptable, decidí irme de la reunión...” (ONG 2³⁵).

³⁵ Entrevista realizada por la autora el día 11/6/04.

Por otro lado, de la lectura de los expedientes judiciales, así como de las entrevistas realizadas a los jueces de familia, se observa que ellos no comparten la forma en que las ONG consideran el problema de la violencia. En este sentido, entiende que las ONG son demasiado ideologizadas.

“Algunas ONG son demasiado ideologizadas en el sentido de que parten de una postura feminista y proporcionan tratamientos absolutamente feministas, en los cuales no se toma en cuenta la otra parte de la cuestión, están encaminadas a sacar al violento de la vida de la familia, sin tener en cuenta que pueda haber elementos rescatables y buenos para los hijos, por ejemplo...” (Juez N° 1).

“No me gusta demasiado trabajar con ONG porque son muy feministas y trabajan en esa lógica. Esto no sirve porque fortalece la postura de víctima de las mujeres. Así, solo se desarrollan como víctimas, reclaman y demandan, pero en definitiva se trata del padre de sus hijos y eso no debe perderse de vista porque si no se pasa de la violencia familiar a la violencia en el marco del expediente judicial, que igualmente se trasmite a los hijos” (Juez N° 4³⁶).

De las entrevistas realizadas surge claramente que existen desencuentros entre jueces y ONG. Se observa que las diferencias recaen en la concepción del tema. Para los jueces entrevistados prevalece la finalidad de preservación del vínculo por encima de otras consideraciones y no hacen referencia alguna a la relación de poder entre los géneros como desencadenante de la violencia. Para algunos jueces la protección de la familia o de los vínculos familiares es el eje de su intervención. Así dejan entender que el objetivo de la ley es que el juez ponga un límite a la violencia, tomando las medidas necesarias. En este contexto la audiencia con presencia de ambas partes, puede favorecer la resolución del conflicto con el retiro del agresor del hogar. Para las ONG consultadas, en cambio, la violencia es un problema de género que merece un tratamiento donde prime como lineamiento fundamental la protección de los derechos humanos de las mujeres. La familia es el marco donde la violencia tiene lugar, no la institución primordial a la que debe dirigirse la protección judicial.

Sin duda, los actores entrevistados, señalan como causa de la falta de contacto entre ambos, la diferencia en la construcción del problema. Los actores reconocen que se generan relaciones poco fluidas y articuladas entre ellos. Estas distancias hacen imposible el desarrollo de un trabajo que implique la comunicación en un mismo idioma, que se traduzcan en la articulación de esfuerzos y servicios para obtener un idéntico resultado. Lo que para los jueces es un problema de familia, que debe ser solucionado en el marco de un tratamiento que fortalezca los vínculos familiares, para las ONG de mujeres es un problema cultural de ejercicio arbitrario de poder, basado en la diferencia de género, que merece una respuesta inmediata que dé prioridad a la recuperación de la autonomía y autoestima de la víctima.

³⁶ Entrevista realizada por la autora el día 7/7/04.

Los casos de Alicia y Daniela, descriptos al inicio del análisis aquí presentado, son muy elocuentes al respecto. En el primero se observa que para la asistente social primaba la necesidad de solucionar las cuestiones de familia, mientras que para la abogada de Alicia la denuncia de violencia no sólo debía sostenerse por una cuestión legal sino como un elemento simbólico que ponía coto al autoritarismo del marido. En el segundo caso, la situación de una persona menor de edad, madre soltera y víctima de violencia, pone al descubierto no sólo la ausencia de políticas sociales que acompañen a la ley de violencia, sino la presencia de institutos procesales discriminatorios como la protección de persona, que se asientan sobre concepciones acerca de las mujeres, ajenas a su condición de ciudadanas plenas. Este instituto jurídico procesal hace suya la idea de la mujer como incapaz, bajo la autoridad de un hombre, en el caso del “gran hombre”: el patronato del Estado.

En definitiva, esta contradicción en la manera de definir la violencia se expresa en el abordaje del problema que realizan los distintos actores. Se observan prejuicios mutuos que genera poca predisposición al trabajo conjunto. Pareciera entonces que una posibilidad de un encuentro más efectivo de los actores, que redunde en beneficio de las mujeres, puede ir de la mano de la identificación conceptual del tema. Como lo señala Marcela Rodríguez (1999) “...O bien se considera a la violencia como un atentado contra los DDHH de las personas o bien se considera que el objetivo último de toda intervención debe apuntar a la preservación de la unión familiar”. En este sentido, las políticas de difusión, capacitación, discusión y reflexión sobre las propias prácticas devienen imprescindibles.

Sin embargo, a pesar de reconocer tanto los jueces como las ONG estos desencuentros, cabría preguntarse: ¿qué incidencia tendría para las denunciadas que los jueces sostuvieran una concepción diferente del modelo de familia? De las entrevistas con las ONG y los Juzgados no fue posible responder a este interrogante ya que aún en el supuesto de una mayor coincidencia, las ONG carecen de recursos económicos que les permita dar respuesta a las necesidades de las denunciadas, fundamentalmente el patrocinio jurídico gratuito. Como ya se señaló, las ONG brindan informes, asesoran y en algunos casos prestan asistencia terapéutica.

Concepción sobre las metodologías de trabajo

Otro de los puntos neurálgicos que colaboran en la definición de la relación entre actores es la forma de abordaje del problema. En este aspecto, jueces de familia y ONG coinciden en que no comparten la forma de trabajo del otro.

Para las ONG, las diferencias son sustanciales y se traducen en el caso a caso:

“Con los jueces tenemos diferencias conceptuales en el trabajo. No compartimos la línea de trabajo. El poder judicial no nos acepta pero nos respeta (...) No hay una relación

de entendimiento con el poder judicial, el Estado no cuenta con gente preparada...Si no se trabaja con la cabeza de los jueces, la ley no sirve. Las veces que tratamos de hacer formación de jueces, no se logró” (ONG 3³⁷).

Para los jueces la forma de trabajo de las ONG no se traduce en un aporte sustancial en el proceso judicial.

“Cuando llega una persona a denunciar una situación de violencia familiar, lo primero que le pregunto es por dónde pasó antes. Normalmente antes de llegar al juzgado son asesoradas por alguien. Lamentablemente parece que sólo se les dice que hagan la denuncia. Vienen solas y lo primero que hago es enojarme porque vienen sin un solo elemento que de cuenta de la situación de violencia. Ni un solo papel donde se acredite algo. Yo me pregunto por qué si antes estuvieron en contacto con alguna organización, la organización no se contacta, o envían a alguien para que acompañe o envían constancias. Entonces, agarró el teléfono y empiezo a llamar hasta que doy con alguien...” (Juez N° 2).

“Las ONG tampoco se acercan, ni si quiera cuando trabajaron un caso. Si asesoraron un caso que entendieron que debía judicializarse, ni siquiera acompañan a la persona, ni envían un informe, ni nada. Y nosotros no tenemos nada, tenemos una persona que viene sin abogado a contar una historia que no sabemos si es cierta, si fabula, etc., cuando hay un lugar que probablemente tenga más elementos para compartir y aportar y así uno puede tomar una decisión con base más firme. Porque si la persona fue mucho tiempo a otro lugar, por lo menos tendrá algún diagnóstico, informe, algo. Cuando nos enteramos que la persona concurrió a otro lugar nos preguntamos si tal lugar consideró que el caso no era grave y entonces no continuó el trabajo, o lo consideró tan grave que entendió que debía denunciar, si es así ¿por qué no acompañó algo o se acercó con la Sra.? (Juez N° 1).

Hasta tal punto llegan las diferencias que dos jueces frente a la pregunta acerca del conocimiento que tienen sobre ONG que trabajen en violencia y si trabajan con ellas, respondieron que no conocen organizaciones, y otros dos en su respuesta incorporaron como trabajo de ONG los servicios prestados por instancias públicas como hospitales y la Dirección General de la Mujer.

Sin embargo, todos los entrevistados reconocen la necesidad de incorporar más fuertemente el trabajo de la ONG pues con los recursos con los que ellos cuentan no alcanzan. Creen que de articularse el trabajo con las ONG, la instancia judicial sería la última.

Como puede observarse, también aparecen diferencias en la forma de trabajo que cada actor hace suya. Ambos señalan lo erróneo del otro, como elemento que dificulta el

³⁷ Entrevista realizada por la autora el día 20/5/04.

tratamiento del caso en forma conjunta. Cada uno conoce sobre el otro, tiene en cuenta su presencia, pero no logra articular y ordenar el trabajo para obtener mayores y mejores resultados. En estas dificultades operan las diferencias conceptuales, los prejuicios, así como la falta de instancias de acercamiento y reflexión conjunta sobre las propias prácticas.

Actividades desplegadas y etapas de intervención

La intervención de los distintos actores delinea las diferentes formas de relación e interacción entre ellos. Frente a la denuncia judicial, por mandato legal, el Juez toma intervención en forma inmediata, esto no ocurre con las ONG, que por regla general no intervienen en la etapa de desarrollo del proceso judicial. Su accionar se limita a asesorar a la víctima antes de la denuncia para explicarle cómo hacerla, o bien colaborar en fortalecerla mediante apoyo terapéutico y contención. Si bien las ONG realizan informes a pedido de los juzgados, no prestan servicios que se desarrollen en el marco del proceso judicial y que, en consecuencia aporten al desarrollo del expediente.

En este marco, cabe mencionar en Argentina los derechos de las mujeres han sido suficientemente proclamados y reconocidos a nivel legislativo (la ley de violencia es sólo un ejemplo de ello); sin embargo, ello no se traduce en un ejercicio de los derechos, más aún para las mujeres de escasos recursos. El proceso judicial constituye un espacio para el restablecimiento de los derechos y ello requiere de recursos, actores y políticas sociales de apoyo que se dirijan a obtener dicho resultado. *“Una cosa es proclamar derechos –la igualdad por ejemplo– y otra, satisfacerlos efectivamente. Las dificultades de acceder a la justicia y de sostenerse en el proceso judicial constituyen, sin duda la mayor discriminación que enfrentan las mujeres...”* (Birgin, 2000). De ahí la importancia que asignamos a la interacción de los diferentes actores tanto gubernamentales como de la sociedad durante la etapa del proceso judicial.

En otros términos, el proceso judicial pone en evidencia los límites que encuentran las mujeres en el ejercicio de sus derechos fundamentales, especialmente por la dificultad para acceder a la justicia en forma gratuita mediante un patrocinio jurídico que garantice su defensa. Se requieren además, políticas sociales de apoyo que le permitan enfrentar el proceso judicial (gastos, viáticos, etc.).

De esta forma, debido a la ausencia de las ONG en el propio desarrollo del expediente judicial, los actores no se encuentran ni confrontan en dicha etapa, lo que se traduce inmediatamente en un perjuicio para las mujeres víctimas, en tanto se constituyen en parte débiles durante el proceso judicial, pues deben transitarlo en soledad.

La ausencia de organismos de gobierno y de servicios públicos eficientes que apoyen a las mujeres durante todo el proceso, así como de ONG que presten servicios jurídicos gratui-

tos y, por ende, la falta de articulación con el poder judicial, constituye sin duda un grave perjuicio para las mujeres. El tema central, según todas las entrevistas realizadas, es la falta de patrocinio jurídico gratuito que obstaculiza el acceso de las mujeres a la justicia y las priva de defensa. Si bien existe conciencia social sobre los derechos fundamentales que consagra la Constitución, pocos recuerdan que el acceso a la justicia constituye un derecho para el restablecimiento de derechos y es una obligación del gobierno garantizarlo.

Ello, sin perjuicio de la responsabilidad que le cabe a las organizaciones de abogados, los Colegios Públicos de Abogados que ejercen el monopolio de la matrícula y, por ende, tienen obligación de devolver a la sociedad mediante el patrocinio jurídico gratuito de las denunciadas, más allá de sus diferencias conceptuales con los jueces. En este sentido, el Colegio Público de Abogados de la Capital no cuenta con un servicio jurídico gratuito especializado en violencia familiar. Cuando llegan estos casos, un abogado del Colegio se hace cargo de concurrir a las audiencias urgentes, pero no sigue necesariamente los casos³⁸.

Resulta evidente que las ONG no están en condiciones de prestar asistencia letrada y ejercer la defensa de las denunciadas, más allá de sus diferencias conceptuales con los jueces. Según la percepción de los propios entrevistados, así como del estudio de expedientes y otras fuentes secundarias, a la ausencia organizaciones y servicios públicos que provean en forma gratuita la defensa de los intereses de las denunciadas durante el desarrollo de todo el expediente se suma que las ONG no brindan patrocinio jurídico gratuito.

Todas las organizaciones entrevistadas que prestan servicios de asesoramiento legal informaron que su actividad se limita a explicar a las mujeres acerca de la vía legal para formular una denuncia. La tarea de los abogados que asesoran se agota allí, no llega hasta acompañar a hacer la denuncia, ni patrocinar³⁹. Tampoco hacen un control, ni un seguimiento del expediente. Los testimonios de las entrevistadas ilustran esta situación:

“Tenemos un servicio de asesoramiento legal, no patrocinamos porque es muy tenso para la institución...” (ONG 6⁴⁰).

“En algunos casos prestamos patrocinio jurídico, pero son pocos los casos porque llevan muchísimo trabajo y tiempo y las abogadas cobran sueldos muy bajos o son voluntarias, por lo cual tiene que tener otro trabajo para poder subsistir. Esto no les permite tomar demasiada cantidad de casos de violencia en nuestra organización” (ONG 4⁴¹).

³⁸ Información extraída de entrevistas realizadas con los abogados del Colegio Público, en el marco de CEADEL, 2004, mimeo.

³⁹ Patrocinar implica presentarse en el expediente dónde se denuncia la situación de violencia, como abogada particular de la denunciada y acompañarla técnicamente durante todo el trámite, aportando los conocimientos técnicos jurídicos al respecto para la defensa de los intereses de la víctima.

⁴⁰ Entrevista realizada por la autora el día 26/5/04.

⁴¹ Entrevista realizada por la autora el día 10/08/04.

“Contamos con una abogada que presta asistencia legal. Esta tarea consiste en un asesoramiento, no patrocinamos porque no tenemos presupuesto. Alguna vez tuvimos algún subsidio estatal para patrocinar. Lo que ocurrió fue que el subsidio era mínimo y por un año, mientras que los expedientes, y por ello el trabajo de los abogados requería mucho más tiempo, así cuando se terminaba el subsidio resultaba sumamente difícil continuar con la tarea de patrocinio. Hemos pasado momentos muy difíciles, cuando el país estaba mejor los profesionales podían donar parte de su tiempo, pero cuando la crisis se profundiza es difícil que la gente pueda donar su tiempo, pues lo requiere para subsistir” (ONG 1).

“En el equipo contamos con una abogada que sólo asesora (...) El patrocinio nos es imposible desde lo económico (...) ahora sólo somos tres mujeres, no tenemos abogados, teníamos 4 o 5 que se terminaron yendo porque nadie les podía pagar...” (ONG 5⁴²).

El caso de Marcela, al que hicimos referencia, es quizás un ejemplo de las consecuencias que provoca la ausencia de defensa: la imposibilidad del acceso a la justicia. La incapacidad para sostenerse durante el proceso debido a la ausencia de un profesional que defienda sus intereses, termina haciendo desistir a la denunciante. Marcela llegó sola al juzgado y volvió sola unos meses después para expresar su voluntad de no seguir adelante con el expediente porque se había reconciliado con su marido. Seguramente, Marcela no encontró una red de ayuda que la acompañara en el proceso judicial y de este modo tener la oportunidad de ejercer el derecho a su integridad física y psicológica. Cabe preguntarse: ¿qué actitud hubiera asumido Marcela de haber podido contar con un/a profesional que defendiera activamente sus intereses?

El caso de Alicia muestra la contrapartida de Marcela. Ella contó con un profesional que la defiende y los intentos de la asistente social de soslayar la violencia no prosperaron. Alicia accedió a la justicia y pudo sostener su petición. En este caso la pregunta es ¿qué hubiera hecho Alicia frente a la presión de la asistente social para que dejara de lado la violencia y se concentrara en un acuerdo sobre alimentos, tenencia y régimen de visitas, si Alicia no hubiera concurrido con su abogada? El patrocinio jurídico fue un recurso imprescindible para garantizar el acceso a la justicia, en términos eficaces: Alicia logró una resolución que no solo puso fin a la violencia sino que se convirtió en una sanción para el agresor por la vulneración de los derechos sufridos.

Por último, el caso de Daniela es otro ejemplo que muestra la necesidad de un abogado que desactivó la denuncia judicial, por las consecuencias que podría acarrear para una adolescente y un niño. En el caso de personas menores de edad, la vigencia de normas discriminatorias y la ausencia de políticas sociales impiden que el proceso judicial de violencia

⁴² Entrevista realizada por la autora el día 30/4/04.

familiar se traduzca en una efectiva protección de los derechos de la víctima. Ello obligó al profesional a buscar una estrategia diferente, en este caso se intentaba evitar una mayor restricción de derechos, como es la limitación de la libertad ambulatoria de Daniela y Francisco a través de un orden judicial de internación o alojamiento en un hogar. La pregunta que cabría hacerse es: ¿qué hubiera ocurrido con Daniela y Francisco si se hubiera hecho la denuncia sin el patrocinio de un abogado? Seguramente el destino de Daniela y Francisco hubiera sido la internación en un hogar.

En síntesis, la falta de acceso a la justicia, por ausencia de servicios públicos de patrocinio jurídico gratuito que debe garantizar el Estado, sumado a la debilidad de las ONG que no cuentan con recursos para brindar asistencia legal, se traduce en la práctica, en que las mujeres se ven privadas de ejercer sus derechos. Las ONG no prestan patrocinio jurídico, o sea no intervienen en el proceso judicial por lo que el vínculo con el poder judicial se torna inexistente. La relación, entonces, se limita a una excepcional derivación de casos y contestación de informes, sin generar circuitos comunes de intervención, y menos aún de control por la sociedad civil (ONG) de la actividad del Estado (poder judicial) y de los organismos de gobierno.

Por otra parte, las 7 ONG que prestan servicios refieren que su relación con el poder judicial se limita a que estos últimos le envíen algún caso⁴³, o bien los juzgados les requieren informes.

Frente a la pregunta acerca de cómo llegan las usuarias a sus organizaciones y qué tipo de relación tienen con el poder judicial, más de la mitad de las ONG entrevistadas refirieron:

“Algunos juzgados nos derivan casos, a veces nos piden informes, o bien nos comunicamos telefónicamente con las asistentes sociales de los juzgados. La relación con el poder judicial es de derivación y pedido de informes. Sin embargo, no hay diálogo en idénticos términos, ellos solicitan diagnósticos, nosotros no creemos que haya que hacer diagnóstico de nada, porque no se trata de enfermos. Nosotros enviamos lo que denominamos historia de la violencia...La relación con el poder judicial es escasa, los jueces prefieren derivar a fundaciones...” (ONG 6).

Una experiencia de trabajo interesante con los juzgados se realiza desde la Facultad de Psicología de la Universidad de Buenos Aires, a través de pasantías que realizan los alumnos en los tribunales para su formación profesional. Entrevistada la licenciada Crescini⁴⁴, res-

⁴³ Ninguna de las ONG consultadas recibe su mayor cantidad de trabajo por derivación de los juzgados. En general los casos llegan por el boca a boca, por las escuelas, los centros de salud, y en último término se menciona el poder judicial.

⁴⁴ Entrevista realizada el 11/5/04.

ponsable del Práctico, Área Justicia “El trabajo con familias en el ámbito judicial” de la Facultad de Psicología de la UBA, puede inferirse que dicha experiencia es una excepción que es posible debido a que la coordinación del equipo formó parte de uno de los equipos interdisciplinarios de un juzgado de familia y tiene un amplio conocimiento del poder judicial.

Como observamos y en definitiva, en la etapa esencial del proceso judicial la regla es la ausencia de intervención sustancial de las ONG, en especial en el ejercicio de la defensa (ya sea articulando o confrontando mediante un litigio dirigido a controlar e impugnar los actos y resoluciones de los/las jueces/zas), lo que se traduce es una relación con los juzgados de pura derivación. Con respecto a las usuarias, esta ausencia se materializa en una casi inmediata imposibilidad de acceder a la justicia ante la incapacidad de sostenerse sin patrocinio jurídico en el proceso judicial. Ello hace que el reconocimiento de sus derechos y la posibilidad de ejercerlos se tornen ilusorios en el marco de las situaciones dónde la víctima, a pesar de poder efectuar la denuncia judicial por si sola, necesita un patrocinio gratuito y de calidad para garantizar el efectivo ejercicio de sus derechos.

Los juzgados, los servicios de los hospitales y la Dirección General de la Mujer

Como ya expusimos, los juzgados mantienen relación con los equipos de los hospitales y la Dirección General de la Mujer.

Existen diferencias conceptuales y de trabajo que no se traducen en una tensión tan clara como las existentes entre el poder judicial y las ONG. Sin embargo, la dinámica de interacción muestra que en muchos casos servicios de los hospitales y de la Dirección actúan como auxiliares de justicia, en tanto concentran parte de su relación en la contestación de informes.

Encontramos que los juzgados tienen preferencia por los servicios públicos a los que derivan los casos como regla general. Todos los jueces entrevistados refirieron que para los tratamientos terapéuticos derivan a los equipos de violencia de los hospitales públicos y este dato también se observa en los expedientes relevados.

Hasta tal punto se concentra la derivación en los servicios públicos que, a pesar de que todos los juzgados reconocen que los equipos de violencia de los servicios de salud se encuentran saturados por el cúmulo de demanda (provocando un servicio lento y a veces perjudicial para la familia), siguen apostando más a estos servicios para la atención terapéutica y la realización de informes, que a las ONG.

Por su parte, los Centros Integrales de la Mujer participan en los expedientes, pero no se observó que presten servicios de patrocinio letrado, las actividades se limitan a brindar

asesoramiento previo o asistencia terapéutica⁴⁵ y a responder al juzgado los pedidos de informes.

Todos los jueces entrevistados mencionan a los Centros Integrales de la Mujer (CIM) como recursos existentes en la Ciudad. Sin embargo, hacen referencia sobre su ausencia en el acompañamiento a las mujeres a efectuar denuncias. Tampoco actúan en los expedientes, ni acercan mayor información sobre los casos o hacen seguimiento.

En 4 de los 20 expedientes se observa la presencia del trabajo de los Centros Integrales de la Mujer antes de la denuncia o concomitantemente a ella, sin embargo no patrocinan, ni se observa una relación de articulación con el juzgado.

El caso de Alicia ejemplifica esta situación. Alicia accede a los servicios de la Dirección, pero el programa no le brinda patrocinio letrado. No se registra ninguna actividad por parte de este servicio público. La actividad del CIM no confronta con la actividad del juzgado, así como tampoco se constituye en un insumo. El desarrollo del proceso judicial es ajeno a la actividad del otro agente público.

Si se analiza la articulación desde la visión de los profesionales de los hospitales, se observa que las entrevistadas la califican de heterogénea, dependiendo de cada juzgado.

“Depende del juzgado hay juzgados dónde se trabaja en forma armónica y hay otros dónde no hay identidad en el trabajo. Hay jueces que son más fáciles y entonces hay mejor vinculación. Para nosotros es fundamental el entendimiento humano. Que se nos escuche”. (Equipo del hospital 1⁴⁶).

“La relación con los juzgados varía. En algunos casos se puede trabajar y en otro tenemos diferencias. El poder judicial en algunos casos eterniza las situaciones. Hay una especie de naturalización del tema. No hay operatividad frente a riesgos gravísimos. Para mí es más riesgoso el caso que pasó por el poder judicial y no obtuvo respuesta que el que no pasó; en el primero, la justicia colabora con la naturalización de la violencia. Hay una especie de temor por parte de los jueces en tomar decisiones, por ello exigen informes y diagnósticos donde poder apoyarse, a veces sin criterio alguno” (Equipo de hospital 2⁴⁷).

Por su parte, la Dirección General de la Mujer refiere que los juzgados les derivan mucho. *“Nosotros presentamos informes, y enviamos a las mujeres a denunciar. Mis abogados acompañan y patrocinan. No se si nuestros informes son tenidos en cuenta como si fueran*

⁴⁵ Idénticos hallazgos se pueden observar en Lanziani y Pastorino (2003) y en CEADEL (2004), mimeo.

⁴⁶ Entrevista realizada por la autora el día 23/7/04.

⁴⁷ Entrevista realizada por la autora el día 20/8/04.

una pericia pero si son leídos. Si nos quieren o no, no lo sé pero deben tenernos presentes porque somos quienes trabajamos con la gente...⁴⁸

Estas apreciaciones no se condicen ni con los dichos de los jueces entrevistados, ni con los resultados del relevamiento de los expedientes, ni con otras fuentes secundarias⁴⁹, investigaciones sobre expedientes y servicios jurídicos gratuitos. En términos generales, las mujeres sin recurso llegan sin patrocinio letrado y los servicios que les prestan asesoramiento las envían solas a hacer las denuncias a los juzgados, y sin ninguna documentación o informe que avale sus dichos, lo que facilitaría la labor del juez para tomar las medidas urgentes.

En relación con los hospitales, los actores se conocen y reconocen. Existen ámbitos de tensión. No hay una marcada diferencia de concepciones y formas de abordajes. A pesar de ello, esto no se traduce en un trabajo más articulado. Los actores ni comparten, ni confrontan, cada uno deambula por su propio ámbito de acción, encontrándose frente a los pedidos concretos del poder judicial, tales como derivación de casos e informes, diagnósticos y tratamientos.

ONG, servicios de hospitales y Dirección General de la Mujer

Una tercera instancia de encuentros en el escenario de la violencia familiar, es la generada entre las ONG, los hospitales y la Dirección General de la Mujer. En este entramado las relaciones también tienen su propia particularidad y en algunos casos se ponen en evidencia los desencuentros en las prácticas.

Las percepciones de las ONG con respecto al trabajo de los equipos de violencia de los centros de salud son muy heterogéneas. Más de la mitad de las ONG que prestan asistencia refirieron que un canal de concentración de la demanda proviene de hospitales y centros de salud, por lo cual se evidencia una relación de derivación.

Por su parte, dos de las ONG consultadas referían que los profesionales de la salud no colaboran demasiado con las mujeres para que puedan animarse a denunciar y sostener la denuncia. Aquí se observa una relación de tensión, basada en la diferencia de conceptos y prácticas en el tratamiento de la violencia.

En este sentido:

“Los problemas de las mujeres se reiteran en los distintos ámbitos. Son cosas de terror las que cuentan las mujeres. Los servicios de salud hacen la vista gorda con las mujeres. No averiguan cómo se produjeron lesiones que sólo son explicables como pro-

⁴⁸ Entrevista a la Lic. Débora Tomassini.

⁴⁹ CEADEL (2004); Lanziani y Pastorino (2003).

ductos de una agresión, aunque las mujeres digan que fueron accidentales. De esta forma los médicos evitan cumplir con su obligación de denunciar...” (ONG 1)

Las organizaciones que prestan asistencia refirieron que con los Centros Integrales dependientes de la Dirección General de la Mujer tienen una relación de derivación mutua. Actualmente no hay relación de colaboración con la Dirección en términos de financiamiento del algún proyecto. La hubo en el pasado para proyectos muy puntuales. Las ONG conocen el trabajo de la Dirección y lo reconocen como importante, incluso en algunas oportunidades derivan casos. Todas las organizaciones que prestan servicios de asistencia refieren que sería bienvenido un financiamiento estatal.

Con referencia a la relación entre las propias ONG podemos decir que han transcurrido por diferentes momentos y estuvieron condicionadas por los distintos períodos históricos. Todas las ONG identifican el trabajo de las agrupaciones de mujeres como responsable de la visibilización de la violencia en el ámbito público, así como recuerdan con nostalgia la existencia de redes más fortalecidas en el pasado. En la actualidad las ONG se conocen, a veces se derivan casos pero no existe un trabajo articulado, en red y periódico.

En este aspecto Teubal⁵⁰ señaló que *“actualmente las relaciones entre las ONG no es unívoca. No funcionan como cuerpo. Algunas se relacionan entre ellas, otras con el Estado, otras no (...) El gran problema de las ONG es la falta de ligazón”*.

Por su parte las ONG consultadas referían:

Para la ONG 7⁵¹: *“Hoy entre las ONG no hay relación. Antes existía una red en el Ministerio de Justicia...”*

“Yo conozco dos o tres ONG, las demás aparecen pero no existen...” (ONG 3)

“Yo trabajo con dos o tres ONG, anualmente se hacen encuentros nacionales de mujeres, hace dos años que por motivos económicos no lo organizamos (...) Con algunas otras ONG no derivamos o consultamos casos pero no es lo habitual. Yo creo que ocurre lo que los sajones refieren para el movimiento sufragista. Una vez conseguido el voto, hay un achanchamiento. Ya para la sanción de la ley el movimiento de mujeres estaba caído. Lo único que sigue en pie en el encuentro nacional que ya tiene su dinámica propia...” (ONG 1).

Por último, las ONG que prestan servicios de asistencia terapéutica, legal y de acompañamiento, refieren sobre sí mismas, que logran sostenerse en el tiempo porque hay compro-

⁵⁰ Entrevista realizada por la autora el día 17/6/04.

⁵¹ Entrevista realizada por la autora el día 4/5/04.

miso y militancia de los equipos y que es lo que las diferencia de otros servicios. Reconocen que el factor económico es fundamental, sobre todo para los servicios de patrocinio jurídico gratuito. Para los trabajos terapéuticos y de contención todas las ONG refieren solicitar una contribución a los que pueden, una ONG que no es de mujeres cobra honorarios altos, y todas refieren que cuando la gente no puede pagar se las atiende gratuitamente.

VII. Consideraciones finales

Las dinámicas de relación entre Estado y Sociedad Civil frente a los problemas de violencia familiar han ido modificándose. Podemos decir que la relación Estado-Organizaciones Sociales, en la historia de la constitución de la violencia familiar como un problema público, varió sustancialmente a medida que nos acercamos al proceso de implementación de la ley 24.417. En estos cambios operaron factores propios de los distintos contextos políticos, sociales, económicos y culturales que definen cada período. Por un lado el de conformación del problema y definición de la ley, y por el otro el de implementación de la política judicial.

Vimos cómo, en el proceso de definición del problema y de la política legislativa, el gobierno democrático constituyó un actor decisivo que generó un espacio para el desarrollo de una dinámica de relación Estado–organizaciones sociales. En el marco de la tipología de relación desarrollada por Thompson (1995) el gobierno desplegó estrategias para la generación de políticas públicas, dónde convergieron distintos actores: gubernamentales, académicos, investigadores, organizaciones sociales y organizaciones de mujeres. Desde el gobierno se impulsó un proceso de participación para que los intereses de las mujeres y las políticas por definir fueran producto de una dinámica de interacción con todos los actores interesados e involucrados en el tema. En este marco, surgió como un tema prioritario el reconocimiento de la violencia familiar como un tema de derechos humanos y la necesidad de su tratamiento judicial.

Desde un enfoque que mira al Estado se observaron las tres actividades descriptas por el autor:

- a) El Estado convocó a técnicos a la función pública (Subsecretaría de la Mujer), como una forma de reconocimiento al sector.
- d) El Estado invitó a organizaciones de la sociedad civil a formar parte de organismos y comisiones estatales vinculadas a temáticas específicas (Consejo asesor).
- e) Como respuestas a demandas de las ONG el Estado creó estructuras en su esfera para que se ocupe de determinados temas (programas sociales y legislación de violencia familiar con estructura jurisdiccional específica).

Mirando el desenvolvimiento de las organizaciones sociales, Teubal (2001) ha dado cuenta de que en los años 80 las ONG dedicadas a la violencia familiar pasaron por distintas etapas. En una primera, que denomina de mutua colaboración y reconocimiento, muchos de los técnicos de las ONG fueron convocados para trabajar en los organismos estatales especializados (Dirección de la Mujer). Para fines de los ochenta, la relación cambió radicalmente, las ONG salieron de las órbitas estatales y se limitaron a la capacitación de personal del Estado. Ya en los 90, las formas de relación variaron según los casos. Algunas ONG no tuvieron ningún tipo de contacto con las instituciones del Estado, otras se relacionaron a través de la actividad de derivación de casos, otras asesoraban y muy pocas patrocinaban o litigaban en el tema. Las ONG referían como problema fundamental la falta de reconocimiento de su trabajo (prestación de servicios) por parte del Estado, así como la falta de transparencia en la utilización de los fondos públicos. En materia legislativa no ocurría lo mismo, el Estado tenía una estrecha vinculación con organizaciones especializadas con quienes mantenía una relación consultiva. En estos casos se reconocen el saber técnico y la experiencia de trabajo.

En la actualidad las relaciones han variado sustancialmente. El corrimiento del Estado en la generación de políticas públicas, sociales de apoyo a la política judicial, y la ausencia de servicios públicos y de organizaciones sociales que presten servicios jurídicos gratuitos a las mujeres en los procesos judiciales por violencia familiar, genera dinámicas de poca relación y entendimiento entre el poder judicial y las ONG que trabajan en violencia.

En los términos referidos por Villar y González Bombal (2002) entre ONG y Poder Judicial existen más zonas de divergencia que de convergencia. Las diferencias se concentran en la concepción de la violencia en las que los distintos actores se inscriben. Estas divergencias, en torno al concepto de la violencia, generan amplias diferencias en el tratamiento que cada actor le brinda al tema. Para las ONG la revinculación de la pareja es un tema delicado que en pocos casos puede ocurrir. Para el poder judicial, no existe otra forma de resolver el conflicto que intentando acuerdos y mediación entre las partes. Todos los jueces refieren que prefieren intentar una instancia de conversación entre denunciante y denunciado antes que imponer la exclusión del hogar del denunciado, sin previo trámite.

Más allá de estos desencuentros surge de nuestro estudio que el obstáculo central para una posible dinámica de interacción es la ausencia de las organizaciones no gubernamentales durante la etapa de desarrollo del proceso judicial.

Hemos podido conocer que las ONG no prestan servicios jurídicos gratuitos por motivos presupuestarios. Esta actividad es por excelencia uno de los caminos para generar dinámicas de colaboración y ejercer control en el desarrollo de los expedientes judiciales. De esta forma, las ONG no ejercen, en la actualidad, ni actividades de cooperación, ni de complementación o confrontación-enfrentamiento formal con los juzgados, que ponga en ja-

que las concepciones y desate propuestas de articulación futuras en el tratamiento judicial de la violencia familiar.

Esta falencia, sumada a la falta de programas públicos de apoyo, deviene en perjuicio de las mujeres, mayormente de aquellas que carecen de recursos, pues genera su imposibilidad para sostenerse en los procesos judiciales. De esta forma sufren la vulneración del derecho a acceder a la justicia, instancia dónde se persigue el restablecimiento de los derechos afectados por la violencia familiar.

También hemos observado que a la ausencia de una política de Estado dirigida a acompañar a la política legislativa y el servicio judicial, se suma que las ONG no se conservan como movimiento o grupo de presión. No se perfilan como actores que operan por el fortalecimiento de los espacios democráticos, en tanto no las atraviesan objetivos colectivos dirigidos a hacer visibles los problemas que atraviesan las mujeres en el marco de los procesos judiciales de violencia familiar. Las ONG que trabajan en violencia se limitan a la prestación de servicios terapéuticos, y de contención a los grupos de mujeres que acceden a ellas, sin complementar estas actividades con la construcción de programas y espacios que reclamen por el reestablecimiento de los derechos.

Por otra parte, desde una mirada del Estado también se modifica el escenario de relación entre Estado y ONG en temas de violencia familiar, en comparación con el proceso que dio lugar a la visibilidad del tema. No sobrevivieron las relaciones de incorporación de la ONG como referentes técnicos de la función pública. Tampoco se desarrollan relaciones de cooperación, ni de cooptación, debido a que el Estado no subsidia los servicios ofrecidos por las ONG.

En lo que hace a la interacción con los demás agentes públicos (hospitales y Dirección General de la Mujer de la Ciudad de Buenos Aires) tampoco se observan instancias de articulación ni con el poder judicial, ni con las ONG. La dinámica de relación se limita a la derivación de casos y si se pueden ver algunas diferencias conceptuales que se construyen como prejuicios que obstaculizan una relación articulada.

En definitiva, aquel protagonismo del Gobierno y de los grupos de mujeres, así como de los ámbitos académicos a través de sus consejos técnicos legislativos, se ha modificado en la actualidad, a partir de un desencuentro en la etapa de aplicación de la ley, que entre todos impulsaron. En este sentido, se torna paradójico el cambio de escenario, pues una vez sancionada la ley que hizo lugar a las voces que reclamaban la judicialización de los conflictos de violencia familiar, los actores existentes se concentran en distintas instancias, con distintos objetivos e intereses y no encuentran en los procesos judiciales un escenario de relación, ya sea de colaboración, complementación o confrontación explícita.

No son fáciles de identificar las causas que generan esta ausencia de relación de cooperación, articulación, colaboración e incluso confrontación en los procesos judiciales de violencia familiar. Sin embargo, a los cambios operados en las ONG debido a la crisis económica, social y política que se agudiza en Argentina a partir de la década del noventa, deviene interesante incorporar como elemento analítico la ausencia de servicios estatales de patrocinio jurídico gratuito y de las ONG que se identifica como uno de los obstáculos más perjudiciales para las mujeres que deciden efectuar una denuncia judicial de violencia familiar.

Esta deuda pendiente recae mayormente sobre el Estado que se encuentra obligado a satisfacer el derecho al acceso a la justicia a través de servicios jurídicos gratuitos, ya sea que los provea directamente o que los haga a través de organizaciones sociales. En palabras de Cecilia Grossman⁵², la articulación de trabajo y esfuerzos entre Estado y Sociedad Civil *“es un esfuerzo que debe hacer el Estado. Éste debe lograr la articulación interinstitucional y no lo hace, ésta es una grave deficiencia. Ello ocurre porque no han tomado en serio la problemática. Se requieren múltiples acciones, de educación, capacitación, difusión, fortalecimiento institucional, legal, etc.”*.

⁵² Entrevista realizada por la autora.

BIBLIOGRAFIA

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis (1993): "Estudio introductorio", en *Problemas públicos y problemas de agenda de gobierno*, México, Ángel Porrua.
- ANDRENACCI, Luciano (2002): *Desigualdad social, fragmentación espacial: la cuestión social contemporánea en Buenos Aires*, inédito.
- BIRGIN, Haydee (2003): "Darle Poder a la Ley: Herramientas de acción ciudadana. Acceso a la Justicia", en *Derechos Universales, en Realidades particulares. Reflexiones y Herramientas para la concreción de los derechos humanos de las mujeres, niños y niñas*. Eleonor FAUR y Alicia LAMAS comps., Buenos Aires, UNICEF.
- BIRGIN, Haydee (2000): *Investigación: Imagen y percepción de la Ley de Violencia*, ESIPP, UNICEF y UNFPA.
- BIRGIN, Haydee (1998): *Violencia familiar. Aportes para el debate de un proyecto de ley*, Buenos Aires, EIL.
- BIRGIN, Haydee (1997): "Poder Judicial. Seguimiento de la aplicación de la ley de violencia familiar", en *Construyendo Ciudadanía*, ESIP.
- BIRGIN, Haydee (1990): "La igualdad es una asignatura pendiente", en *Transiciones. Mujeres en los procesos democráticos*, Santiago de Chile, Isis y Ediciones de las Mujeres.
- BIRGIN, Haydee (1989): *La mujer en las políticas públicas*, Santiago de Chile, Instituto de la Mujer, CEPAL.
- BIRGIN Haydee (1986): "Argentina: Apuntes para una reflexión a tres años de Gobierno Democrático", en *Mujeres*, Año III, Nº 14, Santiago de Chile.
- BURIJOVICH, J., y PAUTASSI, Laura (2001): *Políticas públicas con enfoque de género*, Buenos Aires, Consejo Nacional de la Mujer.
- CARRANZA CASARES, Carlos (2002): "Violencia en la Familia y Juzgados de Familia", en *Derecho de Familia. Revista Interdisciplinaria de Doctrina y Jurisprudencia*, Buenos Aires, T. 12, Abeledo Perrot.
- CASTORIADIS, Cornelius (2000): *Ciudadanos sin brújula*, México, Coyoacán.
- CHEJTER, Silvia (1992): *Movimiento Antiviolenencia. Aspectos históricos*, Buenos Aires, CECIM, *Derecho de Familia. Revista Interdisciplinaria de Doctrina y Jurisprudencia* (2002), T. 24 y 26: *Una investigación exploratoria sobre violencia familiar y maltrato infantil*. Primera y segunda parte. Lexis Nexis, Abeledo Perrot, Bs. As.
- FRASER, Nancy (2000): "Nuevas reflexiones sobre el reconocimiento", *New Left Review*, Nº 4.
- GARCIA, María Cristina (1990): "La democracia desde el movimiento", en *Transiciones. Mujeres en los procesos democráticos*, Santiago de Chile, Isis y Ediciones de las Mujeres Nº 13.
- LANZIANI, Ana, y PASTORINO, Gabriela (2003): Informe elaborado para UNICEF Argentina, mimeo.

- LO VUOLO, Rubén (1998): "Crisis de integración social y retracción del Estado de Bienestar en Argentina", en *La nueva oscuridad de la política social*, Buenos Aires-Madrid, Miño y Dávila y Ciepp.
- MAJONE, Giandomenico (1997): *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Fondo de Cultura Económica, México.
- MATTERA, Marta del Rosario (2002): "Violencia familiar: ocho años después", en *Derecho de Familia. Revista Interdisciplinaria de Doctrina y Jurisprudencia*, T. 24, Buenos Aires, Lexis Nexis, Abeledo Perrot.
- NARI, Marcela (1996): "Abrir los ojos. Abrir la cabeza el feminismo en la Argentina de los años 70", en *Feminaria*, Año IX, Nº 17/19.
- NAVARRO, Juan Carlos (1998): "Las ONG y la prestación de servicios sociales en América Latina: El aprendizaje ha comenzado", en *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Luiz Carlos BRESSER-PEREIRA y Nuria CUNILL GRAU (comps.), Buenos Aires, CLAD-Paidós.
- OLLER, Lucrecia (1996): Encuentro Bicameral en homenaje al Día Internacional de la Mujer, Dirección de Publicaciones de la Secretaría Parlamentaria del Senado de la Nación.
- OSZLAK, Oscar, y O'DONNELL, Guillermo: "Estado y políticas estatales en América Latina. Hacia una estrategia de investigación", en Bernardo KLISKBERG y J. SULBRANDT (comps.): *Para investigar la Administración Pública*, Madrid, INAP.
- RODRÍGUEZ, Marcela (1998): "Violencia contra las mujeres", en *Informe sobre Derechos Humanos 1997*, Buenos Aires, CELS y Eudeba.
- TEUBAL, Ruth y et al. (2000): *Violencia familiar, trabajo social e instituciones*, Buenos Aires, Paidós.
- TAMAYO SAEZ, Manuel: "El análisis de las políticas públicas", en *La nueva administración pública*. Alianza
- THOMPSON, Andrés (1995 a): *El tercer sector en la Historia Argentina*. CLACSO, disponible en la biblioteca virtual.
- THOMPSON, Andrés (comp.) (1995 b): *Público y privado*, Buenos Aires, UNICEF LOSADA.
- VILLAR, Rodrigo, y GONZALEZ BOMBAL, Inés (2002): *Las organizaciones de la sociedad civil y las políticas públicas: de la participación a la incidencia. Análisis de casos de Argentina, Brasil y Colombia*, documento presentado en el V Congreso de ISTR Cape Town, Sudáfrica.

ANEXO

LISTADO DE ENTREVISTAS

- Asociación Argentina de Prevención de la Violencia Familiar.
- Trayectoria por una Vida sin Violencia.
- Lugar de Mujer.
- Fundación Alicia Moreau de Justo.
- Tribunal de Violencia contra la Mujer.
- Colegio Público de Abogados de la Capital Federal.
- Programa de Investigación y asistencia a familias de la Fundación Proyecto Cambio.
- Instituto de Estudios Políticos y Sociales de la Mujer.
- Práctico. Área Justicia. El trabajo con familias en el ámbito judicial. Facultad de Psicología, UBA.
- Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA).
- Fundación Retoño.
- Entrevista a Ruth Teubal. Investigadora. Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- Entrevista a Cecilia Grossman, Investigadora y Directora de la Carrera de Especialización en Derecho de Familia de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.
- Equipo de violencia familiar del Hospital Alvear.
- Equipo de violencia familiar del Hospital Penna.
- Servicio Público de Prevención y Asistencia Integral a la Violencia Familiar de la Dirección General de la Mujer del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- Juzgados Nacionales en lo Civil con competencia en familia nº 77, 38,23, 56, 82 y 25.

Cuadernos de CLASPO - Argentina

Títulos publicados:

- Nº 1. KARINA BIDASECA: «Vivir bajo dos pieles... En torno a la resignificación de las políticas sociales y la complejización del vínculo con el Estado. El Movimiento de Trabajadores Desocupados de Solano».
- Nº 2. ALEJANDRA COSOVSKI: «Las prácticas participativas en salud. El caso de los Municipios Saludables: el Municipio de General Rodríguez».
- Nº 3. CARLA MURIEL DEL CUETO: «Desde el barrio. Un estudio sobre acción cultural en dos barrios del Gran Buenos Aires».
- Nº 4. FABIANA LEONI Y MARIANA LUZZI: «Rasguñando la lona. La experiencia de un club de trueque en el conurbano bonaerense».
- Nº 5. MABEL LÓPEZ OLIVA: «Violencia familiar en la Ciudad de Buenos Aires: Un estudio sobre la dinámica de relación entre organizaciones no gubernamentales, poder judicial y otros servicios estatales frente a las denuncias judiciales».
- Nº 6. LAURA MARTÍNEZ PORTA: «La Universidad como agente de desarrollo local».
- Nº 7. PEDRO NÚÑEZ: «(Des)igualdad, necesidades y legitimidad. Un acercamiento a los criterios de justicia en sectores populares».
- Nº 8. GABRIELA POLISCHER: «Paradojas del asistencialismo: Una mirada a partir del caso de un comedor comunitario».
- Nº 9. GABRIELA WYCZYKIER: «Las estrategias de las organizaciones de la sociedad civil frente a los problemas de empleo: Un estudio de casos a partir de la articulación de niveles de acción micro-macro».
- Nº 10. NINA ZAMBERLIN: «Las organizaciones de la sociedad civil en el campo de la salud sexual y reproductiva. Estudio de caso: el Centro de Promoción del Joven».