

El nuevo rol del Estado frente a las mujeres, niñas, niños y adolescentes

El caso del partido de Zárate

• Tatiana Salem •

Índice

Resumen ejecutivo	3
Introducción	4
Una aproximación teórica: los municipios frente a la problemática de la violencia de género y maltrato infantil	5
La descentralización, un cambio de paradigma.....	5
Discriminación y violencia de género.....	5
El nuevo rol del Estado frente a los niños, niñas y adolescentes	7
Los avances normativos	8
Legislación internacional.....	8
La discriminación de género	8
Los derechos de la niñez	9
Ley de protección integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las mujeres.....	11
Ley de protección integral para los niños, niñas y adolescentes.....	12
Legislación de la provincia de Buenos Aires	14
Ley de Violencia Familiar	14
Leyes de niñez y adolescencia.....	15
El caso del partido de Zárate	18
Recursos sociales.....	18
Hogar de Ancianos	19
Hogar “Evita”	19
Casal del Niño “Santa Teresita”	19
Guardería “Aprender a volar”	19
Casa del Adolescente.....	19
Equipo de Mujer, Familia y Derechos Humanos	20
Servicio Local de Protección y Promoción de los Derechos del Niño	20
Servicio Zonal de Protección y Promoción de los Derechos del Niño	21
Recursos jurídicos y acceso a la Justicia.....	22
Departamento judicial de Zárate - Campana.....	22
Patrocinio jurídico gratuito.....	22
Desafíos	24
Articulación de los recursos sociales, jurídicos y sanitarios	24

Protección a mujeres víctimas de violencia familiar	24
Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres	24
Consejo Local de Promoción y Protección de los Derechos del Niño	25
Mejorar el acceso a la justicia	25
Capacitación y sensibilización	25
Bibliografía	26
Legislación	26
Acerca de los autores	27
Acerca de CIPPEC	27

Resumen ejecutivo

Este documento presenta las bases teóricas y normativas que deben observarse en el diseño e implementación de políticas públicas de género y niñez, particularmente en los municipios de la provincia de Buenos Aires.

Las nuevas normativas provinciales de violencia familiar y de promoción y protección de los derechos del niño, sancionadas en 2001 y 2005 respectivamente, modificaron la forma de concebir y atender estas problemáticas. A este efecto, asignaron la responsabilidad primaria en la materia a los municipios, aunque promueven con énfasis el trabajo coordinado con los niveles provinciales.

Con el fin de analizar en forma acabada las distintas aristas de la problemática, el documento presenta, en primer lugar, una aproximación teórica sobre el rol del Estado frente a la discriminación y violencia de género y de la niñez. A continuación, realiza una revisión de la evolución legislativa en los planos internacional, nacional y provincial y, finalmente, se centra en el estudio del caso del partido de Zárate de la provincia de Buenos Aires, ampliamente conocido por sus políticas en estas temáticas.

Introducción

Los municipios de la provincia de Buenos Aires adquirieron en los últimos años nuevas responsabilidades en la atención y prevención de la discriminación y violencia de género y del maltrato infantil. La persistencia en nuestras sociedades de la violencia y discriminación de género y en la niñez impide el pleno desarrollo de la comunidad y afecta a la calidad de vida de los vulnerados.

Reconociendo que la intervención del Estado debería ser la forma más eficaz para romper con los círculos de violencia y discriminación, los esfuerzos estatales deben estar orientados a prevenir y atender a las personas afectadas por estos flagelos, a partir de la sensibilización de la comunidad y la capacitación de los operadores sociales, sanitarios y jurídicos que realizan la atención primaria con el fin de ofrecer más y mejores servicios que otorguen una respuesta y protección integral.

En este contexto, el propósito de este documento es mostrar la evolución política y legislativa que generó un cambio de paradigma en la atención a estas problemáticas y comprometió a otros actores estatales.

Este informe se divide en secciones que pretenden un análisis acabado de las distintas aristas de la problemática. En primer lugar, encontrará un marco teórico sobre la discriminación y violencia de género y de la niñez, atendiendo al rol estatal. En un segundo apartado, encontrará la evolución legislativa internacional, nacional y de la provincia de Buenos Aires y sus implicancias. Finalmente, en una tercera sección podrá ver el caso del partido de Zárate como modelo de intervención.

A través de este material, esperamos poder sistematizar la información existente y ofrecer un caso real para analizar la implementación de la normativa y los desafíos pendientes que promuevan una mejor calidad de vida de los habitantes.

Una aproximación teórica: los municipios frente a la problemática de la violencia de género y maltrato infantil

La descentralización, un cambio de paradigma

Durante las últimas décadas, como consecuencia del nuevo esquema administrativo de descentralización promovido por la reforma del Estado de los años '90, los municipios fueron adquiriendo un rol preponderante en los procesos de implementación de las políticas sociales asumiendo nuevas y mayores competencias y responsabilidades frente a la comunidad.

El énfasis en la descentralización de las políticas sociales se basa en una concepción que privilegia la cercanía con la comunidad y su relación cotidiana como capacidades que permiten desarrollar políticas acordes a las necesidades locales, permitiendo la formulación de reformas que respeten y respondan a las particularidades y demandas de los ciudadanos. En este sentido, se sustenta que la centralización de las políticas públicas trae aparejada obstáculos naturales que dejan reducidas las posibilidades de actuar en prevención, de atender las necesidades de las poblaciones más vulnerables en forma inmediata, de involucrarse y comprender las problemáticas locales.

El proceso de descentralización buscó promover la revitalización de los municipios como entes administrativos capaces de abordar las problemáticas de la ciudadanía que habita en sus territorios, en razón de las ventajas estructurales que otorga el conocimiento de las características de la comunidad que habita en el municipio y sus problemáticas específicas. Asimismo, los municipios fueron vistos como el lugar natural de democratización de los procesos, ya que permiten en mayor medida la participación ciudadana por la relación cotidiana del vecino con su administración y administradores.

El éxito en la implementación de este cambio de paradigma depende en gran medida de la voluntad política de los municipios y en la organización de una gestión local que permita una mayor participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones estatales, que cuente con equipos técnicos capacitados y con cierta autonomía para actuar, y recursos económicos y sociales necesarios para asumir las responsabilidades delegadas.

En la provincia de Buenos Aires esta modificación en la gestión estatal en políticas sociales se refleja en la descentralización del manejo de los programas sociales. Los marcos normativos provinciales dictados en los últimos años privilegian las administraciones locales para llevar adelante políticas para prevenir y atender la violencia y discriminación de género y la protección y promoción de derechos de niños, niñas y adolescentes, por su cercanía en la intervención. De esta forma, las políticas se plantean como sistemas en los cuales la ejecución recae sobre el municipio dentro de un marco regional y provincial de cooperación, coordinación, diseño e implementación en el que están involucrados todos los organismos estatales en una estrategia transversal.

Discriminación y violencia de género

La discriminación y violencia de género son problemas que nuestras sociedades deben enfrentar a partir de la promoción de cambios sociales, culturales, económicos y políticos que promuevan la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

Por género se entiende una construcción simbólica que alude al conjunto de atributos socioculturales asignados a las personas a partir del sexo y que convierten la diferencia sexual en desigualdad social. La diferencia de género no es un rasgo biológico, sino una construcción mental y sociocultural que se ha elaborado históricamente. En este sentido, género no es equivalente a sexo: el primero se refiere a una categoría sociológica y el segundo a una categoría biológica. Esta construcción simbólica en sociedades patriarcales asocia lo “femenino” con características como sensibilidad, debilidad, intuición, mientras que lo “masculino” es asociado con representaciones como inteligencia, racionalidad y fortaleza. Estas construcciones de significado están a su vez jerarquizadas, siendo lo masculino lo socialmente más valorado y lo femenino, lo menos.

La discriminación se sustenta en la división que se hace de las mujeres en las relaciones sociales de género –asignándoles espacios y roles diferentes de los hombres-, lo que se traduce en desigualdades en el acceso a bienes y servicios, como la educación, la cultura, el empleo, el salario, la propiedad, la nutrición y la participación en el poder político y la toma de decisiones. La división sexual del trabajo opera en la desigual responsabilidad de los quehaceres domésticos y cuidado de los hijos, responsabilizando mayormente a las mujeres de las tareas de reproducción cotidiana. Mientras que a los hombres se los identifica con sus roles fuera del hogar, como proveedores del ingreso, productores y tomadores de decisiones en el ámbito público (Programa de Gestión Urbana, 2000).

El disvalor social que recae sobre las mujeres provoca en muchos casos bajos niveles de autoestima que conllevan a que se encuentren en una posición más vulnerable a la violencia familiar. La violencia familiar se define como un conflicto familiar y social en el que algunas personas ejercen poder y dominación sobre otras. Se trata de relaciones dentro del grupo social doméstico (no necesariamente convivientes) en el que una persona es víctima de abuso físico o psíquico en condiciones tales que resulta difícil impedir esa práctica que tiende a repetirse en el tiempo, estableciendo un modo de comunicación violenta del que los actores no pueden escapar (Equipo Latinoamericano de Género, 2009). Las mujeres que caen bajo ese flagelo ven su autoestima destrozada, sus relaciones sociales quebrantadas y muchas veces no encuentran los recursos institucionales para una efectiva intervención del Estado que les permita romper con el círculo de la violencia. Asimismo, se refleja esta discriminación cuando una mujer requiere de contención por estar viviendo situaciones de violencia. En esos casos, muchas veces no se le da la respuesta institucional necesaria, ni desde las fuerzas de seguridad, ni desde el Poder Judicial, ni desde la administración pública en general.

En este contexto, la acción estatal activa y la voluntad política resultan claves para prevenir y atender la discriminación y la violencia de género. Las estrategias de prevención, asistencia y erradicación de la discriminación y la violencia de género demandan políticas públicas activas que promuevan un adecuado trato en las instituciones de seguridad, sanitarias, judiciales, sociales para modificar los patrones socio-culturales, comprender la gravedad de la problemática y atenderla. Para ello, es necesario promover la inclusión y participación activa de las mujeres en el diseño de políticas institucionales, la promoción de la igualdad de oportunidades en el ámbito laboral, la capacitación y sensibilización a los funcionarios estatales y a la población en general, y la implementación de perspectivas transversales de género en la administración pública y la esfera privada.

El nuevo rol del Estado frente a los niños, niñas y adolescentes

Los niños, niñas y adolescentes durante la mayor parte de la vida institucional argentina han sido considerados objetos de tutela estatal. Esto implica que quedaban sujetos a las decisiones del Estado, sin considerarse los proyectos de vida a los que ellos mismos aspiraban. Durante la vigencia de la Ley de Patronato de Menores, los niños, niñas y adolescentes quedaban a merced de las decisiones institucionales, generalmente judiciales, que repercutían en el desarrollo de sus personalidades, modificaban sus centros de vida, los separaban de sus familias, sin considerar sus opiniones ni sus deseos.

Durante este esquema, los más vulnerables eran los niños, niñas y adolescentes de bajos recursos que para ejercer un derecho debían quedar a merced de la decisión de un juez. Los aun menos afortunados eran puestos a disposición del juez, separados de sus familias e internados en instituciones asistenciales por un tiempo indeterminado, privados así de su libertad y conviviendo con otros niños en conflicto con la ley penal, sin tener defensa, sin ser escuchados, ni consideradas sus opiniones. El régimen asistencialista en manos del Poder Judicial los dejaba aun con menos derechos y garantías que a un adulto y los sometía a la separación de su familia y centro de vida por el simple hecho de ser pobres. Eran niños estigmatizados por su pobreza.

Este paradigma cambió a partir de la sanción de la Convención sobre los Derechos del Niño que integra nuestro bloque federal de constitucionalidad a partir de 1994. A partir de este nuevo paradigma, los niños, niñas y adolescentes son considerados sujetos de derecho y por ende, se les reconocen derechos específicos que alientan un desarrollo de su personalidad e impone obligaciones al Estado para asegurarlos.

En este sentido, la Convención impone a las familias y al Estado obligaciones que aseguren al niño el pleno goce de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones, promoviendo el desarrollo de su personalidad dentro de la sociedad. Los niños y niñas ya no pueden ser separados de su familia, sino como medida excepcional. El Estado ante alguna problemática detectada en la familia del niño o la niña debe intervenir mediante políticas públicas sociales para restablecer la armonía familiar como el núcleo y preservar su desarrollo en su centro de vida.

El desafío que tiene el Estado y que ha intentado asumir en los últimos años es desarticular las estructuras del sistema tutelar y encaminar las políticas públicas hacia la nueva concepción del niño como sujeto, asegurando la promoción y protección sus derechos en todos los aspectos de su vida.

Los avances normativos

En este apartado se analizarán los avances normativos que en las materias de género y niñez se han dado a nivel internacional, nacional y en la provincia de Buenos Aires para analizar el marco legislativo que regula la actividad estatal en estas áreas sensibles.

Legislación internacional

En la Argentina la normativa internacional adquirió una nueva dimensión a partir de la reforma constitucional de 1994, que incluyó en su articulado a algunas de las convenciones de derechos humanos ratificadas por el país. Por esta razón, los tratados allí incluidos han adquirido jerarquía constitucional y han pasado a formar parte del bloque de constitucionalidad federal, quedando así insertas en el máximo nivel normativo. Estos tratados internacionales obligan al Estado a reconocer derechos a sus habitantes y a asegurar su goce, bajo pena de incurrir en responsabilidad internacional.

En materia de género y niñez, la ratificación e incorporación a la Constitución Nacional de convenciones específicas ha sido un importante reconocimiento estatal y ha permitido el desarrollo de nueva normativa nacional superadora en estas materias. Para comprender el reconocimiento legal y las obligaciones estatales en materia de igualdad de género y de promoción de los derechos de niños, niñas y adolescentes, la interpretación de estos tratados debe realizarse articuladamente con los demás de derechos humanos y en las decisiones institucionales que se tomen, ante el choque de derechos, se debe tratar de privilegiar la solución que respete el goce del derecho por parte de todos los afectados.

La discriminación de género

La Argentina ha ratificado tres instrumentos internacionales que legislan y obligan a los Estados a suprimir la discriminación y violencia de género en sus territorios: la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés); el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (“Convención de Belem do Pará”).

La CEDAW fue adoptada en el marco de las Naciones Unidas en 1979, suscrita por la Argentina en 1980 e incluida en la Constitución Nacional en 1994. Esta convención ha sido el primer instrumento internacional en abordar la problemática de la discriminación de género como un problema de derechos humanos. Tanto es así, que al ratificarla los Estados han reconocido “...que la discriminación contra la mujer viola los principios de la igualdad de derechos y del respeto por la dignidad humana, que dificulta la participación de la mujer en las mismas condiciones que el hombre, en la vida política, social, económica y cultural de su país”; “que la participación de la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre, en todos los campos, es indispensable para el desarrollo pleno y complejo de un país, el bienestar en el mundo y la causa de la paz” y “que para lograr la plena igualdad entre el hombre y la mujer es necesario modificar el papel tradicional tanto del hombre como de la mujer en la sociedad y en la familia”. Por ello, resolvieron “adoptar las medidas necesarias a fin de suprimir esta discriminación en todas sus formas y manifestaciones”. Éste fue el espíritu con el que se redactó y fue aprobada la CEDAW.

Esta convención definió a la discriminación contra la mujer como “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo, que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.”¹ Esta definición implica que toda acción u omisión del Estado que, con propósito o no, menoscabe el goce de derechos de la mujer, será entendido como discriminación contra la mujer.

En este contexto, y para revertir la discriminación de género, la CEDAW obliga a los Estados parte en las esferas política, social, económica y cultural a tomar medidas para adecuar su legislación nacional, asegurar el pleno desarrollo y el goce de los derechos humanos y libertades fundamentales de la mujer en igualdad de condiciones que el hombre². Y para ello prescribe a los Estados tomar medidas para modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres; suprimir la trata y explotación de la prostitución; garantizar los derechos políticos, contemplando la participación de mujeres en la formulación de políticas gubernamentales, votar y ser elegidas; recibir educación; obtener información y asesoramiento sobre la planificación familiar; trabajar con las mismas oportunidades y condiciones que los hombres; la atención médica; reconocer las mismas capacidades civiles que a los hombres e igualar los derechos y obligaciones de ambos cónyuges en la vida familiar, entre otros³.

Asimismo, y en forma complementaria, la Argentina ratificó el Protocolo Facultativo de la CEDAW en 2007. Este protocolo crea un mecanismo de denuncia que habilita a los habitantes de un Estado parte que se considere víctima de discriminación de género (o en representación de otros), a efectuar una denuncia ante el Comité para la Eliminación de Discriminación contra la Mujer e iniciar un proceso que puede derivar en la responsabilidad internacional del Estado por incumplimiento de la CEDAW.

La Argentina, al ratificar la Convención de Belém do Pará en el sistema americano en 1996, se ha comprometido a reconocer derechos a las mujeres que habiten en el territorio, adoptar medidas legislativas y judiciales para atender, investigar y sancionar la violencia contra las mujeres y a implementar programas en forma progresiva que promuevan un cambio cultural y social que erradique la violencia de género.

Estos tratados permitieron y obligaron al Estado a abordar la problemática de la discriminación de género como una problemática de derechos humanos y a comenzar a trabajar internamente en políticas públicas y en legislación que avance en la igualdad de oportunidades y supresión de la discriminación y violencia de género.

Los derechos de la niñez

La Convención sobre los Derechos del Niño fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1989, ratificada por la Argentina en 1990 con reservas e incorporada a la Constitución Nacional en 1994.

¹ Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, artículo 1.

² Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, artículo 3.

³ Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, artículos 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 15, 16.

Esta convención ha representado un cambio de paradigma en la concepción de los niños, niñas y adolescentes, pasando de ser objetos de tutela a sujetos de derechos.

La convención ha incorporado novedosas categorías para abordar la niñez.

En este contexto, la inclusión del principio del “interés superior del niño” ha sido una de ellas. Según este principio, deberá considerarse el interés superior en todas las medidas concernientes a los niños que tomen instituciones públicas o privadas⁴. Este principio, que atraviesa toda la convención, no está lo suficientemente definido y puede dar lugar a arbitrariedades propias del régimen tutelar, ya que supone que en cada caso en particular la autoridad que corresponda decidirá en función de lo que ésta considere que es el interés superior de ese niño. Sin embargo, dentro de la misma normativa se impone un marco orientativo para definir los límites dentro de los cuales podría decidir la autoridad.

En este contexto, un límite a la arbitrariedad es el derecho de todo niño a ser oído en los asuntos que lo afecten - principalmente en los procesos administrativos o judiciales- teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de su edad y madurez⁵. Esto implica que en toda cuestión en que los intereses de un niño se vean afectados resulta necesario tener la opinión del niño como parte fundamental del asunto y efectivamente escucharlo.

Otro límite lo constituye el derecho de los niños a no ser separados de sus padres⁶, como principio general. Este derecho está ligado al rol en el que ubica a los padres y al Estado la convención: los padres –u otras personas encargadas del niño- como principales responsables para proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño y el Estado, como actor subsidiario que interviene con medidas apropiadas para ayudar a los padres y, en caso necesario, proporcionarles asistencia material y programas de apoyo, particularmente respecto de la nutrición, el vestuario y la vivienda⁷.

Esto implica que los niños pobres no deben ser objeto de tutela estatal en el sentido tradicional, sino que los padres son los primeros responsables en asegurarles las condiciones apropiadas de vida, y en caso de no poder suministrársela, el Estado aparece en un rol asistencial a los padres para que ellos puedan hacerse cargo de la educación de sus hijos, sin que intervenga el Estado para separarlos.

Asimismo, la convención enumera múltiples derechos de los niños como los derechos a la educación; a la salud; a la identidad; al acceso a la información; a expresarse; a no trabajar, entre otros. Aborda también la situación de los niños en conflicto con la ley penal y dispone que las medidas privativas de la libertad son el último recurso, siempre respetando sus derechos y garantías y sin menoscabar su dignidad.

⁴ Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 3.

⁵ Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 12.

⁶ Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 9.

⁷ Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 27.

Legislación nacional

Si bien la Argentina ha ratificado instrumentos internacionales en materia de género y de niñez, lo cierto es que la adecuación de la legislación nacional a estos criterios ha demorado muchos años. De todas formas, hoy en día contamos con las herramientas legales para poder ejercer y demandar el cumplimiento de los derechos de las mujeres, niños, niñas y adolescentes en nuestro país.

Ley de protección integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las mujeres

En marzo de 2009 se sancionó en el Congreso de la Nación la Ley de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales (Ley N° 26.485).

Esta ley –sancionada 29 años después de la ratificación de la CEDAW- ha extendido la protección de las mujeres mucho más allá de la violencia familiar, legislando sobre los distintos ámbitos en donde la discriminación y violencia de género suele ocurrir y otorgando una mayor protección a las mujeres.

La ley contempla los distintos tipos de violencia que afectan al bienestar y la calidad de vida de las mujeres tanto en su dimensión emocional, psicológica, económica, sexual como física: “Se entiende por violencia contra las mujeres toda conducta, acción u omisión, que de manera directa o indirecta, tanto en el ámbito público como en el privado, basada en una relación desigual de poder, afecte su vida, libertad, dignidad, integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, como así también su seguridad personal”. E incluye la definición de violencia indirecta como “toda conducta, acción u omisión, disposición, criterio o práctica discriminatoria que ponga a la mujer en desventaja con respecto al varón.”⁸. De esta manera, la ley identifica distintos tipos⁹ y modalidades¹⁰ de violencia contra las mujeres. Dentro de los tipos se encuentra la violencia física; la psicológica; la sexual; la económica y patrimonial y la simbólica. Dentro de las modalidades de violencia reconoce a la violencia doméstica; la institucional; la laboral; la que afecta a la libertad reproductiva y la mediática.

A partir de estas definiciones, esta ley busca comprometer a los tres poderes estatales a promover, a través del diseño e implementación de políticas públicas y de la adecuación de la legislación a nivel nacional y provincial, la eliminación de la discriminación y las desiguales relaciones de poder sobre las mujeres; la adopción de medidas tendientes a sensibilizar a la sociedad promoviendo valores de igualdad y deslegitimación de la violencia contra las mujeres; la asistencia en forma integral y oportuna a las mujeres víctimas de violencia; la adopción del principio de transversalidad en todas las medidas estatales; el incentivo a la sociedad civil para

⁸ Ley de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales, artículo 4.

⁹ Ley de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales, artículo 5.

¹⁰ Ley de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales, artículo 6.

colaborar; el respeto del derecho a la confidencialidad y a la intimidad de las mujeres víctimas y la garantía de recursos económicos para cumplir los objetivos de la ley.

Por otra parte, la ley dispone la participación de los distintos órganos de la administración pública en el diseño e implementación de políticas tendientes a la eliminación de la violencia de género, en temas como el acoso sexual, la inserción laboral, la educación; el diseño de protocolos específicos para la atención médica en casos de violencia, el acceso a la justicia y la sensibilización y concientización de la sociedad y de las mujeres sobre la problemática.

Esta es una ley muy ambiciosa y un gran avance en materia legislativa Sin embargo, para su implementación es necesaria tanto la voluntad política para promover el cumplimiento de sus objetivos como la transferencia de recursos económicos para poder llevarlos a cabo.

Ley de protección integral para los niños, niñas y adolescentes

En octubre de 2005 el Congreso de la Nación sancionó la Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (Ley N°26.061).

Esta ley retoma en gran medida los derechos y obligaciones que al Estado impone la Convención sobre los Derechos del Niño. Se trata de incorporar a nuestra legislación interna -15 años después- el nuevo paradigma de la niñez, para desterrar la aplicación de la ley de Patronato de Menores, Ley N° 10.903 de 1919. Esta ley permitía al juez decretar la pérdida de la patria potestad de los padres si el niño se encontraba en abandono material o moral o si lo creía conveniente, provocando la consecuente institucionalización del niño.

En este contexto, la Ley N° 26.061 incorpora el principio del interés superior del niño; el derecho a ser oído; la responsabilidad prioritaria de la familia para asegurar a los niños el disfrute pleno y el ejercicio de sus derechos y garantías y numerosos derechos ya incluidos en la convención.

Sin embargo, a diferencia de la Convención sobre los Derechos del Niño, el artículo 3 de la ley define lo que se entiende por interés superior del niño, a saber:

“A los efectos de la presente ley se entiende por interés superior de la niña, niño y adolescente la máxima satisfacción integral y simultánea de los derechos y garantías reconocidos en esta ley. Debiéndose respetar:

- a) Su condición de sujeto de derecho;
- b) El derecho de las niñas, niños y adolescentes a ser oídos y que su opinión sea tenida en cuenta;
- c) El respeto al pleno desarrollo personal de sus derechos en su medio familiar, social y cultural;
- d) Su edad, grado de madurez, capacidad de discernimiento y demás condiciones personales;
- e) El equilibrio entre los derechos y garantías de las niñas, niños y adolescentes y las exigencias del bien común;
- f) Su centro de vida. Se entiende por centro de vida el lugar donde las niñas, niños y adolescentes hubiesen transcurrido en condiciones legítimas la mayor parte de su existencia.”

Dispone, además, que se utilice este principio cuando exista conflicto entre los derechos e intereses de las niñas, niños y adolescentes frente a otros derechos e intereses igualmente legítimos, prevaleciendo los primeros.

Asimismo, retoma el concepto de la convención en lo que se refiere a los sujetos que deben asegurar las condiciones de vida de los niños, ubicando a la familia en primer lugar -no sólo a los padres- como principales responsables y al Estado, con un rol asistencial para asegurar que la familia pueda asumir esa responsabilidad. Y expresamente incluye que “la falta de recursos materiales de los padres, de la familia, de los representantes legales o responsables de las niñas, niños y adolescentes, sea circunstancial, transitoria o permanente, no autoriza la separación de la familia nuclear, ampliada o con quienes mantenga lazos afectivos, ni su institucionalización.¹¹”

Esta ley crea el Sistema de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, que incluye a todos los actores involucrados en el diseño e implementación de políticas públicas relacionados con la niñez de las administraciones nacionales, provinciales, municipales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Este Sistema está conformado por tres niveles: el nacional (Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, dependiente del Poder Ejecutivo Nacional), el federal (Consejo Federal de la Niñez, órgano de concertación para la planificación y articulación de medidas en el territorio nacional) y el provincial (dentro del cual podrán firmar convenios con municipios, entre otras medidas).

Asimismo, esta ley creó la figura del Defensor de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes para velar por la protección y promoción de sus derechos ante las instituciones públicas y privadas. El Defensor aún no ha sido designado.

Finalmente, la ley establece como medidas de protección integral a aquéllas emanadas del órgano administrativo competente local ante la amenaza o violación de los derechos o garantías de uno o varias niñas, niños y adolescentes individualmente considerados, con el objeto de preservarlos, restituirlos o reparar sus consecuencias. Dentro de estas medidas se incluyen la implementación de programas de asistencia material a las familias que tengan necesidades básicas insatisfechas y que consecuentemente no puedan proveer lo necesario para un buen desarrollo de los niños a su cargo, evitando en todo la separación del niño y la familia, salvo en casos excepcionales. También se incluyen programas de becas para que puedan estudiar, tratamiento médico o psicológico, entre otras medidas.

Resumiendo, esta ley es un gran avance en materia legislativa y su sanción ha profundizado el camino hacia la consideración de la niñez con una óptica de derechos, en la cual los niños son el centro y sujetos de derecho y en donde el Estado y las familias deben asegurarle un adecuado desarrollo.

Asimismo, esta ley impone un cambio de paradigma y un desafío para el Estado, ya que desde su organización, coordinación y colaboración debe asegurar al niño, niña y adolescente el disfrute de una vida plena.

¹¹ Ley de Protección y Promoción de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, artículo 33.

Legislación de la provincia de Buenos Aires

En este apartado analizaremos la normativa de la provincia de Buenos Aires en materia de niñez y género. Se observará que en algunos casos la normativa provincial es anterior incluso a la nacional.

Ley de Violencia Familiar

La Ley de Violencia Familiar (Ley N° 12.569) entró en vigencia en 2001 y se ocupa particularmente de la violencia sufrida por las mujeres dentro del ámbito familiar extendido. Esto significa que por “grupo familiar” no se entiende solamente al “originado en el matrimonio o en las uniones de hecho, incluyendo los ascendientes, descendientes, colaterales y/o consanguíneos y a convivientes o descendientes directos de algunos de ellos”, sino también, la definición alcanza a los novios y las ex parejas: “[la] ley también se aplicará cuando se ejerza violencia familiar sobre la persona con quien tenga o haya tenido relación de noviazgo o pareja con quien estuvo vinculado por matrimonio o unión de hecho.”¹²

Esta ley y su decreto reglamentario 2875/05 disponen mecanismos para hacer la denuncia en caso de menores de edad, de discapacitados, incapaces y de mayores de edad. Respecto de los primeros impone la obligatoriedad a los funcionarios públicos y privados a realizar la denuncia en caso de sospecha. Determina las medidas para protección de la víctima que pueden tomarse, como la exclusión del hogar del agresor, la asistencia a la víctima, entre otras y dispone como plazo máximo para adoptarlas las 48 horas posteriores a la toma de conocimiento por parte del juez competente.

Estas medidas están conjugadas con la posibilidad de hacer la denuncia sin patrocinio letrado y la obligatoriedad del patrocinio jurídico gratuito para continuar con el proceso. Asimismo, el juez debe llamar a las partes por separado a audiencias, sin utilizar nunca la mediación como método, ya que se vería afectada la víctima por el lugar vulnerable que ocupa en la relación de poder con el violento.

Asimismo, se dispone la creación de una Red Provincial de Prevención y Atención de la Violencia Familiar que busca asesorar, informar y orientar sobre la aplicación de la ley, integrado transversalmente con diversos organismos públicos y otros de la sociedad civil. El Poder Ejecutivo provincial debe capacitar a los funcionarios públicos y al Poder Judicial en la temática, implementar programas que mejoren la situación de las mujeres víctimas de violencia y que la prevengan.

Finalmente, el decreto reglamentario dispone, entre otras cosas, la creación de “la Mesa Provincial Intersectorial contra la Violencia Familiar, que se conformará con las áreas de Salud, Educación, Derechos Humanos, Seguridad y Justicia y la red provincial, cuya función será la de articular y coordinar en el ámbito local, regional y provincial todas las políticas públicas dirigidas a la prevención y atención de la violencia familiar”¹³, que actualmente está en funciones.

¹² Ley de Violencia Familiar, artículo 2.

¹³ Decreto 2875/05, artículo 20.

Leyes de niñez y adolescencia

En la provincia de Buenos Aires en los últimos años se dictaron dos leyes que son de vital importancia para los cambios de las prácticas estatales y judiciales frente a los niños, niñas y adolescentes. Éstas son la Ley de la Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños (Ley N° 13.298) y la Ley sobre los Principios Generales del Fuero de Familia y del Fuero Penal del Niño (Ley N° 13.634), junto a sus decretos reglamentarios.

La Ley de la Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños, promulgada en 2005, adopta los lineamientos básicos de la ley nacional N° 26.061 y de la Convención sobre los Derechos del Niño y señala nuevas estrategias para la aplicación de políticas de infancia.

Crea el Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos de los Niños que se integra con diversos organismos, entidades y servicios que formulan, orientan, coordinan, supervisan, ejecutan y controlan las políticas, programas y acciones en el ámbito provincial y municipal, destinados a promover, prevenir, asistir, proteger, resguardar y restablecer los derechos y garantías de los niños¹⁴.

Este sistema promueve el trabajo articulado entre los distintos organismos provinciales y municipales para la implementación de esta ley, descentralizando el tratamiento en los municipios -que adhieran a la norma por convenio- y dejando al Poder Ejecutivo de la provincia como responsable de la transferencia de recursos, del diseño de programas y servicios, entre otras tareas.

Esta articulación encuentra su síntesis de implementación en los Servicios Locales de Protección de Derechos, que son órganos desconcentrados que operan en los municipios y son implementados por el Poder Ejecutivo de la provincia. Estos organismos buscan proveer una atención rápida y eficaz a los niños con derechos vulnerados, prestando asistencia, programas y planes disponibles en la comunidad. Las funciones específicas de los Servicios Locales son:

- Ejecutar los programas, planes, servicios y toda otra acción que tienda a prevenir, asistir, proteger y/o restablecer los derechos del niño.
- Recibir denuncias e intervenir de oficio ante el conocimiento de la posible existencia de violación o amenaza en el ejercicio de los derechos del niño.
- Propiciar y ejecutar alternativas tendientes a evitar la separación del niño de su familia y/o guardadores y/o de quien tenga a su cargo su cuidado o atención.

El equipo técnico del servicio debe estar compuesto por al menos un psicólogo, un abogado, un trabajador social y un médico. El servicio debe contar con una guardia las 24 horas.

El Servicio Local deberá organizarse en dos grandes áreas: una, de atención de casos, y otra, de programas y medidas. La primera área deberá atender las demandas de los niños o adolescentes; a pedido del Tribunal de Familia realizar un diagnóstico familiar; realizar denuncia en sede judicial cuando corra riesgo la integridad física o sexual del niño y llevar un registro de casos atendidos. La segunda deberá comprometer en la aplicación de la ley a efectores públicos que prestan servicios a niños, niñas y adolescentes; identificar obstáculos que violan o amenazan los derechos de los niños por parte de los efectores y removerlos; promover la formación de redes sociales y sustituir la práctica de “derivación” de casos entre instituciones por la construcción de relaciones de corresponsabilidad e interdependencia, entre otras funciones¹⁵.

¹⁴ Ley de la Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños, artículo 14.

¹⁵ Decreto 300/05, artículo 21.

Por otra parte, el decreto 300 de 2005 crea los Servicios Zonales de Promoción y Protección de los Derechos del Niño en cada región como instancia superadora de los conflictos, que supervisarán a los Servicios Locales a su cargo e informarán al Ministerio de Desarrollo Humano de la provincia.

El servicio local se transforma así en la primera intervención frente a la vulneración de un niño, procurando atender sus necesidades mediante un equipo técnico interdisciplinario y acordar conjuntamente con la familia la mejor solución para el bienestar del niño, procurando mantenerlo dentro del ámbito familiar.

Finalmente, los municipios que adhieran deberán convocar y coordinar los Consejos Locales de Promoción y Protección de los Derechos del Niño para la formulación del Plan de Acción Local, constituir el Servicio Local de Protección de Derechos y ejecutar los programas y medidas dispuestas por la ley¹⁶.

La segunda ley clave para la atención de la niñez en la provincia de Buenos Aires es la Ley N° 13.634, que modifica la intervención judicial de niños, niñas y adolescentes. Esta ley incluye la obligación de que los niños sean escuchados en cualquier etapa del proceso y que sus opiniones sean tenidas en cuenta en las decisiones que afecten o hagan a sus derechos, considerando su desarrollo psicofísico¹⁷. También se refiere al carácter reservado de todo proceso en que esté involucrado un niño (salvo para las partes) y que la internación y cualquier otra medida que signifique el alojamiento del niño en una institución tendrá carácter excepcional y será aplicada como medida de último recurso.

Respecto de los órganos jurisdiccionales, elimina a los Tribunales de Familia y los transforma en Juzgados de Familia que estarán integrados por un juez de primera instancia, un consejero de familia y un equipo técnico auxiliar compuesto por un psiquiatra, un psicólogo y un trabajador social. En todos los procesos de familia que se inicie ante estos juzgados, si resulta pertinente se le debe dar actuación previa a los Servicios Locales de Protección de Derechos. Asimismo, en todos los casos, si correspondiere, se realizará un trámite previo en el que intervendrá el consejero de familia para promover una conciliación que sea la más conveniente al interés familiar y/o del niño y en caso de acuerdo, éste será homologado por el juez.

Por otra parte, se crea el fuero de la Responsabilidad Penal Juvenil, integrado por las Cámaras de Apelación y Garantías en lo Penal; Tribunales de Responsabilidad Juvenil; Juzgado de Responsabilidad Penal Juvenil; Juzgados de Garantías del Joven y Ministerio Público del Joven. Asimismo, en cada departamento judicial se deberá contar con un cuerpo técnico auxiliar interdisciplinario para asistir a los nuevos órganos jurisdiccionales de este fuero.

Los agentes fiscales de este fuero podrán no iniciar la persecución al niño por la supuesta comisión de un hecho ilícito, o abandonar la ya iniciada, cuando consideren que ello resulta conveniente para la mejor solución del conflicto jurídico o para el futuro del niño¹⁸.

Finalmente, comprobada la participación de un niño en un delito y declarada su responsabilidad o en los casos de inimputabilidad, el juez podrá disponer de medidas como la orientación y el apoyo socio-familiar; la obligación a reparar el daño; la prestación de servicios a la comunidad; asistencia especializada; inserción escolar; la inclusión prioritaria en los programas de

¹⁶ Decreto 300/05, artículo 22.2.

¹⁷ Ley N° 13.634, artículo 3.

¹⁸ Ley N° 13.634, artículo 40.

reinserción social; la derivación a los Servicios Locales de Protección de Derechos o la imposición de reglas de conducta.

Ambas leyes representan un avance en el abordaje de los organismos estatales y judiciales frente a los conflictos en donde haya intereses de niños, niñas y adolescentes afectados. Este abordaje se da a través de una estrategia más inclusiva y comprensiva de las necesidades de los niños y dejando atrás, desde lo legislativo, la institucionalización como medida prioritaria.

El caso del partido de Zárate

El partido de Zárate tiene aproximadamente 102.000 habitantes (50,7 % mujeres y 49,3 % varones, según INDEC, datos del Censo 2001), una superficie de 1.188 Km² y se localiza al noreste de la provincia de Buenos Aires, a 80 km. de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Capital Federal). Limita al noreste con el Río Paraná Guazú, al sudeste con el partido de Campana y al sur con el de San Antonio de Areco.

A pesar de ser considerada una ciudad del interior de la provincia, ya cuenta con las características de una ciudad del conurbano: exclusión, marginalidad, violencia, desocupación por falta de capacitación, déficit de vivienda, problemáticas adolescentes, deserción escolar, adicciones, fugas del hogar, etcétera. Un 18 % (cifra cercana a 19.000 personas) de los habitantes de Zárate posee Necesidades Básicas Insatisfechas (datos de INDEC, Censo 2001).

Actualmente, el 50,72 de la población de Zárate está compuesta por mujeres y el 36,74 % por menores de 18 años (dentro del cual, el 49,31 % son niñas y el 50,7 % son niños), grupos que en diferente medida sufren las desventajas y la privación de capacidades derivadas de situaciones de discriminación y violencia estructural. A su vez, como se dijo, el 18 % (cifra cercana a 18.000 personas) de los habitantes de Zárate posee necesidades básicas insatisfechas (datos de INDEC, Censo 2001).

En este apartado se realizará un análisis de los recursos jurídicos y sociales existentes en Zárate con el fin de revelar información fidedigna sobre el funcionamiento.

Recursos sociales

El partido de Zárate cuenta con una estructura de recursos sociales que busca proveer a la ciudadanía mayores oportunidades para salir de la situación de exclusión social y resolver las situaciones de desigualdad estructural que afecta principalmente al goce de derechos de las mujeres, niñas, niños y adolescentes.

En este sentido, el municipio de Zárate cuenta con instituciones asistenciales, sociales y sanitarias que albergan y dan asistencia a diversos grupos poblacionales en riesgo y que trabajan articuladamente para ofrecer a la población respuestas más efectivas e integrales que mejoren su calidad de vida.

Con escasos recursos materiales, la Secretaría de Desarrollo Humano y Promoción Social está poniendo en funcionamiento y fortaleciendo una estrategia transversal de atención primaria social y en salud que permite un trabajo más efectivo e interdisciplinario, trabajando al máximo de sus posibilidades.

A continuación se realizará una descripción de cada área detallando los recursos con los que cuenta para un mejor análisis.

Las instituciones asistenciales con las que el municipio cuenta son el Hogar de Ancianos, el Hogar "Evita", la Casa del Niño "Santa Teresita" y la Casa del Adolescente. Estas cuatro instituciones trabajan con distintas estrategias y rangos etáreos.

Hogar de Ancianos

El Hogar de Ancianos es una institución municipal que alberga a hombres y mujeres mayores de 65 años. Este hogar de residencia cuenta con un equipo técnico conformado por un psicólogo, una trabajadora social y un equipo médico formado por una médica gerontóloga y enfermeras.

Dentro de esta residencia viven cerca de 61 personas, las cuales deben aportar hasta un 70% de sus ingresos, permitiendo que residan allí personas indigentes.

Hogar “Evita”

El Hogar Evita es una institución provincial y alberga a chicos de hasta 18 años de ambos sexos. Este hogar es residencial y los niños que llegan lo hacen a través de medidas de abrigo que son dictadas por el Servicio Zonal de Protección y Promoción de los Derechos del Niño.

Casal del Niño “Santa Teresita”

La Casa del Niño “Santa Teresita” es un hogar de día para niños y niñas entre los 5 y 15 años de edad. Los niños acuden a este hogar voluntariamente o a través de derivaciones realizadas por el Servicio Local de Protección y Promoción de los Derechos del Niño de Zárate. En este hogar diariamente se alimenta a un promedio de 50 niños y se les otorga apoyo escolar, ayudándolos a mantener la escolarización.

Para poder cumplir estos objetivos, la municipalidad de Zárate pone a disposición una camioneta para acercar a niños y niñas que viven en zonas periféricas de la ciudad y ayudarlos así a que gocen de una buena alimentación.

Guardería “Aprender a volar”

Esta institución es una guardería municipal en la que diariamente acuden niños y niñas entre los 45 días y 5 años de edad. A esta institución asisten hijos de empleados municipales y, excepcionalmente, niños por decisión del Servicio Local de Protección y Promoción de los Derechos del Niño para que sus madres puedan trabajar.

Casa del Adolescente

La Casa del Adolescente es un hogar de abrigo en el que conviven adolescentes entre 14 a 18 años de ambos sexos. Estos adolescentes llegan al hogar por medidas judiciales y del Servicio Local de Promoción y Protección de los Derechos del Niño de Zárate, con el propósito de protegerlos frente a cuadros familiares de violencia y abuso.

En este hogar conviven cerca de 12 adolescentes, cuenta con un equipo técnico conformado por un psicólogo, una trabajadora social y una especialista en recreación. El coordinador de la Casa es un médico pediatra.

Por otra parte, el partido de Zárate cuenta con instituciones sociales que proveen asistencia, protección y prevención en casos de vulneración del goce de los derechos por parte de niños, niñas,

adolescentes y mujeres. Estos servicios son el Equipo de Mujer, Familia y Derechos Humanos, el Servicio Local de Protección y Promoción de los Derechos del Niño y el Servicio Zonal de Protección y Promoción de los Derechos del Niño.

Equipo de Mujer, Familia y Derechos Humanos

El servicio está funcionando desde 2003 y su objetivo es promover estrategias que mejoren la vida de quienes padecen violencia o ven vulnerados derechos dentro del ámbito familiar. El equipo está conformado por una abogada, una trabajadora social y dos psicólogas.

Este servicio cuenta con tres tipos de intervenciones: una es la asistencia psicológica; la segunda es la asistencia jurídica y la tercera promover acuerdos que puedan ser homologados en sede judicial. Dentro de la primera estrategia se incluye la asistencia psicológica y orientación para la resolución de conflictos que pueden darse dentro del ámbito familiar. La segunda se desarrolla en los casos en que sea necesaria la judicialización, proveyendo información y asistencia sobre los recursos judiciales existentes y la forma de abordarlos, para que la persona afectada pueda acceder a ellos para resolver su conflicto. Finalmente, la tercera intervención se da en casos de deuda de alimentos por parte de uno de los padres respecto de sus hijos. En este caso se procura llegar a una resolución amigable entre los padres y firmar un convenio de alimentos que luego debe ser homologado ante la justicia para evitar trámites engorrosos en sede judicial.

Desde 2004 el equipo atendió aproximadamente 800 casos, de los cuales se realizó un seguimiento. Asimismo, este servicio trabaja coordinadamente con los demás recursos del municipio para proveer una solución integral en cada problemática concreta.

Servicio Local de Protección y Promoción de los Derechos del Niño

El Servicio Local nace a partir de la adhesión a la sanción de la Ley de Promoción y Protección Integral de los Derechos del Niño de la provincia de Buenos Aires.

En Zárate este servicio funciona desde el año 2006 y atiende casos en los que se vean vulnerados o amenazados los derechos de los niños y adolescentes hasta los 18 años de edad. Desde ese año se han atendido 1000 casos, de los cuales se sigue realizando un seguimiento para observar su evolución.

El equipo técnico está conformado por una abogada, dos psicólogas, dos técnicas en minoridad y familia, una trabajadora social y una persona encargada de las tareas administrativas. Atiende todos los días en el horario de 7 a 19 horas y cuenta con un teléfono para urgencias.

Si bien, según la ley, el servicio debería dividirse en las áreas de atención de casos y de programas y medidas, lo cierto es que en la práctica se concentra solamente en la atención de casos. Esta situación se debe en parte a la gran demanda que recibe el servicio, que genera que la atención se concentre mayoritariamente en esta actividad y, por el otro lado, a que aún no cuentan con los recursos económicos suficientes para implementar algunos de los programas que están descritos en la ley.

El Servicio Local recibe las denuncias y consultas frente a la vulneración de derechos de un niño y procura llegar a soluciones consensuadas con la familia que pongan en resguardo al niño y que procure, en lo posible, mantenerlo dentro del seno familiar, evitando la institucionalización. De

no llegar a un acuerdo, se da intervención a la Justicia para que resuelva en el caso. Asimismo, en caso de necesitarlo, se les brinda a los niños y a sus familias asesoramiento jurídico gratuito.

Este servicio trabaja articuladamente con otros organismos estatales procurando restituir el pleno goce de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y promover su desarrollo dentro de la sociedad.

Servicio Zonal de Protección y Promoción de los Derechos del Niño

El Servicio Zonal de Protección y Promoción de los Derechos del Niño de Zárate tiene jurisdicción en Escobar, Campana, Exaltación de la Cruz y Zárate y coordina los Servicios Locales de esos distritos. Interviene en casos de vulneración o amenaza de derechos de los niños con el fin de garantizar el ejercicio y disfrute pleno, efectivo y permanente de los derechos a ellos reconocidos.

El equipo está conformado por un trabajador social y un psicólogo. La atención en primera instancia se da en los Servicios Locales y, de ser necesario, el Servicio Zonal actúa como instancia superadora. Asimismo, el rol del Servicio Zonal es el de informar sobre el trabajo de los servicios locales al Ministerio de Desarrollo Humano de la provincia de Buenos Aires.

Por otra parte, tiene a cargo la administración de la casa de abrigo de Zárate, que es el Hogar “Evita”.

Finalmente, en el ámbito de la salud el municipio cuenta con servicios de pediatría, ginecología, psicología, fonoaudiología, enfermería, odontología, kinesiología, entre otros, generando una oferta variada y accesible de recursos sanitarios.

El municipio de Zárate ha logrado encaminarse en una estrategia de coordinación y cooperación entre los distintos recursos sociales, asistenciales y sanitarios para una atención más integral de los derechos de los habitantes del partido, sobre todo de los niños, niñas, adolescentes y mujeres, que son los principales usuarios. En este sentido, podemos encontrar una línea de trabajo que facilita el acceso de la ciudadanía a entes más descentralizados y efectivos. De esta forma, el Servicio Local de Protección y Promoción de los Derechos del Niño trabaja articuladamente con los servicios de salud, la Casa del Adolescente, la guardería municipal “Aprender a volar”, el Hogar de Niños Santa Teresita. A su vez, el Servicio Zonal de Protección de los Derechos del Niño trabaja con los Servicios Locales y el Hogar “Evita” y el Equipo de Mujer, Familia y Derechos Humanos lo hace también con estos servicios sociales y de salud.

Asimismo, y para fortalecer la red y el acceso a los servicios sociales, la municipalidad de Zárate dispuso la concentración de servicios sanitarios y sociales en el Centro Integrador Comunitario (CIC). Allí se ofrecen programas de terminalidad educativa para jóvenes y adultos, talleres de arte, asesoramiento para trámites de discapacidad, información y contención para pacientes con SIDA y cáncer, asesoramiento en derechos humanos y se encuentran el Equipo de Mujer, Familia y Derechos Humanos; el Servicio Local de Protección y Promoción de los Derechos del Niño y una vasta oferta de servicios sanitarios.

Trabajando conjuntamente estos recursos se transforman en una red de contención y promoción de los derechos que deja a los habitantes en una situación de resguardo.

Recursos jurídicos y acceso a la Justicia

El acceso a la Justicia en el partido de Zárate ha adquirido en los últimos años nuevas aristas, sobre todo en lo que se refiere a políticas judiciales de niñez y adolescencia, a partir de la implementación de la ley provincial sobre los Principios Generales del Fuero de Familia y del Fuero Penal del Niño (Ley N° 13.634).

Para un mejor análisis, a continuación se desarrollará, por un lado, las reformas en el sistema judicial del departamento judicial de Zárate-Campana y, por el otro, los organismos a los que puede asistir la gente de bajos recursos para obtener patrocinio jurídico gratuito.

Departamento judicial de Zárate - Campana

Dentro de la estructura del Poder Judicial en el departamento de Zárate-Campana se crearon los fueros de Familia y el Penal del Niño a partir de la implementación de la Ley N° 13.634.

La implementación de esta ley trajo aparejado cambios sustanciales como la disolución de los tribunales de familia y la transformación de los mismos en juzgados de familia en el ámbito del fuero de familia. En el departamento judicial actualmente existe un juzgado de familia y éste cuenta con un equipo técnico de asesoramiento. Este juzgado trabaja coordinadamente con los recursos sociales del municipio de Zárate.

Otra de las transformaciones se dio en el ámbito penal: se disolvieron los tribunales de menores y se creó el fuero de la Responsabilidad Penal Juvenil. En el departamento judicial de Zárate-Campana ya está implementado el Juzgado de Responsabilidad Penal Juvenil, el Juzgado de Garantías del Joven, la Fiscalía de Responsabilidad Juvenil y la Defensoría de Responsabilidad Juvenil que entienden en los procesos en los que un joven de hasta 18 años se encuentre en conflicto con la ley penal.

Este fuero cuenta con la asistencia técnica de la Coordinación del Sistema de Responsabilidad Juvenil, que está integrado por un equipo profesional que realiza informes técnicos, interviene y realiza un seguimiento de las medidas alternativas a la internación ordenadas por la justicia del fuero de la Responsabilidad Penal Juvenil.

Patrocinio jurídico gratuito

Dentro del partido de Zárate y del departamento judicial de Zárate-Campana existen diversos organismos estatales y no estatales que ofrecen asistencia y patrocinio jurídico. Estos servicios se encuentran compartimentados según el fuero y muchas veces resulta difícil acceder a ellos en función de sus horarios de atención, de la necesidad de pedir turnos personalmente en horarios laborables y en las distancias que deben recorrerse para asistir. Éstos representan obstáculos para el acceso a los servicios de patrocinio jurídico gratuito, un elemento central para el acceso a la justicia de todos los sectores de la sociedad.

Los habitantes de Zárate de bajos recursos tienen la posibilidad de acceder a cinco servicios de patrocinio jurídico gratuitos con diferentes servicios y requisitos.

A nivel oficial, se encuentran la Defensoría Oficial en lo Civil, la Defensoría Oficial en lo Penal y el Centro de Atención a la Víctima. La primera atiende causas de familia -alimentos, filiación, tenencia, curatelas, inscripciones tardías, desalojos, entre otros- y cobros ejecutivos. Se

ofrece asesoramiento jurídico general y patrocinio jurídico gratuito. El equipo está conformado por siete abogados, mas ninguno especializado en género o en niñez. Para la primera consulta se otorgan 20 turnos por orden de llegada el lunes, que es el mismo día que atienden desde las 7.30 hasta las 13.30 horas y se requiere demostrar la falta de bienes materiales y un salario menor a \$1200.

La Defensoría Oficial Penal ofrece patrocinio jurídico gratuito para los imputados en causas penales y asesoramiento jurídico general en materia penal. El equipo está conformado por distintas unidades funcionales de defensa. El único requisito es no tener un defensor particular. Atienden todos los días hábiles, de 7.30 a 13.30 horas, sin turno.

El Centro de Atención a la Víctima, dependiente del Ministerio Público Fiscal, atiende los casos derivados exclusivamente por el fiscal, con denuncia vigente. Se ofrece atención jurídica en todos los casos y se evalúan las situaciones de riesgo. El equipo está compuesto por psicólogos, asistentes sociales, abogados. Trabajan coordinadamente con otros servicios jurídicos y sociales.

A nivel no estatal se encuentra el patrocinio jurídico gratuito ofrecido por el Colegio Público de Abogados y el Centro de Atención a la Víctima de esta institución.

El Colegio Público de Abogados de Zárate-Campana ofrece patrocinio jurídico gratuito en casos de alimentos, tenencia, régimen de visitas, insanias, tutelas, curatelas e inscripción tardía de nacimiento para personas sin bienes a su cargo (excepto vivienda) y un ingreso menor a \$1000. Sus horarios de atención son los días jueves de 8.30 a 10 horas y se dan 10 turnos personalmente los días lunes a partir de las 7.30 horas.

La primera consulta, se le asigna un abogado de la matrícula para que lo asista y patrocine en sede judicial y el seguimiento, en caso de llegar a esa instancia, lo realiza directamente ese abogado designado. El Colegio Público de Abogados no realiza seguimiento alguno de la atención e interviene solamente si existe alguna denuncia por parte del consultante.

Finalmente, el Centro de Atención a la Víctima del Colegio Público de Abogados ofrece asesoramiento jurídico general y patrocinio jurídico gratuito a víctimas de delitos penales dolosos. No atienden casos de violencia familiar, ni delitos sexuales, los que son derivados. El equipo está conformado sólo por abogados que no están capacitados en niñez o género. Los horarios de atención son reducidos, de 13 a 15 horas y se requiere no tener bienes (excepto vivienda) y un ingreso menor a \$1200.

El diseño de los servicios que otorgan patrocinio jurídico gratuito no está orientado a remover los obstáculos para un eficaz acceso a la justicia. Los requisitos para tomar un caso, sumado al proceso arduo para conseguir una entrevista y a los reducidos horarios de atención, generan desaliento para que las personas puedan acercarse a esos servicios. A ello se suma el desconocimiento acerca de su existencia.

Desafíos

Los habitantes del partido de Zárate tienen a su disposición servicios sociales y jurídicos para atender en forma eficaz la vulneración o amenaza de sus derechos. La voluntad política de la administración del municipio es una valiosa oportunidad para acrecentar las capacidades técnicas, la oferta de programas y la calidad de los servicios que se ofrecen.

Articulación de los recursos sociales, jurídicos y sanitarios

Dentro del municipio, los recursos sociales y sanitarios han empezado a recorrer un camino de articulación y trabajo conjunto que facilita un tratamiento integral frente a los casos concretos de vulneración de derechos.

En este sentido, el desafío consiste en seguir afianzando ese rumbo, incluir a los actores judiciales y a las fuerzas de seguridad en este esfuerzo para promover mejores intervenciones, sobre todo frente a mujeres, niños, niñas y adolescentes, especialmente aquéllos de sectores más vulnerables.

Protección a mujeres víctimas de violencia familiar

Respecto de la atención de mujeres víctimas de violencia familiar, una medida aún pendiente es la de contar con hogares de abrigo y programas económicos que las ayuden a salir de las situaciones de dependencia y que eviten su revinculación con el hombre violento.

Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres

Suele sostenerse que el nivel de gobierno local es el lugar privilegiado y más adecuado para el diseño, promoción e implementación de políticas públicas a favor de la igualdad de género y la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (Programa de Gestión Urbana, 2000).

La incorporación y permanencia en la agenda municipal de la problemática de género así como de la tarea de formular y ejecutar políticas dirigidas a las mujeres depende de tres factores: la voluntad política, la presencia de mujeres con conciencia de género en las representaciones políticas y cargos directivos y la influencia de las luchas y organizaciones de mujeres en la sociedad civil local (Programa de Gestión Urbana, 2000). Se requiere de un pensamiento que integre a todas las mujeres en el diseño e implementación de políticas públicas, en la transversalidad como criterio y estrategia para la inclusión de la perspectiva de género en todas las áreas de gobierno.

En este sentido, la municipalidad de Zárate tiene grandes desafíos en pos de mejorar la igualdad de políticas públicas de género a través de una estrategia de transversalización. La voluntad política está presente en el municipio y es necesario trabajar fuertemente para incluir una mayor cantidad de mujeres con conciencia de género en distintos ámbitos de la administración pública y generar espacios de discusión y participación con organizaciones de mujeres.

Consejo Local de Promoción y Protección de los Derechos del Niño

A partir de la sanción de la Ley N° 13.298, el municipio debe convocar y coordinar el Consejo Local de Promoción y Protección de los Derechos del Niño, en el que deben participar todas las áreas de gobierno municipal, los efectores locales de los organismos provinciales y las organizaciones sociales que trabajan directa o indirectamente con la infancia con el fin de formular el Plan de Acción Local.

La municipalidad de Zárate aún no ha convocado al Consejo Local y tiene esta deuda pendiente. El desafío es que tome esta responsabilidad y lo convoque y dirija para sumar una mayor cantidad de voces y experiencias para la definición de un Plan de Acción Local.

Mejorar el acceso a la justicia

Si bien muchas instituciones realizan asistencia jurídica, lo cierto es que la oferta fragmentada y limitada de patrocinio jurídico gratuito representa un desaliento para que las personas posibles usuarias de los servicios efectivamente lo puedan utilizar. En este sentido, hace falta una mayor cantidad y calidad de servicios, información, flexibilidad de horarios y días para la atención, más oferta de causas atendibles y un mayor compromiso de los abogados que ejercen el patrocinio.

Se debe propender a asistir a la población y no a desalentar el uso de los recursos jurídicos para que todos tengan la posibilidad, independientemente de su condición económica, de un derecho tan fundamental como el de acceso a la justicia, que permite peticionar y exigir el restablecimiento de los derechos vulnerados.

Capacitación y sensibilización

Finalmente, un punto básico para mejorar el diseño e implementación de políticas públicas es la capacitación a los empleados y funcionarios de la administración pública, como así también a aquellos que dan asistencia jurídica sobre género y niñez. Esto coadyuva a que en el diseño e implementación de políticas públicas se tenga en cuenta siempre la perspectiva de género y la de la niñez.

Otro de los desafíos es sensibilizar a la ciudadanía en general, ya que eso ayuda a una implementación comprensiva de los derechos de los niños y de las mujeres y a la prevención e identificación de la vulneración de alguno de estos derechos.

Finalmente, es necesario realizar campañas públicas de información sobre los derechos, dónde y cómo ejercerlos, de los servicios disponibles frente a la problemática de la discriminación y violencia de género y del maltrato infantil para concientizar e ir hacia un camino que asegure condiciones dignas y libres de discriminación y violencia a toda la población.

Bibliografía

Equipo Latinoamericano de Justicia y Género, *Violencia familiar. Aportes para la discusión de Políticas Públicas y Acceso a la Justicia*, ELA, Argentina, 2009.

Programa de Gestión Urbana: “Guía para la Formulación y Ejecución de Políticas Municipales dirigidas a Mujeres”, *Cuaderno de Trabajo N°72*, Red Mujer y Habitat América Latina, CISCOSA, UNIFEM, Mayo 2000.

Legislación

Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1979.

Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1999.

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, “Convención de Belém do Pará”, adoptada por la Asamblea General de la OEA en 1994.

Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1989.

Ley de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales (Ley N° 26.485), sancionada por el Congreso de la Nación Argentina en 2009.

Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (Ley N° 26.061), sancionada por el Congreso de la Nación Argentina en 2009.

Ley de Violencia Familiar (Ley N° 12.569), sancionada por el Congreso de la Provincia de Buenos Aires en 2001.

Ley de la Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños (Ley N° 13.298), sancionada por el Congreso de la Provincia de Buenos Aires en 2004.

Ley sobre los Principios Generales del Fuero de Familia y del Fuero Penal del Niño (Ley N° 13.634), sancionada por el Congreso de la Provincia de Buenos Aires en 2006.

Acerca de los autores

Tatiana Salem: analista del Programa de Justicia de CIPPEC. Abogada con orientación en Derecho Internacional Público, Universidad de Buenos Aires. Trabajó en el Poder Judicial y en el estudio jurídico Abeledo Gottheil Abogados SC.

Si desea citar este documento: Salem, Tatiana: “El nuevo rol del Estado frente a las mujeres, niñas, niños y adolescentes. El caso del partido de Zárate”, *Documento de Trabajo N°37*, CIPPEC, Buenos Aires, diciembre de 2009.

Las **publicaciones de CIPPEC** son de distribución gratuita y se encuentran disponibles en www.cippec.org . No está permitida su comercialización.

La opinión de la autora no refleja necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

Acerca de CIPPEC

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Nuestro desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Fortalecimiento de las Instituciones, y Gestión Pública, a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Inserción Internacional, Justicia, Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.

Este trabajo se realizó gracias al apoyo brindado por el Fondo Canadá de Apoyo a Iniciativas de Desarrollo Local de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA).

