Proyecto LATIn
INICIATIVA LATINOAMERICANA DE LIBROS DE TEXTO ABIERTOS

ALFA
FINANCED BY THE EUROPEAN UNION

Políticas públicas, Género y Derechos Humanos en América Latina

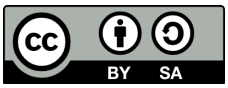
CC BY SA

AUTORES

Silvia Levín
Oscar Blando
María Alejandra Ingaramo
María Angélica Pignatta
Ruth Sosa
Valeria Venticinque

Políticas públicas, Género y Derechos Humanos en América Latina
1a ed. - Iniciativa Latinoamericana de Libros de Texto Abiertos (LATIn), 2014. 143 pag.

Primera Edición: Marzo 2014
Iniciativa Latinoamericana de Libros de Texto Abiertos (LATIn)
http://www.proyectolatin.org/



Los textos de este libro se distribuyen bajo una licencia Reconocimiento-CompartirIgual 3.0 Unported (CC BY-SA 3.0) http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/deed.es_ES

Esta licencia permite:
Compartir: copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato.
Adaptar: remezclar, transformar y crear a partir del material para cualquier finalidad.

Siempre que se cumplan las siguientes condiciones:

Reconocimiento. Debe reconocer adecuadamente la autoría, proporcionar un enlace a la licencia e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo de cualquier manera razonable, pero no de una manera que sugiera que tiene el apoyo del licenciador o lo recibe por el uso que hace.

CompartirIgual — Si remezcla, transforma o crea a partir del material, deberá difundir sus contribuciones bajo **la misma licencia que el original**.

Las figuras e ilustraciones que aparecen en el libro son de autoría de los respectivos autores. De aquellas figuras o ilustraciones que no son realizadas por los autores, se coloca la referencia respectiva.

Este texto forma parte de la Iniciativa Latinoamericana de Libros de Texto abiertos (LATIn), proyecto financiado por la Unión Europea en el marco de su Programa ALFA III EuropeAid.

El Proyecto LATIn está conformado por: Escuela Superior Politécnica del Litoral, Ecuador (ESPOL); Universidad Autónoma de Aguascalientes, México (UAA), Universidad Católica de San Pablo, Perú (UCSP); Universidade Presbiteriana Mackenzie, Brasil(UPM); Universidad de la República, Uruguay (UdelaR); Universidad Nacional de Rosario, Argentina(UR); Universidad Central de Venezuela, Venezuela (UCV), Universidad Austral de Chile, Chile (UACH), Universidad del Cauca, Colombia (UNICAUCA), Katholieke Universiteit Leuven, Bélgica (KUL), Universidad de Alcalá, España (UAH), Université Paul Sabatier, Francia (UPS).

Índice general

Presentación. Silvia Levín 9

I Políticas públicas y desigualdades de género: fortalezas, debilidades, desafíos 13

1 Las políticas públicas y el género en Argentina: entre el trato y el destrato a las desigualdades. Silvia Levín 17

1.1 Introducción 17

1.2 Política social, Democracia y Desarrollo 20

1.3 Visiones de Igualdad: entre oportunidades, posiciones y estructura 22

1.4 ¿Qué igualdad puede atender la desigualdad en la política pública? 25

2 Desafíos de la implementación de políticas públicas en clave de género y de derechos. María Angélica Pignatta 33

2.1 Introducción 33

2.2 Brechas entre el reconocimiento de derechos y su materialización en el campo de las políticas públicas. 34

2.3 Políticas públicas y derechos humanos: conexiones, puntos de encuentro y de desencuentro 36

2.4 Desafíos de la implementación de políticas sociales (en clave de derechos y de género). 38

2.4.1 ¿Qué entendemos por política pública? 38

2.4.2 ¿Por qué es necesaria la integralidad en la implementación de las políticas sociales desde el enfoque de derechos? 40

2.4.3 Problemas de coordinación en la implementación de políticas sociales. . . 41

2.4.4 El problema de la Transversalidad de Género. 45

2.4.5 El problema de la evaluación en la implementación de políticas sociales. 47

2.4.6 Condicionantes de la implementación que se orienta a la integralidad. . . 51

2.5 Consideraciones Finales. 52

II Los Derechos Humanos como marco político para la formulación y la acción pública 57

3 Género, Derecho y Constitución. Una mirada al interior de las constituciones provinciales argentinas. Oscar Blando 61

3.1 Introducción 61

3.2 El Derecho de las mujeres 61

3.3 El derecho público provincial argentino y la perspectiva de género: análisis comparado 63

3.4 Interpretación de la ley y Estado laico: el caso del aborto no punible 69

3.5 Conclusiones 72

4 Enfoque de género y ciudadanía: logros y desafíos a la luz de la acción pública de las organizaciones sociales. Valeria Venticinque 77

4.1 Introducción 77

4.2 Debates en torno a la noción de ciudadanía desde un enfoque de género. 77

4.3 Las características y el accionar público de las organizaciones sociales, contribuciones a la construcción de la agenda pública. 79

4.4 Logros y desafíos en el seguimiento y control de los derechos humanos de las mujeres. 86

4.5 Conclusiones provisorias 88

III La agenda de género en las agendas institucionales del Estado 91

5 Violencia de género y capacidades institucionales del Estado, una propuesta de análisis. María Alejandra Ingaramo 95

5.1 Introducción 95

5.2 Entre los conceptos y los hechos 95

5.3 Entre las capacidades estatales y las demandas sociales 99

5.3.1 La brecha de capacidad 101

5.4 Entre los enfoques y una propuesta de intervención 103

5.5 A modo de cierre: 106

5.6 Actividad didáctica 107

6 Políticas Públicas y asimetrías de género en el trabajo productivo y reproductivo en América Latina. Ruth Sosa 111

6.1 Introducción 111

6.2 Movimiento de mujeres y construcción de agenda en el trazado de un cambio de época 112

6.3 La histórica división social y sexual del trabajo 115

6.4 Los efectos de la globalización neoliberal sobre las relaciones sociales de género y sus implicancias en el mundo del trabajo 121

6.5 Usos del tiempo; trabajo productivo y trabajo reproductivo. Políticas de conciliación. 124

6.6 El prisma de género en las políticas públicas vinculantes al mundo del trabajo: desafíos para la autonomía femenina 130

6.7 Actividad didáctica 134

7 Actividad Práctica Integradora del libro 139

Presentación

Elaborado por: Silvia Levín
Universidad Nacional de Rosario, Argentina

El libro busca crear un espacio informático de interacción formativa y de producción, teórico-práctica, entre docentes y estudiantes de cátedras universitarias de diversas facultades, carreras y disciplinas de estudio de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Es de nuestro interés compartirlo con otras Universidades de América Latina, afines en la temática, que tengan disposición a ser parte de esta experiencia democratizadora de producción y enseñanza académica que ingeniosamente ofrece Proyecto Latin. Organizamos una comunidad interdisciplinaria (Derecho, Ciencia Política, Sociología y Trabajo Social) a partir de expectativas comunes en contenidos y abordajes en el proceso de enseñanza aprendizaje universitario de grado. Las políticas públicas, el género y los Derechos Humanos constituyeron el campo temático de interés común, que forma parte del proceso de enseñanza y aprendizaje así como también de estudios e investigaciones de los y las participantes de la comunidad.

Creamos la Comunidad de Género y Políticas Públicas en Iberoamérica y desde este espacio intentamos contactarnos con docentes e investigadores de algunas de las instituciones Universitarias que integran Proyecto LATin. Nuestra principal motivación de participar en este concurso es experimentar en la creación y aplicación de una nueva herramienta tecnológica de apoyo al proceso de enseñanza aprendizaje en las aulas y que involucra de manera interactiva y colaborativa a todos sus actores.

Por otra parte, resulta novedoso poder gestionar colaborativamente un espacio común de debate y de producción a través de un proceso de intercambio virtual reflexivo y propositivo entre docentes, investigadores/as y estudiantes de Universidades de América Latina, respecto a temas y problemas actuales de las ciencias sociales que conectan las políticas públicas, las transformaciones de género y los Derechos Humanos, a la vez que las interpelan respecto a vacíos y desafíos que deben enfrentar, para garantizar una vida democrática tanto pública como privada.

El grupo de escritura (autores del libro) está integrado por docentes e investigadores que trabajan en cátedras universitarias, de carreras de grado de Facultades del área de Ciencias Sociales (Derecho, Ciencia Política y Trabajo Social), en las cuales se estudian los temas que reúne el libro y que el título sintetiza a manera de núcleo central. Ese grupo propone a su comunidad académica de proximidad (término que utilizamos para referirnos a otros docentes e investigadores de las materias en que se va a utilizar el libro y también de los Departamentos correspondientes y que no intervienen en el grupo de escritura) una nueva herramienta para el desarrollo del proceso de enseñanza aprendizaje: un guión de contenidos interactivos, acompañados de actividades teórico-prácticas, organizados en secciones y capítulos, que formarán el libro de texto.

Los contenidos que aborda el libro son, a nuestro entender, centrales para encarar las transformaciones en el campo de las políticas públicas y sociales que demanda la Región. Sabemos que, a pesar de los avances alcanzados, las desigualdades estructurales, entre ellas las de género, no se han modificado en Argentina ni tampoco en América Latina, seguimos siendo la región más desigual del mundo. Si bien hay algunos logros importantes en orden a la igualdad de género, como por ejemplo garantías de Derechos Humanos y políticas públicas de no discriminación y trato igual (igualdad de oportunidades), hay muy pocos logros en orden a la equidad de género (igualdad de posiciones sociales) y esto hace que nuestras sociedades sigan siendo injustas. Por tanto, el desafío en toda la región es incidir políticamente en ese proceso, de lo contrario estaríamos contribuyendo a despolitizar el género.

El enfoque de género es tanto un sistema de conocimiento como un modo de vida que exige transformarnos para transformar. Como sistema de conocimiento, de información y análisis crítico de la realidad, garantiza una visión amplia del mundo, no parcial ni única, sino inclusiva y diversa, y tiene su base de sustentación y legitimidad en el Sistema de Derechos Humanos (SDDHH). Obligó a repensar las Ciencias Sociales en general al instalar temas y problemas nuevos que rompen la visión hegemónica androcéntrica del mundo y de la vida, jerárquica y abusiva, de predominio de lo masculino e invisibilización de lo femenino. Así, la teoría y la práctica feminista instalan temas y categorías como la división sexual del trabajo, la construcción social y cultural del género, el binomio trabajo reproductivo/trabajo productivo, el problema de las desigualdades entrecruzadas, la economía y las políticas de cuidado, la sexualidad y la reproducción como temas públicos, el aborto como derecho, la violencia de género, la trata de personas, etc. Todos ellos abrieron nuevos campos de conocimiento pero también de intervención pública que interpelan la forma de entender, de pensar y de actuar en las sociedades actuales y quiebran la hegemonía patriarcal. En el fondo se trata de poder comprender la realidad con un conocimiento capaz de identificar las diferencias y la diversidad, de entender porqué transcurren de esa manera y cómo se deben orientar las acciones para generar respuestas justas. La esencia de la Universidad es la formación y producción de conocimiento como recurso central para el desarrollo, la consolidación de la democracia y la realización de los Derechos Humanos. Es una de las instituciones clave para concretar el cambio que el sistema de género se propone en tanto debe garantizar formación e información sobre género a fin de promover producción de conocimiento capaz de incidir en la realidad social. Por otra parte, su omisión implicaría contribuir a sostener y reproducir un sistema abusivo, patriarcal, lo cual, de algún modo, desnaturaliza su esencia y su papel estratégico en la sociedad. Tampoco es válido ni ético incorporarlo solo como discurso, esto también supone abusar y vulnerar Derechos Humanos. Necesitamos que se instale como forma de pensar, de actuar y de convivir y que involucre a toda la comunidad universitaria que incluye a autoridades políticas, funcionarios y funcionarias, estudiantes, docentes y no docentes. Nadie está exento de responsabilidades y de obligaciones en este tema si somos demócratas consustanciados con los Derechos Humanos.

Como modo de vida, exige una necesaria transformación personal, de nuestra propia subjetividad, que implica encarar, tanto varones como mujeres, obstáculos internalizados de nuestra cultura machista y producir los cambios necesarios para enfrentar las dificultades que tenemos para desempeñarnos como sujetos plenos. No solo los varones se nutren culturalmente de los patrones patriarcales que predominan, sino también las mujeres, la prueba está que, a pesar de los avances producidos, los recientes estudios de organizaciones feministas muestran[1](ELA,

[1]En las Provincias argentinas las gobernadoras son una excepción y no hay más que un 10 % de mujeres a cargo de gobiernos municipales. Las mujeres ocupan sólo un 15 % de los puestos de máxima jerarquía institucional en la Justicia; el 5 % de los cargos en las Comisiones directivas de los Sindicatos nacionales; el 3 % de cargos directivos de las grandes empresas y de las Cámaras empresariales y el 7,5 % de cargos jerárquicos en los medios de comunicación (canales de cable, televisión abierta, diarios y radios). Resultados de la investigación "*Entendiendo los obstáculos subjetivos a la agencia de las mujeres*", realizada por el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA) con el

2013) que todavía nos posicionamos como un grupo rezagado de los ámbitos de decisión política (acceso y permanencia en cargos jerárquicos, directivos, de gobierno tanto en los medios de comunicación como en los poderes del Estado, en sindicatos, en sectores empresarios y privados, etc.). Por tanto, en la medida que nos situemos como partes involucradas del proceso de transformación, y no fuera de él, esto es transformarnos para transformar, lograremos resultados democráticos de equilibrio de géneros, no de superioridad de uno sobre otro, en la convivencia social.

En esta dirección, el libro parte de considerar que tanto los estudios como el contenido de las asignaturas ligadas al campo de las Ciencias Sociales en ocasiones han eludido o subestimado la cuestión de género e incluso han encontrado escasa conexión entre la perspectiva de género, el abordaje de las políticas públicas y el enfoque de los derechos humanos. Se puede advertir un déficit de literatura orientada específicamente a la enseñanza aprendizaje de esta temática en ámbitos universitarios de grado que posiblemente esté vinculada a las dificultades de institucionalización del enfoque de género en los contenidos curriculares de los planes y programas de estudio. Existen, sin embargo, espacios y esfuerzos individuales de docentes, investigadores y estudiantes en algunas Facultades de la UNR por instalar la temática, estudiarla y debatirla, utilizando el formato de seminarios optativos, cátedras abiertas, etc. En la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales se creó el Núcleo de estudios y extensión de género.

La importancia de las desigualdades en la región latinoamericana que afectan especialmente a las mujeres y la brecha entre los derechos reconocidos y aquellos efectivamente garantizados colocan a las políticas públicas en el centro de la escena para avanzar en la reducción entre la proclamada paridad de género y las desigualdades que cruzan a toda la región. En este sentido, resulta fundamental facilitar el acceso a literatura para profundizar el conocimiento de los estudiantes de diversas asignaturas asociadas al campo de las Ciencias Sociales sobre la vinculación entre políticas públicas, género y derechos humanos y su importancia para el contexto latinoamericano.

En este marco, el libro se orienta a enriquecer el proceso de enseñanza – aprendizaje de los estudiantes al transversalizar la perspectiva de género en las asignaturas de educación superior ligadas al campo de las ciencias sociales que participan de la experiencia como un paso hacia adelante en la profundización de estas temáticas en la mencionada área. Nosotros apostamos a este enorme desafío y con el libro esperamos que se sumen voluntades.

apoyo de IDRC-International Development Research. Presentados por Haydée Birgin y Marta Lamas. Buenos Aires, 12 de junio de 2013.

Parte I

Políticas públicas y desigualdades de género: fortalezas, debilidades, desafíos

El género cuestiona la cultura imperante, nos cuestiona ¿es posible transformar políticamente la cultura si no nos transformamos individualmente? ¿qué grado de institucionalidad política adquieren las políticas de género en el conjunto de la política pública gubernamental? ¿qué capacidades tienen las políticas de género actuales para transformar las desigualdades? ¿qué concepciones predominan en las políticas públicas para entender los problemas de género y actuar?¿Cuáles son las relaciones/disociaciones entre economía y género o entre desarrollo económico y políticas de género en las sociedades actuales? ¿Cuál es el marco conceptual y operativo que sustentan las experiencias de transversalidad de género en las políticas públicas en América Latina? ¿qué problema/as intenta resolver la transversalidad en la gestión pública de género en el Estado? ¿porqué las Universidades no institucionalizan el enfoque de género, en planes de estudio y programas, como conocimiento necesario del proceso de enseñanza aprendizaje?

1 — Las políticas públicas y el género en Argentina: entre el trato y el destrato a las desigualdades

Elaborado por: Silvia Levín
Universidad Nacional de Rosario, Argentina

1.1 Introducción

Durante las décadas de los noventa y del dos mil se ha afianzado en América Latina la idea de la estrecha vinculación existente entre política social, democracia y desarrollo, como resultado de estudios e investigaciones (UNESCO, 2003; PNUD, 2004; Faletto, 1993; etc.), a punto tal que hoy constituye una certeza que nos permite avanzar en sus postulados constitutivos centrales en términos sustantivos y no solo teóricos. La equidad de género, y no solamente la igualdad de oportunidades y de trato, es uno de ellos.

El género hace referencia a una construcción social y cultural, que organiza nociones sobre aquello que sería "propio" de lo masculino y de lo femenino a partir de la diferencia sexual, no es natural y no afecta exclusivamente las decisiones individuales (Lamas, 1996). No se trata de una configuración identitaria individual de las personas, relacionadas con su modo de vivir la femineidad o la masculinidad, sino que influye de forma crítica en todas las relaciones sociales como la división sexual del trabajo, la distribución de recursos, el establecimiento de jerarquías, etc.

Subrayamos, entonces, que no constituye una categoría aislada ni una perspectiva suplementaria de otras para analizar los procesos políticos, sociales, económicos, culturales y simbólicos. Está inmerso en la trama de todas las relaciones sociales y en la medida que lo visualizamos podremos dar cuenta sobre la forma en que todos esos procesos estructuran esas relaciones (y viceversa) y actuar para transformarlas (igualdad/desigualdad/más igualdad); si lo negamos, también está, pero naturalizado y perpetuando las desigualdades. Desde que el género deja de considerarse como un tema específico del ámbito de las mujeres[1], en las décadas de los 80 y 90, se produce un viraje conceptual y político en la temática y pasa a ser entendido como una cuestión centrada en la sociedad y en el ser humano y que por tanto afecta a todos los ámbitos de la política y es un elemento fundamental para la consecución del desarrollo y la consolidación de la democracia.

La equidad de género, y no solo la igualdad de oportunidades y de trato, es un problema de Derechos Humanos desde el año 1948 (Declaración Universal de Derechos Humanos), fue

[1] En la década de los 70' comienza a tomar visibilidad la cuestión de las mujeres como actores excluidos de los procesos de desarrollo nacional y global (enfoque denominado "Mujeres en el Desarrollo "MED), durante las décadas de los 80 y los 90, surge una nueva perspectiva denominada "género en el desarrollo" (GED). La diferencia respecto al enfoque MED reside en que reconoce que los problemas de las mujeres no se originaban *per se*, sino que eran el resultado de determinada organización social y cultural, que otorgaba mayor autonomía y participación política y social a los hombres, lo cual conducía, entonces, a la construcción de relaciones sociales de género atravesadas por jerarquías, sometimientos y desigualdades (PNUD 2008: 24).

ampliada en 1979 (CEDAW) y adquiere rango constitucional en nuestro país en 1994. Es tanto un principio marco, sustancial para la democracia y el desarrollo, como una obligación constitucional, que compromete al Estado y a la sociedad -a través de sus instituciones políticas, económicas y sociales- a garantizar el efectivo ejercicio de los derechos , condiciones de vida justas, y protecciones sociales. Las políticas públicas, y el conjunto de políticas sociales, son parte de ese proceso en tanto constituyen obligaciones estatales para el cumplimiento de los derechos y herramientas institucionales que deben respetar el marco conceptual y operativo de los Derechos Humanos a fin de viabilizar sus estándares (Pautassi 2009: 279). Una política social que no garantice derechos, entre ellos la equidad de género, puede contribuir a la sobrevivencia pero no a la integración estable y plena de las personas en el proceso de desarrollo y en el ejercicio de la democracia.

Entendemos que equidad e igualdad no son términos sinónimos ni tienen los mismos propósitos tal como lo señala parte de la literatura (Novak, 2013). La igualdad nos coloca en un registro aritmético, que busca distribuir en partes iguales lo que se tiene entre la cantidad de personas que reciben. No se preocupa ni se cuestiona sobre la situación de partida de cada sujeto, si todos están en la misma condición de necesidad o se diferencian, lo cual puede dar lugar a que esa distribución "igualitaria" convalide desigualdades de origen. La equidad, por su parte, lleva implícita una valoración de justicia acordada previamente y valorada como tal por la sociedad para lograr transformaciones objetivas en una determinada situación. En este caso, es el registro de la justicia, y no el aritmético, el que expresa y legitima por consenso social un proceso político definido democráticamente que busca garantizar condiciones de vida dignas para todos y todas independientemente de su condición de partida. Los efectos de la distribución desigual de la riqueza no deben ser sufridos por las personas individualmente por su condición de origen, sino que deben ser enfrentados por el Estado y la sociedad como garantes de un mínimo de protección social derivado de principios de justicia distributiva. En síntesis, proponemos con esta diferenciación discutir la siguiente tesis: no solo la desigualdad entre iguales es injusta sino también la igualdad entre desiguales. A partir de esta afirmación entendemos que la orientación que adquieran las políticas de género es clave en tanto, según se apoyen en una u otra concepción, pueden "tratar"/transformar o "destratar"/afirmar las desigualdades. Una combinación responsable de igualdad y equidad en la administración y resolución de los diferentes y complejos problemas supone producir políticas de tratamiento justo de las desigualdades.

A nivel internacional desde 1996[2] los programas, fondos, gobiernos, proyectos, agencias, que integran el Sistema de Naciones Unidas asumen el compromiso de promover y garantizar la equidad de género como eje transversal del desarrollo humano incorporándolo de manera sistemática en sus Planes de Acción. Las múltiples acciones políticas llevadas a cabo en esta dirección y aprobadas por la Junta Ejecutiva de Naciones Unidas contribuyeron a su institucionalización. La vasta producción académica lograda acompañó, y es parte de este proceso político, al contribuir a cuestionar los problemas de la desigualdad de género, a visibilizar sus lógicas y a exigir su tratamiento político como deuda de justicia, de democracia y de desarrollo. La Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio aprobados por Naciones Unidas en el año 2000 constituyen un Programa Mundial mediante el cual los países, con los esfuerzos de los Estados y la sociedad civil, se comprometieron a promover activamente el ejercicio pleno de los Derechos Humanos y a mejorar las condiciones de vida de la población hacia el 2015. Uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio al cual se comprometieron 189 países del mundo –incluido Argentina- es a promover la equidad de género.

[2]poco tiempo después de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer realizada en Beijing, en septiembre de 1995, donde los 189 países que participaron se comprometen a garantizar la igualdad de género como eje del desarrollo humano y de consolidación de la democracia, Naciones Unidas comienza el proceso político de institucionalización de la igualdad de género.

Alude a la necesidad de desterrar las diferencias entre varones y mujeres bajo un parámetro de dignidad y justicia para todas las personas. Permite ver y cuestionar la existencia de desigualdades en el ejercicio de derechos como parte de un proceso histórico, social y cultural e invita a identificar herramientas y recursos políticos y sociales para la igualdad (PNUD, 2008:10). Transcurre como proceso político, no como proceso meramente técnico, que promueve un nuevo modo de pensar y de actuar mediante el cual los estereotipos sobre mujeres y varones dejan lugar a una nueva filosofía que reconozca a todas las personas, independientemente de su sexo, como agentes imprescindibles para el cambio (PNUD, 1995). Por igualdad de género no se entiende que hombres y mujeres sean idénticos o sean lo mismo, sino pares en el *status* de derechos, responsabilidades y desempeño en el orden político, económico, social y cultural del desarrollo.

En consecuencia, la desigualdad es un problema de derechos humanos, de la democracia y del desarrollo. El problema de la desigualdad es el más grave que enfrentan las sociedades de América Latina, la región la más desigual del mundo, y afecta tanto a aquella vinculación que mencionamos al inicio como a cada una de sus partes que intervienen. Su envergadura no comprende solamente carencias económicas y sociales, sino una compleja red de "desigualdades cruzadas" que se relacionan con el género, la ubicación geográfica, la raza o etnia, que ponen al individuo en desventaja y no operan de manera aislada, sino que interactúan, crean ciclos dinámicos de desventajas, que se refuerzan mutuamente y se transmiten de una a otra generación (PNUD, 2005:66). Se trata de un fenómeno multidimensional, que enlaza privaciones y carencias en muchos aspectos del bienestar de manera interrelacionada y con intensidades diversas en cada uno, atravesadas todas por los factores de tiempo y espacio.

En función de ello, sostenemos, por un lado, que el enfoque de género y el de derechos humanos son constitutivos de la política social por su raíz institucional y su normatividad jurídica lo cual otorga racionalidad y previsibilidad al tratamiento de los problemas complejos de su campo así como también certeza y legitimidad a las decisiones y acciones políticas orientadas a su resolución en clave de democracia y desarrollo.

El eje argumentativo principal se centra en mostrar, en primer lugar, que toda visión de política social que no contemple esos enfoques adolece de debilidad teórica y práctica porque desconoce la realidad social, la institucionalidad de la política y sus efectos en la estructura social. Nos apoyamos en evidencia empírica, sobre las tendencias de los últimos años, producida y reunida en documentos e Informes Regionales de la División de Asuntos de Género de la CEPAL (en línea: www.cepal.org.mujer) y del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (CEPAL, ONU, UNFPA, OPS) así como también en estudios teóricos específicos del campo de las políticas públicas.

En segundo lugar, a partir de la revisión crítica de la noción de "igualdad de oportunidades" anclada en la discriminación y que predomina en el campo de la política pública como orientación que atiende los problemas de la desigualdad de género, discutimos las limitaciones que presenta para el tratamiento multidimensional de la desigualdad y, al mismo tiempo, sus efectos deficitarios en la democracia y el desarrollo. Como contrapunto para el debate introducimos las nociones de "igualdad estructural", que trasciende la discriminación, y se centra en el no sometimiento ni exclusión de ciertos sectores de la población y la de "igualdad de posiciones" que se ocupa de las desigualdades entre las posiciones en la estructura social sin poner directamente, sino indirectamente, el acento en las diferencias entre varones y mujeres. La intención es mostrar que una aplicación combinada de nociones de igualdad en el conjunto de las políticas públicas, que porte valores de justicia, podría producir transformaciones en orden a las brechas entre desigualdades/democracia/desarrollo y no quedar restringida a las brechas entre desigualdad/discriminación.

Recurso práctico de apoyo: 1) nos dividimos en grupos de 4 integrantes; 2) seleccionamos un integrante para que oficie de coordinador/a y reportero del debate del grupo; 3)miramos este

video (es un bloque seleccionado de una conferencia más extensa); 4) reflexionamos grupalmente tomando como guía las consignas que siguen; 5) el coordinador/a de cada grupo socializa su reporte con el resto de los estudiantes.

Consignas guía que orientan la reflexión y el debate grupal:
¿Mujeres y varones tenemos las mismas posibilidades de usar los derechos vigentes? ¿qué implicancias personales, familiares y laborales tiene ese uso para los varones y cuáles para las mujeres?
¿Porqué las mujeres aceptamos sobrecargas familiares y domésticas aunque sean injustas?
¿Varones y mujeres tienen la misma cantidad de libertad y de garantías de justicia para desempeñarse y enfrentar la vida de todos los días?

Carmen Argibay. ¿las mujeres podemos usar plenamente nuestros derechos como los varones?
Ministra de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina.

1.2 Política social, Democracia y Desarrollo

El desarrollo sostenible, a través del crecimiento inclusivo, permanente y equitativo centrado en las personas, continúa siendo el objetivo principal de América Latina y por ello se renueva el compromiso de promoverlo en todos los niveles y dimensiones (Naciones Unidas 2012: 2). La institucionalización de la igualdad de género está directamente vinculada a la democracia en tanto ese proceso surgió, en la mayoría de los países, en medio de coyunturas democratizadoras de transición. Se articuló con la construcción de la democracia y esa interrelación permitió profundizar el reconocimiento de las mujeres como individuos (Amorós C., 2007:60)[3] protagonistas de ese proceso. Obviamente que esa institucionalidad democrática no ha garantizado por sí sola el desarrollo de la igualdad ni tampoco el reconocimiento de derechos o la ampliación de la ciudadanía de las mujeres sino que fue necesario construir una compleja estrategia de interrelación de actores, intereses, normas y acuerdos a nivel internacional, regional, nacional y local.

Tanto el desarrollo como la democracia están directamente relacionados con la paridad de género (CEPAL 2011:9), es decir con el logro de un tratamiento político y económico de hombres y mujeres como pares y para que ello suceda una de las condiciones indispensables es avanzar en la autonomía de las mujeres, en su vida pública y privada, como requisito para garantizar la igualdad efectiva de derechos. La autonomía (física, económica y en la toma de decisiones) es el pilar de la igualdad de género, en tanto capacidad de las mujeres para desempeñarse y tomar decisiones libres de acuerdo a sus propias aspiraciones, deseos y expectativas de vida.

Hoy, en el marco de las condiciones materiales de América Latina, no se encuentra una explicación razonable a la desigualdad, a la falta de autonomía, a la mortalidad materna, al empleo precario o a la concentración del trabajo doméstico no remunerado en manos exclusivas de las mujeres (CEPAL 2010 a y 2011: 10; Naciones Unidas 1995). Por el contrario, estos resultados negativos se ubican mucho más cerca del plano de la injusticia; de la mala distribución del poder,

[3] Siguiendo a Celia Amorós, entendemos que el estatuto de *individuo* habilita a que cada mujer marque su lugar diferencial, delimite su propio espacio y ejerza su propio poder.

los ingresos, la riqueza y el tiempo entre hombres y mujeres; y en la falta de reconocimiento de los derechos de las mujeres por parte de las élites políticas y económicas (CEPAL 2011: 9). Denotan, en general, la debilidad de la institucionalidad de género en los ámbitos gubernamentales, principalmente las dificultades políticas para reconocer y actuar en línea con el status de sujeto de derechos de las mujeres, así como también las dificultades culturales de la sociedad para producir los cambios democráticos necesarios.

Pareciera que, por un lado transitan y avanzan los instrumentos normativos regionales, nacionales y los acuerdos internacionales plasmados en el corpus de derechos humanos que hacen al Estado de Derecho democrático y, por otro, su implementación que muchas veces tensiona o se contrapone con ese marco jurídico cuando, por ejemplo, se adoptan orientaciones asistencialistas en las políticas que la mayoría de las veces perpetúan los sesgos patriarcales, como por ejemplo, aumentar las responsabilidades del trabajo de cuidado no remunerado para las mujeres en detrimento del trabajo remunerado. Esta realidad, asociada a los cambios registrados y a los esperados, y esta institucionalidad reafirman que las políticas públicas y las políticas sociales son construcciones sociales, materiales y simbólicas.

Si bien no se desconoce que alcanzar la igualdad de género constituye un proceso, de la misma manera que consolidar un modelo de desarrollo en paridad, no es justo ni humano que el costo de ese tránsito siga recayendo en la vida (mortalidad materna, embarazo adolescente) y en el esfuerzo exclusivo de las mujeres (trabajo femenino no remunerado, doble y triple jornada laboral, división sexual del trabajo, etc.) tal como exhiben los datos estadísticos. En este sentido, caben dos consideraciones respecto a las políticas públicas de igualdad: por un lado, se reconocen los avances buscados, y los no buscados, así como también nuevas demandas que coexisten con resistencias u oposición a esos avances por parte de algunos actores (por ej. los actores religiosos). Por otro lado, los resultados visibles de las políticas públicas, en términos generales y pese a los avances, muestran que aún no han logrado revertir la desigualdad y la discriminación (CEPAL 2011:45). Muchas veces la retórica del discurso político favorable a la igualdad de género o a la promoción de derechos de las mujeres ha agotado la instancia de la intervención pública sin llegar a traducirse en políticas concretas.

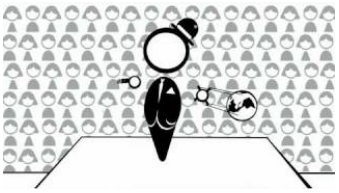
En el contexto global y nacional de la reciente y progresiva revalorización del Estado se ha jerarquizado su papel respecto a las políticas públicas y, en particular, con la igualdad de género. En este punto, es preciso remarcar la necesaria corresponsabilidad de gobiernos, sociedades y familias para que asuman conjuntamente las exigencias de ese tránsito, de lo contrario no solo el desarrollo se distorsiona sino también la democracia en sí misma, en tanto las mujeres, la mitad del país, ven restringido su desempeño pleno como ciudadanas, sujetos de derecho, es decir su inclusión política.

Recurso práctico de apoyo: miramos este video

Utilizamos la misma modalidad organizativa y de funcionamiento grupal previsto en el recurso práctico anterior

Consignas guía para la reflexión y el debate: 1. ¿por qué las mujeres somos invisibles y los varones no? ¿cómo la sociedad podría y debería visibilizarnos? y ¿qué cambios políticos resultarían de esa visibilización?

Invisibles. Igualdad de género



1.3 Visiones de Igualdad: entre oportunidades, posiciones y estructura

La evidencia empírica producida en la última década en la región[4] da cuenta que, a pesar de los esfuerzos normativos del campo de los Derechos Humanos y de los avances alcanzados con la implementación de políticas públicas de igualdad de género ancladas en la igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres, no se ha logrado aún revertir la desigualdad y la discriminación en términos de resultados (CEPAL 2011: 45).

Las políticas de igualdad de género, coordinadas y dirigidas por los mecanismos institucionales para el adelanto de la Mujer tuvieron como punto de partida la Plataforma de Acción de Beijing aprobada en 1995 en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, los consensos regionales posteriores y los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Actualmente se encuentran en un punto de inflexión, que deriva tanto de su desarrollo como de su retroceso así como también de los cambios acontecidos en el contexto político e institucional, lo cual permite revisar tendencias generales sobre los diferentes tópicos que hacen a la igualdad. Es paradójico pero, como se advierte, por una parte, están los efectos buscados, y los no buscados, en los avances de la igualdad de género –que generan nuevas demandas junto a resistencias e incluso oposiciones- y, por otra parte, los resultados poco visibles de esas políticas que, en general, no han logrado cambios sustantivos en orden a la desigualdad y a la discriminación.

En este apartado pretendemos, justamente, poner en discusión la noción de "igualdad de oportunidades y de trato" que se aplica y predomina -en nuestro país y en la región- en el campo de las políticas públicas de igualdad de género, con sus diversos matices, para contrastarla con otras visiones de igualdad que ofrece la literatura con el propósito de establecer hasta qué punto el enfoque de oportunidades es capaz de contribuir a enfrentar y/o disminuir las desigualdades cruzadas que nos afectan.

Nuestra hipótesis es que resulta necesario trascender el enfoque de la "igualdad de oportunidades" mediante visiones que, contemplen las oportunidades, pero que las superen, profundicen en decisiones y acciones respecto al tratamiento de las otras aristas de la desigualdad con visos de transformación estructural con aspiraciones de justicia. Aquélla visión cumplió su ciclo en la lucha contra las desigualdades de género desde que en coyunturas democratizadoras de transición comienza a institucionalizarse el enfoque de género en la mayoría de los países de la región y se mantiene hasta la actualidad[5]. En ese escenario, fue crucial vincular discriminación con desigualdad y, al mismo tiempo, viable articular la equidad de género con la construcción de la democracia y a partir de allí reconocer a las mujeres como sujetos protagonistas de ese proceso.

Hoy constituye una certeza que la democracia y también el desarrollo necesitan de la paridad de género, es tanto una responsabilidad política como un deber legal, a pesar de ello, sabernos que hay reticencia política en algunos escenarios para garantizarla. Las desigualdades entre varones de mujeres son política, social, cultural y económicamente inadmisibles, el consenso internacional de Derechos Humanos lo dejó plasmado. Pero en las últimas dos décadas las desigualdades siguieron creciendo y se profundizaron, no solo las de género, sino que se entrecruzaron otras y la "igualdad de oportunidades" ya no puede por sí sola afrontarlas, ni incidir de manera suficiente para reducir o detener las propias del campo de género. Por ejemplo, la visión de igualdad de oportunidades resulta insuficiente para visibilizar y actuar sobre los problemas del cuidado o

[4] Se utiliza principalmente información producida por el Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe (OIG), véase en línea: www.cepal.org/oig; CEPAL (2011), Informe anual *El salto de la autonomía de los márgenes al centro,* Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe, CEPAL, septiembre, Chile; CEPAL (2012) *El Estado frente a la autonomía de las mujeres,* Colección la Hora de la Igualdad, julio, Chile.

[5] Los Planes y/o Programas de igualdad de oportunidades (PIO) implementados y vigentes en la actualidad en buena parte de los gobiernos locales, coordinados a través de Áreas o Direcciones de la Mujer o de Género creadas desde fines de los ochenta, constituye evidencia en esa dirección. El municipio de Rosario fue uno de los pioneros en la implementación de esta línea de política pública en Argentina. El Primer PIO comprende el período 2001-2004, el segundo PIO 2005-2009 y actualmente está en marcha el tercer PIO 2011- 2015.

sobre los de violencia.

No es un propósito del enfoque ocuparse de las posiciones sociales de varones y mujeres en la estructura social o de las brechas entre las posiciones de uno u otro o de las dificultades que crean desigualdades en y entre las posiciones. Es necesario adoptar una visión de igualdad portadora de criterios de justicia que supere la discriminación, que pueda actuar en la desigualdad de posiciones y transformarla en el marco de la complejidad de las desigualdades cruzadas.

La "igualdad de oportunidades y de trato"[6], que sustenta las políticas de igualdad de género, constituye una de las visiones de igualdad, que se impuso en la mayoría de los países por sobre otras, como la "igualdad de posiciones" (Dubet F., 2012) o la igualdad sustantiva o también denominada "igualdad estructural" (Saba R, 2005). Esa decisión no sólo tiene connotaciones teórico conceptuales específicas, sino también efectos prácticos, en términos de políticas sociales y de programas políticos. Esto es, optar por una u otra concepción de igualdad no implica solo elegir entre uno u otro enfoque teórico, sino asumir distintas maneras de concebir la realidad y de actuar en ella. Pero, por otra parte, y tal vez sea lo más importante, la decisión acerca de cuál o cuáles concepciones adoptar está directamente relacionada con el tipo de problemas y su magnitud en la realidad que se deba enfrentar. América Latina es la región más desigual del mundo y las desigualdades son "cruzadas" (CEPAL 2005), no sólo económicas y sociales como buena parte del mundo académico y, en particular, especialistas en política social aún afirman, por tanto, la igualdad capaz de contrarrestar este drama deberá contemplar necesariamente esa complejidad para transformarla.

Cada concepción de igualdad produce movimientos diferentes en la estructura social, que pueden favorecer, sostener o perjudicar a sectores, grupos e intereses distintos, y hasta constituir actores disímiles. No obstante, unas y otras, parten de reconocer un problema común: cómo acortar la brecha entre las igualdades fundamentales y las desigualdades sociales reales y, en ese marco, un propósito común: intentar reducir esas desigualdades, al menos para volverlas más justas o aceptables (Dubet 2012: 43).

Alcanzar o no mayores niveles de igualdad, o reducir o no las desigualdades es un problema de justicia social. De modo tal, que la concepción de igualdad que se adopte se traslada también a los criterios de justicia que resuelven los conflictos sociales y la política judicial, entonces, puede contribuir a realizar justicia o a profundizar o sostener injusticias (Levín 2012: 13)[7].

La "igualdad de posiciones"[8] y la "igualdad estructural", versiones más sociológicas de la idea de igualdad, tienen en común que ponen el acento en las posiciones o espacios sociales que ocupan los individuos -sean hombres o mujeres, minorías étnicas, etc.- ocupan –como parte de una clase social o grupo o colectivo- en la estructura social. La "igualdad de posiciones" se preocupa por reducir las desigualdades de ingresos, de condiciones de vida, de acceso a servicios, de seguridad, que están asociadas al nivel de formación, sexo, edad, trayectoria profesional, etnia, etc., que cada individuo tiene en la sociedad. Su propósito es achicar la brecha entre las desiguales posiciones sociales, ajustar la estructura social, pero sin poner el acento

[6] Surge del modelo de liberalismo de Estados Unidos.

[7] El estudio de sentencias judiciales de la Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Santa Fe ha permitido reunir evidencia sobre los efectos que produce en un mismo caso la aplicación o no de una concepción de igualdad que trascienda las oportunidades, como la"igualdad estructural" o sustantiva, en conflictos anclados en desigualdades cruzadas (económico sociales y de género). La diferencia, por ejemplo, en uno de los casos osciló entre condenar a prisión perpetua a una persona (en primera instancia y en la Cámara de Apelaciones al no valorar la posición social y condicionamientos de género de la imputada) a liberarla de todo cargo. En efecto, el fallo de la Dra. Gastaldi, Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Santa Fe, al que adhiere el cuerpo, pone énfasis en la argumentación en la posición social de pobreza extrema y en los graves condicionamientos y sometimientos de género –violencia sexual, embarazos no deseados, privación ilegítima de la libertad- que pesaban desde niña en la historia de la acusada. Para mayor información ver Levín S. (2012). "Un nuevo criterio de justicia en Argentina: aborto por violación" ob.cit.

[8] Impulsada por el movimiento obrero y por los ideales socialdemócratas.

directamente en la movilidad social[9]. Es en el terreno de las condiciones de trabajo y de los salarios donde se constituyen y desde donde se reducen las desigualdades sociales. La lucha contra las desigualdades se focaliza en la esfera del trabajo y los sindicatos son actores de ese proceso. Las críticas que se hacen a la concepción de "igualdad de posiciones" respecto a la posibilidad real de concretar la igualdad son varias (Dubet 2012: 44), entre ellas, adoptar rasgos próximos a un Estado de Bienestar, corporativista, para concretar sus aspiraciones y promover una solidaridad social ciega a las discriminaciones.

La "igualdad estructural", por su parte, agrega al concepto de posiciones que toda consideración que se haga sobre una persona debe referirse no sólo a ella en términos individuales, sino también y sobre todo, como parte de un colectivo o de un grupo con el cual se identifica y comparte su posición social que ha sido sistemáticamente excluido o sometido. Esa identidad y esa pertenencia se constituyen en torno a varias condiciones sociales comunes, entre ellas, por ejemplo, pertenecer al colectivo de mujeres, y tienen implicancias en las prácticas políticas, económicas y sociales dirigidas a los miembros de ese colectivo en el marco del conjunto social.

Por otra parte, esta visión completa y trasciende la concepción de "igualdad de oportunidades" al incorporar en su consideración el problema de la discriminación. Busca evitar, no solo la "ceguera" de la discriminación sino también la "ceguera" a toda valoración social sobre las posiciones en que se desenvuelven las relaciones sociales existentes, enmarcadas en "datos históricos y sociales" tales como jerarquías, conflictos de poder e intereses, explotación, subordinación (Saba R, 2005:126). La desigualdad implica para esta visión, sometimiento y exclusión sistemática de amplios sectores por otros sectores de la sociedad. Según el autor, es esta visión de igualdad estructural o sustantiva, la que está plasmada en nuestra Constitución Nacional de 1994 (arts. 16 y 75 inc. 23), a pesar de que no es la que se aplica mayoritariamente, sino que predomina la visión liberal de las oportunidades.

La visión de oportunidades, que tiene su raíz en un enfoque individualista y liberal de la igualdad, entiende a ésta como "no discriminación y trato igual en las mismas circunstancias"[10], aspira a luchar contra las discriminaciones que obstaculizan la realización del mérito para acceder a posiciones desiguales pero como resultado de una competencia equitativa entre individuos que se enfrentan para ocupar puestos sociales. Aquí, las desigualdades sociales son entendidas como obstáculos que se oponen a la competencia equitativa (Dubet 2012:46). No se discuten las desigualdades de y entre las posiciones sociales (jerarquías ocupacionales, diferencias de ingreso, etc.) sino las discriminaciones (sexo, edad, raza, etc.) que obstaculizan a cada cual a acceder a esos puestos. Su lógica se apoya en una visión más descontextualizada de la situación de cada individuo, a diferencia de la "igualdad estructural" que se sostiene en una visión contextualizada (o sociológica) de una realidad social más amplia, que contempla la pertenencia del individuo a un grupo que se encuentra sometido a tratos o prácticas sociales como consecuencia de ser parte de ese grupo (Saba 2005:138). Por otra parte, requiere siempre de una suerte de "intención de discriminación", pero positiva, reconocida a partir de la irrazonabilidad del criterio utilizado para producir la diferencia.

Se preocupa menos por lograr que las desigualdades de posición sean limitadas en las sociedades, que porque las personas puedan acceder a todas las posiciones sociales en función de sus proyectos y sus méritos. Por ejemplo, en este modelo de oportunidades, no se pone tanto el

[9]Por ejemplo, no se trata de prometer a las mujeres que tendrán tantas oportunidades de tener autonomía económica como los varones, sino de reducir la brecha en las condiciones de vida y de trabajo entre varones y mujeres. No se pone el énfasis en que las mujeres puedan ocupar el mismo trabajo de mercado remunerado que los varones, sino en que el acceso al trabajo de mercado remunerado sea igual para varones y para mujeres.

[10]"Tratar igual" no significa para nuestra Constitución Nacional (art.16) tratar a todas las personas como si fueran lo mismo. El Estado tiene facultades para tratar de modo diferente a las personas siempre que esa diferencia se funde en un criterio justificado o razonable. Justamente la determinación de lo que es "razonable" constituye el tema de fondo de la discusión sobre la noción de" igualdad estructural".

acento en buscar transformar las jerarquías que existen en las actividades profesionales y en las diferencias en los ingresos entre hombres y mujeres, sino que las mujeres tengan igual presencia en todas las posiciones sociales (Dubet 2012: 46).

Compromete siempre mucho más la responsabilidad de cada individuo que la de toda la sociedad, porque es su mérito el que puede optimizar sus oportunidades. En este enfoque, según Dubet, las representaciones de la sociedad cambian, las clases sociales(enfoque de posiciones) son sustituidas por grupos que se definen sobre la base de las discriminaciones que sufren y, como se trata de adscripciones negativas, para afirmarse recurren a exigencias de reconocimiento que transforman el estigma de la diferencia en características positivas que profundizan la diversidad en la sociedad y se arriesgan los modos de representación política.

En general, no se ha intentado coordinar una combinación coherente de distintas visiones de igualdad, en tanto ninguna por sí misma parece poder abarcar y enfrentar la complejidad de la desigualdad para reducirla o resolverla. Tampoco se ha buscado, por ejemplo, establecer un orden de prioridad en la aplicación de concepciones, de manera tal que permita conjugar estratégicamente los atributos positivos de unas y otras en orden a la realización de una compleja pero necesaria mayor igualdad.

1.4 ¿Qué igualdad puede atender la desigualdad en la política pública?

Durante décadas las políticas macroeconómicas neoliberales promovieron la reducción del papel del Estado, la desregulación de los mercados financieros y de trabajo y concibieron a las políticas sociales como compensatorias de las dinámicas excluyentes propias de ese modelo. En éste marco las políticas públicas de género, que requieren de Estados democráticos y rectores por definición, han avanzado a contrapelo de esa realidad política, económica y social. Mientras se reconocían los derechos de las mujeres, en el plano de los Derechos Humanos, se debilitaba la institucionalidad del Estado y los objetivos de igualdad se subordinaban a los de crecimiento (CEPAL 2012: 13) concentrado.

Como consecuencia de ese escenario, la igualdad de género, en general, ha operado mucho más en la periferia de los procesos de reforma que en los núcleos de decisión del conjunto de las políticas públicas. Por otra parte, el enfoque de género ha tenido mayor incidencia en el campo de las reformas sociales y menor en el de las grandes reformas estructurales, económicas y de administración del Estado. Al mismo tiempo, se advierte una preocupación por evaluar hasta qué punto las políticas sociales de género superan el perfil asistencialista del corto plazo y fortalecen la ciudadanía de las mujeres (CEPAL, 2003: 10). No obstante ello, las políticas de igualdad se han sostenido sobre la base de la voluntad política dado que no cuentan con los recursos necesarios y suficientes- políticos, financieros y técnicos- para cumplir las funciones asignadas en cada país. En los países en los que se han logrado consolidar alianzas con el sistema político y con el movimiento feminista –y otras organizaciones sociales- , los resultados fueron más exitosos en términos de instalar la agenda de género (CEPAL 2011: 46) y concretar algunos cambios sustantivos[11].

La profundidad de las desigualdades, rasgo distintivo de este continente desde el siglo XX (O'Donnell G.1999), y, de algún modo, el grado de aceptación de su existencia por diversas sociedades nacionales, así como también la cultura política democrática y los lineamientos hegemónicos que orientan las estrategias de desarrollo, entre otros, han condicionado el curso y el sentido del proceso de institucionalización de las políticas de igualdad.

[11] Un claro ejemplo de resultados de políticas públicas con impacto de género a partir del entramado de alianzas entre el sistema político, el movimiento feminista, organizaciones sociales diversas y sectores del mundo académico fue la aprobación en el Congreso de la Nación, en el año 2002, de la ley nacional que crea la Política Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable. Para mayor información ver Levín S. (2010) *Derechos al revés: ¿salud sexual y salud reproductiva sin libertad?*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

La supuesta preocupación pública por la protección de los sectores vulnerables, pobres e indigentes y en situación de exclusión social, fue canalizada en el proceso de reformas socioeconómicas neoliberales pro-mercado a través de una amplia gama de programas de combate a la pobreza que en su mayoría reforzaron las desigualdades de género al promover la maternidad y el cuidado como responsabilidades exclusivamente femeninas. Estos convivían en materia social, simultáneamente, con el recorte de las políticas sociales, ya sea privatizadas o con criterios restrictivos para la selección de beneficiarios. La protección social fragmentada y estratificada fue su característica principal y el rasgo heredado que aún persiste y cuesta revertir.

Las estrategias sociales, denominadas transferencias condicionadas de ingresos (TCI) o de rentas, concentran hoy, aunque surgieron a mediados de 1990, buena parte de la intervención pública orientada a atender los riesgos sociales de las desigualdades de los países de la región (pobreza, desigualdad socioeconómica, generacional, de género, étnica, racial, etc.). Si bien se las ubica por un lado, como alternativas públicas con potencialidad de convertirse en un eslabón específico y permanente de los sistemas de bienestar incompletos, por otro lado, se advierte también sobre las limitaciones que comparten con los programas que las antecedieron (Midaglia, 2012:80).

En rigor, tanto el repliegue del Estado como el recorte en los gastos sociales en los noventa fueron suplantados por diferentes programas de combate a la pobreza extrema, sostenidos con financiamiento internacional que buscaron posponer el conflicto distributivo y reemplazar las políticas sociales más universales –líneas de acción sustentables política, institucional y financieramente- por proyectos formulados sobre la base de parámetros de medición y evaluación (Midaglia 2012:81). Obviamente que el avance técnico en el diseño de nuevas propuestas de protección social como las TCI es meritorio, porque se advierte un cierto giro político en el tratamiento de la pobreza y, en particular, la asunción por parte del Estado de una cuota de responsabilidad al transferir recursos a ciertos sectores sociales vulnerables provenientes de las arcas públicas. No obstante, ello no reemplaza la lógica política e institucional y el impacto social de las acciones públicas estables, con garantías de financiamiento específico del presupuesto público nacional. Como señala la autora, estas iniciativas nuevas de tratamiento de la vulnerabilidad se transformaron en el núcleo inicial moderno, e inestable, del componente de asistencia que se constituye en la región.

En Argentina, la asignación universal por hijo (AUH) es la última iniciativa pública, creada por decreto del Poder Ejecutivo Nacional del año 2009, que se ubica en este registro. Si bien no nos vamos a detener en su consideración particular porque no constituye el objeto de este trabajo, nos interesa traerla a colación como la forma más reciente de TCI de amplio alcance - dirigida especialmente al tratamiento de la vulnerabilidad y la pobreza- cuyos titulares beneficiarios son en su mayoría mujeres (ANSES, 2011) y que busca insertase en un esquema general de protección social del país, que convive con otras políticas asistenciales y con políticas sociales ancladas en derechos.

Los estudios e investigaciones del campo académico, informes regionales e informes de organizaciones sociales y de mujeres, son coincidentes en afirmar que todos los programas TCI, al igual que la AUH, tienen en común la particularidad de reforzar y reproducir las relaciones tradicionales de género centradas en la idea de que el cuidado es una responsabilidad individual, no social, exclusiva de las mujeres y no compartidas (miembros de la familia y/o progenitores), profundizando así las desigualdades entre varones y mujeres en orden a ejercitar iguales derechos relativos a tiempos, ingresos y desempeño en el trabajo productivo remunerado y en el trabajo reproductivo no remunerado[12].

[12]Para mayor información consultar: Informe alternativo de Organizaciones de la sociedad civil para presentar a la CEDAW, Resumen Ejecutivo, “Derechos Humanos de las Mujeres: asignaturas pendientes del Estado Argentino ”, CELS, CLADEM, FEIM, CEDES, INSGENAR, Católicas por el derecho a decidir, Buenos Aires, 2010; Goren

Las particularidades de la AUH en Argentina, están asociadas al instrumento utilizado para las TCI del ámbito de la Seguridad Social, como son las asignaciones familiares. Estas asignaciones se encuentran consolidadas en el ámbito laboral formal como beneficios provenientes de políticas contributivas, y, paralelamente, comprenden también beneficios, derivados de políticas no contributivas, para la población con ingresos insuficientes y del sector laboral informal. Este arreglo institucional permite establecer un nexo, aunque débil, con el esquema general de protección social consolidado en el país. No obstante ello, esta vinculación con la Seguridad Social lleva implícita dificultades, una de ellas es que los recursos asignados a la financiación de la AUH no son propios, sino que pertenecen al Fondo de Garantía de Sustentabilidad de la ANSES provenientes del sistema contributivo lo cual condiciona considerablemente esos recursos y la viabilidad de la política.

La literatura específica que aborda el estudio de estas nuevas estrategias sociales de protección (Serrano, 2005; Lomelí E., 2008; Arcidiácono, 2012, entre otros) en el marco de un balance, advierte sobre sus rasgos positivos y sobre sus rasgos negativos. En esta línea, algunos autores identifican su carácter dual en términos de orientaciones políticas respecto al bienestar, al combinar en su interior aspectos liberales y aspectos intervencionistas (Midaglia y Silveira, 2011; Midaglia, 2012). Entre los *aspectos liberales* se señalan: la focalización de su operatoria; el cumplimiento de obligaciones para percibir el beneficio lo que debilita su condición de derecho; el enfoque de pobreza asociado a capital humano y disociado del problema de la distribución de riqueza; y el bajo financiamiento asignado para su puesta en práctica[13]. Entre los *aspectos intervencionistas* de las TCI se mencionan: la obligación asumida por el Estado de garantizar un mínimo de ingresos y bienes sociales esenciales –educación, salud- ; el desarrollo de sistemas de información social para facilitar el acceso a los servicios públicos y la mejora de las funciones regulatorias en relación a la oferta social.

En definitiva, si bien hay indicios de un cambio de rumbo político en el tratamiento público de las desigualdades vulnerables éste es aún incompleto, debe profundizarse a fin de poder integrar con un formato institucional sólido el conjunto del esquema de bienestar social del país. Sin embargo, este avance en el diseño de instrumentos de política pública no tiene su correlato en términos de reducción de las desigualdades económicas y sociales. Si bien hay evidencia de que la AUH produjo un aumento en los ingresos económicos de los hogares, no ha logrado aún impactar en las brechas de desigualdad.

Estos parámetros de incidencia social dan cuenta de que esta medida no puede agotar por sí misma la batalla contra la desigualdad y la vulnerabilidad sino que es necesaria su articulación con políticas de rango universal. Las "desigualdades cruzadas" (género, raza, etnia, territorio, etc.) exigen un tratamiento multidimensional que enlace todas las aristas de la desigualdad dado que su dinámica de desenvolvimiento no admite fragmentación ni disociación en y entre concepciones y prácticas políticas institucionales. La pobreza y la vulnerabilidad, como fenómenos derivados de la desigualdad, son también en sí mismos multicausales.

Si las prácticas políticas institucionales intervienen sobre la desigualdad desconociendo la problemática de género que subyace en su raíz o, a la inversa, si las políticas de igualdad de género hacen foco en la discriminación, a través de las oportunidades, pero no inciden en los condicionantes económicos, sociales y culturales que interfieren en las posiciones de hombres y de mujeres y en la distancia que existe entre las posiciones de unos y otros en la estructura social; en ambos casos el resultado final será siempre más desigualdad. Pero valoremos las situaciones

Nora (2011) "La AUH ¿conquista de nuevos derechos? ¿viejas o nuevas identidades femeninas?, ponenciapresentada al 10ºCongreso Nacional de Estudios del Trabajo, Buenos Aires; Pautassi L y Zibecchi C. (2010) *La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil.Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias*. Serie Políticas Sociales 159, CEPAL, Santiago de Chile.

[13] Se lo calcula en relación al PIB anual, siendo Argentina y Uruguay los países que más fondos destinan a estas iniciativas, entre 0,60 % y 0,80 % en 2002 y 2008 respectivamente.

en base a ejemplos ilustrativos de ambas opciones políticas. En el primer caso, señalamos que la AUH no interviene para modificar los patrones tradicionales de género, sino que los refuerza, esto implica, por tanto, que si el cumplimiento de las contraprestaciones en salud y educación de los hijos recae exclusivamente sobre la mujer, aumenta su carga de trabajo no remunerado y disminuye su tiempo real de trabajo remunerado. A estas injustas desigualdades se suma el déficit público respecto al cuidado, dado que dichos programas no incorporan servicios que contribuyan al trabajo de cuidado (de niños, ancianos, discapacitados, etc.) para garantizar el derecho al trabajo remunerado de la mujer.

Al mismo tiempo, esas contraprestaciones son estigmatizantes para las madres porque deben "certificar" las condicionalidades de salud y educación sin garantías institucionales adecuadas y suficientes (instituciones escolares suficientes y accesibles geográficamente, instituciones de salud gratuitas) para que lo puedan efectuar (Pautassi, 2010). Por otra parte, si consideramos que el alto porcentaje de beneficiarias son mujeres, y que en contextos de pobreza urbana la mayoría de los hogares tienen jefatura femenina, podemos concluir que el déficit de género en la AUH compromete seriamente los resultados de la política además de no garantizar que esos hogares superen en un corto o mediano plazo la indigencia o la pobreza.

En el segundo caso, no produce los mismos efectos en términos de igualdad y bienestar una política de igualdad de oportunidades orientada a promover emprendimientos productivos liderados por mujeres en situación de pobreza que garantizar a través de una batería de políticas sociales institucionalizadas la mejora de salarios, de las condiciones de vida estructurales y medidas públicas de provisión de cuidados en barrios vulnerables de un determinado territorio.

Si bien una u otra opción de política pública dan muestra de no poder enfrentar adecuadamente el problema de la desigualdad, no pueden reducirla ni resolverla, tal vez una combinación apropiada y estratégica de atributos de unas y otras pueda contribuir a desarrollar otra institucionalidad de prácticas políticas, que, obviamente tendrán que estar en sintonía con el modelo económico y de desarrollo. En esa línea continuamos nuestra argumentación.

Si encarar el fenómeno de las desigualdades constituye una complejidad de la envergadura señalada, en términos cuantitativos y cualitativos, la concepción de igualdad que se adopte para encauzar propósitos de acción pública con capacidad de transformación social en el marco de estrategias de desarrollo, no constituye un tema menor, sino que debe estar a la altura, teórica-conceptual y práctica-operativa, de esos acontecimientos tal como lo señalamos en anteriores apartados.

La concepción de "igualdad estructural" o igualdad sustantiva contempla las oportunidades pero las trasciende, con el convencimiento de que si sólo se atienden los componentes discriminatorios (sexo, edad, color de la piel, raza, religión etc.) no se garantiza la igualdad, sino que es necesario además sumar datos sociológicos e históricos, es decir patrones sociales, económicos y culturales de pertenencia, que identifiquen al individuo pero como parte de grupos o colectivos de personas que comparten su historia social. De ese modo, podrán establecerse parámetros de sometimiento, de subordinación y/o explotación sistemática que algunos grupos ejercen sobre otros. Esta visión sociológica de la igualdad permite centrar el problema en el individuo, por tanto controla la discriminación, pero lo considera insuficiente y avanza en su pertenencia social, a grupos o colectivos, con los cuales se identifica en perspectiva histórica, en sus posicionamientos socioeconómicos y culturales.

No adhiere, entonces, a un trato segregacionista y excluyente tendiente a consolidar grupos marginados. Para esta visión para garantizar la igualdad es admisible, tratar de modo diferente a las personas de acuerdo con el grupo (personas de un determinado sexo) al que pertenecen, privilegiando, por ejemplo, a las mujeres sobre los varones en el acceso a puestos jerárquicos de empleos en una empresa, en una situación sistemática de exclusión de aquéllas a la ocupación de ese tipo de puestos. En esta línea caben las acciones afirmativas, pero resultan controvertidas, en

cambio, para la concepción de igualdad de oportunidades[14].

La "igualdad de posiciones" provee la posibilidad de un ajuste en la estructura social, busca achicar brechas de desigualdad entre las posiciones de unos y otros, por tanto favorece la cohesión social y, al mismo tiempo, la autonomía de las personas. Fortalece el sistema de derechos y obligaciones, promueve el sentido de lo común más que el de competencia. No se opone a la igualdad de oportunidades, sino que la posibilita porque permite el desarrollo del mérito y la circulación en las distintas posiciones de la estructura social. En todo caso, lo importante de este enfoque es que permite enlazar las desigualdades, no disociarlas, y contribuye a tratar el fenómeno más allá de la discriminación.

En síntesis, reducir y/o resolver las desigualdades no es un problema de voluntad sino de justicia. Afirmar que un problema pertenece al orden de la justicia implica que no son razones – fundamentos legítimos justificados conforme a derecho- las que producen o sostienen esas desigualdades sino arbitrariedades – de poder, de jerarquías, de sometimiento- que violentan y frenan los procesos de desarrollo y de integración; que benefician a unos a costa de perjudicar a otros. Se ha comprobado que el crecimiento económico por sí solo no es suficiente para atender este fenómeno (Salvia 2011: 33), si bien hubo en Argentina en el año 2009 una recuperación importante de los sectores sociales medios y un aumento considerable del gasto social, la economía creciente no pudo superar la exclusión estructural y las desigualdades. Esta evidencia coloca al sistema político en una situación visible de irrazonabilidad y falta de capacidad para intervenir sobre los factores estructurales que afectan el desarrollo y la integración mediante un cambio en las pautas distributivas del crecimiento acompañado de un conjunto de políticas que, ancladas en derechos, intervengan sobre la dualidad social y fomenten un bienestar equitativo.

En esta realidad, la noción de igualdad en la arena política debería combinar los enfoques de posiciones, oportunidades y estructura. Las políticas de transferencias condicionadas de ingresos, tal como están definidas y diseñadas institucionalmente, son insuficientes como estrategia para enfrentar la vulnerabilidad, la pobreza y las desigualdades, por el contrario, no sólo frenan el proceso de igualdad de género sino que reproducen desigualdades cruzadas.

En síntesis, es impensable consolidar la democracia y el proceso de desarrollo sin que exista igualdad de género en nuestras sociedades porque tanto los hombres como las mujeres son los agentes que los protagonizan y los que lo harán posible, siempre y cuando caminen a la par.

Recurso práctico de apoyo: miramos estos videos

Utilizamos la misma modalidad organizativa y de funcionamiento grupal de los recursos anteriores.

Consignas para el debate:

¿Cuáles son las desigualdades que más afectan a las mujeres en relación a los varones?

¿De qué manera operan esas diferentes desigualdades en la subjetividad de las mujeres y en sus trayectorias familiares y sociales?

[14]En nuestro país no hay demasiados antecedentes que muestren debates, cuestionamientos o conflictos entre concepciones de igualdad, en particular sus derivaciones en la aplicación de enfoques diversos y sus efectos políticos y sociales. En el campo de la justicia y del derecho se están realizando algunos estudios apoyados en la teoría política y en la filosofía. La literatura identifica (Saba 2005: 143) casos judiciales de relevancia en esta dirección, en especial uno que tuvo importancia por su esclarecedora fundamentación. Se trata de un caso judicial iniciado por los padres de los alumnos varones del Colegio Montserrat de la Universidad Nacional de Córdoba, que fue siempre exclusivo para varones, llegan hasta la Corte Suprema de Justicia porque ese Colegio decidió permitir el ingreso de mujeres. El debate se centró en la constitucionalidad o no del sexo. La mayoría de los jueces centró su fundamento en la igualdad de oportunidades que se sustenta en la no discriminación e hizo lugar al pedido. Uno de los jueces centra su fundamento en la *igualdad como no sometimiento* y señala: " las categorías fundadas en el sexo no deben usarse para crear o perpetuar la inferioridad legal, social y económica de la mujer. En todo caso, las clasificaciones fundadas en el sexo pueden ser utilizadas para compensar a las mujeres por las inhabilidades que ellas han sufrido a través de la historia" (Caso González de Delgado, Cristina y otros c/Universidad Nacional de Córdoba).

¿Qué relaciones, conflictos o disociaciones existen entre desigualdad/igualdad r injusticia/justicia? ¿Cuáles son las principales manifestaciones de abuso de poder, de desigualdad y de jerarquías que afectan las interacciones soiales entre varones y mujeres en la actualidad en la mayoría de los países?

El mundo en femenino

Carmen Argibay, Universidad Nacional de Córdoba BLOQUE II. **Derechos de las Mujeres: no violencia**

Carmen Argibay, Universidad Nacional de Córdoba BLOQUE III. **Derechos de las Mujeres: no a la trata de mujeres; educación sexual, aborto seguro, derecho a decidir sobre el cuerpo.**

Bibliografía

Amorós Celia (2007). *La gran diferencia y sus pequeñas consecuencias. . . .Para la lucha de las mujeres*, Madrid: Ediciones Cátedra, Colección Feminismos, Universidad de Valencia.
ANSES (2011). Observatorio de la Seguridad Social, febrero, Buenos Aires. En línea: http://observatorio.anses.gob.ar/files/subidas/AUH
Arcidiácono Pilar (2012). *La política del "mientras tanto". Programas sociales después de la crisis 2001-2002,* Buenos Aires: Editorial Biblos, Colección Derechos Sociales y Políticas públicas.
Barrientos Armando (2012). "Dilemas de las políticas sociales latinoamericanas" en Revista Nueva Sociedad, Nº239, mayo-junio, Buenos Aires
Berlin Isaiah (1993). "Dos conceptos de libertad" en *Cuatro ensayos sobre la libertad,* Madrid: Alianza Editorial.
CEPAL (2003). Informe de la reunión: *Gobernabilidad democrática e igualdad de género en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, 27 y 28 de octubre.
CEPAL (2010a). *¿Qué Estado para qué igualdad?* (LC/G.2450 (CRM.11/3)), Santiago de Chile, junio.
CEPAL (2011). *El salto de la autonomía. De los márgenes al centro*, Santiago de Chile, septiembre.
Dubet Francois (2012). "Los límites de la igualdad de oportunidades" en Revista Nueva Sociedad

Nº239, mayo-junio, Buenos Aires.
Faletto Enzo (1993). "Política Social, Desarrollo y Democracia en América Latina. Las funciones del Estado", Revista de Sociología Nº8, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile, Chile.
Filgueira Fernando (1998). "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada" en Brian Roberts (ed.) Ciudadanía y política social latinoamericana, San José: Flacso.
Lamas Marta (1996). *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual.* México: PUEG-Miguel Angel Porrúa.
Levín Silvia (2012) "Déficit de democracia en la Argentina del siglo XXI. Las (des) igualdades de integración de integración social" en Estructura social y problemas sociales en Argentina. II Encuentro de Cátedras de estructura social 2010, La Plata: Editorial Universidad Nacional de La Plata (en prensa).
Levín Silvia (2012). "Un nuevo criterio de justicia en Argentina: aborto por violación" (en proceso de evaluación) en Iconos. Revista de Ciencias Sociales Nº45, FLACSO Ecuador.
Lomelí Enrique (2008). "Conditional Cash Transfers as Social Policy in Latin America: An Assessment of their Contributions and Limitations" en *Annual Review of Sociology* Nº34, EE.UU.
Novak, Daniel E. (2013). "Igualdad y Equidad", en Página 12, enero, Buenos Aires.
*Midaglia Carmen (2012). "Un balance crítico de los programas sociales en América Latina. Entre el liberalismo y el retorno del Estado" en revista Nueva Sociedad Nº239,*Mayo-junio, Buenos Aires.
Mill, John Stuart (1993). *Sobre la libertad,* Madrid: Alianza Editorial
Naciones Unidas (1995). *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 4 a 15 de septiembre* (A/CONF.177/20/Rev.1), Nueva York. Publicación de las NacionesUnidas.
Naciones Unidas (2012). "Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible. Río +20", 20 al 22 de junio. Río de Janeiro, Brasil.
O'Donnell Guillermo (1999). "Pobreza y desigualdad en América Latina: algunas reflexiones políticas" en Víctor E. Tokman y Guillermo O'Donnell (eds.)Pobreza y desigualdad en América Latina, Buenos Aires: Paidós.
Pautassi Laura (2009). "El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales" en Abramovich V. y Pautassi L. (compiladores) *La revisión judicial de las políticas sociales,* Buenos Aires: Editores del Puerto S.R.L.
Pautassi, L. (2009); *Programas de transferencias condicionadas de ingresos ¿Quién pensó en el cuidado? La experiencia en Argentina*. CEPAL, Santiago de Chile.
Pautassi, L.y Zibecchi C. (2010). *La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias*. Serie Políticas Sociales 159, CEPAL, Santiago de Chile.
PNUD (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas.* Buenos Aires: Aguilar, Taurus, Alfaguara S.A
PNUD (2005). Informe sobre Desarrollo Humano. "La cooperación internacional ante una encrucijada. Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual"
PNUD (2008). "Desafíos para la igualdad de género en Argentina"
Saba Roberto. (2005). "(Des) igualdad estructural" en Revista Derecho y Humanidades, Nº11, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.
Salvia Agustín (editor) (2011).Barómetro de la Deuda Social Argentina. Serie del Bicentenario (2010-2016)/ Año 1. *Estado de situación del desarrollo humano y social. Barreras estructurales y dualidades de la sociedad argentina en el primer Bicentenario.* Observatorio de la Deuda Social Argentina, Pontificia Universidad Católica Argentina.
UNESCO (2003). "La interacción entre Democracia y Desarrollo", Informe de Síntesis, Boutros

Boutros-Ghali, París: Naciones Unidas.Serrano Claudia (2005). “La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina”, Unidad de la Mujer, Proyecto Gobernabilidad e Igualdad de Género, Santiago de Chile, CEPAL.

2 — Desafíos de la implementación de políticas públicas en clave de género y de derechos. Desde el reconocimiento de derechos hacia la transversalidad de género

Elaborado por: María Angélica Pignatta
Universidad Nacional de Rosario, Argentina

2.1 Introducción

El capítulo aborda la relación entre políticas públicas, derechos humanos y género para identificar las tensiones y desafíos que se presentan al incorporar estas perspectivas en la implementación de políticas sociales. Tanto el enfoque de derechos como la perspectiva de género abren importantes desafíos para la política social al funcionar como matrices que colocan a las desigualdades existentes en el centro de la escena y conllevan a pensar un desarrollo que parte del reconocimiento de sujetos políticos pares en derechos para avanzar en su equidad en aspectos sociales, económicos y culturales.

Para esto se parte de la noción de ciudadanía y las tensiones inherentes a su carácter universal al reconocer las grandes desigualdades que caracterizan a la región latinoamericana (en especial en relación al género). Desde allí se analizan los límites del universalismo ciudadano y su vinculación con las políticas públicas al poner en debate la tensión entre universalismo y focalización presente en el campo de la política social en particular. Las críticas al carácter aparentemente universal de la ciudadanía se refirieron a sus consecuencias autoritarias y excluyentes para los diferentes, poniendo en el centro del debate el campo de la desigualdad de género y el campo de la desigualdad etnocultural. Así se explora la brecha entre el reconocimiento de derechos y su materialización en el campo de las políticas públicas. En segundo lugar, se trabajan los derechos humanos como marco político para avanzar en la integralidad de la política social: se explican las disociaciones entre las diversas categorías de derechos, sus conexiones, interconexiones y desconexiones y su implicancia en las políticas públicas. En este punto, resulta interesante analizar cómo y de qué manera el reconocimiento de derechos se traduce en integralidad en el campo de la implementación de políticas públicas abriendo desafíos estratégicos para las políticas sociales.

La búsqueda de integralidad en las intervenciones se muestra como uno de los desafíos centrales de las políticas públicas para transformar las desigualdades y al movernos al proceso de implementación de políticas públicas, se torna necesario reflexionar sobre la coordinación como un medio prioritario para avanzar en esa integralidad. En particular, se analizan los retos que la búsqueda de la igualdad de género supone en la implementación de políticas sociales al hacer foco en estrategias de transversalidad considerando tanto los problemas que intenta resolver así cómo los problemas que presentan las políticas de transversalización de género en su implementación. Finalmente, se plantean el monitoreo y evaluación como otro desafío estratégico de la implementación de mejores políticas sociales.

El enfoque de derechos humanos y la perspectiva de género se conforman en pilares esen-

ciales de la política social en tanto fortalecen su institucionalidad e interpelan el sentido y alcance de las intervenciones sociales en vistas a generar procesos de transformación de las dinámicas imperantes que tiendan a la integración social de varones y mujeres en condiciones de igualdad en nuestras sociedades. La política social debe enfrentar estos desafíos para llevar adelante procesos de transformación positivos que se orienten al fortalecimiento de la democracia, en el marco de estrategias de desarrollo capaces de enfrentar la desigualdad en su complejidad.

2.2 Brechas entre el reconocimiento de derechos y su materialización en el campo de las políticas públicas.

En primer lugar, cabe preguntarse cuál es la relación entre el enfoque de derechos humanos y las políticas públicas en particular en el campo de la política social. La noción de ciudadanía entendida como categoría o como perspectiva de análisis brinda una matriz interesante para explorar cómo el proceso de conformación de la ciudadanía moderna asociada al desarrollo del Estado - Nación se dio a la par del surgimiento de una sociedad de nuevo tipo capaz de producir condiciones de vida miserables en un transfondo de igualdad jurídica y, en este marco, fue dando forma a repúblicas en "equilibrio inestable entre su proclamación de igualdad y las desigualdades efectivas" (Andrenacci, s/f). En términos de Marx, estas repúblicas no estaban transitando hacia la igualdad de condiciones materiales sino hacia formas de desigualdad nuevas y crecientes (Andrenacci, 2003). Otra lectura de este proceso consiste en entender este equilibrio en tensión en términos de marchas y contramarchas en la brecha entre la proclamada igualdad jurídica y las desigualdades materiales, en el reconocimiento de derechos sociales, configurando y reconfigurando lo que se dio en llamar la "cuestión social". Bajo esta perspectiva, el Estado haría un poco más concreta la igualdad a partir de sus intervenciones (las políticas públicas), reduciendo la tensión inherente a la cuestión social a partir del reconocimiento de derechos sociales.

De esta manera, se entiende que si bien el universalismo ciudadano aparece como un ideario para alcanzar condiciones materiales relativamente igualitarias; en la práctica se trata de una igualdad formal que tiende a perpetuar las desigualdades y la exclusión reconfigurando la brecha entre las desigualdades reales y las igualdades formales que caracterizaron la retórica ciudadana.

Al otro lado del ideal universalista de la ciudadanía se encuentran en tensión las fuertes desigualdades sociales asentadas en el sentido común frente a las cuales la ciudadanía no tiene respuesta o, lo que es peor, contribuye a profundizar. Según el argumento de Tilly (2000), las grandes desigualdades se basan principalmente en diferencias categoriales tales como mujer - varón, blanco - negro y en la imposición social extensiva de las mismas, cuando las "personas que controlan el acceso a recursos productores de valor resuelven problemas organizacionales acuciantes por medio de distinciones categoriales" (Tilly, 2000:21) y, de esta forma, contribuyen a establecer y profundizar sistemas de cierre y exclusión.

Por otro lado, el ideal universalista puede asociarse a un modo de negación de los diferentes al trascender las particularidades (Young, 1996), aspecto que se asocia a los límites del universalismo para facilitar la convivencia entre mayorías y minorías y en la incapacidad de los derechos humanos universales para proteger a las culturas minoritarias de diversas formas de injusticia (Kymlicka, 2003). Young (1996) explica que el universalismo asociado a una voluntad general también ha funcionado como vehículo de exclusión de grupos, por ejemplo, personas pobres y obreros asalariados, sosteniendo que no podrían adoptar esa perspectiva general por estar atados a las necesidades.

En este marco, las críticas al carácter aparentemente universal de la ciudadanía se centraron en sus consecuencias autoritarias y excluyentes para los diferentes, poniendo en el centro del

debate el campo de la desigualdad de género y el campo de la desigualdad etnocultural[1]. Para profundizar sobre el cuestionamiento a la noción de ciudadanía liberal y sus consecuencias negativas para las mujeres se sugiere revisar el capítulo 4 del presente libro.

Los límites del universalismo ciudadano se visibilizan fácilmente en el campo de la política social al enmarcarse en el conocido debate entre universalismo y focalización que emerge ante el fracaso de las reformas impulsadas en el campo de la política social en las últimas décadas a partir del relativo abandono de políticas sociales pretendidamente universales y sus sustitución por políticas focalizadas en la pobreza extrema seguido del contundente fracaso de estas últimas (Cunill Grau, 2010:1).

El enfoque focalizado ha servido como base fundamental para la reforma del campo de la política social del período neoliberal al colocar el énfasis en la focalización de los subsidios del Estado hacia los sectores más pobres (Ocampo, 2008:36). El discurso que primó planteaba que si se querían emprender acciones a favor de los pobres, los recursos públicos deberían dirigirse exclusivamente hacia éstos sectores; proceso que a la vez buscaba racionalizar el gasto público social. Esto implicaba volcar fuertes esfuerzos hacia un elemento central de este enfoque: el sistema de identificación de beneficiarios (Ocampo, 2008:39). El enfoque focalizado puede asociarse a la idea de equidad como una decisión de dar a cada quien lo que se merece, más que a la idea de derechos y ciudadanía. Las críticas asociadas a la aplicación de este enfoque se basan en los errores de omisión de los pobres y de inclusión de los no pobres (Cornia y Stewart, 1993:2) y la desvalorización o estigmatización de las personas beneficiadas. La otra cara también crítica de este proceso, refiere a que el resto de los sectores se descomprometen del Estado debido al alejamiento de los mismos de los servicios sociales. A su vez, Ocampo (2008: 42) sostiene que el fracaso del enfoque focalizado estuvo asociado al excesivo énfasis en los instrumentos más que en los principios que la deben guiar, lo que terminó derrotando la visión estratégica de la política social.

Por otro lado, el enfoque "universalista"[2] se vincula al principio de igualdad asociado a una perspectiva de derechos y a la ciudadanía; subordinando los instrumentos a éstos principios sobre los cuales se cimenta la política social. Asimismo, se basa en el principio de solidaridad para garantizar el acceso efectivo de los sectores más desfavorecidos a éstos derechos; a la vez que expresa el objetivo central de construir sociedades más integradas (Ocampo, 2008:43). A su vez, este enfoque también es susceptible de críticas, por un lado, en relación a la presunción de homogeneidad de todos los ciudadanos/as y a la exigencia de gran cantidad de recursos tributarios[3].

Resultan interesantes los argumentos de diversos autores que rompen con la supuesta contradicción entre los principios de universalidad de los derechos y racionalidad de la focalización que primaron en el campo de la política social. Cecchini y Martínez (2011:13) sostienen que para que la ciudadanía en su conjunto se transforme en sujeto de las políticas de protección y se logre una visión integral en las políticas sociales es necesario combinar como principios complementarios, no opuestos, la focalización como instrumento y la universalidad como fin. En concordancia con esto, Ocampo (2008) argumenta que la mejor focalización es una política social universal y que la focalización debe visualizarse no como un sustituto sino como un

[1] En este sentido, la idea de ciudadanía diferenciada propuesta por Young (1996) constituye una clave para el reconocimiento y representación de los grupos oprimidos. En una línea similar, Kymlicka (2003) propone completar los derechos humanos con derechos de las minorías y presenta la categoría de ciudadanía cultural y el multiculturalismo como un proceso de mediano y largo plazo que debe instalarse en las propias representaciones identitarias de la ciudadanía (Andrenacci, s/f).

[2] Algunos autores propusieron al enfoque "universalista" como paradigma re-emergente que se propone la instauración de prestaciones esenciales de derecho universal y variará de acuerdo con las posibilidades y definiciones propias de cada país (Molina, 2006).

[3] Ocampo (2008:46) acepta esta crítica pero discute aquella que sustenta que el enfoque universalismo genera que los recursos terminen mal focalizados.

complemento - instrumento de la universalización.

Si bien es cierto que la distinción entre este tipo de categorías permite poner en cuestión elementos de las políticas sociales, pensarlas en términos dicotómicos y contradictorios pueden generar que elementos interesantes para analizar y transformar una política pública permuten en variables excluyentes que finalmente conviertan en "no políticas" ciertas cuestiones y vulneren determinados derechos.

La relación entre el enfoque de derechos y las políticas públicas puede leerse como una tensión permanente que incluye pasos hacia adelante y hacia atrás en cuanto al reconocimiento efectivo de los derechos. Esta vinculación pone de relevancia que no basta sólo con avanzar en el plano del reconocimiento sino que también es necesario construir procesos colectivos que tiendan a equilibrar democráticamente el poder y distribuir la riqueza para cristalizar derechos que den forma a sociedades más igualitarias.

2.3 Políticas públicas y derechos humanos: conexiones, puntos de encuentro y de desencuentro. Implicancias del enfoque de derechos en las políticas públicas.

En este marco, es posible plantear las implicancias del enfoque de derechos en las políticas públicas al considerar los siguientes interrogantes: ¿Resulta relevante el reconocimiento de derechos para avanzar en la integralidad de políticas? ¿De qué forma las diversas categorías de derechos pueden conducir hacia la integralidad de las políticas públicas?

Para reconstruir los ejes de esta relación se hace necesario enmarcar los derechos en su vinculación con el triángulo formado por las nociones de ciudadanía, democracia y desarrollo. Tal como plantea el informe del PNUD (2004:40) el desarrollo es un proceso para fortalecer las capacidades del ser humano y expandir las oportunidades de cada persona para alcanzar una vida respetable y valiosa, por lo que necesita como correlato una forma política que lo asegure: la democracia. Esta última se entiende como un componente integral del desarrollo ya que su objetivo se centra en el bienestar ciudadano, esto es, el ejercicio colectivo de los derechos políticos, civiles y sociales.

Al analizar este aspecto, es posible explorar si el enfoque de derechos puede conducir, aunque recorra senderos sinuosos, hacia la integralidad de políticas en particular en el campo de la política social. Para analizar este proceso, en primer lugar, se hace necesario explorar las conexiones e interconexiones entre las diversas categorías de derechos.

Es posible tomar como punto de partida la clásica propuesta de Marshall (1998: 21) que considera la división de derechos en tres partes o elementos que componen la ciudadanía:

- El elemento civil se compone de los derechos para la libertad individual: libertad de expresión, pensamiento y de fe, derecho a la justicia, derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos.
- El elemento político consiste en el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un organismo investido de autoridad política o como elector de sus miembros[4].
- El elemento social incluiría toda la variedad desde el derecho a un mínimo de bienestar económico y seguridad hasta el de compartir plenamente la herencia social y vivir conforme a las pautas prevalecientes en la sociedad[5].

[4] Además estos aspectos, la ciudadanía política abarca varios temas como el acceso a los cargos públicos, el proceso mediante el cual se toman decisiones de gobierno y se diseña la constitución política de un país (PNUD, 2010:63).

[5] En la actualidad, en los textos de derechos reconocidos por las Naciones Unidas, este elemento se trabaja en términos de derechos "económicos, sociales y culturales" e incluyen también el derecho de los pueblos indígenas a sus prácticas y expresiones culturales: a su "herencia social", para utilizar la expresión de Marshall (PNUD, 2010:33).

Dreze y Sen (2002: 19 - 27) demuestran que además del derecho a participar en el ejercicio del poder político, los derechos civiles tales como la libertad de expresión o el derecho de organizar protestas resultan esenciales para garantizar el ejercicio de la democracia. De este modo, se hace evidente la estrecha relación entre los derechos políticos y civiles en tanto ambos son constitutivos del desarrollo y su correlato: la democracia.

El ejercicio efectivo de democracia no sólo incluye la esfera política y civil sino que también está determinada por las condiciones económicas y sociales. En este sentido, los derechos económicos y sociales también se encuentran íntimamente relacionados: ambos se orientan a democratizar la ciudadanía social[6]. Así las personas deberían disfrutar efectivamente del derecho al trabajo, a un nivel de vida adecuado, a la salud, la alimentación, la vivienda, la educación, el reconocimiento de la identidad cultural, etc.; o se encontrarían en una situación de ciudadanía incompleta (Hopenhayn, 2007).

No obstante, en la práctica democrática[7] se presenta una doble tensión entre las diversas categorías de derechos: por un lado, más allá de los ideales no se garantiza que a todos los ciudadanos les sea concedida una participación igualitaria en el proceso de toma de decisiones. Esta igualdad política no plenamente alcanzada se basa en las fuertes desigualdades económicas y sociales: por ejemplo, aunque las elecciones sean libres y justas quienes tienen más dinero tendrían mayores posibilidades de acceso a los cargos públicos por su capacidad para financiar campañas. Por otro lado, muchos países "democráticos" conviven con altos niveles de pobreza y desigualdad, aspecto que indica la no garantía de los derechos sociales y económicos.

Pareciera que se llega a un círculo vicioso donde la igualdad política es socavada por las desigualdades económicas y sociales resultando en decisiones que favorecen a los que ya tienen una posición privilegiada.

La salida de este aparente círculo vicioso parte de considerar la dinámica inversa: el reforzamiento y consolidación mutua de los diversos derechos como pasos hacia adelante en el fortalecimiento de la democracia. Así, se observa que los derechos civiles y políticos están estrechamente relacionados con los derechos económicos y sociales y viceversa en tanto se trata de derechos universales, indivisibles e interdependientes los unos de los otros (Hopenhayn, 2007:17).

De esta manera, la relación de reforzamiento mutuo entre las diversas categorías de derechos puede acercarnos a la integralidad: mientras mayor sea el acceso de las personas a activos, prestaciones y reconocimiento, más posibilidades tendrán de participar en las instituciones políticas, de ejercer su libertad para emprender proyectos propios y de mejorar sus capacidades para el diálogo público y la participación en las asociaciones civiles (Hopenhayn, 2007). La relación instrumental mutua, el refuerzo positivo y la complementariedad entre estas categorías de derechos resultan centrales para entender la expansión y consolidación de los diversos derechos como mejoras de las capacidades de los individuos.

El divorcio de los derechos sociales de la condición de ciudadanía constituyó una constante especialmente en América Latina donde se ha alcanzado la democracia electoral y sus libertades básicas pero no de manera igual entre varones y mujeres; entre blancos y negros; entre blancos e indios, que no tienen la misma cantidad de libertad sino que para ciertos grupos es restringida.Se trata ahora de avanzar en la democracia de ciudadanía social que es la que avanza para que el conjunto de derechos se tornen efectivos, la que permite pasar de electores a ciudadanos (PNUD, 2004).

Tomando los componentes que Sen (2000) identifica al valor universal de la democracia, se

[6]La relación indisociable entre ambos tipos de derechos ya resulta evidente en la conceptualización de Marshal que resume ambos en el elemento social de la ciudadanía.

[7]Sen y Dreze (2002: 6) distinguen que las instituciones democráticas proveen las oportunidades para alcanzar los ideales democráticos, pero cómo esas oportunidades son alcanzadas es cuestión referida a la práctica democrática.

puede considerar que la misma relación entre derechos políticos y civiles y sociales y económicos se expresa en conexiones de carácter intrínseco, constructivo e instrumental. La conexión intrínseca lleva a considerar que estas relaciones no son de carácter condicional negativo - si uno no se cumple, otros no deberían ser garantizados - sino que se enfatiza en el valor propio de estos derechos. La conexión constructiva coloca el acento en la influencia misma de los derechos políticos y civiles en la definición de los derechos económicos y sociales. Finalmente, la conexión instrumental muestra que más allá las tensiones entre su efectiva garantía en la práctica democrática, los diversos derechos analizados presentan una vinculación positiva en tanto se refuerzan mutuamente y funcionan como impulso unos de los otros.

Recapitulando, al considerar qué consecuencias/implicancias genera la incorporación del enfoque de derechos a las políticas públicas en general y políticas sociales en particular es posible destacar ciertos aspectos relevantes. Por un lado, se ha planteado que la apelación a los derechos humanos remite a la universalidad ciudadana como fin sin dejar de habilitar la focalización como medio para alcanzar el reconocimiento efectivo de ciertos derechos vulnerados. A su vez, se explicó cómo el reconocimiento de las diversas categorías de derechos y sus relaciones de reforzamiento mutuo pueden dirigir hacia la integralidad de políticas. Finalmente, otra implicancia del enfoque de derechos en las políticas públicas, que aún no se ha abordado, hace referencia a su ubicación en el campo de derechos exigibles al generar un cambio de lógica cuando el punto de partida ya no es la existencia de personas que necesitan ser asistidas, sino sujetos con derechos a demandar determinadas prestaciones y conductas (Cunill Grau, 2010: 1-4; Abramovich y Pautassi, 2009: 305).La incorporación del enfoque de derechos conlleva a la necesidad de repensar las políticas públicas en general y las políticas sociales en particular como parte de las obligaciones del Estado para el cumplimiento efectivo de los derechos asociados a la existencia de la ciudadanía social (Cunill Grau, 2010: 1-4).

Pero es en el campo de la implementación de políticas sociales donde los principios de integralidad, universalidad y la exigibilidad entendidos de esta manera, encuentran fuertes restricciones que condicionan su garantía efectiva.En este sentido, cabe plantear los siguientes interrogantes: ¿Cuáles son las causas de la brecha en el avance en el reconocimiento del corpus de derechos y las transformaciones que esto pueda generar a partir de políticas públicas? ¿Cómo garantizar derechos partiendo de las situaciones de desigualdad existentes? ¿Cómo ir encontrando puentes en la brecha entre la retórica ciudadana y las desigualdades reales? En el siguiente apartado se exploran estos interrogantes haciendo eje en la implementación de políticas sociales.

2.4 Desafíos de la implementación de políticas sociales (en clave de derechos y de género).

Diversos autores han sostenido que si bien el enfoque de derechos no dice mucho acerca del contenido de las políticas públicas, si puede brindar orientaciones generales y un marco de conceptos para guiar los procesos de su formulación, su implementación y evaluación (Cunill Grau, 2010: 5). El interrogante que surge del reconocimiento de esta limitación refiere a cuáles son los desafíos que abre el enfoque de derechos al incorporarse al proceso de implementación de políticas públicas.

2.4.1 ¿Qué entendemos por política pública?

Es habitual vincular el término a diversos aspectos que recortan el contenido complejo de esta noción. De este modo, se ha concebido la política pública, en un extremo, como una declaración de intenciones o de metas y objetivos a alcanzar y, en el otro, como declaración de resultados; pasando desapercibido el espacio intermedio del actuar, el conjunto de acciones que transformó

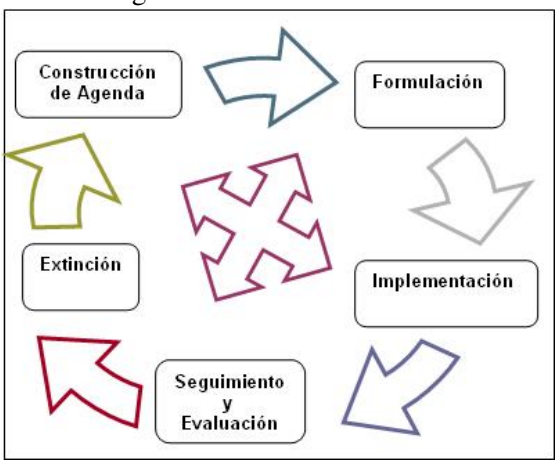
las intenciones en resultados observables (Aguilar Villanueva, 1993: 44).

Haciendo eco de esta consideración, se concibe la política pública como "... proceso, como una secuencia de hechos y decisiones que implican un cierto avance o modificación de la realidad" (Subirats Joan, 1989: 41). Desde la perspectiva adoptada, la política pública no es resultado de un proceso lineal, coherente y necesariamente deliberado de "diseño", sino que es objeto de un proceso social y político que configura un campo en disputa (Chiara y Di Virgilio, 2009: 37). Concebido de esta manera, se hace relevante indagar sobre cómo y por qué un cierto conjunto de actores ha actuado en torno a ciertas cuestiones: conflictos, coaliciones, movilización de recursos, grados relativos de autonomía y poder de actores (Oszlak y Odonnell, 1976: 100).

Así la política pública es entendida "... como proceso social complejo, a lo largo del cual es posible ver desagregados en su accionar a los sectores de los aparatos estatales y también a sectores de la sociedad, que bajo formas institucionalizadas y en torno a una cuestión, configuran campos de relaciones sociales (relaciones de poder, que implican relaciones de fuerza en la producción instrumental y simbólica) al adoptar sucesivas tomas de posición y actuar en consecuencia, transformando la realidad" (Díaz, 1998: 8).

La noción de proceso permite hacer parte del análisis, la idea de ciclo de políticas, cuyas fases -más allá de la diversa denominación o conceptualización que puede suponer cada autor- pueden sintetizarse en las siguientes: construcción de agenda; formulación o hechura de la política; puesta en práctica o implementación; seguimiento y evaluación, y la extinción o finalización. Estas fases que habitualmente conforman el ciclo pertenecen al orden lógico más que cronológico, en tanto no constituyen compartimentos estancos, sino incluso se superponen unas a otras y pueden anticiparse, retrasarse o repetirse (Aguilar Villanueva, 1993: 15).

Figura 2.1: Ciclo de Políticas



La mirada puesta en la complejidad de los procesos permite considerar que la política pública no es un proceso lineal ni un camino unívoco hacia el logro de los objetivos postulados, sino que sus diversos elementos, actores y condiciones locales pueden alejarnos o acercarnos a estos objetivos, por lo tanto se hace necesario reivindicar y recuperar el conjunto de acciones que transformó las intenciones en resultados observables, ese espacio intermedio del actuar que es precisamente el proceso de implementación (Aguilar Villanueva, 1993: 44).

De acuerdo con la perspectiva adoptada, la fase de implementación se aleja de la visión que la asocia a ciertas connotaciones de automaticidad ajena a la realidad y remite a la dicotomía política - administración donde la primera se asocia al ámbito exclusivo de la toma de decisión y la segunda a la aplicación de aquellas decisiones. En contraste, se entiende que en este proceso de implementación se hace política y se puede cambiar la política. De esta forma, la implementación implica un proceso social mucho más complejo, en el que se manifiestan límites y restricciones

asociados a las reglas formales e informales en juego, a los recursos disponibles, contingencias y diversas percepciones de la realidad, habitualmente en conflicto y a los cambios de orientaciones y de interacciones entre actores estratégicos que modifican los senderos de la implementación.

Así entendido, en el proceso de implementación, entran en juego actores locales y de otras esferas (internacional, nacional o provincial), que conforman una trama con particulares formas de interacción, grados de autonomía y modalidades de intervención. Los actores identificados a lo largo de la implementación, pueden incluir a actores gubernamentales y de la sociedad civil. El Estado no es concebido como un actor unificado, con un fin específico, sino precisamente como un actor fragmentado atravesado por múltiples racionalidades, cuyas acciones (las políticas públicas) se insertan en una estructura de arenas que debemos conocer y de-construir (Oszlak y ODonnell, 1976: 99).

De esta manera, se entiende que implementación no responde siempre a lo que se ha plasmado en la fase de formulación en tanto está compuesta por decisiones y acciones interrelacionadas con influencia recíproca.

2.4.2 ¿Por qué es necesaria la integralidad en la implementación de las políticas sociales desde el enfoque de derechos?

La complejidad de la acción conjunta ha sido reconocida por Pressman y Wildavski(Aguilar Villanueva, 1993:41) como uno de los problemas focales de la implementación de políticas públicas. Este diagnóstico derivó en el planteamiento de la necesidad de disminuir la cantidad de actores intervinientes y el exceso de puntos de decisión así como también se declaró la insuficiencia de sistemas de control y de una unidad de conducción que atribuya responsabilidades a una sola agencia, disminuyendo las necesidades de coordinación interinstitucional.Esta línea argumental, que pretendía la simplicidad en la implementación, encuentra límites para ajustarse a la realidad del campo específico de la política social donde prima la complejidad de los problemas públicos y la multiplicidad de actores intervinientes.

Cuando se hace referencia a la política social se analiza como un campo específico en el espectro más amplio de las políticas públicas y se define como "... esa intervención de la sociedad sobre los modos de funcionamiento de los vectores a través de los cuales individuos y grupos se integran, con grados variables de intensidad y estabilidad a la sociedad" (Andrenacci y Soldano, 2006: 48). Este concepto permite comprender una amplia gama de políticas en el campo de la política social[8] y, en términos analíticos, pueden distinguirse tres grandes modalidades que la misma ha asumido históricamente: la política del trabajo, la política de los servicios universales y la política asistencial, entendida esta última como un conjunto de intervenciones que afectan a la población más vulnerable (Andrenacci, 2006: 36-39). [9]

En este marco, es posible referirse a la implementación de políticas sociales (en plural) para aludir a aquellas políticas específicas (sectoriales o no) en las cuales la política social[10] se materializa, de manera que fácilmente pueden registrarse la política educativa, habitacional, de salud, previsional, etc.

Para las políticas sociales, la búsqueda de integralidad se torna un objetivo central en tanto las problemáticas sociales que aborda son por definición multidimensionales. Sin embargo, el re-

[8] Los ámbitos del empleo, la educación, la salud, los sistemas de seguridad social y la asistencia social, entre otros.

[9] Esta conceptualización permite eludir esa visión común que asimila política social a programas y políticas asistenciales, que se vincula con la creciente centralidad que han asumido las intervenciones asistenciales en la política social. Sin embargo, una perspectiva histórica de los modos de intervención llamados "social", muestra una mayor complejidad que permite asociar política social con los modos con que las sociedades diseñan las formas de pertenencia de los sujetos.

[10] La diferenciación es propuesta por Estela Grassi (2003) quien alude a la política social (en singular) como la denominación genérica de "la forma política de la cuestión social" y de políticas sociales (en plural) como aquellas políticas concretas que la materializan.

conocimiento de la multidimensionalidad de los problemas puede ser consistente con un abordaje meramente sectorial: cada sector apunta a una dimensión del problema. Cuando se reconoce que los problemas sociales no son compartimentos aislados sino que son además interdependientes cuyas causas y efectos se superponen, modifican e interrelacionan; la convergencia de diversas intervenciones y la coordinación de los diversos abordajes y actores se torna una condición necesaria y un medio fundamental para avanzar en la integralidad de las políticas sociales.

Ya se ha explicado cómo el enfoque de derechos, a partir del reconocimiento efectivo de diversas categorías de derechos que son interdependientes y se refuerzan mutuamente, puede estimular la integralidad de políticas. Esta noción se asocia a la definición del problema considerando las múltiples causas y efectos, sus relaciones e interdependencias y al diseño de alternativas de políticas que se enfoquen en las diversas aristas. Sin embargo, aunque la política se haya construido desde una perspectiva integral en la construcción del problema y la fase de formulación, es posible que esto se desdibuje en su implementación.

Si bien se ha reconocido que el enfoque de derechos remite a los principios de universalidad, la exigibilidad e integralidad, en los próximos apartados se hace énfasis especialmente a cuáles son los problemas y desafíos que la búsqueda de integralidad abre durante la implementación de políticas.

2.4.3 Problemas de coordinación en la implementación de políticas sociales.

Resulta interesante partir de una definición de coordinación propuesta por Repetto (2010:14) que refiere al: "... proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de la gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo [...] un sistema de reglas de juego formales e informales, a través de las cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar"

Desagregando esta definición, primero, es posible destacar la noción de sinergia que proviene de la biología y hace referencia al concurso activo y concertado de varios órganos para realizar una función. Se trata de una acción de dos o más causas cuyo efecto es superior a la suma de los efectos individuales.

Resulta relevante considerar que este efecto tiene lugar no sólo a partir de acciones sino también de recursos que son puestos en juego por los diversos actores involucrados. Entonces, la coordinación implica también definir qué acciones son realizadas por cada actor y cuáles en conjunto y, lo que a veces pasa desapercibido, qué recursos aporta o comparte cada uno de los actores. No todas las acciones deben ser realizadas por todos los actores sino que lo relevante es identificar qué acciones abordadas en forma conjunta impulsan la integralidad y en qué aspectos se hace necesario trazar rutas críticas de coordinación.

Por otro lado, la definición plantea que en este proceso de coordinación se va conformando un sistema de reglas formales e informales, lo que hace referencia a la construcción de institucionalidad. Las interacciones entre actores no operan en el vacío sino que se enmarcan en ciertas reglas de juego, que estructuran las relaciones entre los diversos actores y permiten orientar sus acciones al establecer: qué se discute y qué se acepta cómo dado, cuáles son los compromisos y procedimientos (Repetto, 2009: 143-144). Al considerar las reglas informales se incluye las rutinas, costumbres organizacionales e incluso aquellas en las que priman los vínculos personales, dejando de lado la visión artificial que entiende que cualquier proceso de coordinación puede o debe contar con rutas protocolizadas. Por el contrario, el reconocimiento de la diversidad y heterogeneidad de situaciones muestra que el trabajo artesanal tiene mucho que aportar en la implementación de las políticas sociales, aunque sea necesario encontrar canales de institucionalización de este entramado artesanal.

Finalmente, se sostiene que en el marco de este conjunto de reglas, los actores participantes encuentran fuertes incentivos para cooperar. En este punto, cabe destacar que la coordinación no

siempre es espontánea ni es visualizada como un juego suma – positiva sino que algunos actores entienden que lo que se gana de un lado, se pierde del otro. Por este motivo, los incentivos para cooperar resultan centrales para avanzar en este tipo de coordinación y pueden asociarse a diversos aspectos (por ejemplo: reconocimiento técnico, compromiso personal, capitalización política, necesidad de recursos, etc.) que variarán de acuerdo a cada actor.

De esta manera, la coordinación se entiende como un proceso suma - positiva que toma relevancia como medio - instrumento para la integralidad de políticas. Esto no implica desconocer los problemas propios de la coordinación en sus diversas modalidades y niveles que se presentan como desafíos de la implementación de políticas.

A. El desafío de la gestión en red

Los estudios sobre gobernanza y la gestión en red han mostrado que ante la complejidad ninguno de los actores (Estado, Mercado, Familia) puede resolver unilateralmente los problemas y así se comienza a pensar en una nueva manera de abordar los problemas públicos donde no solo el Estado sino también actores de la sociedad civil se presentan como relevantes. El supuesto central es que el gobierno es un agente de decisión necesario pero insuficiente ante la complejidad. En este marco, el paradigma de la Governance o gobierno en red implica una nueva relación entre gobierno y sociedad que incluye la participación de actores diversos en el marco de redes plurales (ya sean intergubernamentales, multinivel, interorganizativas, horizontales o intersectoriales).

El concepto de red se ha convertido en "el nuevo paradigma de la arquitectura de la complejidad"[11]. Desde la perspectiva de la Governance[12], la gestión en red no refiere a cualquier tipo de interacción entre actores públicos y privados sino a procesos de coordinación no jerárquica cuyos caracteres principales son: el reconocimiento de la interdependencia entre actores, marcos organizativos e institucionales comunes, objetivos comunes, no existencia de un centro jerárquico y el debate y deliberación.

Sin embargo, este tipo de coordinación no jerárquica no implica el desconocimiento de las jerarquías y menos aún, considerando la perspectiva que aportan Blanco y Gomá (2003:14), suprime las asimetrías. La gestión de redes debe desarrollarse desde el marco de la complejidad conflictiva y considerar el conflicto como una oportunidad de creatividad social.

B. El desafío de la coordinación hacia arriba y hacia abajo.

No se puede desconocer que el Estado en sus diversos niveles muestra una estructura con características fuertemente verticalistas y jerárquicas, con lo cual en la implementación de políticas sociales, habitualmente se hace referencia a la distancia entre las autoridades ("tomadores de decisión") y los implementadores de las mismas ("operadores del nivel de la calle").

El cuestionamiento a las perspectivas "top down" (de arriba hacia abajo) de la implementación de políticas se centran en la priorización de los puntos críticos de mando y control, desconociendo cuáles son los problemas al momento de poner en operación determinada política. La perspectiva "botton up" (de abajo hacia arriba) reconoce que la implementación depende en mayor medida de los encargados de .su ejecución en el nivel local o incluso territorial (Aguilar Villanueva, 1993:84). Considerando esta visión, se hace evidente que en el campo de las políticas sociales cobra cada vez más relevancia el tipo de implementación adaptativa que si bien supone ciertos niveles de programación; otorga cierta autonomía a los encargados de llevar a cabo las políticas

[11] Bortzel (1998) citado en Blanco y Gomá (2003:4).

[12] Otra perspectiva de la gestión en red se enmarca en la escuela de intermediación de intereses al hacer referencia a una noción genérica de redes que incluye las diversas formas de relación entre grupos de interés y el estado (Zurbriggen, s/f:1).

para adaptarlas a los diversos casos y contextos de la implementación. En este sentido se requiere que los implementadores desarrollen capacidades distintivas que no se parecen en nada al burócrata tradicional sino que se caracteriza por un desempeño que deja margen a altos niveles de discrecionalidad. Más allá de reconocimientos de derechos a partir de nueva legislación, si los operadores de las políticas que se orientan a efectivizar estos derechos no son fortalecidos, resulta dificultoso que disminuya la brecha entre el reconocimiento formal y su garantía efectiva, agravando las inequidades existentes.

Desde cada uno de estos enfoques predominan visiones contrapuestas de los problemas de la implementación. Tal como en la visión desde arriba se plantea la falta puntos críticos de mando y control, la visión desde abajo apunta al desconocimiento del contexto local en la programación desde arriba asociada a planificaciones desconectadas de las necesidades "reales" y la falta de conocimiento y valorización del trabajo de operación.

*En relación a cuál de estos enfoques predomina en la implementación de políticas sociales, esto depende en parte de las características del sistema político-administrativo en cuyo marco se deciden y efectúan las políticas (Aguilar Villanueva, 1993:90); pero también del tipo de política y del contexto local de implementación. Es cierto que importantes problemas de la implementación se asocian al escaso involucramiento o la resistencia por parte de los implementadores de las políticas pero las causas de este fenómeno tienen raíces en ambos niveles.

En este escenario, resulta clave encontrar puentes entre ambas visiones a partir de mecanismos y canales que permitan hilar la coordinación de arriba hacia abajo y también de abajo hacia arriba. La generación de espacios de diagnóstico y planificación que incorporen a los implementadores de las políticas, la "territorialización" de las autoridades[13], la sistematización de experiencias, procesos y aprendizajes que puedan ser trasmitidos en ambos niveles y la práctica permanente de evaluaciones internas y participativas constituyen algunos ejemplos de estos mecanismos que pueden contribuir a reducir la brecha percibida entre "las alturas" y el "abajo" (la operación y/o el territorio).

C. El desafío de la intersectorialidad y de la coordinación multinivel

La necesidad de coordinación al interior del propio Estado se torna relevante ante la multiplicidad de áreas, sectores y niveles donde prima la fragmentación de las intervenciones y, en la implementación de políticas, ante el desconocimiento de los mecanismos, dispositivos o programas de otras áreas o incluso al interior de una misma área. Los problemas de comunicación e información dan lugar a superposición de abordajes o, a lo que es más común, a vacíos de intervención.

Esto se enmarca en el plano más amplio de las características que ha ido asumiendo el Estado ante la expansión incontrolada de programas focalizados y la falta de acuerdos básicos sobre una estrategia global que configure una política social coordinada acorde a los nuevos desafíos de integralidad.

Estas diversas áreas del Estado tienden a trabajar como compartimentos estancos y bajo la lógica fragmentada de múltiples y desconectados programas. En este marco, la coordinación horizontal hace referencia al plano intersectorial ya sea a diferentes niveles estatales, a la coordinación entre ministerios o áreas que abordan temas transversales o problemáticas de gran complejidad.

Si bien se reconoce que lo sectorial puede aportar especialidad y calidad en las intervenciones, cuando se trabaja bajo la lógica de compartimentos estancos no se abona a la integralidad de la política social. La participación coordinada de dos o más sectores institucionales en acciones

[13] Se refiere a que las autoridades de diversos niveles que tengan a cargo cuestiones vinculadas a determinados territorios no actúen en escritorios centralizados ubicados en las alturas sino que recorran, observen, palpen, "escuchen" y se interioricen sobre la realidad del territorio de operación y sus diversos actores.

comunes en vistas a abordar problemas sociales complejos, puede constituir una clave para no perder la calidad y especialización que puede aportar lo sectorial y, a su vez, la integralidad de complementar las diversas y múltiples intervenciones. En relación a esto último, Cunill Grau (2005:1) hace referencia a que la coordinación entre sectores posibilita la búsqueda de soluciones integrales, que es necesaria ante problemas complejos. Por otro lado, plantea que la coordinación entre sectores habilita que sus diferencias puedan ser usadas productivamente al crear "mejores soluciones" para abordar estos problemas.

La coordinación vertical, denominada multinivel o interjuridiccional, hace foco en la coordinación entre todos o algunos de los niveles del Estado. En particular, en el caso de un país federal como Argentina, la gestión de las políticas públicas entre los diversos niveles – en este caso nacional, provincial y municipal – requiere, para tener aceptables niveles de desempeño, de complejas operaciones de coordinación.

Los desafíos de la implementación de políticas sociales están atravesados por obstáculos en este tipo de coordinación que se asocian a las diferencias político-partidarias, la competencia entre niveles o escabrosa delimitación de funciones entre los mismos. La delimitación de responsabilidades a partir de la distinción entre el primer y segundo nivel de atención que puede resultar esclarecedora el algunos campos sociales, como la salud, encuentra fuertes límites para adaptarse a otros asuntos. Por ejemplo, en Argentina tanto la educación como la seguridad son temas de agenda de los gobiernos provinciales que requieren abordajes próximos al territorio. El efecto no deseado de este tipo de problemas de coordinación puede ser tanto la tendencia a "pasar la pelota" de un nivel al otro como la duplicación de esfuerzos, ambos generan dificultades para la integralidad de políticas. En este tipo de cuestiones, los abordajes conjuntos y coordinados a partir de abordajes operativos entre diferentes niveles pueden transformarse en una clave para la integralidad.

D. El desafío de la operatividad de la coordinación.

Los desafíos de la implementación de políticas públicas se asocian fuertemente a las dificultades de operatividad de la coordinación al abordar, por un lado, problemas multidimensionales e interdependientes, contextos complejos y dinámicos y, por el otro, contar con estructuras sectoriales y aisladas unas de otras donde priman los abordajes fragmentados.

La tensión se profundiza ante la necesidad de atender la heterogeneidad de situaciones y contextos y ante la escasa capacidad y hábito de sistematización de procesos que puedan derivar en términos de aprendizajes para la implementación y para la toma de decisiones.

Los abordajes se encuentran en permanente tensión entre las intervenciones planificadas / programadas y la capacidad de adaptación al contexto, la existencia de formatos standards de abordaje y la necesidad de construcción artesanal ante la heterogeneidad. Al mismo tiempo, la propia función de coordinar puede ser percibida por los operadores como una responsabilidad adicional a sus propias funciones sectoriales más que como una modalidad de trabajo que fortalece el trabajo sectorial.

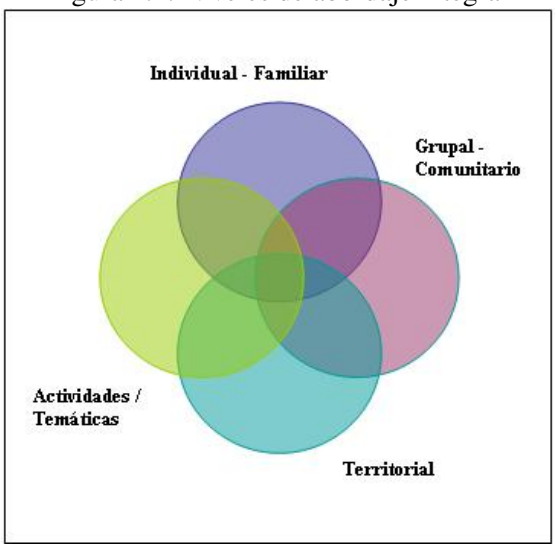
En el marco de estas tensiones, se pueden identificar diversos tipos de abordajes que presentan potencialidades para enfrentar esos desafíos y tender a la integralidad. Por un lado, abordajes centrados en los derechos vulnerados de las personas, familias o comunidades, privilegiando la perspectiva del receptor (Martínez Nogueira, 2007:10). En este tipo de abordaje predominan estrategias centradas en situaciones o casos concretos sobre personas o familias, donde el trabajo artesanal asume un protagonismo central. A su vez, resultan significativas las estrategias de promoción de derechos a partir del trabajo grupal y comunitario.

Por el otro, aquellos abordajes que colocan al territorio como base concreta donde la integralidad de las acciones públicas puede pasar de la intención del diseño a la realidad de la implementación (Repetto, 2010: 21); priorizan intervenciones con orientación más universal y

colectivas aunque acotadas a un territorio en particular.

Finalmente, pueden identificarse actividades o temáticas asociadas a determinados problemas con capacidad de movilización de diversos actores que pueden funcionar como impulsores y ordenadores de la coordinación en vistas a la integralidad.

Figura 2.2: Niveles de abordaje integral



El enfoque de derechos puede constituirse en una clave para integrar y combinar estos diferentes niveles de abordaje a los fines de generar procesos de transformación positivos del territorio y su población.

2.4.4 El problema de la Transversalidad de Género.

Tanto el enfoque de derechos como el enfoque de género son constitutivos de la política social (Levín, 2013); lo que lleva a analizar la incorporación del género en la implementación de políticas sociales, en particular a partir del análisis de las políticas de transversalidad de género que permite avanzar en un doble objetivo. Por un lado, focalizar en el tema de la equidad de género como un caso específico para profundizar sobre los desafíos de la implementación de políticas asociadas a problemas complejos y que requieren un abordaje integral. Por otro lado, mostrar cómo la perspectiva de género, al igual que el enfoque de derechos, se presentan como matrices que transforman, interpelan y resignifican diversas cuestiones de políticas públicas en cuanto a su sentido, alcance y lógica.

Los problemas de "equidad de género" son reconocidos como una de esas cuestiones que no pueden abordarse mediante la clásica estructura sectorial, es decir, no son sectorializables para su tratamiento. Ante este reconocimiento, el abordaje transversal ha aparecido como la respuesta adecuada a los nuevos retos no asignables a ningún área concreta (Serra 2005: 1).

Sin embargo, se ha planteado que el abordaje transversal no está dando los resultados esperados ante lo cual diversos estudios dan cuenta de las dificultades que la transversalización de género encuentra para su implementación e incluso para su comprensión por parte de los gobiernos de la región latinoamericana (Pautassi, 2008:1).

Por un lado, se plantean problemas en la propia conceptualización operativa de la transversalización al prevalecer una débil definición como instrumento. A menudo ésta ha sido concebida como la gran solución a todas las limitaciones organizativas de las estructuras convencionales de las instituciones de gobierno (Serra 2005:2). La gestión transversal ha asumido expectativas desproporcionadas a su capacidad de aportación incorporando un inevitable grado de frustración

y su implementación ha derivado, a menudo, en la reproducción de esquemas sectoriales.

Serra (2005) busca aclarar estos problemas de conceptualización al establecer que la transversalidad es, al mismo tiempo, una categoría y un instrumento organizativo cuya función es aportar capacidad de actuación a las organizaciones en relación con algunos temas para los que la organización clásica resulta inadecuada. La transversalidad intenta dar respuestas organizativas a la necesidad de incorporar temas, visiones, enfoques, problemas públicos, objetivos, etc., y a las tareas de la organización que no encajan en una sola de las estructuras organizativas verticales. Asimismo, intenta que esas estructuras verticales compartan sinérgicamente la consecución de un objetivo común, que no es específico de cada una de ellas (Serra 2005: 1).

Esta definición permite asociar la transversalidad a la coordinación intersectorial, pero si bien ambas tienen puntos en común y una se hace necesaria para la otra, se puede distinguir cierta especificidad de la transversalidad al orientarse a impregnar de determinada cuestión – en este caso la equidad de género – a todas las políticas y al incorporarse como un lente que transforma incluso la práctica misma en las formas de ver la realidad, pensarla, analizarla y abordarla.

Al reconocer que las propias políticas públicas e incluso las estructuras estatales presentan sesgos de género, las políticas de transversalización de género se orientan a la "promoción de la equidad de género en todas las políticas, los procesos y procedimientos, en la organización y su cultura y en las formas de ver y hacer" (Rodríguez Gustá citando a Rees, 2005).

Por otro lado, los problemas de la deficiente implementación pueden asociarse a diversos obstáculos como la falta de voluntad política, las debilitadas capacidades institucionales, la baja participación y capacidad de incidencia de la sociedad civil, la resistencia a la consideración de las discriminaciones por género, etc. (Pautassi, 2008: 2). Asimismo, es posible identificar críticas y efectos no esperados de las políticas de transversalización de género. Entre las críticas, se destaca que las cuestiones de género pueden perder especificidad al colocarse entre otros objetivos de políticas públicas y puede ocurrir una pérdida de espacios institucionales propios (Rodríguez Gustá, 2008: 119). A su vez, los efectos no esperados refieren a la posibilidad de evaporación de la política, el uso ceremonial y tecnocrático que toma el lenguaje de la equidad de género pero poco apunta a trasformar la sustancia de las relaciones y la captura de los actores más dinámicos de los espacios deliberativos (Rodríguez Gustá, 2008: 119).

En este marco, es posible plantear la pregunta sobre si contar con áreas específicas de género es acorde a una política de transversalización de género. El argumento a favor de las áreas específicas hace eco de las críticas a este tipo de políticas al sostener la necesidad de mantener la especificidad y no perder espacios institucionales. Además, se puede basar en la importancia de jerarquizar esta "cuestión" en relación a otras áreas al interior del Estado para evitar el riesgo de generar dinámicas que tiendan a la evaporación de política.

En realidad, lo que se hace necesario señalar es que la transversalización no es una alternativa a la gestión operativa, a la producción de servicios, a la implementación de políticas o a la gestión de recursos, todas ellas funciones necesariamente asignadas a la estructura sectorial estable de las organizaciones públicas, sino que es subsidiaria de la estructura organizativa básica y es una parte soft de la organización (Serra, 2005). Tampoco es una alternativa excluyente de otras políticas sensibles al género[14]. La aportación de la gestión transversal debe visualizarse en el fortalecimiento de las áreas sectoriales y de sus políticas al incorporar perspectivas y mecanismos integrales de abordaje conjunto. Serra (2005) explica que la aportación de la transversalidad, como su propio nombre indica, se diluye a lo largo y ancho de la organización (y mal asunto si eso no es así).

[14]Rodríguez Gustá, (2008), además de las políticas de transversalización de género, diferencia entre diversas categorías de políticas orientadas a favorecer la igualdad de género o también llamadas "políticas sensibles al género": políticas de acción afirmativa o "positivas", políticas para las mujeres y políticas con perspectiva de género. Para profundizar sobre diversas caregorías de políticas sensibles al género en base al análisis de las asimentrías de género en el trabajo productivo y reproductivo se sugiere revisar el capítulo 6 del presente libro.

Si bien la estrategia de transversalidad necesita actores e instancias que la impulsen, se presenta el riesgo de que determinados instrumentos de transversalidad se terminen convirtiendo en una estructura paralela a las áreas sectoriales ya existentes.

En este escenario, resulta relevante preguntase sobre cómo abordar la equidad de género sin recurrir a un determinado entramado administrativo – burocrático o áreas específicas. Es posible plantear diversos dispositivos que fomentan la transversalización, dentro de los cuáles se destacan aquellos que se centran en la formación y sensibilización.En este escenario, las capacidades estatales se presentan como un desafío nodal de la transversalización en la gestión pública porque, además, toda formulación e implementación de políticas sensibles al género implica romper con funcionamientos inerciales al interior del propio Estado. Se trata de permear las acciones públicas de una concepción del mundo democrática que tenga como horizonte la igualdad y el reconocimiento de derechos. Para esto, resulta clave que el Estado cuente con capacidades burocráticas afinadas para poder llevar adelante políticas transversales y de calidad que permitan romper con las tramas de la desigualdad.

La transversalización de políticas supone mecanismos o instrumentos capaces de abordar los problemas de género en múltiples áreas de intervención Por ejemplo, en América Latina, los Planes de Igualdad de Oportunidades han tomado relevancia para avanzar en la transversalización. Sin embargo, el plan puede caer en el riesgo de restringirse al uso ceremonial y tecnocrático que toma el lenguaje de la equidad de género pero poco apunta a trasformar la sustancia de las relaciones. Resulta interesante considerar en qué medida este tipo de planes quedan en formato de plan-libro o en un diseño bonito o realmente se orientan a transforman positivamente las concepciones y relaciones en términos culturales y simbólicos.

La implementación de políticas transversales de género refiere a la necesidad de lograr consenso social y de un espacio de debate donde este consenso pueda tomar forma. El riesgo de captura y exclusión de los actores más al que se enfrentan las políticas de transversalización se aborda mediante el establecimiento de un espacio público con ideas y participantes diversos y además con continuidad temporal (Rodríguez Gustá, 2008:124-125).

La incorporación del género como problema en el proceso de construcción de agenda pública ha generado importantes cambios en los marcos jurídicos, sin embargo, la brecha entre los avances en el reconocimiento de derechos en los marcos jurídicos y la puesta en marcha de políticas públicas con perspectiva de género también se evidencia en torno a esta cuestión.

El abordaje de las políticas de transversalización y sus desafíos se torna de mayor relevancia al considerar que el género no constituye una categoría aislada ni una perspectiva suplementaria de otras para analizar los procesos políticos, sociales, económicos y culturales, sino que está inmerso en la trama de todas las relaciones sociales, si lo negamos, también está pero naturalizado y perpetúa las desigualdades (Levín, 2013: 41).

La perspectiva de los derechos humanos presenta potencialidades como un marco para la definición de estrategias de desarrollo sustentables y de procesos que busquen revertir la inequidad y la desigualdad que hoy cruza a toda la región, pero que además contribuye especialmente a precisar no sólo los vínculos sino además la interdependencia de los derechos que tiene la política pública y no supongan sino que asuman la equidad de género en tanto principio ético-político (Pautassi, 2008: 3).

2.4.5 El problema de la evaluación en la implementación de políticas sociales.

Se hace necesario realizar algunas consideraciones sobre un problema habitual de las políticas públicas y en particular en el campo de la política social, que se ha identificado a lo largo del análisis al considerar la complejidad de los asuntos públicos y la necesidad de que el proceso de políticas pueda generar aprendizajes. Se refiere a la escasa práctica y dificultades de sistematización, monitoreo y evaluación a lo largo de todo el ciclo de políticas sociales pero más

acentuadamente en la implementación.

Las diversas áreas del Estado que abordan políticas sociales, además de trabajar con lógicas fragmentadas asociadas a los sectores a los que pertenecen, presentan escasas prácticas de evaluación y también capacidades diferenciadas de acuerdo a los sectores a los que pertenecen. Por ejemplo, las áreas de educación en general han mostrado un mayor desarrollo de prácticas evaluativas que las áreas de desarrollo social.

Una de las causas de esta falencia se asocia a la perspectiva de la evaluación que ha primado en el campo de las políticas sociales y recientemente ha sido objeto de cambios en sus orientaciones. En un conocido documento de trabajo con el título "Convirtiendo el monstruo en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social", Karen Mokate (2003) plantea una idea muy provocadora: la evaluación parece ser un elemento indispensable para las políticas públicas en tanto facilita información útil y oportuna que nos permite comprobar, entre otras cosas, si los programas generan valor público. Sin embargo, plantea la autora, la evaluación es usualmente percibida como una amenaza (de allí su caracterización como "monstruo"). Se podría relacionar la imagen de monstruo con el predominio de la perspectiva racionalista en la práctica de las evaluaciones, como una intervención "iluminante" que se basa exclusivamente en información cuantitativa encontrando dificultades para captar la complejidad de lo social al desconocer la pluralidad de sentidos y de actores que intervienen en una política. Un desafío importante para la política social es poder convertir en aliado esta herramienta para generar procesos de aprendizaje que permita mejorar su calidad.

En contraste con la perspectiva evaluativa que entiende a la misma como un proceso puramente racional, se destaca que esta misma fase está atravesada por decisiones políticas en términos de definición de prioridades sociales, distribución de recursos e incluso de poder. Además la evaluación está estrechamente relacionada con la fase de planificación o programación de las acciones dado que ésta será la base para el desarrollo de la misma. El proceso de planificación / programación tampoco responde a una racionalidad lineal, ya que los actores involucrados en la gestión y ejecución reinterpretan permanentemente los objetivos buscados a través de su accionar y todo el proceso de la gestión social está signado por grandes dosis de incertidumbre, en gran parte como producto de la naturaleza de los contextos en que la acción se desarrolla.

De este modo, la evaluación de programas, planes y proyectos reflejan un proceso de toma de decisiones y establecimiento de prioridades. Es decir, también los resultados evaluativos forman parte de definiciones técnico-políticas y no son simples deducciones o conclusiones abstractas, descontextualizadas de la realidad en la que el programa o proyecto se desarrolla (Niremberg, s/f: 5).

Cabe aclarar que la rigurosidad científica de una investigación no se vincula solo con la búsqueda de "racionalidad" sino con la calidad de las decisiones que los investigadores hacen a lo largo de todo el proceso de investigación, que incluye los métodos de recolección de información; la definición del problema, el marco concepto, la generación de hipótesis, el trabajo de campo y el análisis e interpretación de los resultados (Petersen, 1992:209).

Tomando el sentido amplio del término abordaje evaluativo se trata de acompañar el proceso de gestión en todas sus etapas, contribuyendo al aprendizaje institucional y a una retroalimentación permanente entre evaluación y programación; predominando aquellas técnicas que permiten incorporar la perspectiva de los actores involucrados en los procesos de programación y de ejecución, incluyendo a los beneficiarios, usuarios o destinatarios de las acciones.

En este marco, es posible distinguir diversos tipos de evaluación que suelen diferenciarse de acuerdo a cuándo se evalúa y a quién realiza la evaluación.

Cuando la evaluación se diferencia en torno al momento en que ésta se realiza es posible identificar diversos tipos:

- La evaluación ex-ante[15] hace referencia a aquella que se realiza antes de iniciar un programa o proyecto para tomar una decisión relativa a si debe implementarse o no. Este tipo de evaluación hace foco en la formulación al establecer la pertinencia, coherencia interna, factibilidad y viabilidad de las acciones planteadas en el documento de formulación del proyecto (Niremberg y Otros, 2003:103).
- La evaluación concomitante[16] es aquella que se realiza durante la implementación de la política y se orienta a evaluar en qué medida éste se va cumpliendo de acuerdo con la propuesta inicial. Así coloca el foco en los procesos, en el modo en que se desarrollan las actividades previstas (Niremberg y Otros, 2003:131) y busca proporcionar elementos para la toma de decisiones que permiten reforzar o reorientar diversos aspectos para alcanzar a resultados favorables.
- La evaluación ex-post[17] es la que se realiza una vez concluida la ejecución del proyecto y pone énfasis en los resultados obtenidos para valorar en qué medida se alcanzaron los objetivos previstos y cuáles han sido los efectos buscados y no buscados, atribuibles al proyecto (Niremberg y Otros, 2003:173).

Si bien estos diversos tipos de evaluación resultan relevantes para la política social, ya que en este capítulo se aborda los problemas de la implementación de políticas, se considera especialmente la evaluación concomitante que se centra en la fase de implementación y pone el foco en los procesos.Mientras algunos autores asocian al evaluación concomitante al monitoreo, otros distinguen ambos conceptos al sostener que éste último es un procesos continuo y permanente mientras la evaluación se realiza en períodos establecidos y es de corte transversal (Di Virgilio, 2013:45).

En las áreas sociales del Estado, es habitual considerar que se realizan evaluaciones durante la implementación si se generan espacios de reflexión aunque estas instancias carezcan de una metodología apropiada y la posterior sistematización de las reflexiones. Esto se vincula a que, en el campo de la gestión social, muchas veces la práctica de sistematizar es considerada como una pérdida de tiempo y esto puede ser cierto, sobre todo, si el esfuerzo de sistematización queda archivado. En este punto, cabe aclarar que la evaluación no consiste solamente en un proceso de reflexión sino que éste debe ser sistematizado y escrito para dar lugar a aprendizajes y recomendaciones. El desafío se centra en encontrar modalidades de trabajo que conviertan la práctica de sistematización es una herramienta útil para la toma de decisiones.

En relación al criterio de quién realiza la evaluación, se diferencian varias categorías:

- Evaluación externa: aquella que realizan evaluadores que no pertenecen a la organización ejecutora del programa o proyecto que se evalúa.
- Evaluación interna: es la que llevan a cabo personas o grupos pertenecientes a la institución gestora del proyecto, aunque no involucrados directamente en su ejecución. Se diferencia de la autoevaluación[18], que sería aquella realizada por los propios actores a cargo de la ejecución del proyecto. Siguiendo con el ejemplo, la evaluación la harían los actores del Ministerio que ejecutan la acción.
- Evaluación participativa: apuntaría a designar aquella evaluación que involucra a los destinatarios y/u otros actores de los proyectos como protagonistas de los distintos momentos del proceso evaluativo.
- Evaluación mixta: refiere a aquella realizada por un equipo constituido por evaluadores ex-

[15] También es denominada como evaluación de pre decisión, de factibilidad o de pertinencia.

[16] Denominada también de progreso o proceso, seguimiento, gestión, concurrente, concomitante, intermedia, etc.

[17] Se utilizan varios términos (de fin, de proyecto, a posteriori, terminal, de resultados, de impacto) para diferenciar los momentos en que se realiza, sea apenas concluida la ejecución o años después de su finalización.

[18] Esta diferenciación adquiere sentido en el marco de organizaciones de cierto tamaño, relativamente complejas (como en el caso de Ministerios) en las que puede existir una unidad de evaluación por fuera del área de ejecución del proyecto. En organizaciones más pequeñas, con estructuras indiferenciadas, una evaluación interna sería equivalente a una autoevaluación.

ternos e internos con momentos de trabajo conjunto y momentos de trabajo independiente.

Considerando esta última clasificación, la puesta en cuestión de la perspectiva puramente racional de la evaluación permite reflexionar sobre cómo es concebido y en qué lugar es situado el evaluador/investigador. Si se acepta esta visión, se pensaría que éste debe posicionarse como un actor externo de la realidad bajo estudio para mantener la objetividad y neutralidad valorativa, y se priorizaría el tipo de evaluación externa. Por otro lado, si creemos que el proceso evaluativo es más que un proceso racional, resulta relevante reconocer la "carga ideológica" y la subjetividad intrínseca del evaluador, destacando a su vez la necesidad de hacerse cargo de la misma y explicitarla para garantizar el rigor científico. Al concebir la evaluación como un proceso de transformación orientado al aprendizaje, tanto la evaluación interna como la evaluación mixta y la participación de los evaluados en el proceso toman relevancia.

De este modo, al reconocer la existencia de múltiples actores en el proceso evaluativo, debemos considerar las múltiples racionalidades e intereses. Pero además, las evaluaciones deben involucrar a las personas y a las comunidades del conocimiento popular. En la actualidad, con el amplio desarrollo de las metodologías de planificación estratégica y/o participativa se reconoce que la incorporación de líderes políticos que toman decisiones, los investigadores profesionales y la comunidad local al proceso de investigación representa una alternativa válida para asegurar una retroalimentación oportuna y democratizar el proceso de producción y utilización del conocimiento. (Peterson, 1992:210). En este sentido, Peterson (1992:210) hace referencia a la necesidad de promover una investigación comprometida o militante que integre: la revalorización del conocimiento popular, la desmitificación del método científico y la participación genuina de la gente en el proceso de investigación y acción.

Finalmente, la evaluación se entiende como una actividad programada de reflexión sobre la acción que además sea sistematizada y orientada al aprendizaje. Se puede argumentar que la evaluación es un proceso de transformación ya que al momento de evaluar un programa en funcionamiento o incluso en evaluar la factibilidad de realización de otro, en realidad se está pensando que algo cambie en la forma en que se vienen haciendo las cosas. De alguna manera se espera que los resultados de la evaluación brinden elementos para operar algún tipo de modificación en la estrategia o metodología de intervención implementada priorizando el aprendizaje (Niremberg, s/f ; Nirenberg y Otros; 2000).

El desafío se centra en modificar las perspectivas de la evaluación que priman en la administración pública de forma favorezcan el aprendizaje, extrayendo lecciones aprendidas de la experiencia y en institucionalizar su práctica para el perfeccionamiento de la calidad y para la gestión de políticas.

La evaluación puede constituir una clave para que las políticas públicas y las políticas sociales puedan transformar positivamente la realidad a partir del establecimiento de indicadores que consideren el reconocimiento efectivo de diversos derechos como base, en particular al considerar los principios de integralidad, exigibilidad y universalismo. Un ejemplo de un sistema de indicadores basados en derechos es el promovido por UNICEF que, en el caso de Argentina, puede accederse a partir de los diversos observatorios provinciales de Niños, Niñas y Adolescentes. Para ampliar este ejemplo se sugiere consultar: http://infoargentina.unicef.org.ar/que-es-infoargentina.html

El enfoque de derechos debe atravesar todo el ciclo de las políticas públicas, incluyendo no sólo el diseño de la misma, sino también la implementación y evaluación. La incorporación del enfoque de derechos puede resultar relevante para promover mecanismos de evaluación de políticas que permitan avanzar en el cumplimiento efectivo de estos derechos a partir de las políticas sociales.

2.4.6 Condicionantes de la implementación que se orienta a la integralidad.

La puesta en marcha de políticas que tiendan a la integralidad requiere la construcción de un proceso complejo de construcción colectiva que priorice ciertas condiciones para su implementación (Martínez Nogueira, 2007:60). El primero que evidencia la incorporación del enfoque de derechos ante la brecha entre su reconocimiento y efectivización es la cuestión de los recursos. En este punto cabe aclarar que el reconocimiento de derechos debe ir acompañado de recursos que se orienten hacerlos efectivos y sobre todo para garantizar su exigibilidad. Por eso cuando se hace referencia a la coordinación entre diversas áreas sociales no debe excluirse a los Ministerios de Hacienda o Economía por su papel estratégico en la asignación y la distribución de recursos. A su vez, esto conduce a un aspecto más general que es la imposibilidad de pensar políticas sociales que busquen revertir las desigualdades independientemente de las políticas económicas que puedan generar procesos de redistribución.

El enfoque de derechos y en particular el principio de exigibilidad se presenta como un marco para inducir procesos de redistribución del ingreso que fomenten un desarrollo equitativo.

El segundo condicionante tiene en cuenta si en políticas públicas es más adecuado recurrir a grandes cambios implementados de forma brusca o a una secuencia rápida de pequeños cambios (Lindblom, 1998: 237). Martínez Nogueira (2007:60) hace referencia a la idea de cambios progresivos que llevan tiempos y exigen legitimidad y compromiso de los actores involucrados. Este tipo de cambios presentan mayor viabilidad en su implementación dado que consiguen ir logrando acuerdos y ajustes resultantes de la interacción en el proceso mismo de implementación y así favorecen la coordinación. En algunos asuntos, esta forma progresiva de ir encontrando puentes entre las brechas de desigualdad puede ser considerada contradictoria con el enfoque de derechos y su principio de exigibilidad. Pero tampoco se puede desconocer que la efectivización de derechos es parte de un proceso que requiere generar consensos en torno a acciones y recursos que hagan posible su implementación. En este escenario, es posible reconocer "grandes cuestiones" que requieren la puesta en marcha de grandes cambios por no alcanzar un nivel mínimo de efectivización de derechos. Estos deben ir acompañados y operacionalizarse mediante otros cambios progresivos e intervenciones incrementales que pueden constituir una clave para resolver problemas que se presentan en la implementación.

Tercero, se destaca la necesidad de colocar el énfasis en el nivel operativo (Martínez Nogueira, 2007:61), que son los protagonistas al operativizar la integralidad, a partir de estrategias que fortalezcan a los encargados de implementar políticas para lograr efectivizar derechos.Además, para que la implementación de políticas sociales pueda ser acorde al enfoque de derechos resulta relevante contar con capacidades institucionales que incluyan capacidades políticas, capacidades técnicas y capacidades operativas.

El compromiso político con la coordinación, la transversalidad de género y la evaluación de políticas como medios para operacionalizar el enfoque de derechos resulta fundamental para llevar adelante procesos sostenibles. En este sentido, se destacan la necesidad de sostenibilidad de los procesos y liderazgos comprometidos en los diversos niveles de la implementación (Martínez Nogueira, 2007:62).

Asimismo, se requieren de capacidades técnicas que puedan otorgar factibilidad a la aplicación de estos instrumentos. La coordinación no es espontánea ni se da naturalmente siendo que las inercias organizacionales buscan retornar a lógicas de trabajo fragmentadas e individuales. Sin embargo, es cierto que las instancias técnicas dedicadas exclusivamente a la coordinación pueden funcionar de forma competitiva con la estructura sectorial fomentando la fragmentación, superposiciones y duplicidades. Ante el riesgo es que los equipos técnicos encargados de coordinar o transversalizar terminen conformando estructuras paralelas, se hace necesario enfatizar en el rol de fortalecimiento de las estructuras ya existentes. Además, tanto la transversalidad de género como la evaluación de políticas requieren contar con capacidades técnicas específicas que tengan

conocimiento específicos sobre su instrumentación. En particular, en el ámbito de la política social, se plantea el desafío de combinar capacidades técnicas que permitan sistematizar los procesos con capacidades políticas que otorguen sostenibilidad y viabilicen la implementación.

Ahora bien, este tipo de capacidades son centrales a lo largo de todo el ciclo de la política pública. La necesidad de capacidades operativas ponen de relieve que, si bien pueden existir instancias específicas que fomenten estos instrumentos, las habilidades de coordinación, transversalidad y evaluación deben extenderse a todo los actores involucrados en la política pública.

Ya se ha planteado que los problemas de la implementación explicados ponen de relevancia la necesidad de contar con instrumentos y mecanismos que puedan ir tendiendo puentes entre el reconocimiento de derechos y su efectivización. La necesidad de convergencia de múltiples intervenciones colocan en el centro la relevancia de la coordinación como medio para la integralidad. Pero cabe resaltar su condición de medio porque cuando la gestión se fundamenta en la coordinación, se corre el riesgo de que las dificultades de implementarla y las diferencias entre sus miembros la conviertan en una excusa para justificar resultados insuficientes y la imposibilidad de lograr los objetivos. Por otra parte, la trasversalidad de género ha sido reconocida como un instrumento a los fines de la equidad de género, que fortalece y complementa con otras políticas sectoriales orientándolas a éste objetivo. Por su parte, la evaluación se presenta como una herramienta clave para generar procesos de transformación positivos. Finalmente, la implementación requiere contar con una base analítica común y acuerdos básicos sobre los objetivos, metas , prioridades, recursos, responsabilidades y sobre los componentes de la política, las instituciones y los programas involucrados.

2.5 Consideraciones Finales.

Como punto de partida se abordó la relación entre el enfoque de derechos y las políticas públicas como una tensión permanente que genera pasos hacia adelante y hacia atrás en la reducción de la brecha entre el reconocimiento de los derechos y su efectivización. En este sentido, se consideró que el Estado haría un poco más concreta la igualdad a partir de las políticas públicas, reduciendo la tensión inherente a la cuestión social a partir del reconocimiento de derechos sociales. También se planteó que no basta sólo con avanzar en el plano del reconocimiento sino que también es necesario forzar un proceso de construcción colectiva de sociedades más igualitarias.

En este marco fueron planteados diversos interrogantes. En primer lugar: ¿Cómo puede hacerse operativo un enfoque de derechos? El énfasis en los principios de universalidad, integralidad y la exigibilidad constituyen una primera clave para operacionalizar el enfoque de derechos en el campo de las políticas sociales. La universalidad ciudadana es entendida como un fin sin dejar de habilitar la focalización como medio para alcanzar el reconocimiento efectivo de ciertos derechos vulnerados. A su vez, se explicó cómo el reconocimiento de las diversas categorías de derechos y sus relaciones de reforzamiento mutuo pueden dirigir hacia la integralidad de políticas. Finalmente, otra implicancia del enfoque de derechos hace referencia a su ubicación en el campo de derechos exigibles al generar un cambio de lógica que conlleva a la necesidad de repensar las políticas públicas en general y las políticas sociales en particular como parte de las obligaciones del Estado para el cumplimiento efectivo de los derechos asociados a la existencia de la ciudadanía social (Cunill Grau, 2010: 1-4).

Segundo, es posible preguntarse: ¿Cómo garantizar derechos partiendo de las situaciones de desigualdad exigentes? En este punto se hace relevante explorar mecanismos que funcionen como medios o pasos intermedios hacia la efectivización del derecho. La distinción entre medios y fines se hizo presente a lo largo de todo el capítulo para no caer en el excesivo énfasis en los instrumentos más que en los principios que la deben guiar ni desestimar la relevancia de

determinados instrumentos que pueden fortalecer el reconocimiento efectivo de derechos en el campo de la política social.

En relación a esto y como tercer interrogante cabe plantear ¿Cómo ir encontrando puentes en la brecha entre la retórica ciudadana y las desigualdades existentes? Se requiere institucionalizar mecanismos que funcionen como canales de vehiculización de estos reclamos. El enfoque de derechos no se reduce sólo al diseño de políticas públicas sino que traviesa todo el ciclo de políticas y toma particular relevancia tanto en la implementación como en la evaluación de las políticas.

Los tres problemas de la implementación abordados en el presente capítulo se extienden a todo el ciclo de la política pública, pero toman especial significación en su implementación al dar lugar a nuevos retos y desafíos en el campo política social. Si se incorpora el enfoque de derechos es posible transformar éstos problemas en puentes o mecanismos que cuestionen la implementación sobre la base de los principios de integralidad, universalidad y la exigibilidad.

El problema de la coordinación fue planteado haciendo foco en la implementación de políticas como un medio fundamental para fortalecer para la construcción de integralidad. A su vez, se requiere un ámbito más amplio de coordinación que enmarque en clave de coherencia para la construcción de sistemas integrales de protección social (Cunill, 2005; Repetto, 2010).

El abordaje de las políticas de transversalización y sus desafíos se torna de mayor relevancia al considerar que el género no constituye una categoría aislada ni una perspectiva suplementaria de otras para analizar los procesos políticos, sociales, económicos y culturales, sino que está inmerso en la trama de todas las relaciones sociales, si lo negamos, también está pero naturalizado y perpetúa las desigualdades (Levín, 2013: 41). El abordaje de la transversalidad, reconociendo sus límites y potencialidades, se presenta como otro puente para reducir la brecha entre la igualdad formal y las desigualdades existentes.

Finalmente, en cuanto a los problemas de evaluación, el desafío se centra en modificar las perspectivas de la evaluación que priman en la administración pública de forma favorezcan el aprendizaje e institucionalizar su práctica para el perfeccionamiento de la calidad de las políticas sociales. La evaluación puede constituir otro puente para que las políticas públicas y las políticas sociales puedan transformar positivamente la realidad.

La perspectiva de los derechos humanos presenta potencialidades como un marco para la construcción colectiva de políticas públicas y políticas sociales que se orienten a revertir las profundas desigualdades que caracterizan a la región incorporando la equidad de género como clave para dar paso a sociedades más igualitarias.

ACTIVIDAD PRÁCTICA

El alumno en situación de trabajo profesional.
Seleccione una política social que conozca (en cuanto a su formulación e implementación) y considere que es significativa para su localidad, región o país. Por ejemplo: Programas de transferencias condicionadas de ingreso[19] que sea de mayor relevancia en su país en la actualidad, políticas con un abordaje integral y/o énfasis en lo territorial, etc.
Posiciónese desde su futura o actual profesión para realizar un análisis fundamentado que emita recomendaciones para que la política seleccionada incluya el enfoque de derechos y el enfoque

[19]Este tipo de proogramas tomaron un fuerte protagonismo en la política social latinoamericana desde mediados de la década del ‘90 como la principal forma de intervención de los gobiernos para atender a la población en situación de pobreza. Incluyen dos caraterísticas principales: por un lado, la transferencia de ingresos monetarios para garantizar cierto nivel básico (en general mínimo) de ingresos y, por otro lado, las condicionalidades para la recepción de la transferencia asociadas a requisitos de salud y educación de los niños. Como ejemplos significativos se pueden considerar: Programa Oportunidades en México, Bolsa Familia Brasil y actualmente la Asignación Universal por Hijo (AUH) en Argentina. Respecto a ésta última, el apartado 3 del capítulo 1 del presente libro plantea un análisis interesante en relación a la perspectiva de género.

de género.
Para esto se sugiere analizar la política seleccionada considerando algunas de las siguientes preguntas disparadoras:

1. Teniendo en cuenta la formulación del programa: ¿Es posible identificar una retórica de derechos? ¿Se plantean elementos que pueden asociarse a los principios de universalidad, integralidad y exigibilidad? ¿La lógica del programa es acorde a una perspectiva de derecho? ¿Es incorporada la perspectiva de género? ¿Por qué? Dentro de las diversas categorías de políticas sensibles al género identificadas por Laura Golbert: ¿Cuáles pueden asociarse a esta política?
2. Analizar la implementación del programa y considerar los diversos problemas y desafíos en cuanto a:
   a) Coordinación: ¿Qué modalidades de coordinación pueden identificarse? ¿Qué características de la definición de coordinación propuesta por Repetto están presentes en la implementación de esta política? ¿De qué forma es concebida la coordinación por los diversos actores involucrados: como una juego suma – cero o suma- positiva? ¿Qué desafíos de la coordinación pueden identificarse como problemas y cuáles como oportunidades?
   b) Transversalidad de género: ¿En qué medida ésta política contribuye a la transversalización del género? ¿Qué problemas o riesgos de la transversalización pueden identificarse? ¿De qué forma sería posible abordarlos?
   c) Monitoreo y Evaluación ¿El programa ha realizado o tiene previsto realizar evaluaciones? ¿De qué tipo? ¿Qué implicancias tuvo o puede tener para su implementación?

BIBLIOGRAFÍA

Abramovich, Victor y Pautassi, Laura (2009) "El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales", Cap. VII. En: Víctor Abramovich y Laura Pautassi. La revisión judicial de las políticas sociales. Estudios de casos. Rústica.
Aguilar Villanueva, Luis F. (1993), La implementación de políticas, Porrúa Grupo Editor, México.
Aguilar Villanueva, Luis F. (1993) Problemas públicos y agenda de gobierno, Porrúa Grupo Editor, México.
Aguilar Villanueva, Luis F. (2007). "El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza". XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santo Domingo, Rep. Dominicana.
Andrenacci, Luciano (2003): "Constant, Marx, la república y la cuestión social. Algunas reflexiones acerca de los orígenes de la cuestión social moderna"; en Cuadernos del Centro Interdisciplinario de Estudios Sociales Argentinos y Latinoamericanos N°6-7; Universidad Nacional de Rosario.
Andrenacci, Luciano; REPETTO Fabián (2006), "Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía". En MOLINA, Carlos (editor): Universalismo básico: una nueva política social para América Latina, Editorial Planeta, Washington DC.
Andrenacci, Luciano (s/f): Orígenes de la ciudadanía moderna. Maestría en Desarrollo Humano. Materia: Ciudadanía y desigualdad. Clase 2. FLACSO.
Andrenacci y Soldano, (2006): "Aproximaciones a las teorías de la política social a partir del caso argentino". En: Andrenacci, Luciano (comp.), Problemas de política social en la Argentina contemporánea; UNGS-Editorial Prometeo, Buenos Aires.
Blanco y Gomá (2003) "Gobiernos y redes participativas: retos e innovaciones". Publicado en la Revista CLAD Reforma y Democracia. N°26. Caracas.
Calderón, Fernando (2007): "Introducción"; en Calderón, Fernando (coordinador): Ciudadanía y

Desarrollo Humano; Nueva York-Buenos Aires, PNUD-Siglo XXI.
Cecchini, S. y Martínez R. (2011), Protección Social Inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos. CEPAL. Santiago de Chile.
Chiara, Magdalena y Di Virgilio, María Mercedes (2009) Gestión de la política social: conceptos y herramientas. UNGS-Editorial Prometeo, Buenos Aires.Cornia G. y Stewart, F (1993), Dos errores de la Focalización, Innocenti Ocassional Paers, Economic Policy Series, Nº36.
Cunill Grau Nuria (2010) "Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública" Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 46. Caracas.
Cunill Grau Nuria (2005) "La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social". Ponencia presentada en X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.
Di Virgilio, María Mercedes y Solano Romina (2013) "Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales". Fundción CIPPEC. Buenos Aires.
Díaz, Cristina (1998), "El ciclo de las políticas públicas locales: notas para su abordaje y reconstrucción" en Venecia, J (comp.) Políticas públicas y desarrollo local, I.D.R.- Instituto de Desarrollo Regional, Rosario.
Dréze J. y Sen A.K. (2002), "Democratic Practice and Inequality", en India: Development and Participation, Delhi, Oxford University Press.
Grassi Estela (2003): Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame. Editorial Espacio. Buenos Aires.
Hopenhayn, Martín (2007) "Derechos sociales, deudas pendientes y necesidad de un nuevo pacto social". En: Notas de Población N°85 • CEPAL. Disponible en: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/32261/lcg2346-P_2.pdf
Kymlicka, Will (2003): "Derechos humanos y justicia multicultural"; en La política vernácula. Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía; Barcelona, Paidós.
Lamas, Marta (1996) "La perspectiva de género". Revista La Tarea n° 8, México. Disponible en: urlhttp://www.latarea.com.mx/articu/articu8/lamas8.htm.
Levín, Silvia (2013) El género en las políticas públicas: ¿una opción o una obligación? Revista Cátedra Paralela Nº10. Disponible en: http://www.catedraparalela.com.ar/images/rev_articulos/arti00147f001t1.pdf
Lindblom, Charles (1994)"Todavía tratando de salir del paso", en Aguilar Villanueva "La hechura de las políticas", Porrúa Grupo Editorial, México.
Marshall (1998), Thomas Herbert: "Ciudadanía y clase social" (1950); en Bottomore, Tom y Marshall, Thomas: Ciudadanía y clase social; Madrid, Alianza.
Martínez Nogueira Roberto (2007) "Integración de Servicios Sociales. Conceptualización, tipología e instrumentos". Documento preparado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Mokate Karen Marie (2003) "Convirtiendo el "monstruo" en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social". Departamento de Integración y Programas Regionales. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. Banco Interamericano de Desarrollo. Serie de Documentos de Trabajo.
Molina, Carlos Gerardo (editor) (2006) Universalismo básico: una nueva política social para América Latina; Washington, BID-Planeta.
Nirenberg O, Brawerman J., Y Ruiz V. (2003): Programación y evaluación de proyectos sociales. Paidós, Tramas Sociales, Vol. 19.
Niremberg, Olga (sin fecha) "Nuevos enfoques en la evaluación de programas y proyectos sociales". Disponible en: http://cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/clad/cong6/7nov/49/nirenber.pdf
Ocampo, José Antonio (2008). Política social. Universalismo vs. Focalización, revista Nueva

Sociedad No 215, mayo-junio de 2008, ISSN: 0251-3552, Pág. 36-61.
Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo (1976); "Estado y Políticas Estatales en América Latina". En Redes. Revista de Estudios Sociales de la Ciencia Nro 4. Vol 2. Buenos Aires. Edición Septiembre 1995.
Pautassi, Laura (2008). "Enfoque de derechos y transversalidad de género en la política pública: un camino por recorrer". Publicación digital, CD Rom IX Jornadas de Historia de las Mujeres y IV Congreso Iberoamericano de Estudios de Género. Rosario.
Pautassi, Laura (2013) "El trabajo de cuidar y el derecho al cuidado. ¿Círculos concéntricos de la política social?" Ponencia presentada en X Congreso Nacional y III Congreso Internacional sobre Democracia, Rosario, Argentina.
Petersen, D (1992): "El dilema de lo cuantitativo y lo cualitativo: de las encuestas a los métodos rápidos de investigación en salud", en F.Lolas Stepke y col., Ciencias Sociales y Medicina, Perspectivas Latinoamericanas, Santiago de Chile, Ed. Universitaria.
PNUD (2004), "Primera sección: El desarrollo de la democracia en América Latina", La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, Nueva York, PNUD.
PNUD (2010), Nuestra democracia, Segundo Informe sobre Democracia en América Latina. Disponible en: http://www.undp.org/content/peru/es/home/library/democratic_governance/SegundoInformeDemocracia
Repetto, Fabián (2010). Coordinación de Políticas Sociales: Abordaje Conceptual y Revisión de Experiencias Latinoamericanas. Publicación del Proyecto de Modernización del Estado Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Ciudad Autónoma de Buenos Aires República.
Repetto Fabián (2009) "El marco institucional de las políticas sociales: posibilidades y restricciones para la gestión social". En: Chiara M. y Di Virgilio M."Gestión de la Política Social. Conceptos y Herramientas". Ed. UNGS/Prometeo, Buenos Aires, 2009.Organizadoras del Libro: CHIARA, M. Y DI VIRGILIO, M.M..
Rodriguez Gustá, Ana Laura (2008). "Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención", en Revista Temas y Debates N°16, Revista Universitaria de Ciencias Sociales, Año 12, Facultad de Ciencia Política y RR.II, UNR Editora, Rosario. Pág.109/129
SEN, Amartya (2000), "Desarrollo y Libertad". Editorial Planeta. Buenos Aires.
Serra Albert (2005) "La gestión transversal. Expectativas y resultados". Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 32. Caracas.
Silveira, Sara (2001) "Políticas públicas de equidad de género en el trabajo en los países del Cono Sur" en: AGUIRRE, Rosario y BATTHYANY, Karina (comp.) Trabajo, género y ciudadanía en los países del Cono Sur. Cinteflor, Montevideo. Pág. 307/332.
Subirats, J. (1989), "Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración". INAP, Madrid.
Tilly, Charles (2000) La desigualdad persistente, Buenos Aires, Ediciones Manantial.
Young, Iris (1996): "Vida política y diferencia de grupo: una crítica del ideal de ciudadanía universal"; en CASTELLS, Carme (compiladora): Perspectivas feministas en teoría política; Barcelona, Paidós.
Zurbriggen, Cristina. Las redes de políticas, una revisión teórica- digital-S/f

Parte II

Los Derechos Humanos como marco político para la formulación y la acción pública

¿Cuáles son las derivaciones políticas e institucionales de la vigencia de los Derechos Humanos respecto a la relación entre políticas, derechos y gobierno? ¿Cuál es la implicancia entre el enfoque de derechos humanos y el enfoque de género en la formulación e implementación de las políticas públicas? ¿Qué nuevos marcos interpretativos habilitan los Derechos Humanos respecto a las políticas de género y cuál es su alcance? ¿Qué papel cumplen las organizaciones sociales, sean o no feministas, en el seguimiento, monitoreo y control de los Derechos Humanos en la región?

3 — Género, Derecho y Constitución. Una mirada al interior de las constituciones provinciales argentinas

Elaborado por: Oscar Blando
Universidad Nacional de Rosario, Argentina

3.1 Introducción

El objetivo de este trabajo es hacer un análisis de las Constituciones provinciales argentinas -en un país que es jurídicamente federal- sobre la existencia de instituciones, cláusulas o disposiciones que incluyan la problemática de género y el reconocimiento de derechos humanos fundamentales de las mujeres.

Este estudio por tanto, intentará poner en evidencia y discusión el paradigma cultural e ideológico que presiden las normas jurídicas de mayor jerarquía en los estados autónomos argentinos, teniendo en consideración las posiciones o roles sociales que les son asignados a la *mujer y al hombre* en el ámbito privado y en el laboral, a *la familia* en relación a los "fines y funciones esenciales" fijados jurídica y socialmente, al papel de la *Iglesia Católica* y al conjunto de creencias religiosas que influyen y transmiten las "virtudes y valores" a través esencialmente de la *educación* y que el derecho constitucional recepta.

En definitiva, investigar cómo el derecho público provincial argentino por intermedio de sus normas constitucionales admite "la diversidad humana y la paridad de los diferentes" y cómo aún reconociendo derechos, no se supera la distancia entre el principio de igualdad (abstracto), frente al de la desigualdad (real).

3.2 El Derecho de las mujeres

El Derecho nunca ha tratado de manera igualitaria a las mujeres en relación a los varones[1]. Concebidas como "naturalmente" inferiores, las mujeres fueron limitadas en sus libertades, excluidas del derecho al voto y de la facultad de administrar su propio patrimonio de modo autónomo. Padecieron restricciones para acceder al derecho al estudio y al ejercicio de cargos importantes. Excluidas, en lo sustancial, de la esfera pública, pero sometidas en la vida privada, la antigua sumisión de las mujeres todavía no encuentra fin. Lo femenino fue "olvidado" en el diseño masculino de los derechos fundamentales de los individuos, subsumido en el universal "hombre". Toda la historia del Derecho nos dice que las declaraciones de igualdad son proclamas que siempre fueron negadas por la realidad. (Graziosi, M.: 2007). Es más, la mujer puede decirse que "entra" al Derecho a través del Código Penal, cuando se penaliza el aborto: el primer Código Penal de la humanidad, el primer complejo jurídico completo que aparece en la Edad Media, está dirigido específicamente a la mujer, es el "Maleus maleficarum", que está dirigido a lo que se denominaba las "brujas". La mujer ingresa al derecho penal como bruja, como prostituta, como

[1] Sobre el tema puede verse el clásico texto de Frances Olsen: "*El sexo del derecho*".(2009).

abortista . . . Que la mujer ingrese al Derecho a través del Código Penal es todo un indicador de cuál es la mirada histórica que ha tenido respecto de ella (Bruera, M.:2007).

Si bien en la Argentina post dictatorial ha habido significativos avances en materia de derechos humanos y específicamente en materia de derechos sexuales como la remoción de las prohibiciones de los servicios de planificación familiar en 1986, la ratificación por ley en 1985 de la Convención sobre Todas las formas de Discriminación de la Mujer (CEDAW), la sanción de la Ley de Salud Sexual y Procreación Responsable (Ley 25.673) que permitió la incorporación de estos temas en la agenda de las políticas públicas de alcance nacional, hasta las reivindicaciones de movimientos de diversidad sexual que impulsaron la reforma al Código Civil con la consagración del matrimonio igualitario (Ley nacional 26.618)[2], existe todavía un poco consolidado cumplimiento de las obligaciones estatales (Ramos, S.; Bergallo, P; Romero, M.:2009). En realidad, lo que se percibe es la distancia entre el reconocimiento de los derechos contenidos en la Constitución de la Nación Argentina, las normas internacionales, nacionales y provinciales, y su efectiva vigencia. Habitualmente ello se manifiesta en la ausencia de políticas públicas que brinden operatividad a los reconocimientos normativos o, en el mejor de los casos, en la deficiente aplicación de esas políticas[3]. El contexto favorable creado durante la transición democrática a partir de 1983 y luego por la reforma Constitucional de 1994 –que no sólo incorporó los tratados internacionales de derechos humanos sino también procedimientos novedosos para permitir el reclamo de la vigencia de esos derechos– no fue aprovechado del mismo modo para beneficiar a diferentes grupos de la sociedad. Por el contrario, grandes colectivos de personas continúan siendo discriminados y viviendo en situaciones de desventaja social y económica, frente a disímiles oportunidades para plantear reclamos administrativos o judiciales conducentes a una mejora de su situación relativa. Entre estos grupos se encuentran **las mujeres**, cuyas condiciones de desarrollo social y económico aún resultan adversas para el pleno ejercicio de su autonomía (Zibecchi, C., Gherardi, N. y Pautassi, L.: 2010).

Se trata de analizar aquí una de las expresiones de lo que Norberto Bobbio llama la divergencia entre "normatividad y efectividad" de la ley, entre el ser y el deber del Derecho[4]. Es decir, a esta altura, no solo se trata de ampliar derechos y garantías constitucionales y la incorporación de tratados internacionales -muy necesarios por cierto- sino también de asegurar el goce efectivo de los derechos como ciudadanas, con que cuentan las mujeres. (Pautassi, L.: 2000). De esta divergencia también nos ocuparemos.

[2]Para ampliación del tema referido a diversidad sexual y matrimonio igualitario: "Derechos Humanos. En Argentina Informe 2011", Capítulo II *"Reconocimiento igualitario"*. Centro de Estudios Legales y Sociales (C.E.L.S.), 2011.

[3]Roberto Gargarella, lo dice en los siguientes términos: "Cuando inscribimos un artículo en el texto de la Constitución, lo que hacemos es reconocer a un cierto interés común la condición de interés fundamental, al que le asignamos carácter inviolable, irrenunciable, incondicional. . . Los derechos no son lujos maravillosos que nos reservamos para los momentos de bonanza. Los derechos no residen en la periferia de las políticas públicas exitosas. Los derechos no encuentran su límite en la necesidad primitiva de asegurar el interés común. Es justamente al revés: los derechos están en el centro, y todo lo demás que queramos hacer podrá hacerse, o no, en la medida en que hayamos asegurado, primero, los derechos básicos de todos. Ninguna política pública es permisible, en la medida en que no esté destinada a asegurar, directamente, la previa satisfacción de esos derechos básicos". *"Políticas y Derechos"* en Seminario de Teoría Constitucional y Filosofía política, 16/8/2010. URL: http://seminariogargarella.blogspot.com.ar/2010/08/politica-y-derechos.html

[4]El concepto de divergencia entre normatividad y efectividad lo resalta Bobbio en el Prólogo al libro de Luigi Ferrajoli "Derecho y Razón. Teoría del garantismo penal" (1989) en donde el autor lo desarrolla ampliamente. Sobre este tema, también puede verse: Blando, O.: "Democracia y Derechos Humanos" (2010).

3.3 El derecho público provincial argentino y la perspectiva de género: análisis comparado

El sistema jurídico argentino está vertebrado sobre la base un orden jerárquico de leyes que tiene en su cúspide la Constitución Nacional (C.N.) y que a partir de 1994, incluye con la misma jerarquía los Tratados, Convenciones e Instrumentos de Derechos Humanos incorporados (art. 75, inc. 22) y que constituyen, el llamado bloque de constitucionalidad y convencionalidad. Por debajo, se encuentran los demás Tratados Internacionales y los Concordatos con la Santa Sede y finalmente, las leyes.

La República Argentina es un país jurídicamente federal que tiene 23 provincias autónomas y la Ciudad de Buenos Aires (C.A.B.A.), que luego de la reforma constitucional de 1994, se le reconoce un Gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción (art. 129).[5]

En virtud del régimen federal, las provincias conservan el poder no delegado en el gobierno nacional (arts. 5, 121,122 y 123 C.N.). Por tanto, cada Provincia tiene derecho a dictarse sus normas jurídicas: sus propias Constituciones y leyes, que deben ser coherentes con los principios y valores prescriptos en la Constitución Nacional y en los Instrumentos de Derechos Humanos de igual jerarquía incorporados a ella. De lo contrario, podrían ser tachadas de inválidas, tarea que les corresponde a los jueces de la República a través de la declaración de inconstitucionalidad.

Nos propondremos analizar y comparar las Constituciones Provinciales argentinas y la de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, respecto a la consideración que le es reconocida a la mujer y sus derechos, el lugar y funciones encomendados en el seno familiar, así como las influencias político ideológicas que atraviesan relaciones de poder y que mantienen a las mujeres, en muchos casos, en situaciones de desigualdad y asimetría.

Realizaremos este análisis desde una perspectiva de género que, a diferencia del concepto de "sexo", es concebida como la construcción social desigual basada en la existencia de jerarquías entre ambos sexos y consiguientes relaciones asimétricas de poder que se generan a partir de allí[6]. Esta última diferenciación no es sólo conceptual sino que tiene efectos políticos, sociales y culturales. Es decir, el género hace referencia a todos aquellos atributos y roles sociales cambiantes que una sociedad le asigna a lo 'femenino' y a lo 'masculino'. La perspectiva de género busca separar la idea de 'mujer' o de 'hombre' para evidenciar las múltiples posiciones que los sujetos sociales pueden ocupar (Pautassi 2000). El género se relaciona con la constitución de un nuevo paradigma cultural que parte de la revalorización de dos principios: diversidad humana y paridad de los diferentes. La reformulación de ambos principios supone una crítica al proyecto de la modernidad que plantea un principio de igualdad abstracto, a partir de la desigualdad real de los sujetos. (Fries, L.:2000).

La identidad sexual direccionada, es decir, heterosexual, conformó el "modelo" de la "célula básica de la sociedad": la familia. Ésta se construyó entre rígidos roles destinados al hombre y la mujer y bajo el influjo de la religión cristiana, la mujer (y su sexualidad) se redujo a prolongar la especie: tener hijos. La sexualidad reproductora "tiñó todo lo que quedara en sus arrabales con la sospecha del Mal". Y convirtió a la sexualidad, con el placer incluido en algo esencialmente privado, enfermizo y prohibido. "Heterosexualidad, abstinencia y sexo conyugal: tres pautas del triángulo tranquilizador", también fueron las pautas que reconoció el Derecho y la cultura desde el siglo XIX en Argentina (Blando, O.: 2010; Blando, O.: 2005).

Pese a los avances constitucionales, convencionales y legales apuntados, en las Provincias

[5] Para un análisis de la estructura política y del sistema legal argentino respecto a los derechos sexuales y reproductivos, puede verse: PETRACCI, Mónica, PECHENY, Mario (2007): *"Argentina. Derechos Humanos y sexualidad"* .

[6] Luigi Ferrajoli cuando describe la "variada fenomenología" de los *poderes salvajes*, -es decir, los que reconocen el poder del más fuerte- distingue, entre otras clasificaciones, la de los *poderes privados* definidos como micropoderes incontrolados que encuentran su espacio *dentro de los muros domésticos*. En "El garantismo y la filosofía del derecho" (2000).

argentinas aquel estereotipo de adjudicación de rígidos roles y funciones se mantiene y reproduce respecto a la mujer y la familia y perduran, en muchos casos inconmovibles, contraviniendo incluso disposiciones de instrumentos regionales de derechos humanos.

En efecto, en algunos textos constitucionales provinciales es decir, en la máxima legislación jurídica de Estados autónomos, -que tienen hoy vigencia- la función de la mujer sigue fundándose en mandatos tradicionales, conservadores y patriarcales en torno al rol que le es asignado en el ámbito familiar. En estos textos la mujer aparece indisolublemente ligada a su labor de "*ama de casa"* y de *"madre"*. Esas "funciones" son valoradas y asumidas por el propio constituyente en la máxima jerarquía jurídica.

Así, la Constitución de **Formosa sancionada el año 1991** establece dentro del Capítulo IV "Régimen Social", artículo 73 que:

"La Provincia considera importante la labor del ama de casa y a su aporte a la comunidad".

Asimismo, la Constitución de la Provincia de **Catamarca del año 1988** asegura en su artículo 65 que"la Provincia garantiza los siguientes derechos especiales…, respecto "II. De la Mujer":

3ºA la protección y asistencia integral de la maternidad. ***A la compatibilización de su misión de madre y ama de casa con su actividad laboral".***

La Constitución de Córdoba sancionada en 1987, en su apartado referido a la "Mujer", artículo 24 sostiene que:

"La madre goza de especial protección desde su embarazo, y las condiciones laborales deben permitirle el cumplimiento de su especial función familiar".

A su vez, la Constitución de **Salta reformada en el año 1998** establece dentro de la sección referida a la Familia, artículo 32 que:

"La madre goza de especial protección ***y las condiciones laborales deben permitirle el cumplimiento de su esencial función familiar".***

La Constitución de **Chubut del año 1994**, dentro del apartado referido a "Mujer", en la última parte del artículo 26 afirma que:

"*La mujer y el varón tienen los mismos derechos sin restricción alguna…La madre goza de adecuada protección desde su embarazo.* ***Las condiciones laborales deben garantizar el cumplimiento de su esencial función familiar".***

De igual modo, la **Constitución de de Tierra del Fuego sancionada en 1991**, dice en su artículo 17:

"La mujer y el hombre tienen iguales derechos en lo cultural, laboral, económico, político, social y familiar, respetando sus respectivas características sociobiológicas. La madre goza de adecuada protección desde su embarazo. ***Las condiciones laborales deben permitirle el cumplimiento de su esencial función familiar"****.*

Los textos constitucionales citados y vigentes en seis provincias argentinas, demuestran determinados presupuestos de asignación de roles en la sociedad y perfilan una concepción de familia: tradicional, cristiana y patriarcal. De lo transcripto se deduce: 1) que las "importantes" tareas de ama de casa ponderadas constitucionalmente son funciones excluyentemente de la mujer; 2) que el "aporte a la comunidad" de la mujer parece ser considerado como un "valor" desde ese lugar: madre y ama de casa; 3) que la "función esencial" de la mujer es la "familiar" y subsidiariamente otras. Así, las actividades laborales (la de la mujer) deben ser "compatibilizadas" con las del hogar, porque la función familiar es la "esencial".

Esta situación demuestra cómo las fuentes principales de discriminación se encuentran en la esfera de las relaciones familiares y cómo lo privado es intervenido desde lo público -en este caso desde las propias Constituciones- para reforzar los roles tradicionales de las mujeres al interior de la familia. Un gran desafío para superar estas fronteras consiste en independizar el sexo de los integrantes de la familia y los roles que cumplen en su interior, despojando así la carga de

género en las relaciones familiares. Además, la persistente idea en los textos constitucionales de "compatibilizar" las condiciones laborales de la madre con la "función esencial" familiar expone cómo la sobrecarga de género que tienen las mujeres en el ejercicio de los derechos que devienen de la igualdad en el campo político-institucional, y la mantención de las tareas que les han sido asignadas tradicionalmente, contribuyen a dificultar la transformación de las relaciones de género causantes de la discriminación contra las mujeres (Fries, L.:2000).

Las Constituciones provinciales por otro lado, consideran a la familia (únicamente heterosexual, monogámica) no sólo como la "*célula básica de la sociedad*" sino como fuente del ideal religioso, esencialmente de la Iglesia Católica y más precisamente de un "catolicismo conservador"[7] que circula e impregna el pensamiento social en muchas de las provincias argentinas.

Así, **la Constitución de Chaco del año 1994** en su artículo 35 dice:

*"**La familia, basada en la unión de hombre y mujer, como célula primaria y fundamental de la sociedad…".***

La **Constitución de San Juan con reforma en 1986/96** en su artículo 52 establece:

"El Estado asegura la protección integral de la familia, como elemento natural espontáneo y fundamental de la sociedad".

El Preámbulo de la **Constitución de La Rioja, sancionada en el año 2008** afirma que:

"…la familia es célula básica de la sociedad y raíz de su grandeza como ámbito natural de la cultura y la educación".

La Constitución de San Luis sancionada en 1987, (con enmienda en el año 2006) dice en su artículo 71:

"El Estado reconoce y apoya a la familia como núcleo básico de la sociedad y, como tal, agente natural de cultura y educación".

La Constitución de **Formosa** sostiene en su **artículo 68 que:**

"La Provincia protege a la familia como célula base de la sociedad establecida, organizada y proyectada a través del afecto, facilitando su constitución y el logro de sus fines culturales, sociales y económicos"[8]**.**

La Constitución de la **Provincia de Santa Cruz sancionada en 1998**, en su artículo 56 prescribe que:

"*La Provincia protegerá la institución familiar mediante una legislación que asegure la constitución y estabilidad de su patrimonio…".*

La Constitución de **Chubut** respecto de la "Familia" dice en su artículo 25 que:

"El Estado reconoce el derecho de todo habitante a constituir una familia y asegura su protección social, económica y jurídica como núcleo primario y fundamental de la sociedad".

El derecho es una representación y realización del orden social. Es un sistema de reglas jerarquizadas, vinculado al imaginario social o representación del orden social deseado y deseable. Pero, por eso mismo, no es reflejo pasivo o inerte, sino que, al mismo tiempo *el derecho construye e integra ese orden y ese imaginario* (Marí, E.: 1993).

En ese "orden", dominante, patriarcal y católico conservador constituido, la familia, según Juan Pablo II (Familiaris consortio) constituye "el lugar natural y el instrumento más efectivo

[7] Utilizo aquí el concepto de "catolicismo conservador" en los términos que lo hace Silvia Levin, cuando alude a un conjunto de creencias religiosas conservadoras que trascienden a la Iglesia Católica como institución oficial, que circulan en toda la sociedad a través de cada uno de los ciudadanos y ciudadanas que las comparten y las aplican en roles, posturas, acciones, actitudes que la despliegan en la vida cotidiana. En: *"Derechos humanos y justicia de género en Argentina: un nuevo criterio sobre aborto"* (2013).

[8] Exactamente en los mismos términos, la Constitución de Río Negro de 1988, sostiene en apartado "Protección a la Familia", Artículo 31, que *"El Estado protege a la familia, como célula base de la sociedad, establecida, organizada y proyectada a través del afecto, facilitando su constitución y el logro de sus fines culturales, sociales y económicos"*.

de humanización y personalización de la sociedad: colabora en manera eficaz y profunda con la construcción del mundo, haciendo posible una vida propiamente humana, en particular *transmitiendo las virtudes y los valores*" (Levín, S.: 2013).

Uno de esos tradicionales canales de divulgación de esas "virtudes y valores" es a través de la educación, lo que permite retomar una vieja discusión que viene desde la Ley laica de educación común 1420: principalidad o subsidiaridad del Estado en materia educativa[9].

La tradicional postura de la Iglesia sostiene que, siendo la familia el "agente natural" tiene el rol *"primario" (y el Estado subsidiario)* en la educación de los hijos siendo la institución transmisora de determinados virtudes y valores. En definitiva, a través de esa familia, la Iglesia trasmite en realidad sus propios "valores trascendentes".

En efecto, la **Constitución de Córdoba** respecto a la **"**Política Educativa" en la Provincia en su artículo 61 sostiene que ***"la finalidad de la educación"*** debe permitirle al educando:
"*elaborar su escala de valores tendiente a cumplir con su realización personal,* ***su destino trascendente...".***

A su vez, la Constitución cordobesa en su artículo 62 dice que la educación se "ajusta a los siguientes principios":

1 . Garantizar el derecho de aprender y de enseñar; ***reconocer a la familia como agente natural y primario de educación, y la función educativa de la comunidad".***

La Constitución de Chaco además de sostener, como hemos visto, la familia heterosexual cómo única forma matrimonial posible, sostiene que la familia:

"es agente natural de la educación y le asiste tal derecho respecto de sus hijos, de acuerdo con sus tradiciones, valores religiosos y culturales".

La Constitución de La Rioja en el apartado titulado **"Educación Familiar",** el artículo. 35 afirma que:

"Como una forma de protección familiar, los establecimientos e institutos de enseñanza secundaria, superior y universitaria deberán incluir en sus planes de estudio una asignatura que se refiera a aquellos aspectos de la educación de adolescentes y jóvenes que signifique prepararlos para el matrimonio, la paternidad y la vida familiar".

En la misma Constitución riojana al referirse a los "Fines de la Educación", se sostiene que la educación, además de otros propósitos, debe basarse en ***"****...el respeto* ***a*** *las tradiciones e instituciones del país* ***y en los sentimientos religiosos, morales y de solidaridad humana".***

No conforme con estas "misiones" la **Constitución de Formosa**, en su artículo. 69 le asigna a la familia y a la educación católica una ciertamente amplia (y confusa) cantidad de "antídotos" contra los males de nuestro tiempo que el Estado provincial deberá prevenir. Dice que:

"…resguardará al niño de los efectos perniciosos de los medicamentos, la drogadicción, la corrupción, el alcoholismo y el tabaquismo, y emitirá por los medios de comunicación mensajes pacíficos y orientados a su formación, en base a los valores de la argentinidad, solidaridad y amistad".[10]

---

[9] Quienes defendemos el "derecho a la educación" como derecho humano fundamental le asignamos al Estado la responsabilidad principal de garantizar la "universalidad" de la educación a través de la escuela pública y laica. Por el contrario, los que postulan el derecho natural y primario de la educación a la familia, privilegian el "derecho a enseñar" y la defensa por ende, de la educación privada y confesional. En alguna de sus vertientes más extremas, la intervención del Estado en la educación es visualizada como una intromisión "totalitaria" del Estado y por ello promueven la subsidiaridad del mismo en materia educativa. *La consecuencia concreta de esta posición que reconoce a la familia como ámbito natural y primario de la educción es la que sirve de fundamento luego para rechazar la educación sexual por parte del Estado.*

[10] La Constitución de la Provincia de Corrientes sancionada el año 1993, *tiene la particularidad de no hacer referencia alguna respecto a los derechos de las mujeres en toda la Constitución* cuando se refiere a la "Educación Pública" dice solamente en su art. 172.- *Las leyes que organicen y reglamenten la enseñanza primaria, deben ajustarse a las siguientes normas: a) Establecer un mínimo de enseñanza primaria que es obligatoria y gratuita. Se completará su ciclo con la formación práctica de oficios y profesiones, para crear la capacidad de hacer del educando, en la*

Por fin, y como inequívoca demostración de la influencia de la Iglesia Católica en los principios que presiden estas Constituciones provinciales argentinas, varias de ellas incluyen la posibilidad de la enseñanza religiosa, incluso en las escuelas públicas.

La **Constitución de Salta** en artículo 49, referido al "Sistema Educacional" afirma que:

"Los padres y en su caso los tutores, tienen derecho a que sus hijos o pupilos reciban en la escuela pública la educación religiosa que esté de acuerdo con sus propias convicciones."

La **Constitución de Jujuy sancionada en 1986,** en su artículo 30, al referirse a "Libertad de conciencia, de ideología y de religión", establece que:

"3. Los padres, y en su caso los tutores, tienen derecho a que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa y moral acorde con sus propias convicciones".

La **Constitución de La Pampa, reformada en 1994,** sobre educación, en su artículo 24 dice que:

"*Podrá impartirse enseñanza religiosa en las escuelas públicas a los alumnos que opten por ella, exclusivamente por los ministros autorizados de los diferentes cultos, con posterioridad a las horas de clase oficial".*

También muchas de las Constituciones Provinciales reafirman la postura tradicional sostenida por la Iglesia sobre el nacimiento de la personas, afirmando directa o indirectamente la "*vida desde la concepción*".

La Constitución de **Formosa,** en su artículo 5, sostiene:

"Todo ser humano tiene derecho a la vida desde el momento de su concepción y a su integridad física y moral. El Estado provincial propenderá a la concientización de las responsabilidades inherentes a la generación de la vida".

Y en el Art. 68 la Constitución formoseña agrega que el Estado:

6.- Ayudará a la familia en el ejercicio de su responsabilidad, en el campo de la transmisión de la vida.

La Constitución de **Córdoba**, entre los "Derechos Enumerados" dice en el artículo 19 que: "*Todas las personas en la Provincia gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio:* ***A la vida desde la concepción..."***

La Constitución de la **Provincia de Buenos Aires sancionada en 1994**, de igual modo en su artículo 12, reconoce a la persona entre otros derechos:

"1- ***A la vida, desde la concepción hasta la muerte natural".***

La Constitución de **San Luis**, en el apartado referido al "Respeto y protección de la vida", reconoce en su artículo 13 el derecho a ***"La vida desde su concepción...",*** y respecto a la "Infancia", en su artículo 49 reitera que:

"*El Estado protege a la persona humana, desde su concepción hasta su nacimiento".*

La **Constitución de Salta** a su vez, en la sección "Respeto y Protección de la vida", en el artículo10, garantiza "***La vida desde su concepción".***

La Constitución de Formosa artículo 65, dentro del acápite "De la Niñez" reconoce el derecho a "***La vida desde su concepción"***

La Constitución de la Provincia de **Chubut,** entre "Los derechos enumerados" sostiene en su artículo 18, que los habitantes gozan del derecho:

1. A la vida desde su concepción y a la dignidad e integridad psicofísica y moral, las que son inviolables*. Su respeto y protección es deber de los Poderes públicos y la comunidad.*

La Constitución de Tierra del Fuego en el "Capítulo I" referido a los "Derechos Personales. Derechos enumerados", en su artículo 14 dice que:

---

formación técnica agrícola-ganadera e industrial, propia de cada región de la Provincia. Dicho mínimo buscará desarrollar todas las facultades del ser humano propendiendo a la formación del hombre argentino por el fomento del amor a la Patria, la unión espiritual del pueblo en el culto a la libertad y a la democracia como sistema de vida, el respeto a las tradiciones institucionales del país y a los sentimientos morales y de solidaridad humana".

"Todas las personas gozan en la Provincia de los siguientes derechos: ***1 - A la vida desde la concepción"****.*

Finalmente la **Constitución de Entre Ríos**, una de las más nuevas, reformada en 2008, tiene la particularidad de reconocer en coincidencia con la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH- Pacto de San José de Costa Rica) en su art. 4. 1. el *"derecho a la vida,* ***y, en general****, a partir del momento de la concepción".*

La Constitución entrerriana, en concordancia con el texto de la Convención, dice en su artículo 16, que:

"*La Provincia reconoce y garantiza a las personas el derecho a la vida y, en general, desde la concepción hasta la muerte digna.* Nadie puede ser privado de ella arbitrariamente".

En nuestro país y en el mundo y desde diversas disciplinas –también el Derecho- el inicio de la vida ha dado lugar a enfervorizados debates. Como se ha señalado y es conocida, la postura de la Iglesia Católica sostiene la vida humana desde la concepción y en general, esa ha sido la postura dominante en el derecho civil argentino.

El citado artículo 4. 1. de la CADH que afirma que el *"derecho a la vida, y, en general, a partir del momento de la concepción*" ha originado, sin embargo, diversas interpretaciones[11]. La postura doctrina mayoritaria especialmente en materia constitucional entiende que el agregado "*y en general*" adoptado por la Convención, no constituye obligación de adoptar o mantener en vigor legislación que proteja la vida al momento de la concepción, constituyendo materia reservada al dominio de cada Estado. Es más, estrictamente la Convención no dice que debe protegerse la vida desde la concepción, pero aún cuando acordásemos que debe merecer protección desde ese momento, la protección de la vida no implica protegerla penalmente. La penalización del aborto es en realidad un atentado contra la vida. (Bruera, M.: 2007).

Sin embargo, con el supuesto apoyo de ese artículo 4. 1. de la CADH y en la Convención de los Derechos del Niño, sus reservas y declaraciones[12] interpretativas, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos terminó convirtiéndose –lamentablemente- en uno de los ejes argumentativos de la limitación de los derechos reproductivos y de las posibles reformas legales para su promoción. Lo que ha habido, en realidad, es una apropiación conservadora del discurso de los derechos humanos (Bergallo, P.: 2011).

Finalmente, debemos apuntar que las Constituciones de las Provincias argentinas que han incluido la problemática de género y el reconocimiento de derechos sexuales y reproductivos en sus textos constitucionales han sido la **Constitución de Neuquén sancionada en el año 2006** y la de la **Ciudad Autónoma de Buenos Aires** (CABA).

En efecto, la Constitución neuquina sostiene que **garantiza la igualdad entre mujeres**

[11] En la Convención Constituyente de 1994 en Argentina también se discutió intensamente el tema. Al cerrarse la posibilidad de modificar la parte dogmática de la Constitución merced al acuerdo político alcanzado en el "Núcleo de Coincidencias Básicas" que habilitó la reforma, se incorporó en el art. 75, inc. 23 (atribuciones del Congreso) un párrafo dirigido a la protección del niño y de la madre en el ámbito de la seguridad social. El texto dice que el Congreso deberá "dictar un régimen de seguridad social e integral en protección del niño en situación de desamparo, *desde el embarazo* hasta la finalización del período de enseñanza elemental y de la madre durante el embarazo y el tiempo de lactancia". Para quienes participamos de los debates de la Convención de 1994 creemos que al adoptarse la protección desde "el embarazo" se estaba incluyendo un límite distinto al que sostiene el derecho desde "la concepción" y abría una puerta a la discusión del debate sobre el aborto, o por lo menos, al de la despenalización del mismo.

[12] La Argentina mediante la Ley 23.849 hizo una declaración (en este caso no una "reserva") sobre el art.1ro. de la Convención de los Derechos del Niño que sostiene que "niño es todo ser humano menor de dieciocho años", pero que debía interpretarse en el sentido que "se entiende por niño todo ser humano desde el momento de su concepción y hasta los dieciocho años de edad". Del mismo modo hizo una declaración sobre el art. 24 inc. f) de la Convención, "considerando que las cuestiones vinculadas a la planificación familiar atañen a los padres de manera indelegable de acuerdo a sus principios éticos y morales" e interpretando que es obligación de los Estados, "adoptar las medidas apropiadas para la orientación de los padres y la ecuación para la paternidad responsable".

y varones desde una "Perspectiva de género e igualdad de oportunidades" [13] y reconoce "Derechos reproductivos y sexuales" como derechos humanos fundamentales[14].

La Constitución de la C.A.B.A. también incorpora la perspectiva de género en el diseño de sus políticas públicas[15] y prescribe que la Legislatura debe sancionar una Ley Básica de Salud, y en su artículo 21, punto 4. afirma que *"Promueve la maternidad y paternidad responsables. Para tal fin pone a disposición de las personas la información, educación, métodos y prestaciones de servicios que garanticen sus derechos reproductivos"*.

Así mismo, según el artículo 37: *"Se reconocen los derechos reproductivos y sexuales, libres de coerción y violencia, como derechos humanos básicos, especialmente a decidir responsablemente sobre la procreación, el número de hijos y el intervalo entre sus nacimientos. Se garantiza la igualdad de derechos y responsabilidades de mujeres y varones como progenitores y se promueve la protección integral de la familia"*.

3.4 Interpretación de la ley y Estado laico: el caso del aborto no punible

Uno de los "problemas" en el Derecho derivados de la aplicación de toda norma constitucional y legal, consiste, en la "interpretación" de las mismas. Al tratarse de una interpretación se termina convirtiendo en un "uso ideológico" que es susceptible de más de un significado.[16]. Y si es

[13] Art. 45. - El Estado garantiza la igualdad entre mujeres y varones y el acceso a las oportunidades y derechos en lo cultural, económico, político, social y familiar. Incorpora la perspectiva de género en el diseño y ejecución de sus políticas públicas y elabora participativamente planes tendientes a:Estimular la modificación de los patrones socioculturales estereotipados con el objeto de eliminar prácticas basadas en el prejuicio de superioridad de cualquiera de los géneros. Promover que las responsabilidades familiares sean compartidas. Fomentar la plena integración de las mujeres a la actividad productiva, las acciones positivas que garanticen la paridad en relación con el trabajo remunerado, la eliminación de la segregación y de toda forma de discriminación por estado civil o maternidad. Facilitar a las mujeres único sostén de familia el derecho a la vivienda, al empleo, al crédito y a los sistemas de cobertura social. Prevenir la violencia física, psicológica y sexual contra las mujeres y brindar servicios especializados para su atención. Desarrollar políticas respecto de las niñas y adolescentes embarazadas, ampararlas y garantizar su permanencia en el sistema educativo.

[14] Artículo 36. - El Estado garantiza el ejercicio de los derechos reproductivos y sexuales, libres de coerción y violencia, como derechos humanos fundamentales. Diseña e implementa programas que promueven la procreación responsable, respetando las decisiones libres y autónomas de hombres y mujeres, relativas a su salud reproductiva y sexual, especialmente a decidir responsablemente sobre la procreación, el número de hijos y el intervalo entre sus nacimientos. Promueve la atención sanitaria especializada en salud reproductiva y sexual, tendiente a brindar adecuada asistencia sobre el acceso a la anticoncepción, control del embarazo y prevención de enfermedades de transmisión sexual. Asegura el derecho a la información sobre los derechos reproductivos y diseña acciones para prevenir el embarazo adolescente.

[15] Artículo 38.- La Ciudad incorpora la perspectiva de género en el diseño y ejecución de sus políticas públicas y elabora participativamente un plan de igualdad entre varones y mujeres. Estimula la modificación de los patrones socioculturales estereotipados con el objeto de eliminar prácticas basadas en el prejuicio de superioridad de cualquiera de los géneros; promueve que las responsabilidades familiares sean compartidas; fomenta la plena integración de las mujeres a la actividad productiva, las acciones positivas que garanticen la paridad en relación con el trabajo remunerado, la eliminación de la segregación y de toda forma de discriminación por estado civil o maternidad; facilita a las mujeres único sostén de hogar, el acceso a la vivienda, al empleo, al crédito y a los sistemas de cobertura social; desarrolla políticas respecto de las niñas y adolescentes embarazadas, las ampara y garantiza su permanencia en el sistema educativo; provee a la prevención de violencia física, psicológica y sexual contra las mujeres y brinda servicios especializados de atención; ampara a las víctimas de la explotación sexual y brinda servicios de atención; promueve la participación de las organizaciones no gubernamentales dedicadas a las temáticas de las mujeres en el diseño de las políticas públicas. Asimismo, el Artículo 11.- Todas las personas tienen idéntica dignidad y son iguales ante la ley. Se reconoce y garantiza el derecho a ser diferente, no admitiéndose discriminaciones que tiendan a la segregación por razones o con pretexto de raza, etnia, género, orientación sexual, edad, religión, ideología, opinión, nacionalidad, caracteres físicos, condición psicofísica, social, económica o cualquier circunstancia que implique distinción, exclusión, restricción o menoscabo.

[16] El Derecho, dirá el filósofo argentino Carlos Cárcova, es lo que la ley manda pero también lo que los jueces interpretan, los abogados argumentan, los litigantes declaran, los teóricos producen, los legisladores sancionan o los doctrinarios critican. Esta compleja operación social dista de ser neutral, está impregnada de politicidad y adquiere

ideológico siempre oculta el sentido de las relaciones estructurales establecidas entre los sujetos con la finalidad de reproducir los mecanismos de la hegemonía social (Cárcova, C.:2009).

Esa "lucha" ideológica por la interpretación de normas legales trae consecuencias prácticas cuando el Estado debe ocuparse de cumplir con las obligaciones estatuidas y de implementar esos mandatos. A su vez, visibiliza la distancia entre la igualdad legal y constitucional que el Derecho proclama en abstracto y la aplicación verdadera en la realidad.

Hemos visto cómo se reconoce y cómo está regulada la familia en muchas Constituciones provinciales argentinas. Pero además, la fuerza normativa que ostentan esas cartas es aumentada por el despliegue de un discurso social legitimador de poder a través de las palabras de la ley (Levin, S.:2013). Vale la pena exponer un solo ejemplo que expresa lo que venimos sosteniendo: el tema del aborto no punible después del fallo "F.A.L." de la Corte Suprema de la Nación[17].

La sentencia de la Corte haciendo una correcta interpretación del artículo 86, inciso 2 del Código Penal argentino, autoriza a que las mujeres víctimas de una violación puedan abortar. La Corte en el citado fallo, bueno es recordarlo, no despenaliza el aborto ni impone conductas: reconoce la existencia concreta de un derecho a las mujeres a que voluntariamente puedan interrumpir el embarazo en casos de abortos no punibles. Podía haber ido más lejos[18], pero la Corte hasta ahí llegó (Blando, O.: 2012; Gil Domínguez, A: 2012)[19].

Este fallo, pese a la claridad de su contenido, tuvo diversas impugnaciones judiciales por parte de instituciones ligadas a la Iglesia Católica[20] y los que es más grave, incumplimientos de gobiernos provinciales, como el fue el caso de la Provincia de Salta. En efecto, la sentencia de la Corte sostiene que toda mujer que se encuentre en las condiciones descriptas por la norma penal -y en base al artículo 19 de la C.N. (privacidad)- no exige prueba de la violación y no puede ni debe ser obligada a solicitar una autorización judicial para interrumpir su embarazo, y precisa: "la judicialización de esta cuestión, que por su reiteración constituye una verdadera práctica institucional, además de ser innecesaria e ilegal, es cuestionable porque obliga a la víctima del delito a exponer públicamente su vida privada, y es también contraproducente porque la demora que apareja en su realización pone en riesgo tanto el derecho a la salud de la solicitante como su derecho al acceso a la interrupción del embarazo en condiciones seguras"[21].

Sin embargo, pese al fallo del máximo Tribunal judicial del país, el Gobernador de Salta, Juan

---

dirección según las formas de distribución efectiva del poder en la sociedad". En "Notas acerca de la Teoría crítica del Derecho" (2009).

[17]CSJN: "F., A. L. s/ medida autosatisfactiva". F. 259. XLVI, del 13/03/2012.

[18]En igual sentido, puede verse un interesante análisis del fallo en el texto *"Aborto: lo legal, lo constitucional, lo decidible"*. Arballo, Gustavo (2012).

[19]Hemos dicho, que los distintos credos -incluida la religión católica- no están obligados a modificar sus concepciones y creencias. Este *no es un problema de fe, es una cuestión de derechos*: la feligresía católica tiene toda la libertad de cuestionar el aborto y de no utilizarlo aún en casos no punibles: *lo que no puede es imponer ese plan de vida para toda la sociedad.* En igual sentido el Dr. Andrés Gil Domínguez ha dicho en nota al fallo "F.A.L." que los católicos "tienen la facultad de seguir cuestionando en un plano meta-positivo la moralidad del aborto, a afectos de lograr que la feligresía femenina nunca aborte en los supuestos de un embarazo producto de una violación. Pero desde esa misma perspectiva, es necesario que respeten los mandatos constitucionales y convencionales, que posibilitan elegir a las mujeres frente a dichas circunstancias una conducta distinta (por más inmoral que esta les parezca) a la que defiende el dogma de fe".

[20]Basta recordar que cuestionaron mediante acciones judiciales el fallo "F.A.L." de la Corte Suprema Nacional, la Asociación para la Promoción y Defensa de la Familia en el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Partido Demócrata Cristiano en la Provincia de Santa Fe.

[21]La provincia de Santa Fe ha sido pionera en términos de derecho a la anticoncepción, al acceso y derecho a la salud de las mujeres, incluso con la aplicación de un Protocolo para atención de abortos no punibles en los hospitales públicos antes del fallo de la Corte Suprema. También fue una de las primeras Provincias que mediante la resolución número 0612 firmada por el entonces Ministro de Salud, Miguel Ángel Cappiello, adhirió al "Protocolo de acción para Servicios de Salud en caso de los Abortos no Punible" y adoptó la Guía Técnica para la Atención Integral de los Abortos No Punibles del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable del Ministerio de Salud de la Nación, elaborada en el mes de junio del año 2010.

Urtubey, adelantó que en su jurisdicción se exigiría a la mujer, autorización judicial[22]. En efecto, el gobernador, apoyado ciertamente en las normas constitucionales que hemos transcripto pero fundamentalmente apelando al discurso del catolicismo conservador imperante en su Provincia, pudo decir que "***los hospitales de Salta sólo realizarán abortos no punibles si la mujer que lo solicita tiene una autorización firmada por un juez"*** **y en curiosa interpretación de una sentencia agregó respecto al caso "FAL": "**el fallo de la Suprema Corte de Justicia "*es sólo para un caso*" y no abarca a todos los casos de violaciones *"porque así lo dice la ley. Cuando los jueces sean legisladores, podrán cambiar la ley*"[23].

Sin dudas, a esta altura del análisis vale señalar que uno de los problemas políticos (y por tanto constitucionales) existente en nuestro país, pero específicamente en las provincias argentinas que hemos analizado a través de sus normas jurídicas máximas, es la falta casi total de exigibilidad jurídica de las reglas constitucionales que demarquen la relación entre Iglesia y Estado[24]. La no aplicación práctica del principio de separación entre estas dos instancias se produce, en un contexto de redes sociales que vinculan fuertemente al Poder Judicial y a actores jurídicos y políticos con sectores conservadores de la Iglesia Católica (Bergallo, P.:2011).

En los últimos años se logró una ampliación de derechos y de distribución de bienes. Sin embargo, la producción, apropiación y distribución de los bienes religiosos que podemos llamar también "bienes de salvación", en lo que tiene que ver con el vínculo con el Estado, parecen inmunes a estos cambios. Y no siempre fue así. Como dice Fortunato Mallimaci, una mirada histórica socio-religiosa se hace imprescindible: el Código Civil de 1871 busca imponer el liberalismo en toda la vida y su objetivo fue regular la república liberal conservadora desde una visión de individuo varón, padre, blanco, propietario y cristiano. Sus racionalidades son explicadas como "naturales" y "biológicas" bajo un estado mínimo no democrático que debía garantizar las desigualdades de la libertad de mercado. Dirigida por el católico y ministro Guillermo Borda, en la época del dictador Onganía se impone la Ley 17.711 en 1968, que incorpora a la Iglesia Católica como "persona jurídica de derecho público". El catolicismo, como otras expresiones religiosas, pertenece en sociedades post-seculares al heterogéneo y plural espacio público de la sociedad civil y no pueden ser asimiladas o colonizadas por el Estado. *Las religiones no son instituciones estatales. Mantener a la Iglesia Católica como si fuera una institución estatal consolida viejos paradigmas, niega una sociedad pluralista y diversa e impide consolidar la ciudadanía religiosa y la democracia*[25].

Evidentemente, está abierto un debate actual sobre derechos de las mujeres y su rol en la sociedad, sobre los derechos sexuales y reproductivos, que incluyen el aborto, pero lo que resulta llamativo son algunas ausencias argumentativas que necesitan ser introducidas y visibilizadas más y mejor. Entre ellas, una de las más importantes es la apelación a un Estado laico[26] y a la responsabilidad de legislar para la diversidad de posiciones éticas y morales. Más aún: la apelación al derecho de las mujeres a preservar su intimidad en las decisiones relativas a la sexualidad y reproducción, consigna que orientó luchas del feminismo por el acceso al aborto legal en muchos lugares del mundo. Como dice Débora Diniz: la separación entre el estado y las Iglesias es sana, pues permite que las personas crean en lo que quieran creer y que se reúnan

[22] El Jefe de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires también realizó consideraciones similares al gobernador salteño.

[23] Diario El Tribuno de Salta, 21/3/2012. URL: http://www.eltribuno.info/salta/Note.aspx?Note=140038.

[24] La Provincia de Santa Fe de 1962 aún hoy y a contrapelo de la propia Constitución nacional reformada en 1994, sostiene en su art. 3 que "La religión de la Provincia es la Católica Apostólica y Romana a la que se le prestará su protección más decidida, sin perjuicio de la libertad religiosa que gozan sus habitantes.

[25] Diario Página 12, 24/08/2012, "La Iglesia Católica no es una institución estatal", URL: http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/201767-60237-2012-08-24.html

[26] Sobre las argumentos constitucionales y legales que sustentan el Estado Laico en Argentina: Arrimada, Lucas: "La Constitución Nacional establece un estado laico e igualdad de cultos" (2013)

libremente con otros que creen lo mismo, sin caer en confusiones como querer imponer a toda la sociedad sus creencias. Por eso, una verdadera convivencia pacífica dentro del pluralismo requiere contar un con Estado laico, que garantice un régimen de tolerancia y el imperio de la ley y la razón. (Ramos, S.; Bergallo, P; Romero, M.:2009).

3.5 Conclusiones

Entre los muchos análisis y disparadores de debates que el estudio de la 23 Constituciones provinciales argentinas y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deparan, una conclusión puede primariamente ensayarse: de la totalidad de las Cartas analizadas sólo una Constitución Provincial, la de Neuquén, y la Constitución de la CABA, incluyen expresamente la "perspectiva de género" para el reconocimiento de derechos y el diseño de sus políticas públicas para la igualdad entre varones y mujeres. A su vez, sólo dos provincias –Entre Ríos y Neuquén– y la de la CABA, reconocen expresamente los derechos reproductivos y sexuales, como derechos humanos básicos.

Por el contrario, en la inmensa mayoría de las constituciones de las provincias argentinas, incluso las modificadas luego de la reforma a la Constitución Nacional del año 1994, existe ausencia de referencias normativas sobre los derechos humanos de las mujeres (sexuales, reproductivos, etc.). Los roles y la noción de igualdad entre varones y mujeres se estructura en los textos sobre concepciones tan tradicionales como rígidamente conservadoras y patriarcales. Se advierte incluso, cómo lo privado es intervenido desde lo público (en esta caso en las normas constitucionales) para reforzar esos roles tradicionales de las mujeres al interior de la familia lo que acentúa la dificultad para transformar relaciones de género discriminatorias para las mujeres.

También se hace evidente la influencia de la Iglesia Católica: muchas provincias argentinas aparecen en sus diseños institucionales y en las conductas de alguno de sus gobernantes como premodernas: el Estado más que secularizado parece aún atado a un orden natural que tiene origen divino y no a un orden político racional con base democrática. Junto a ello, se hace visible la existencia de lo que hemos denominado, un "catolicismo conservador" que circula e impregna el pensamiento de la ciudadanía social en muchas de las provincias argentinas a través de instituciones, como las educativas, reproductoras de estereotipos y de funciones familiares que a su vez se dedican a transmitir "valores trascendentes" y religiosos, que el constitucionalismo provincial ha receptado.

Desde una concepción crítica -y como hemos visto con la despenalización del aborto no punible- es necesario que admitamos que si bien no es menor desde lo jurídico la existencia de reconocimiento de derechos, no resultan suficientes las prescripciones legales para hacer efectivo el pleno goce de los mismos, aún los inscriptos en las Constituciones: se requiere hacer explícita, activa y visible la "distancia entre las promesas normativas y las prácticas efectivas del ordenamiento jurídico". Ferrajoli propone ante el problema planteado por la diferencia sexual, -que dice, "es jurídico, teórico y práctico"- la elaboración y la puesta a punto de una garantía de la diferencia que sirva de hecho para garantizar la igualdad (Ferrajoli, L.: 1999), porque aunque el derecho prometa igualdad ocultando la efectiva desigualdad, instala un lugar para el reclamo por la igualdad (Cárcova, C.), es decir, instala un espacio para la lucha social, política y también jurídica, para el efectivo reconocimiento de los derechos humanos.

Este trabajo sugiere por fin, entre otras acciones, una invitación a la inmensa tarea de construir un constitucionalismo y por ende una sociedad, más democrática e igualitaria que nos aleje de fanatismos, discriminaciones, inequidades e injusticias.

BIBLIOGRAFÍA.

ARBALLO, GUSTAVO (2012): *"Aborto: lo legal, lo constitucional, lo decidible"* en "Saber Derecho". URL:

http://www.saberderecho.com/2012/03/aborto-lo-legal-lconstitucional-lo.html?utmr

ARRIMADA, Lucas (2013): "*La Constitución Nacional establece un estado laico e igualdad de cultos"*. En "Ante la Ley", 25/3/2013.URL: http://www.antelaley.com/search/label/Estado%20Laico

BERGALLO, Paola (2011): *"Cambio constitucional, reproducción y derechos*", en "La Constitución en 2020. 48 propuestas para una sociedad igualitaria", Coordinador Roberto Gargarella, Siglo XXI, Buenos Aires.

BLANDO, OSCAR (2010): "*Democracia y Derechos Humanos. Un aporía irresuelta: legalidad inválida y estado de derecho",* Rosario, UNR. Editora.

BLANDO, OSCAR (2012):*"La fe y los derechos": Diario La Capital, Columna de Opinión, Viernes, 19 de octubre de 2012.* URL: http://oscarblando.blogspot.com.ar/2012/10/la-fe-y-los-derechos-la-capital-viernes.html

BLANDO, OSCAR (2005):*"Derecho contravencional, seguridad y derechos humanos",* en "Derechos Humanos 2", Centro de Estudios e Investigaciones en Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la U.N.R., Rosario, Editorial Juris.

BRUERA, MATILDE, GABARRA, MABEL(2007):*"Contextualización de las situaciones de aborto no punibles desde la perspectiva del Derecho. Rol desde el sector salud"*, en el libro "Derechos sexuales y reproductivos. Jornadas de capacitación de Equipos de Salud. Conferencias y Debates". Universidad Nacional de Rosario.

CARCOVA, CARLOS (2009): "*Notas acerca de la Teoría crítica del Derecho",* en "Desde otra mirada. Textos de Teoría Crítica del derecho", Christian Courtis Compilador, Eudeba, Buenos Aires.

CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (C.E.L.S.) (2011): *"Debates: Reconocimiento igualitario",* en "Derechos Humanos en Argentina. Informe 2011", Siglo XXI, Buenos Aires.

FERRAJOLI, LUIGI (*1995*): *"Derecho y razón. Teoría del garantismo penal",* Madrid, Editorial Trotta.

FERRAJOLI, LUIGI (1999): "Derechos y garantías. La ley del más débil", Editorial Trotta, Madrid.

FERRAJOLI, LUIGI (2000):"El garantismo y la filosofía del derecho*", Bogotá, Universidad del Externado, Colombia.*

FRIES, Lorena (2000): "*Los derechos humanos de las mujeres: aportes y desafíos",* en "Las fisuras del patriarcado. Reflexiones sobre Feminismo y Derecho", Gioconda Herrera, coordinadora, Flacso, Ecuador.

GARGARELLA, Roberto (2010):*"Políticas y Derechos"* en Seminario de Teoría Constitucional y Filosofía política, 16/8/2010. URL: http://seminariogargarella.blogspot.com.ar/2010/08/politica-y-derechos.html

GIL DOMINGUEZ, Andrés (2012): "La Corte Suprema de Justicia establece que el aborto voluntario no punible es constitucional y convencional". Publicado en Revista Jurídica La Ley el 21/3/2012. Consultado el 15/10/2012. URL: http://underconstitucional.blogspot.com.ar/2012/03/la-corte-suprema-de-justicia-establece.html?spref=tw

GRAZIOSI, Marina (2007): *"El Derecho nunca ha tratado de manera igualitaria a las mujeres",* en Diario Clarín, consultado el 17/12/2013 URL: http://edant.clarin.com/suplementos/zona/2007/09/30/z-03615.htm

LEVIN, Silvia (2013): *"Derechos humanos y justicia de género en Argentina: un nuevo criterio sobre aborto"* en "Debates en Filosofía y Ciencia Política. Compilación de trabajos de las XIII Jornadas Nacionales de Filosofía y Ciencia Política, Universidad Nacional de Mar del Plata.

MALLIMACI, Fortunato (2012): *"La Iglesia Católica no es una institución estatal"*. Artículo publicado en el diario Página 12, Buenos Aires el 24/08/2012, URL: http://www.pagina12.

com.ar/diario/elpais/subnotas/201767-60237-2012-08-24.html
MARI, Enrique (1993):*"Racionalidad e imaginario social en el discurso del "orden*", en "Papeles de Filosofía", Biblos, Buenos Aires.
OLSEN, Frances (2009):*"El sexo del derecho",* en "Desde otra mirada. Textos de Teoría Crítica del Derecho" (Christian Courtis Compilador), Buenos Aires, Eudeba.
PAUTASSI, Laura (2000):*"Igualdad de derechos y desigualdad de oportunidades: ciudadanía, derechos sociales y género en América Latina"* en "Las fisuras del patriarcado. Reflexiones sobre Feminismo y Derecho", Gioconda Herrera, coordinadora Flacso Ecuador.
PETRACCI, Mónica, PECHENY, Mario (2007): *"Argentina. Derechos Humanos y sexualidad",* Cedes, Buenos Aires.
RAMOS, Silvina; BERGALLO, Paola; ROMERO, Mariana (2009): *"El acceso al aborto permitido por la ley: un tema pendiente de la política de Derechos Humanos en la Argentina",* en "Derechos Humanos en Argentina, Informe 2009, Siglo XXI, Buenos Aires.
ZIBECCHI, C., GHERARDI, N. Y PAUTASSI, L. (2010): "Del reconocimiento a la vigencia: los derechos humanos de las mujeres en la Argentina", en C.E.L.S., Derechos Humanos en la Argentina Informe 2010, Siglo XXI, Buenos Aires.

Actividades Prácticas pedagógicas:

1. Se propone a los alumnos la lectura íntegra del Capítulo "Género, Derecho y Constitución. Una mirada al interior de las constituciones provinciales argentinas".
2. Se dividirá el curso en cinco grupos a fin de debatir los siguientes temas sobre la base de textos sugeridos y de consignas predeterminadas:
   a) **Tema:¿Cómo ha tratado el Derecho a las mujeres en relación a los varones?.**

   Se sugiere la lectura del reportaje a la Marina Graziosi publicado en el Diario Clarín URL:
   http://edant.clarin.com/suplementos/zona/2007/09/30/z-03615.htm

   "El sexo del Derecho" de Frances Olsen.

   b) **Tema: ¿Cuál es la relación entre Estado e Iglesia en la Argentina?. ¿Qué establece la Constitución Nacional al respecto?.**
   Se sugiere la lectura de los textos:
   "La Constitución Nacional establece un estado laico e igualdad de cultos" del constitucionalista Lucas Arrimada en "Ante la Ley",
   URL: http://www.antelaley.com/search/label/Estado_Laico

   "La Iglesia Católica no es una institución estatal". Artículo de Fortunato Mallimaci, publicado en el diario Página 12, Buenos Aires el 24/08/2012, URL:
   http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/201767-60237-2012-08-24.html

   c) El aborto no punible y el Fallo de la CSJN "F.A.L." Análisis de la sentencia y su aplicación práctica.

   Se sugiere la lectura de los textos:

   "La Corte Suprema de Justicia establece que el aborto voluntario no punible es constitucional y convencional". Del Dr. Andrés Gil Domínguez. Publicado en Revista Jurídica La Ley el 21/3/2012.

URL: http://underconstitucional.blogspot.com.ar/2012/03/la-corte-suprema-de-justi
html?spref=tw

"La fe y los derechos" del Dr. Oscar Blando, publicado en el *Diario La Capital, Columna de Opinión, Viernes, 19 de octubre de 2012.URL:* http://oscarblando.blogspot.com.ar/2012/10/la-fe-y-los-derechos-la-capital-viernes.html

d) **Educación y familia en el derecho: el caso de la educación sexual.**

Se sugiere el texto:

"Educación sexual: fanatismos e hipocresías"de Oscar Blando en URL: http://oscarblando.blogspot.com.ar/2005/03/educacion-sexual-fanatismos-e.html.

e) **Sexualidad y discriminación en la vida cotidiana.**

Se sugiere el texto:

"La casa se reserva el derecho de admisión", de Oscar Blando en URL: http://oscarblando.blogspot.com.ar/2014/01/la-casa-se-reserva-el-derecho-de.html.

4 — Enfoque de género y ciudadanía: logros y desafíos a la luz de la acción pública de las organizaciones sociales.

Elaborado por: Valeria Venticinque
Universidad Nacional de Rosario, Argentina

4.1 Introducción

Este trabajo plantea una descripción y análisis de las organizaciones sociales en Argentina en relación a su accionar para despatriarcalizar el concepto de ciudadanía, lo cual requiere volver a una concepción amplia que involucre no sólo el aspecto burocrático, sino su dimensión legal, su papel en el desarrollo económico y social, y su reubicación como referente simbólico. En este sentido, en el primer apartado desarrollamos los debates en torno al concepto de ciudadanía tradicional.

En el segundo apartado, describimos las acciones de dos organizaciones sociales que trabajan desde el enfoque de género en la ciudad de Rosario, Argentina, el Instituto de Género, Derecho y Desarrollo (INSGENAR) y el Instituto de Estudios Jurídico Socales de la Mujer (INDESO mujer) a la luz de la concepción de ciudadanía.

Por último, analizamos los logros alcanzados por estas organizacionesen relación al concepto de *ciudadanía transformativa*.

4.2 Debates en torno a la noción de ciudadanía desde un enfoque de género.

Invitamos a debatir la ciudadanía de modo que pueda contribuir a mutar el ordenamiento patriarcal vigente, favoreciendo la equidad de género.

¿Qué entendemos por ciudadanía? La respuesta inmediata nos conduce a la formulación clásica de Thomas Marshall, la ciudadanía es aquel status que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad, sus beneficiarios son iguales en cuanto a los derechos y obligaciones que implica. Aunque no existe un principio universal que determine cuáles son los derechos y obligaciones, las sociedades donde la ciudadanía es una institución en desarrollo crean la imagen de una ciudadanía ideal que sirve para calcular el éxito y es objeto de las aspiraciones de la mayoría.

Existen no pocas críticas con respecto a la teorización realizada por Marshall a mediados del S XX, en primer lugar como señala Luciano Andrenacci (2003), resulta importante no caer en el simplismo “marshallista” de asociar mecánicamente ciudadanía y derechos humanos, haciendo de la primera una pirámide acumulativa de fueros concedidos de una vez y para siempre. Cada expansión de la capacidad política y cada neutralización de las desigualdades socioeconómicas en las sociedades modernas es fruto de un conflicto que la coagulación jurídica no cierra del todo.José Nun (1997), por su parte, señala cierta perturbación al aplicar deliberadamente

las categorías tradicionales que definen la ciudadanía política y la ciudadanía social, ya que resulta difícil, referirse en los mismos términos al 20% más pobre de la sociedad, al 50% de sectores medios o a las categorías más altas de la escala de ingresos. Asimismo sostiene que la fragmentación y/o ausencia de ciudadanía social afecta a las características mismas de la ciudadanía política carcomiendo sus bases.

En relación a esta conceptualización, también Carole Pateman (1988), desde la teoría feminista, problematiza desde su perspectiva, la crítica a la idea liberal .ºrtodoxa"de ciudadanía que esta autora aporta y que proviene de un enfoque de género, poniendo el acento en el antagonismo varón/mujer que la noción solapa. La ciudadanía es, de acuerdo a esta autora, una categoría patriarcal: quien es "ciudadano", que es lo que hace un ciudadano y cuál es el terreno dentro del cual actúa son hechos construidos a partir de la imagen del varón.

Si bien las mujeres ya son consideradas ciudadanas en las democracias liberales, la ciudadanía formal ha sido ganada dentro de una estructura de poder patriarcal donde las tareas y las cualidades de las mujeres todavía están devaluadas, exigir igualdad es aceptar la concepción patriarcal de ciudadanía, la cual implica que las mujeres deben parecerse a los varones, mientras que insistir en que a los atributos, las capacidades y actividades distintivos de las mujeres se les dé expresión y sean valorados como forjadores de la ciudadanía es pedir lo imposible, puesto que tal diferencia es precisamente lo que la ciudadanía patriarcal excluye.

Pateman aporta cuantiosas ideas interesantes acerca del sesgo patriarcal de los teóricos del contrato social, y de la forma en que el individuo liberal ha sido construido según la imagen masculina. Así mismo Chantal Mouffe (2001), feminista y post-marxista, adherirá también a los críticos de la categoría moderna de individuo, ya que considera que ha sido elaborada de manera que postula un "público" universalista, homogéneo, relegando toda particularidad y diferencia a lo "privado", reconociendo que esto trae consecuencias sumamente negativas para las mujeres.

Mouffe (2003) cree que la diferencia sexual no es una distinción pertinente; no adhiere a la neutralización de las relaciones entre ambos, su tesis es que, en el dominio de lo político y por lo que toca a la ciudadanía, la diferencia sexual no debe ser una distinción pertinente. (Mouffe, 2003:11).

El liberalismo, en su forma más ortodoxa, ha contribuido a la formulación de la ciudadanía universal, con base en la afirmación de que todos los individuos nacen libres e iguales; pero también ha reducido la ciudadanía a un status meramente legal. La manera en que esos Derechos Humanos sean ejercidos es irrelevante, mientras que las personas que los asuman no quebranten la ley ni interfieran con los derechos del resto. Nociones como las de responsabilidad pública, actividad cívica y participación política en una comunidad de iguales son extrañas para la mayoría de los pensadores liberales tradicionales.

En el mismo sentido, el ámbito público de la ciudadanía moderna fue construido de una manera universal y racionalista que impidió el reconocimiento de la división y el antagonismo, relegando a lo privado toda particularidad y diferencia. La distinción público/privado, central como lo ha sido para la afirmación de la libertad individual, actuó por consiguiente como un poderoso principio de exclusión, así "los problemas de las mujeres" históricamente fueron relegados a la privacidad.

Consecuentemente nos vemos ante la inevitable asunción de la falsa universalización de la idea de ciudadanía, que dejó en los márgenes a muchos y muchas, de esta manera ese discurso constituído a partir de las experiencias de los varones, y de un sector de estos, escapando de las "particularidades" del denominado ámbito privado, se impone por sobre los acontecimientos del resto.

Esto último implicaría la dificultad de poder aplicar los derechos políticos ante la inconcreción de los Derechos sociales, es por esto que vemos la necesidad de transformar el orden vigente pensando en la construcción de un concepto de ciudadanía que comprenda la exclusión,

particularmente de las mujeres, y busque la manera de transformarla mediante mecanismos efectivos.

Así la falsa homogenización que trae consigo la idea de ciudadano, solapa, o mejor pretende, las exclusiones inherentes a nuestro sistema democrático, débil, muchos más liberal que democrático, y con fuertes tendencias anti-populares. De esta manera entendemos que la universalidad con la que se pretendió vestir la ciudadanía, implica, en cierta forma, la perpetuación de inequidad.La situación desventajosa de las mujeres en relación a los varones lleva a los críticos del concepto liberal de ciudadanía a declararlo particularista, esta concepción lejos de universalizar muestra, una vez más como el sistema patriarcal impone su cosmovisión del mundo, que claro esta, responde a los mandatos masculinos.

De esta manera, como señala Nancy Fraser, la justicia necesita que los seres humanos tengan la posición, el estatus para participar como pares en cualquier arena importante de la vida social; esto es, en la vida familiar, en el mercado del trabajo, en la sociedad civil, y sí, claro, en la política y en la esfera pública política.(Frase, 1992: 70)Las tensiones entre las tres dimensiones de ciudadanía generan conflictos, que aún resultan indisolubles, las mujeres por su parte tardaron décadas en obtener la ciudadanía política y civil; hecho que genera infinitas paradojas a la hora de pensar la concepción de ciudadanía.

Para re pensar la ciudadanía como constructo teórico, siguiendo a Fraser, las soluciones pueden darse mediante políticas de tipo afirmativo o transformativo, las denominadas de redistribución se dan en el marco de las que denominadas democracias liberales teniendo por función solucionar las inequidades del contenido de los acuerdos sociales, en cambio las políticas transformativas están dirigidas a corregir esos resultados, pero restructurando el marco general que los ocasiona. (Fraser, 1997: 30).

Consideramos así, que la ciudadanía es un constructo teórico en tensión, donde serlo, se encuentra en continua constitución, y juega conjugando los verbos tener y ejercer, donde la dimensión de género, muy frecuentemente esta ausente. Así garantizar la ciudanía de las mujeres representa un obstáculo bastante difícil de sortear, sino se piensa en términos transformativos, en una *ciudadanía transformativa*, pensando que el carácter bivalente del género es, sin embargo, la fuente de un dilema, en la medida en que las mujeres sufren por lo menos dos tipos de injusticias, las simbólicas y las materiales, analíticamente distintos, requieren necesariamente de dos tipos de solución analíticamente distintas, aunque no excluyentes: redistribución y reconocimiento. (Fraser, 1997).

4.3 Las características y el accionar público de las organizaciones sociales, contribuciones a la construcción de la agenda pública.

La propuesta de este apartado es describir y analizar la acción de las organizaciones sociales en la construcción de una concepción de ciudadanía transformativa, creyendo estar ante la necesidad de revalorizar los actores sociales en tanto promotores de los derechos humanos de las mujeres, implicando reformulaciones en la noción de ciudadanía.

En este sentido, coincidiendo con Chantal Mouffe (2001), cada neutralización de las desigualdades en las sociedades modernas es fruto a concesión o ampliación de un derecho que genera un conflicto que se traslada al campo de su efectiva aplicación; existen divergencias en relación a la acción pública de la sociedad civil en defensa de la equidad de género, sin embargo las múltiples voces reclamistas provienen de distintos actores sociales, solicitando, coincidentemente, mayor intervención en el seguimiento, monitoreo y control en el cumplimiento de los derechos humanosde las mujeres.

Es a partir de la tensión que los distintos actores sociales participan del ámbito público como una tercera dimensión capaz de superar la “cuestionable” visión dicotómica que enfrenta de manera absoluta lo público-estatal con lo privado, indudablemente, está vinculada a la necesidad

de asignar una proyección diferente a las relaciones entre las instituciones del estado y la acción pública de los actores sociales. Así lo público viene a constituir un ámbito específico distinto a la esfera estatal: es el lugar de la deliberación colectiva de los ciudadanos y la instancia donde la preocupación por el orden social puede actualizar lo político en la política.

En la construcción de este apartado retomamos conceptualización de Nancy Fraser (1997), quien plantea un ideal que probablemente no deberíamos dejar de anhelar para el logro de una democracia real, señalando que los cambios pueden darse mediante políticas de tipo afirmativo o transformativo, las denominadas de redistribución o afirmativas se dan en el marco de las democracias liberales teniendo por función solucionar las inequidades del contenido de los acuerdos sociales; en cambio las políticas transformativas están dirigidas a corregir esos resultados, pero restructurando el marco general que las ocasiona.

Así, siguiendo esta línea teórica, tomaremos dos organizaciones sociales (en adelante OS) que trabajan "para la promoción y concreción de los derechos humanos de las mujeres" en la ciudad de Rosario, INSGENAR e INDESO, abocadas desde sus inicios a trabajar desde un enfoque de género en el control y cumplimiento de los mismos.

Las dos organizaciones elegidas para el análisis, INSGENAR e INDESO, nacen entre los años ochenta y noventa, y ambas, entendemos que pueden ser caracterizadas como Organizaciones de Promoción de Derechos, (siguiendo la conceptualización elaborada por el Instituto Gino Germani en el año 2003) ya que surgen y se desarrollan al compás de la lucha por los Derechos Humanos. Sin embargo, mientras la primera se considera una OS que lucha por los derechos humanos de las mujeres, la segunda se autodenomina feminista, cuyas tareas se focalizan en la generación de una sociedad más justa, equitativa, solidaria y democrática, sin discriminaciones.

De esta manera lo precisaba una colaboradora de la organización INDESO mujer: (en relación a autodenominarse feminista)

"...si tiene que ver con los derechos fundamentales , pero de las mujeres, poner la mujer en un lugar, digamos que no es el que históricamente se le ha asignado más allá de la equidad de genero que es parte también, osea lo de género también es un término cuestionado porque vino a tapar un poco esto lo que era la lucha de las mujeres por los derechos de las mujeres...".

INDESO mujer, se autocaracteriza como una asociación civil sin fines de lucro con personería jurídica N^{o}489/87, fundada en la ciudad de Rosario en el año 1984, con el objetivo de trabajar por la eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer y el reconocimiento de sus derechos. La organización funciona como un espacio de participación, intervención, formación, reflexión, capacitación y comunicación que aporta, desde una perspectiva de género, a la modificación de las relaciones de subordinación existentes en nuestra sociedad. Al trabajo diario, esta organización trata de sumarle la articulación con otras organizaciones sociales y personas a partir de acuerdos básicos, redefiniendo los conceptos de democracia, justicia e igualdad desde una perspectiva de género. Entre las acciones destacables y la participación política de INDESO se encuentran: el apoyo a la elaboración e implementación de políticas públicas con perspectiva de género; impulsar e instrumentar, junto a otras organizaciones, mecanismos de consulta y de participación popular local, provincial y nacional participar del movimiento de mujeres local y nacional, articulando acciones con otras organizaciones de mujeres; impulsar iniciativas que tiendan a un ejercicio pleno de la ciudadanía por parte de las mujeres, el respeto por los derechos humanos y la vigencia efectiva de la igualdad entre varones y mujeres.

La organización ofrece un espacio de formación y capacitación en género, derechos de las mujeres, prevención y tratamiento de la violencia, derechos sexuales y reproductivos, participación ciudadana, desarrollo del poder local, participación y liderazgos. Particularmente, este espacio, está dedicado a mujeres trabajadoras, docentes de EGB y Polimodal, funcionarios de gobierno, OS, dirigentes sociales y políticas, consejeras del presupuesto participativo (existe un convenio con Municipalidad de Rosario) y beneficiarias de planes sociales (existe un convenio

con la Municipalidad, otro con la Universidad Nacional de Rosario y otro con el Gobierno de la Provincia de Santa Fe).

Sin embargo no es sencillo establecer y entender en que consiste "trabajar desde la perspectiva de género" y "organizarse desde el feminismo". En primer lugar, la perspectiva de género implica reconocer que una cosa es la diferencia sexual y otra cosa son las atribuciones, ideas, representaciones y prescripciones sociales que se construyen tomando como referencia a esa diferencia sexual, como señala Marta Lamas, las sociedades se estructuran y construyen su cultura en torno a la diferencia sexual, esta diferencia anatómica se interpreta como una diferencia sustantiva en relación a los seres humanos; esto justifica el trato desigual entre personas biológicamente diferentes, como los varones y las mujeres.

En segundo lugar, en relación al feminismo, elegimos a Nuria Varela, quien afirma, "El feminismo es un impertinente (. . .) ¿Por qué? Porque el feminismo cuestiona el orden establecido y la moral y la costumbre y la cultura y, sobre todo, el poder. El feminismo todo lo que toca, lo politiza. No hay nada más políticamente incorrecto que el feminismo porque pone en evidencia los ejercicios ilegítimos de poder de la derecha y de la izquierda; de conservadores y progresistas; en el ámbito público y en el privado; de los individuos y de los colectivos" (Varela, 2013). Así el feminismo, animándome a sintetizarlo y reducirlo, se propone comprender las relaciones sociales entre los sexos, e identificar el desigual juego de vínculos entre mujeres y varones.

Siguiendo con nuestra descripción, a lo largo de estas décadas, las O.S fueron incorporando colaboradoras en las distintas áreas; las vías de comunicación parecen fluidas, y además, con una moderada horizontalidad a la hora de discutir y tomar decisiones.

INGESNAR, tiene como misión fomentar democracias reales basadas en la plena participación ciudadana de varones y mujeres, desde este espacio, se procura promover el cambio de actitudes, procedimientos y prácticas culturales, tanto de actores colectivos como individuales, con la finalidad de respetar los derechos humanos. Así, piensa en el concepto de género como una categoría analítica imprescindible para comprender la desigualdad en campos que habitualmente se consideraron neutrales. Por ello, pretende la transversalización de la perspectiva de género en todos los ámbitos; particularmente, busca influenciar en la legislación y en el ámbito sanitario para promover la democratización de las relaciones sociales.

Esta organización es un actor que trabaja por el empoderamiento de las mujeres y los varones para el ejercicio de la ciudadanía, pero, en especial, para las primeras, sosteniendo la presencia pública movilizada y articulada de los distintos actores de la sociedad civil, demandando por la ampliación de derechos, promoviendo el debate y el diálogo constructivo con poder de decisión en diferentes instancias gubernamentales, para profundizar los avances, sostener los logros e impedir retrocesos en los derechos humanos. INSGENAR se inscribe en las denominadas Organizaciones de apoyo (AA.VV, 2003), siendo aquellas creadas por un grupo de personas con el objetivo de ayudar a otros, entidades de prestación de servicios sociales, organizaciones de defensa de derechos y centros académicos. De acuerdo a nuestra clasificación INSGENAR es también una Organización de promoción de derechos; son organizaciones cuya finalidad primordial es la defensa y extensión de derechos y valores universales o de categorías sociales particulares. En este plano general, aunque pueden existir organizaciones que asumen todos o varios de estos fines, entendemos que alguno de ellos prevalece en la configuración de la identidad de esta organización, y a partir de allí la clasificamos.(op. Cit, 2003)

Con relación a su trabajo cotidiano, INDESO se desarrolló simultáneamente, en distintos roles o funciones, como organización que participa de la implementación y control de distintas políticas y prácticas públicas; desde sus orígenes, ya en la primera década de los años ochenta, contó con presencia en el espacio público y generó un puente con la sociedad política. Sin embargo, buscó de sostener su vinculo con otras OS. En el mismo sentido, posee un centro de documentación y biblioteca especializado en temática de mujeres.

En sus orígenes, la organización se dedicó particularmente a la atención jurídica y psicológica especializada en la perspectiva de género; además de contar con un servicio especializado en violencia (Sevim) para la asistencia y asesoramiento psicológico y jurídico.

Asimismo se observa una participación proactiva de INDESO en el Consejo Asesor del Área Mujer de la Secretaría de Promoción Social de la Municipalidad de Rosario; de nuestro encuentro con la Coordinadora del Plan de Igualdad de Oportunidades (PIO), dependiente de la mencionada área, se observa una importante participación de las OS en general en las temáticas de género. De hecho, el Consejo Asesor del PIO está integrado por distintos actores sociales rosarinos que acercan sus preocupaciones sobre la tematica; el inconveniente, afirma la Coordinadora del Plan, que supera las capacidades de la secretaría y de las OS, es el presupuesto.

Así, la Coordinadora de la política municipal sintetiza estableciendo: "a los contadores se les dificulta comprender la perspectiva de género, lo patriarcal nos atraviesa".

A la hora de hablar de recursos, INDESO se encuentra financiada por Trocaire, que es una organización Irlandesa de origen católico que trabaja en los países en desarrollo y los denominados sudesarrollados para mejorar la calidad de vida de su ciudadanía. En el mismo sentido, Development and Peace es el organismo oficial de solidaridad internacional de la Iglesia católica canadiense y miembro de Caritas internacional. GIZ, que es una empresa de servicios holandesa que otorga subsidios en el marco de un programa de responsabilidad social empresaria, persigue como objetivos la. Diakonia es otra financiadora; se trata; CCFD Tierra Solidaria es otra organización que también colabora sosteniendo INDESO Mujer, está compuesta por movimientos y servicios de la Iglesia. Posee una estructura permanente de ciento setenta empleados, en París y en cada región. Para llevar aPara llevar a cabo esta misión, el CCFD actúa de dos maneras: apoyando las iniciativas de Otra entidad que colabora con la organización es Brot für die Welt, programa diseñado por la Iglesia Protestante Alemana, que trabaja particularmente por lograr mejores niveles de equidad en las poblaciones más pobres. UNIFEM: la ONU trabaja hace décadas desde este espacio para lograr mejores niveles de equidad entre hombres y mujeres. Por último, también colabora con INDESO el movimiento ecuménico Womenx27;s World Day of Prayer, que surge en el siglo XIX en Estados Unidos y Canadá, donde se dedica a sostener la labor de las mujeres dedicadas al movimiento.

El acceso a fondos es un tema muy sensible para las OS, y sus cambiantes circunstancias parecen traer importantes dificultades; las organizaciones más grandes tienden a capturar y monopolizar el financiamiento que viene desde afuera, y el resto de las organizaciones tienen pocas posibilidades de acceder a fuentes de financiamientos duraderos. Esta situación generó un alto nivel de competencia por la captación de los escasos recursos, al punto de que algunos integrantes reclaman la creación de sistemas de evaluación y control desde las propias OS y el establecimiento de códigos de ética para desarrollar la búsqueda de recursos. En este mismo sentido, las cambiantes modas de financiamiento de los organismos internacionales obligan a los distintos actores a poseer un importante margen de flexibilidad; esto deja a las organizaciones muy vulnerables a la construcción externa, y ello actúa en detrimento de proyectos no elegibles y afecta el poder de sostener temporalmente muchas iniciativas y de mantener las motivaciones institucionales que las vieron nacer (Filmus, 1997).

Entre las principales preocupaciones de esta organización encontramos, en primer lugar los derechos sexuales, para INDESO Mujer la sexualidad es una parte integral de la personalidad de todo ser humano; el desarrollo pleno depende de la satisfacción de necesidades humanas básicas tales como el deseo de contacto, intimidad, expresión emocional, placer, cariño y amor. La sexualidad se construye mediante la interacción entre el individuo y las estructuras sociales, y el desarrollo pleno de la sexualidad es esencial para el bienestar individual, interpersonal y social. Así, sostienen que los derechos sexuales son derechos humanos universales basados en la libertad inherente, la dignidad y la igualdad de todos los seres humanos. La salud sexual es un derecho

fundamental, y por lo tanto, debe ser un derecho humano básico; en consecuencia, la salud sexual es el resultado de un ambiente que reconoce, respeta y ejerce estos derechos sexuales. La premisa guía del accionar de INDESO sostiene que los derechos sexuales y reproductivos son universales, pero asumen diversos significados según los contextos sociales y culturales.

En segundo lugar las violencias hacia las mujeres, cuando INDESO se refiere a "Violencia contra la mujer", lo hace en relación a cualquier acción o conducta que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer tanto en el ámbito público como en el privado (Convención de Belén do Pará, 1994).

La violencia hacia la mujer es una forma de ejercicio del poder, mediante el empleo de la fuerza física, económica, sexual; muchas veces la violencia es usada para castigar y hacerse obedecer, para imponer el poder de quien manda, y establece un modelo de conducta donde reina el temor; las consecuencias de la violencia contra la mujer abarcan todos los aspectos de su vida.

La organización también viene trabajando en los últimos tiempos en el Presupuesto Sensible al género. Un presupuesto es la planificación de los ingresos y gastos dentro de las familias, las empresas y las organizaciones; el presupuesto público es el que elaboran los Estados. Todo gasto público afecta de forma diferente a varones y mujeres, pero, al realizar un presupuesto, muchas veces se ignoran las inequidades, por eso afirma INDESO que hay presupuestos ciegos al género. Entonces, un presupuesto sensible al género es aquel que reconoce las inequidades y destina fondos para abordarlas.

El Instituto de Género, Derecho y Desarrollo o más conocido como INSGENAR, por su parte, realiza, desde el año 1997, acciones para impulsar a Rosario, Ciudad de Derechos Humanos, conjuntamente con PDHRE (Movimiento de los Pueblos para la Educación en Derechos Humanos), en el marco del Plan de Acción Internacional del Decenio de las Naciones Unidas para la Educación en los Derechos Humanos. Esta propuesta se basó en la articulación entre instituciones de la comunidad, interesadas todas en promover el respeto a los derechos humanos, la equidad y la paz. La misión de INGESNAR es fomentar democracias reales basadas en la plena participación ciudadana de hombres y mujeres. Desde esta organización se procura promover el cambio de actitudes, procedimientos y prácticas culturales, tanto de instituciones como de personas, para que los Derechos Humanos se encarnen en la vida cotidiana de las personas sin discriminación por sexo, edad, origen étnico, condición social o cualquier otra causa. Desde INSGENAR se trabaja en la educación en Derechos Humanos con un enfoque género-sensitivo. Se piensa que el conocimiento de nuestros propios Derechos Humanos es el primer paso para cerrar la brecha que existe entre los Derechos consagrados en los tratados internacionales y la posibilidad de disfrutarlos tanto en lo público como en lo privado.

Esta organización se articula con el CLADEM (Comité latinoamericano y del Caribe para la defensa de los Derechos de la mujer); y con el PDHRE, que es el movimiento de los Pueblos para la Educación en los Derechos Humanos. Es miembro asesor consultivo del Programa de Procreación Responsable del Ministerio de Salud y Medio Ambiente de la provincia de Santa Fe y miembro del Consejo Asesor de la comisión de Derechos Humanos del Consejo Deliberante de la Ciudad de Rosario y del consejo asesor del Área de la Mujer de la Secretaría de Promoción Social de la Municipalidad de Rosario.

El INSGENAR trabaja en relación a distintas líneas de acción: investigación y sistematización; edición y difusión de materiales y elementos de capacitación; organización de actividades de capacitación en los derechos humanos y los derechos de la mujer; participación en actividades de monitoreo del cumplimiento de los compromisos asumidos por los gobiernos local, provincial y nacional con relación a los derechos de las mujeres y las niñas; asesoramiento, diseño, evaluación y monitoreo de políticas e iniciativas legales. La organización trabaja brindando, igualmente, servicios y recursos: capacitación en talleres, charlas, encuentros y seminarios; además de materiales didácticos sobre derechos humanos. Este actor, tiene un importante centro

de documentación instituto que incluye obras sobre la situación de la mujer (estadísticas, investigaciones, contactos) y de los derechos humanos (convenciones, tratados, y materiales sobre teoría y práctica de derechos humanos). Los materiales están disponibles en inglés y castellano, y tratan distintas temáticas entre las que podemos incluir: ambiente, paz y conflictos armados, ciudadanía, desarrollo, educación, derechos humanos, medios de comunicación, género, infancia y adolescencia, pobreza, movimiento de mujeres, políticas estatales, historia, planificación y metodología, teoría feminista, reproducción, derechos reproductivos, salud reproductiva, derechos sexuales, orientaciones sexuales, trabajo, violencia, tercera edad, religión, ni exclusiones de ningún tipo, que trabaja, asimismo, por el respeto de los derechos humanos, particularmente.

Asimismo, CLADEM e INSGENAR, con distintas presentaciones ante la justicia, se proponen mostrar que las agresiones cometidas contra la integridad sexual de las personas víctimas del terrorismo de Estado producido en nuestro país entre 1975 y 1983, constituyen delitos de lesa humanidad, lo cuales deben ser investigados, juzgados y sancionados como tales.

Sus principales ejes de trabajo se estructuran en torno a las violencias en todas sus formas hacia las mujeres, en este sentido, desde la organización se piensa a la violencia de género como una de las violaciones a los Derechos humanos y a las libertades fundamentales que más afecta a mujeres y niños.Casi en paralelo, se publica el manual para erradicar la violencia contra las mujeres, Formación de defensores de derechos humanos, que fue editado por el Instituto de Género, Derecho y Desarrollo, y producido especialmente para el Encuentro de Formación de Defensoras de Derechos Humanos entre Mujeres de Pueblos Originarios; en él se analiza detalladamente la Ley N°26485 de la República Argentina, Ley de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en todos los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales.

Gracias a las intervenciones del Instituto de Legisladores provinciales e integrantes de otras organizaciones de mujeres, se logró investigar la explotación de la prostitución ajena en algunos locales nocturnos de la ciudad, tales como la "Rosa", y el "Palacio Berlusconi"; esta causa estuvo a cargo del fiscal Valdés Tietjen.De acuerdo a la Ley N 26.364, entendemos por "trata de persona", la captación, el transporte y/o el traslado, ya sea dentro del país, desde o hacia el exterior, la acogida o la recepción de personas mayores de dieciocho años de edad, con fines de explotación, cuando mediare engaño, fraude, violencia, amenaza o cualquier medio de intimidación o coerción, abuso de autoridad o de una situación de vulnerabilidad, concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre la víctima, aun cuando existiere asentimiento de ésta.

A los fines de establecer un diagnóstico sobre la problemática de la salud sexual y las condiciones para su atención, la OS INSGENAR ha elaborado distintos informes, abordando la atención en los efectores de salud públicos, el trato del personal de hospitales y otros espacios de atención en salud reproductiva.

El financiamiento del Instituto es mayoritariamente externo, mediante proyectos financiados, este dato es importante a la hora de analizar la capacidad de influencia del actor en relación a los agentes estatales. Como señala Adriana Rofman, el financiamiento de las actividades y los servicios que presta la organización constituye el punto más crítico en la gestión de las instituciones, y esta cuestión está en estrecha relación con la capacidad institucional de la organización, incidiendo en la autonomía para decidir el curso de acción y la sostenibilidad de la organización y sus actividades. Queda claro que el valor y el impacto institucional de fondos externos es una cuestión que merece un análisis mucho más exhaustivo, aunque es preciso comprender que las interacciones entre los actores gubernamentales y las organizaciones están influenciadas y limitadas por aquéllos (Rofman, 2002).

Por esto, y en consonancia con lo sostenido por Cristina Viano, podemos afirmar que INDESO, como varias OS locales inscriptas en el Movimiento Feminista, creció y se desarrolló,

buscando cierta articulación lenta y dificultosa desde espacios políticos, sindicales, vinculados a las incipientes OS (Viano, 2011).

La colaboradora de la OS INDESO, señalaba: “Nosotras en el año ochenta y siete ayudamos a fundar un centro de mujeres en Empalme Graneros que se llama centro de mujeres Juana Azurduy”.

En relación a las actividades de INSGENAR e INDESO al observar sus misiones, advertimos que ambas trabajan arduamente en la promoción y respeto de lo las en el caso de la segunda, dando mucho más espacio a la acción por los derechos de las mujeres en los ámbitos barriales.

Las dos organizaciones realizan distintas actividades de “intermediación”, traducidas en expresiones de asistencia técnica a otras organizaciones y a los agentes gubernamentales, como así también brindan asistencia directa a otras OS y las distintas instancias gubernamentales. Estas tareas son parte de las actividades habituales de INSGENAR e INDESO desde sus orígenes, significando instancias posibilitadoras de trasmisión de conocimiento y las experiencias acumuladas, no siendo meras distribuidoras de saberes, sino utilizando estos espacios para problematizar situaciones concretas.

Así, estos actores comparten una inquietud, la materialización de los derechos de las mujeres, esto supone propiciar el desarrollo social brindando herramientas para abrir canales de comunicación en la sociedad civil y de este modo establecer nuevos vínculos con la sociedad política. Las dos organizaciones aquí analizadas son arquitectas de una nueva forma de construir la ciudadanía, en tanto dimensión que se encuentra en conflicto con las relaciones de poder que siguen siendo pensadas desde una misma óptica, la masculina.De esta manera pensar en la transformación del concepto ciudadanía en relación a las OS, nos conduce en el tiempo, y encontramos una bisagra, los sucesos de diciembre del año 2001.Porque entendemos que las inequidades culturales, como son las establecidas entre varones y mujeres, se profundizan en tiempos de mayor inequidad económica.

De nuestra investigación resulta que INDESO e INSGENAR vieron afectado su accionar algunos años antes del 2001, es decir, ambas organizaciones reformulan sus objetivos y asumen nuevas tareas que van más allá del apoyo a los derechos de las mujeres. La primerase ve involucrada en el trabajo de algunas OS de base territorial que tenían como misión la asistencia directa de las necesidades básicas; INSGENAR, por su parte, comenzaba a comprender que las organizaciones eran participantes activas en las políticas públicas, de esta manera se involucraba como generadora y participante de proyectos que implicaban a la sociedad civil en el diseño, implementación o control, y así comienza a formar parte de la co-gestión de los riesgos sociales que se multiplicaban a fines del siglo XX en la Argentina.

Tanto la ampliación y diversificación de la agenda de cuestiones, como el desarrollo de configuraciones sociales asociadas con nuevas problemáticas tendieron a poner en cuestión las formas tradicionales de intervención desde el sector público, reclamando innovaciones en las modalidades de desarrollo de las políticas públicas, particularmente, en lo referido a mecanismos de interacción política y de gestión, que las instancias de gestión subnacional no siempre estuvieron en condiciones de instrumentar.

Es así que debemos reveer los análisis, en términos de las relaciones entre los gobiernos y la sociedad civil, a la luz de un rol más activo en el proceso de implementación de las políticas y que ha logrado reconvertir la oferta provincial y nacional en una propuesta más acorde con las necesidades locales. Es de destacar, también, la importancia creciente que han asumido los diseños participativos de las políticas sociales, orientación que ha llevado a incorporar a actores no estatales en la implementación de las políticas (Rofman y Villar, 2006).

Asi, tanto INDESO como INSGENAR trabajan para modificar las injusticias que se encuentran arraigadas en la estructura cultural-valorativa societal, como señala Fraser (1997), esto sólo se corrige mediante el reconocimiento, primer paso para una nueva forma de pensar la ciudadanía

como transformación, segundo paso; el tercer paso, señala esta misma autora, es la dimensión política, donde no siempre es el Estado el más indicado para enfrentar las problemáticas de injusticia. En este sentido en .Escalas de Justicia ", la autora sostiene una concepción de justicia, en el marco de una democracia radical, que exige la paridad participativa de los actores en los acuerdos sociales. Esta participación equitativa en entendida en dos sentidos, por un lado como principio sustantivo de justicia atra vez del cual pueden evaluarse los acuerdos sociales, por el otro como una noción procesal que permite evaluar la legitimidad de la norma, en este marco creemos de vital importancia el crecimento y fortalecimiento de la sociedad civil como pilar participativo.

4.4 Logros y desafíos en el seguimiento y control de los derechos humanos de las mujeres.

Bajo la nueva era de los gobiernos democráticos de principios del siglo XXI, se produjo una creciente apertura hacia la participación social, así se advierte un mayor protagonismo de la sociedad civil, que intenta influenciar sobre las tradicionales lógicas de pensar la gestión publica y las distintas formas de revertir las inequidades existentes.

Resulta así, que la creciente incidencia política que adoptan las OS es un fenómeno nuevo y también una manera de hacerse presente para actores ya conocidos. Aquí, entonces, cabe señalar la redefinición del rol de las organizaciones, en tanto agentes informales de rendición de cuentas y portadoras de nuevas formas de pensar las relaciones poder.

En este tercer apartado nos propusimos, establecer cuáles fueron los logros de las OS en relación a la concreción de una *ciudadanía transformativa*, en función de las influencias generadas por INSGENAR e INDESO hacia las instituciones estatales para la generación de una agenda pública con enfoque de género.

En el mismo sentido analizaremos los desafíos, “las cuentas pendientes”, que las organizaciones sociales tienen en relación a despatriarcalizar el concepto de ciudadanía, y en este sentido, favorecer la concreción de los derechos humanos de las mujeres.

Entre los logros más significativos se encuentra la oportunidad de las dos organizaciones de participar del CoNDeRS, (es un consorcio social que nace el Programa de salud sexual y procreación responsable) que tiene como objetivo monitorear las políticas públicas en salud sexual y salud reproductiva en la Argentina. (c) Promoción del acceso gratuito a métodos anticonceptivos hormonales (orales combinados, orales para lactancia e inyectables), dispositivos intrauterinos (DIU) y preservativos, y éste implica construcción y aplicación colectiva de herramientas y mecanismos para vigilar la atención en salud sexual y reproductiva con un enfoque integral y preventivo.En este sentido, monitorea el cumplimiento de la normativa vigente en la temática que le compete, desde el año 2003 a la fecha, en distintos puntos del país, INSGENAR e INDESO son las representantes de la provincia de Santa Fe.

La participación social, popular, comunitaria, ciudadana son distintas formas de nominar un proceso según el cual determinados actores de la sociedad civil se movilizan, se “activan”, irrumpen en el escenario público e intentan influir sobre las reglas y procesos que enmarcan sus condiciones de existencia y reproducción, este es uno de los mayores logros de ambas organizaciones en la pretensión de modificar las valoraciones culturales, que privilegian a los varones, a cierto grupo, en detrimento de las mujeres.(Fraser, 1996: 11)

En lo particular INDESO participó desde sus orígenes en las acciones que implicaran incidencia en la legislación nacional en materia de derechos humanos; así fue en la reforma de la Constitución Nacional (1994). Asimismo colaboró en la reglamentación de la Ley de Violencia Familiar Provincial y de ordenanzas Municipales de Registro de deudores alimentarios, anticoncepción de emergencia, el Plan Municipal de Igualdad de Oportunidades, protección de la Infancia frente al abuso sexual. En el mismo sentido, participó en la consulta popular FRENAPO

(Frente nacional contra la pobreza), en la Consulta Popular sobre el Alca, la Deuda, la Militarización y la Pobreza; y en una cantidad importante de acciones de denuncia, movilizaciones, petitorios, marchas, campañas locales y nacionales; en fin, acciones colectivas llevadas adelante a los fines lograr mejores condiciones de vida para los sectores más golpeados por la sin justicias económicas. También contó con un espacio de capacitación en prevención y tratamiento de la violencia, salud, derechos humanos de las mujeres, ciudadanía, participación, derechos sexuales y reproductivos y derechos de las mujeres a través de cursos y seminarios; asimismo, estaba dedicada a la formación de Consejeras Legales.

La organización desde 1987 hasta el 2010, desde el Centro de Mujeres Juana Azurduy, del Barrio Empalme Graneros de la ciudad de Rosario, promovió un espacio de participación, intervención, formación, reflexión, capacitación y comunicación. Este centro fue creado entre INDESO Mujer y vecinas del barrio, y en el mismo se trabajó desde una perspectiva de género, con la intención de mejorar las condiciones de vida de las mujeres. INDESO participó desde sus orígenes en las acciones que implicaran incidencia en la legislación nacional en materia de derechos humanos; así fue en la reforma de la Constitución Nacional (1994). Asimismo colaboró en la reglamentación de la Ley de Violencia Familiar Provincial y de ordenanzas Municipales de Registro de deudores alimentarios, anticoncepción de emergencia, el Plan Municipal de Igualdad de Oportunidades.

Entre los logros generados por el INSGENAR se encuentra la creación del Observatorio de Salud, Género y Derechos Humano, espacio que nace de la detección de casos de violencia institucional en los efectores públicos, así comienzan a investigar al respecto, como primer resultado se publica x27;Con todo al Aire x27;(2003), que denuncia los malos tratos a los que se enfrentan muchas mujeres a la hora de recurrir a estos servicios. Se pudo constituir una cátedra con una materia electiva en la Facultad de Medicina, Medicina y Sociedad., donde participan algunas de las integrantes de la organización. Se lanzó un 0800 para información en relación a los derechos sexuales y reproductivos.

Además este actor participa en distintas políticas públicas con perspectiva de género, trabajando en función de colocar ciertas problemáticas invisibilizadas en la agenda pública. La idea de participar atraviesa el espíritu y el trabajo de esta organización, donde se entiende que debe pensarse en plural, profundizando lo colectivo y el involucramiento desde la consulta para la toma de decisiones. La organización posee y participa de distintos proyectos: Rosario, Ciudad de Derechos Humanos; Mujeres Indígenas y Acceso a la Justicia.Así mismo crea el premio “Buenas Prácticas Cecilia Grierson” para promocionar las experiencias positivas en el trato que las mujeres reciben en los servicios de Salud Sexual y Reproductiva. Con este premio, INSGENAR busca difundir actitudes, prácticas y metodologías respetuosas de los derechos y la dignidad de las mujeres que acuden a los efectores de salud.

Entonces, cuales son los desafío por sortear?, es fácilmente comprobable que lograr cambiar un orden subordinante culturalmente, como el patriarcal, no es tarea sencilla; la familia tradicional, basada en los ingresos de un jefe de familia varón, ya no es la regla, las modalidades de vida están cambiando y diversificándose; y la presencia y diversificación de actores sociales, ante este escenario de tipo excluyente, resulta indispensable, a fin de volver a discutir el alcance efectivo de los derechos de todos y todas. El gran desafío que le cabe a las instituciones de la sociedad política y de la sociedad civil, es articular políticas desde la perspectiva de género, centradas en los seres humanos como sujetos de derechos, dirigidas a disminuir los riesgos y las inseguridades del contexto económico y cultural. Como señala nuevamente Fraser, es indisensable el diálogo, generar espacios donde se genera la discusión política, se percibe la necesidad de una reflexión extendida. (Fraser, 2012: 3)

Se trata de crear marcos que promuevan la equidad de género y no políticas públicas dirigidas meramente a paliar situaciones de vulnerabilidad. Debe imperar la necesidad de generar

herramientas técnico-analítica, y esto implica que no se diseñen políticas marginales o "para mujeres", sino que deben atravesar todas las esferas institucionales del estado. Los actores de la sociedad civil poseen un rol fundamental en esta instancia que implica la concreción de una ciudadanía inclusiva y transformadora en el marco de una agenda pública que reconozca las inequidades de género y oriente acciones para la redistribución. Es así como lograr el pleno reconocimiento y la redistribución (Fraser, 1997), es el gran desafío que tienen hoy las organizaciones.

4.5 Conclusiones provisorias

El gran desafío que le cabe a las instituciones sociales y a los gobiernos, es articular políticas de género, centradas en los seres humanos como sujetos de derechos, dirigidas a disminuir los riesgos y las inequidades del contexto económico, político y cultural. Se trata de crear marcos que promuevan la equidad de género y construyan la dimensión ciudadana en tanto espacio de conflicto, dinámico y con relatos controvertidos entre si, pero no absolutamente irreconciliables.

En relación a las acciones de las OS y el concepto de ciudadanía implícito en las mismas, tal como hemos desarrollado en los apartados anteriores las dos organizaciones sociales a las que aquí hemos dado tratamiento, trabajan incansablemente por el reconocimiento de las inequidades que se inscriben en el corazón de la tradicional concepción de ciudadanía. Este reconocimiento implica hacer visible la subordinación a la que se ven sometidas las mujeres en el marco de la poco cuestionada estructura patriarcal, pero esta tarea debe ir más allá, para así poder lograr cierta transformación, tarea que puede darse sólo desde el trabajo activo de los actores sociales en colaboración con las instancias gubernamentales, enseñando a tener y ejercer, generando en la sociedad, la necesaria apropiación de las instancias deliberativas.

En relación a los logros de las organizaciones como posibilitadores de una ciudadanía transformativa, a partir de la labor que han desarrollado desde sus orígenes, observamos la posibilidad de conocer y reconocer la subordinación de las mujeres, históricamente naturalizadas. A partir del trabajo social del INSGENAR e INDESO, como de otros actores sociales, podemos decir que se ha instalado cierto cuestionamiento al concepto patriarcal de ciudadanía y se pudo introducir, a partir de determinados reclamos, la perspectiva de género en la agenda pública.

Aún, claro esta, existen algunos desafíos en relación a redefinir la dimensión ciudadana, los cambios institucionales son un paso primordial, el segundo paso es el reconocimiento, de la sociedad en general, de la imposición de un orden injusto al que son sometidas las mujeres; el tercero es encontrar las herramientas técnico-analíticas de transformación de la mano del debate público y realmente participativo.

Bibliografía

AA.VV., (2003), "Las características generales de la información contenida en la base de datos del CENOC", informe del CENOC, Buenos Aires.
Ares, Berta, (2012), entrevista realizada a Nancy Fraser publicada en http://blogs.newschool.edu/news/2011/06/nancy-fraser-brazil-marriage-equality/, Buenos Aires.
Cohen, Jean y ARATO, Andrew,(2000), Sociedad civil y teoría política, Buenos Aires: FCE.
Iglesias Clara, (2012), Justicia como redistribución, reconocimiento y representación: Las reconociliacines de Nancy Fraser, Investigaciones Feministas, vol.3, Madrid
Nancy Fraser, (2009), El Feminismo, el capitalismo y la astucia de la historia en New Left Review N 56 Mayo/junio.
Nancy Fraser,(1997),Iustitia interruptus, Reflexiones críticas desde la posición post socialista, Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Santa Fe de Bogotá.
Nancy Fraser,(1992), Çontrato versus Caridad", ISEGORIA 16, España.

Lamas Marta,(1996) “Por un marcaje feminista o lo personal sigue siendo política después de 25 años”, en el Congreso Feminista para el cambio social.
Marshall T.H.,(2005) Ciudadanía y Clase Social, Losada Buenos Aires.
Mouffe Chantal,(2001) Feminismo, ciudadanía y política democrática radical, Ciudadanía y Feminismo, UNIFEM, México.
Nun Josè, "La ciudadanía política no esta asegurada si no se dan determinadas condiciones sociales.[en]trevista realizada por Hugo Quiroga y Osvaldo Iazzetta, en Estudios Sociales, año VIII, nro. 14, Santa Fe, Argentina.
Pateman, Carole, (1988), El Contrato sexual, Stanford University Press, Stanford, 1988.
Rofman, Adriana y VILLAR, Alejandra, (2006), Desarrollo local: una revisión crítica del debate, Buenos Aires: Espacio Editorial.
Rofman, Adriana (comp.), 2002, La acción de las organizaciones sociales de base territorial, Buenos Aires: UNGS/CTA.
PNUD y BID, (2000), El capital social, hacia la construcción del índice de desarrollo de la Sociedad Civil en Argentina, Buenos Aires: Edilab Editora.
Varela, Nuria (2013), “El feminismo es un impertinenteén para la izquierda”, en www.nuriavarela.com
Viano, Cristina,(2011), “Proyecto de investigación Des-bordando los márgenes. El movimiento de mujeres en Rosario desde los años 80 a la actualidad”, trabajo presentado en las Primeras Jornadas de Estudios de Género del Litoral, UNR, Rosario.

Entrevistas Realizadas por Valeria Venticinque

Entrevista realizada a la Coordinadora del PIO (Plan de Igualdad de Oportunidades), 5/2/2011.
Entrevista realizada a la Colaboradora de la organización INDESO, .28/02/2011
Entrevista realizada a una de las Colaboradora de el INSGENAR, 18/12/2010.

Actividad práctica.

“ Ponete en su lugar”

1. Se solicita la lectura comprensiva del capítulo.
2. Se solicita a lxs alumnxs que conformen grupos de hasta tres miembrxs y se les asigna un rol diferente (A, B y C) a cada unx. Los A defenderán el concepto tradicional de ciudadanía; los B realizarán una crítica desde la mirada post-marxista, feminista, o laguna otra que conozcan.Los C deberán tratar de lograr establecer cuales son los puntos en los que podrían acordar para generar una nueva conceptualización.
3. Se otorgan 35‘ para la discusión, C deberá resgistrar y tomar nota.
4. Luego se realiza la puesta en común a partir de la síntesis de cada grupo.

Parte III

La agenda de género en las agendas institucionales del Estado

¿Qué concepción/es de violencia de género prevalecen en la región, qué tipo de intervenciones públicas promueven y qué incidencia tienen en la sociedad? ¿Qué razones fundamentan el predominio de políticas de asistencia en violencia de género en el ámbito público y qué razones dificultan que se promueva un equilibrio con políticas de prevención? ¿Es posible desmontar la violencia de género sin transformar la cultura imperante? Varones y mujeres internalizamos la cultura machista ¿cuáles son los obstáculos subjetivos, además de los externos, que impiden a las mujeres participar más en actividades públicas, vinculadas a los ámbitos de decisión? ¿Cuál es el papel que tienen las organizaciones, movimientos sociales y/o redes comunitarias en relación a los temas de la agenda pública de género? ¿Qué experiencias de políticas de prevención se conocen, qué enfoque las sustenta y qué resultados se proponen? ¿Cuáles son los avances políticos logrados por el feminismo en relación al ejercicio del derecho al aborto y cuáles son las dificultades existentes en la región? ¿Cuáles son los aportes producidos por las distintas corrientes de estudio del tiempo y los cuidados en la esfera de la reproducción social de las familias para la formulación de políticas sociales en esa dirección? ¿Qué transformaciones pueden favorecer la equidad de género en las esferas del trabajo productivo y del trabajo reproductivo en el capitalismo actual?

5 — Violencia de género y capacidades institucionales del Estado, una propuesta de análisis

Elaborado por: María Alejandra Ingaramo
Universidad Nacional de Rosario, Argentina

5.1 Introducción

El presente capítulo se propone abordar la problemática de la violencia sobre las mujeres en Argentina teniendo en cuenta los aportes conceptuales del enfoque de Género, el enfoque de Derechos y el enfoque del Desarrollo Humano, que combinados nos ofrecen la posibilidad de problematizar en clave de ciudadanía real las causas, consecuencias y alternativas de salida, para las víctimas de las violencias, en el contexto de la emergencia que plantea la persistencia de los casos en los últimos seis años en nuestro país.

Nuestro recorrido consistirá en organizar una descripción de la situación actual y analizar las capacidades estatales a la luz de las políticas diseñadas e implementadas desde el Programa de las Víctimas contra las violencias que depende del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en Argentina, frente al aumento del número de víctimas y de los casos de femicidios, (forma más extrema de violencia hacia las mujeres), en el período 2008-2013 que operan interpelando a las capacidades estatales y a sus modos de definir e intervenir sobre la problemática, teniendo en cuenta que una de las causas del problema tiene que ver con el enfoque adoptado para intervenir desde las políticas públicas.

Entendemos que la violencia de género pone al Estado y a sus políticas en cuestión incidiendo fuertemente en los procesos de definición de la agenda gubernamental. La violencia de género está vinculada con el ejercicio de múltiples violencias donde las víctimas no pueden salir solas sino que necesitan ser visibilizadas y contenidas por acciones gubernamentales que tengan la capacidad de intervenir en la complejidad de las situaciones garantizando derechos, protegiendo la vida y permitiendo a las mismas ejercer su libertad.

5.2 Entre los conceptos y los hechos

La violencia contra mujeres y niñas es una violación grave de los derechos humanos. Su impacto puede ser inmediato como de largo alcance, e incluye múltiples consecuencias físicas, sexuales, psicológicas, e incluso mortales. La violencia afecta negativamente el bienestar de las mujeres e impide su plena participación en la sociedad. No solo tiene consecuencias negativas para las mujeres, también impacta en sus familias, la comunidad y el país.

El derecho de las mujeres a vivir sin violencia está consagrado en los acuerdos internacionales como la Convención Sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), en especial a través de sus recomendaciones generales núm. 12 y 19 y de la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer de las Naciones Unidas. http://

www.unwomen.org/es/what-we-do/ending-violence-against-women#sthash.NO3pesOj.dpuf.

En Argentina, el artículo 4ºde la ley nacional nº26.485 que aborda la problemática de la violencia, describe a la violencia contra las mujeres como toda conducta, acción u omisión, que de manera directa o indirecta, tanto en el ámbito público como en el privado, esté basada en una relación desigual de poder, afecte la vida, libertad, dignidad, integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, como así también la seguridad personal. Quedan comprendidas las perpetradas desde el Estado o por sus agentes. Y se considera violencia indirecta, a toda conducta, acción omisión, disposición, criterio o práctica discriminatoria que ponga a la mujer en desventaja con respecto al varón. Quedan especialmente comprendidos en la definición del artículo 5to de la ley los siguientes tipos de violencia contra la mujer:

- **Física**: La que se emplea contra el cuerpo de la mujer produciendo dolor, daño o riesgo de producir cualquier forma de maltrato agresión que afecte su integridad física.
- **Psicológica**: La que causa daño emocional y disminución de la autoestima o perjudica y perturba el pleno desarrollo personal o que busca degradar o controlar sus acciones, comportamientos, creencias y decisiones, mediante amenaza, acoso, hostigamiento, restricción, humillación, deshonra, descrédito, manipulación aislamiento. Incluye también la culpabilización, vigilancia constante, exigencia de obediencia sumisión, coerción verbal, persecución, insulto, indiferencia, abandono, celos excesivos, chantaje, ridiculización, explotación y limitación del derecho de circulación o cualquier otro medio que cause perjuicio a su salud psicológica y a la autodeterminación.
- **Sexual**: Cualquier acción que implique la vulneración en todas sus formas, con o sin acceso genital, del derecho de la mujer de decidir voluntariamente acerca de su vida sexual o reproductiva a través de amenazas, coerción, uso de la fuerza o intimidación, incluyendo la violación dentro del matrimonio o de otras relaciones vinculares o de parentesco, exista o no convivencia, así como la prostitución forzada, explotación, esclavitud, acoso, abuso sexual y trata de mujeres.

La letra de la ley revela la existencia de construcciones sociales desiguales basadas en la existencia de jerarquías entre los sexos y las consiguientes relaciones de poder asimétricas que se generan a partir de allí y que tienen efectos políticos, sociales y culturales, donde el concepto de género opera como una referencia para: organizar todos aquellos atributos y roles sociales cambiantes que una sociedad le asigna a lo femenino y a lo masculino y separar la idea de mujer y de hombre y evidenciar las múltiples posiciones que los sujetos pueden ocupar en la sociedad. (Pautassi, 2007: 88-89)

El concepto de género nos ayuda a interpelar las relaciones sociales entre los sexos, porque no se puede sustituir sexo por género, el sexo se refiere a lo biológico en cambio el género a lo construido socialmente, a lo simbólico que funda relaciones desiguales entre varones y mujeres. La perspectiva de género implica reconocer que una cosa es la diferencia sexual y otra son las atribuciones, ideas, representaciones y prescripciones que se construyen tomando como referencia la diferencia sexual. (Lamas, 1996).

Cuando hablamos de Perspectiva de Género nos estamos refiriendo, de acuerdo a Lamas, a aquellas áreas tanto estructurales como ideológicas que comprenden relaciones entre los sexos, afectando tanto a hombres como a mujeres y en contraste con la masculinidad. En este sentido, entendemos que las políticas públicas son inclusivas para la perspectiva de género cuando cuentan con la voluntad explícita de parte de las autoridades de promover una redistribución entre los géneros en términos de asignación de recursos, participación, derechos civiles, poder, autoridad y valoración del trabajo de hombres y mujeres. “El Estado y sus políticas contribuyen a configurar las relaciones de género al interior de la sociedad al mismo tiempo que las relaciones de género lo hacen con el tipo de Estado” (Silveira, 2001: 309).

En el marco de la semana de la mujer (2011), el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) presentó un video que aborda desde diferentes enfoques la temática de la violencia contra las mujeres, basado en testimonios de mujeres víctimas de la violencia machista, que lograron sobreponerse a esas situaciones de dependencia y agresión.

Vos tenés derecho

La violencia de género afecta a muchas personas y se encuentra condicionada por patrones culturales que la generan y permiten abusos, debido a que es un proceso que no surge de repente y que se produce como consecuencia de desequilibrios de poder al interior de las familias y de la sociedad en su conjunto. La cifra aprieta desde una pantalla, señala Flor Monfort, en una nota que realiza para el Suplemento Las 12 del diario P12 del pasado 25 de noviembre: sólo en 2012 murieron en nuestro país 255 mujeres y niñas por femicidios y femicidios vinculados, y 357 niños y niñas fueron víctimas colaterales de estos crímenes. Y esto de acuerdo a un relavamiento que realiza La Casa del Encuentro todos los años, gracias a su Observatorio de medios, porque hasta el momento no hay cifras oficiales y los casos que se visibilizan son los más trágicos, pero otros, miles, sacuden a una familia que tal vez atraviesa toda su vida sin llamarse a sí misma violenta. www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/las12/13-8461-2013-11-27.html

Monfort señala que cuando una mujer denuncia violencia hay que destejer una trama con millones de matices y señales de alerta que no fueron escuchadas. “Nadie se escandaliza por un insulto, porque en esa grieta que se abre hay permisos para perder el control que cuentan con un solo límite: el que impone cada persona. Por eso durante tanto tiempo los abusos intrafamiliares carecieron de importancia pública y quedaron sepultados bajo el mote de “pasional”, como si placer y sufrimiento fueran dos caras de una misma moneda, una que se tira al aire y puede caer de cualquier lado. Ahora las cortinas de las casas empezaron a abrirse a un Estado que parece querer mirar lo que pasa allí adentro, esas tramas revelan un panorama mucho más complicado que el que se puede armar de lejos. La violencia no se ve porque se sienta a comer todos los días en la mesa, no solamente porque entra como estímulo desde los relatos de ficción donde la belleza de los vínculos está mostrada como un largo camino de pesares y sufrimientos que, siempre, valen la pena”.

Para comprender las dinámicas de las violencias, les propongo utilizar los próximos dieciséis minutos para mirar el siguiente video, donde una mujer se define a si misma como “una mujer con una historia para contar” que intenta describir en primer lugar la existencia de un patrón de dominación que opera en las relaciones afectivas violentas independientemente de la nacionalidad, origen, nivel educativo, recursos económicos, culturales, simbólicos, etc. Y, en segundo lugar, que el problema de la violencia de genéro no es un problema de mujeres, es un problema de las familias, porque este tipo de violencia solo sucede en relaciones íntimas, interdependientes y de larga duración.

La Ley Nacional 26.485, citada en párrafos precedentes tiene como objetivo principal la "protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que se desarrollen sus relaciones interpersonales y promover y garantizar: la eliminación de la discriminación entre mujeres y varones en todos los órganos de la vida como: - el derecho de las mujeres a vivir una vida sin violencias, - promover y garantizar las condiciones aptas para sensibilizar y prevenir, sancionar y erradicar la discriminación y la violencia contra las mujeres, - desarrollar políticas públicas de carácter interinstitucional, - remover patrones socioculturales que sostienen la desigualdad de género, - el acceso a la justicia y - la asistencia integral. http://www.psi.uba.ar/academica/carrerasdegrado/psicologia/sitios_catedras/electivas/816_rol_psicologo/material/unidad2/complementaria/ley26485.pdf

Entendemos que el marco jurídico señalado se vincula al concepto de ciudadanía civil que ha tenido el mayor desarrollo doctrinario y normativo a partir de la recuperación de la democracia en la región, donde se procura establecer la garantía estatal de la igualdad jurídica, libertad y seguridad de las personas. El informe del seminario sobre la democracia en América Latina (PNUD, 2004: 112), destaca cuatro componentes necesarios para el desarrollo de los derechos civiles: 1) la igualdad legal y la protección contra la discriminación; 2) el derecho a la vida, la integridad física y la seguridad; 3) la administración de justicia y 4) la libertad de prensa y el derecho a la información.

Pero las cifras entre la realidad y los derechos manifiestan una brecha de difícil resolución. En el año 2013 fueron asesinadas 234 mujeres, en su mayoría por parejas, ex parejas o parientes. Entre estos tristes números, la provincia de Santa Fe ocupa el segundo lugar en el país, detrás de Buenos Aires con 78 pero muy lejos de la tercera que es Córdoba con 17. http://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/Con-26-mujeres-asesinadas-hasta-octubre-Santa-Fe-figura-segund
html

El Observatorio de Femicidios en Argentina "Adriana Marisel Zambrano" dirigido por la Asociación Civil La Casa del Encuentro, con la dirección general de Ada Beatriz Rico da cuenta de que cada 35 horas una mujer es asesinada por violencia sexista en nuestro país en los últimos 5 años. El resultado arroja la cantidad de 1470 femicidios en cinco años y 95 Femicidiosvinculados de Varones y de Niños. http://www.lacasadelencuentro.org/femicidios.html

- Año 2008 = 208 Femicidios y 11 Femicidios "Vinculados" de hombres y niños
- Año 2009 = 231 Femicidios y 16 Femicidios "Vinculados" de hombres y niños
- Año 2010 = 260 Femicidios y 15 Femicidios "Vinculados" de hombres y niños
- Año 2011 = 282 Femicidios y 29 Femicidios "Vinculados" de hombres y niños
- Año 2012 = 255 Femicidios y 24 Femicidios "Vinculados" de hombres y niños
- Año 2013 = 234 Femicidios

En los años 2011 y 2012 se comienzan a registrar las víctimas colaterales, es decir hijas e hijos que quedaron sin madre.

- En 2 años 703 hijos e hijas fueron víctimas colaterales.
- De ellos/as 460 son menores de edad.

Otro registro que nos expone a la emergencia de la problemática de la violencia de género, son las denuncias por violencia familiar. Por ejemplo, en la ciudad de Rosario, provincia de Santa Fe, el Diario La Capital, el día 17 de diciembre título en una de sus principales secciones que durante el año 2013 se registraron en los tribunales provinciales catorce denuncias por día por violencia familiar. Según las estadísticas judiciales en el año se radicaron 5.170 presentaciones de víctimas de este flagelo que afecta a la sociedad en su conjunto, evidenciando que la mayoría de las víctimas de la violencia en el seno de la familia son las mujeres y en menor medida los menores y los ancianos y que en los últimos cuatro años se duplicó la

cantidad de denuncias por violencia familiar. http://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/Catorce-denuncias-de-violencia-familiar-por-dia-en-Rosario-20131217-0033.html

Los datos consignados nos revelan que a la par del sostenimiento de los casos de violencia en Argentina se registra un aumento de las denuncias y de la visibilización del tema por parte de las víctimas. La denuncia atraviesa la esfera privada y pasa a la esfera pública como demanda y como reclamo de provisión de bienestar en términos de seguridad humana. Encontramos entonces un Estado interpelado y desbordado y esto nos lleva a formularnos la pregunta: ¿De qué es capaz el Estado? ¿Con qué noción de ciudadanía y en el marco de la implementación de qué políticas públicas puede lograr mayores incidencias en la disminución de los casos que denuncian las violencias? En la segunda parte de este trabajo, vamos a intentar organizar algunas respuestas para estas preguntas.

5.3 Entre las capacidades estatales y las demandas sociales

Guillermo O'Donnell (2008), define al Estado como una entidad con múltiples caras configuradas por procesos históricos que en América Latina con sus diferencias, han diferido significativamente de los países centrales. El Estado demarca un territorio, proclama autoridad sobre la población de ese territorio y es reconocido como tal por otros Estados e instituciones internacionales. El Estado es una entidad sujeta de forma permanente a procesos de construcción, reconstrucción y a veces destrucción, sometido a complejas influencias sociales. En relación a esto el autor nos propone una definición de Estado "un conjunto de instituciones y de relaciones sociales, la mayor parte de ellas sancionadas y respaldadas por el sistema legal de ese Estado, que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto pretende delimitar geográficamente". De acuerdo a esta definición el Estado incluye cuatro dimensiones históricamente contingentes que se le pueden atribuir , teniendo en cuenta que algunos Estados las han materializado parcialmente y otros distan de haberlo logrado medianamente y que consisten en: 1) conjunto de burocracias, 2) sistema legal, 3) un foco de identidad colectiva y 4) un filtro que intenta regular los espacios entre el adentro y el afuera del territorio, los mercados y la población. Las intervenciones del Estado se traducen entonces en la eficacia de las burocracias, la efectividad de su sistema legal, de su papel como foco de identidad y de su capacidad de filtraje.

Un Estado democrático es un Estado donde el sistema legal sanciona y respalda los derechos y libertades del régimen democrático y donde las instituciones trabajan en dirección a hacer efectivos dichos derechos, impulsando la expansión y consolidación de las diversas ciudadanías emergentes de la ciudadanía civil, social y cultural de sus habitantes y en ese sentido el *Estado es el ancla indispensable de los derechos de ciudadanía.* (O'Donnell, G. 2008: 1-4)

Entendemos que el Estado es imprescindible para asegurar los derechos básicos que hacen a la consolidación de la ciudadanía y de la democracia (PNUD, 2004). En este sentido podemos considerar al Estado como actor que toma decisiones frente a otros actores sociales, y como marco institucional, teniendo en cuenta que los gobiernos no solo pueden sino que también resuelven donde la formulación de una política es una forma de resolución colectiva en nombre de la sociedad e implica decidir y conocer. (Heclo, H en Skocpol, 1985: 15).

No existe régimen democrático sin Estado y no existe democracia plena que no se funde en un Estado que inscriba derechos, que los garantice con sus instituciones y que asegure su provisión mediante sus intervenciones. (PNUD-OEA, 2010). El Estado como actor desarrolla políticas públicas a partir de un colectivo de funcionarios que a través de sus intervenciones inciden socialmente en relación a una problemática y actúa como marco institucional que expresa un sistema de reglas, procedimientos, influencias y dinámicas de intervención frente a la problemáticas sociales.

En las últimas décadas y de forma paulatina en América Latina fue ganando consenso la necesidad de pensar a las políticas públicas en general y a las políticas sociales en particular

como parte de las obligaciones estatales para el cumplimiento efectivo de los derechos humanos, permitiendo superar la visión de las políticas sociales bajo una lógica signada por la oferta de beneficios de tipo asistencial, para dirigirse a la definición de obligaciones estatales, mediante los distintos instrumentos que el Estado tiene a su alcance. (Abramovich y Pautassi, 2009)

La noción de ciudadanía alude a una titularidad universal de los derechos sociales que se constituyen con el desarrollo de políticas públicas que van modelando a la ciudadanía social. Explícita o implícitamente las normas y valores moldean las políticas y las instituciones y requieren de un tipo de institucionalidad pública que necesita ser construida para la implantación de políticas con enfoque de derechos que asuman que dicho enfoque ofrece un marco normativo que puede iluminar a las políticas sobre las capacidades del empoderamiento social y en este sentido considerar a las políticas públicas como una obligación legal más que como una obligación moral. (Cunill Grau, 2010:1-2)

Martín Hopenhayn (2013), señala que la noción de ciudadanía social no es solo una cuestión de prestaciones, sino también de las instituciones que integran el aparato burocrático estatal, donde es necesario fundar una institucionalidad democrática que promueva políticas basadas en la participación, la eficiencia, la transparencia y la vocación social trabajando sobre la fuerza de la palabra y la deliberación, haciendo audible la vos de los históricamente ocultos.

Para pensar la ciudadanía y su relación con las funciones y oportunidades de las políticas públicas, Hopenhayn propone trabajar sobre la combinación de dos corrientes teóricas de carácter prescriptivo o normativo. Una corriente que proviene del paradigma de los derechos humanos que entiende a la ciudadanía como la plena titularidad de derechos civiles, políticos, sociales y culturales y que entiende a la igualdad como igualdad de derechos. Y una segunda corriente que proviene del paradigma del desarrollo humano que trabaja sobre la noción de agencia y la promoción de las libertades positivas.

No podemos dejar de observar que el Estado convive con una realidad heterogénea donde la sociedad está fragmentada, y pide un Estado diferente, que no es un Estado descentralizado sino un Estado que tenga otro diálogo con una realidad que es compleja. Se necesita un Estado muy ágil y muy flexible para discutir y poder atender las problemáticas actuales. Éste es un enorme desafío que plantea requerimientos inéditos tanto a la teoría como a la práctica de las políticas públicas. Ya no es posible pensar un único Estado, una estructura burocrática weberiana, para intervenir en todos los sectores. Sí es posible y necesario pensar en adaptaciones de esa estructura organizacional. (Otamendi y Thourte, 2008: 310)

La reconstrucción de la estatalidad, es decir de la capacidad del Estado para ejercer sus facultades, es una condición necesaria para el funcionamiento de una democracia de ciudadanía. Un Estado sin poder hace que la democracia pierda su capacidad de transformar los derechos en realidades. Para ejercer sus funciones esenciales el Estado requiere de mecanismos concretos, recursos y capacidad institucional para diseñar y poner en marcha políticas públicas de desarrollo humano, redistribución de la riqueza, combate a la pobreza y seguridad pública. (PNUD/OEA, 2010)

Haciendo un recorrido por los medios, ministerios y secretarias que trabajan sobre la problemática de la violencia en los tres niveles del Estado, nacional, provincial y local, vamos a encontrar acciones enunciativas, leyes, protocolos de intervención, material audiovisual, espacios de denuncia y contención a las víctimas, etc., sin embargo: ¿estas acciones son efectivas para erradicar la violencia de género?

Para analizar el trabajo que lleva adelante el Programa de las Víctimas de las Violencias que depende del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación , http://www.cnm.gov.ar/ les proponemos escuchar estos tres tramos de una entrevista realizada a la Dra Eva Giberti realizada en el programa Marca de Radio en el año 2012. http://www.marcaderadio.com.ar/

¿Por que la violencia patriarcal no es un tema de Estado? Es un tema de Estado pero tratado de forma desarticulada, lo que implica dificultades para ordenar políticas de género en todo el país y unificar lo que se hace en las distintas provincias y por lo tanto para disminuir los abusos. Consideramos muy importante que los lectores y las lectores utilicen este recurso y escuchen la entrevista, la misma nos permitirá sostener el análisis de las capacidades que sigue a continuación de la misma:

En el segundo tramo, Giberti plantea el riesgo de las ideologías sobre las imágenes construidas sobre “la sacrosanta familia”. El maltrato en forma de abuso es aterrador. Hay aumento de denuncias pero con registros a partir del 2005. ¿Qué recursos tiene o no tiene el Estado Nacional? Esta pregunta no tiene respuesta. El programa constituye un equipo de urgencia y emergencia que actúa sobre la escena de la violencia. Generalmente existen con reincidencia los llamados, porque la mujer vuelve a convivir con el golpeador. La exclusión de hogar funciona por tres meses, en primer lugar por restricciones económicas, en segundo lugar por un fenómeno de subjetivización o crianza en el miedo y sometimiento de las mujeres desde que son niñas. Frente a esto ausencia de políticas de Estado que subsidien o embarguen el sueldo del golpeador una vez que es detenido para los casos de los trabajadores registrados. Es necesario incrementar refugios, generar subsidios y lograr incorporarlas a grupos donde empoderarlas

En el último tramo Giberti explica las dinámicas de funcionamiento de los refugios en la ciudad de Buenos Aires y señala que el Programa no cuenta con registros de todo el país. Las estadísticas se resumen al registro de los casos que distintos medios se dedican a contar. Además describe la función de las ONG‘s y de los referentes barriales como marca de solidaridad muy fuerte. El patriarcado esta cromosómicamente instalado en la mayoría de las instituciones.

5.3.1 La brecha de capacidad

Rodríguez Gustá (2013) define a la capacidad estatal como la potencial aptitud de las unidades gubernamentales para cumplir con las tareas y los objetivos previamente trazados, aptitud que puede observarse en las dotaciones humanas actuando en conjunto, en las dotaciones tecnológicas y en las dotaciones de efectivo capital social.

De acuerdo a Oszlak y Orellana el déficit de capacidad representa una brecha perceptible entre lo que la tarea implica y lo que el actor responsable afirma que hará. Dicha brecha de

capacidad de la institución u actor involucrado es la que debe identificarse y ponderarse, teniendo en cuenta que no responde exclusivamente a factores intraorganizacionales, sino que pueden referirse a factores contextuales o estructurales frente a los cuales la organización no está en condiciones de realizar cambios. (Oszlak y Orellana, 1991:7)

Una brecha de capacidad es la que se observaría entre la capacidad actual de una organización y su aspiración en términos de las acciones que se propone llevar adelante. En este sentido las brechas se encuentran en los factores que afectan la capacidad Las brechas de capacidad no responden exclusivamente a factores intra-organizacionales. Pueden deberse a reestricciones contextuales o estructurales frente a los cuáles las organizaciones no están en condiciones de generar cambios. De acuerdo a los autores existen seis factores que provocan problemas a nivel de tareas como:

- déficit relacionados con leyes, normas y reglas de juego
- déficit relacionados con relaciones interinstitucionales
- déficit relacionados con la estructura organizacional interna y la distribución de funciones
- déficit relacionados con la capacidad financiera y física de las unidades ejecutoras
- déficit relacionados con políticas de personal y sistema de recompensas
- déficit relacionados con la capacidad individual de los participantes en las agencias involucradas

Entre los seis factores que operan como obstáculos para generar cambios y puestos a jugar con los problemas señalados por Giberti en la entrevista encontramos tres déficits de capacidad que se rebelan como serios obstáculos para generar cambios sustanciales y de largo plazo en las vidas de las víctimas.

- Déficits relacionados con leyes, normas y reglas de juego se vincula con la desarticulación entre los distintos niveles del Estado en materia de adhesiones a la ley nacional 26.485
- Déficits relacionados con relaciones interinstitucionales se traduce en la ausencia de coordinación y también en la existencia de distintas cosmovisiones sobre la problemática al interior del sistema de justicia, de los agentes encargados de la seguridad pública y con el Programa de asistencia a las víctimas de las violencias.
- Déficits relacionados con la capacidad financiera y física de las unidades ejecutoras, se traduce en la falta de autonomía financiera del programa para sostener a las víctimas y en la ausencia de recursos financieros en general para asistir a las víctimas cuando salen de sus hogares y cortar con las cadenas de reincidencias señaladas por Giberti en la entrevista.

En el marco de la complejidad social de la problemática que describe Giberti, la esfera estatal se hace visible a partir de los dispositivos diseñados e implementados para abordar la emergencia nos inducen a pensar en la necesidad de modificar las lógicas de las intervenciones, sosteniendo la asistencia y la prevención, pero fundamentalmente trabajando sobre un nuevo patrón teórico-práctico cuyo ejes sean la promoción de la libertad y el empoderamiento de las víctimas. No solo revisar el Estado hacia adentro, sino también el Estado hacia afuera.

En el campo de las políticas de erradicación de la violencia de género en América Latina, Beatriz Smukler señala que se cuenta con experiencias disímiles en relación al tratamiento del tema, donde la mayoría de las políticas se orientan a promover la denuncia y la atención de las víctimas. Un patrón que caracteriza a las políticas de erradicación de la violencia es que estas actúan cuando las situaciones han llegado a niveles extremos donde las mujeres y familias que las sufren deben afrontar enormes costos personales para su rehabilitación. El concepto de víctima con el que se manejan las políticas de erradicación de la violencia de género o los conceptos de víctima y victimario donde las políticas gubernamentales adoptan un criterio de salvataje de la víctima y sanción del victimario. (Schmukler, 2013: 5-6)

Las dificultades de salir de relaciones violentas y los pasajes cortos por programas de atención no garantizan que las mujeres no recaigan en vínculos semejantes, si no han incorporado

profundamente nuevas maneras de vinculación con sus parejas y si no poseen nuevos recursos personales, económicos y emocionales para la elección de vínculos de buen vivir y permanecer en ellos. (Levín y Schmukler, 2013: 2)

5.4 Entre los enfoques y una propuesta de intervención

En el último apartado de este capítulo vamos a trabajar en relación a la utilidad de conjugar el enfoque de derechos con el enfoque del desarrollo humano y el enfoque de género para la formulación e implementación de políticas públicas con el propósito de pensar un proceso que integre el desarrollo de las vidas de las personas en contextos de mayor libertad, igualdad en la diferencia, empoderamiento, desarrollo de las capacidades y bienestar.

El propósito básico del desarrollo es ampliar las opciones de las personas. En principio, estas opciones pueden ser infinitas y pueden cambiar con el tiempo. Las personas a menudo valoran logros que no se reflejan, o al menos no inmediatamente, en el ingreso o el crecimiento: un mayor acceso al conocimiento, una mejor nutrición y mejores servicios de salud, disponer de vidas más seguras, de seguridad en contra del crimen y la violencia física, de horas de ocio satisfactorias, de libertades políticas y culturales, o de poder participar en las actividades de la comunidad. El objetivo del desarrollo es crear un ambiente propicio para que las personas disfruten de vidas largas, saludables y creativas. (Mahbub ul Haq, 2004)

Ampliar las opciones de las personas nos lleva a trabajar el concepto de seguridad humana frente a las amenazas importantes que pesan sobre las víctimas de las violencias. El lenguaje de la "seguridad humana" añade temas importantes en el viejo lenguaje de las "necesidades humanas básicas". El primero es la importancia de la estabilidad en el cumplimiento de las necesidades básicas, lo que incluye evitar ciertos tipos de pérdidas. El segundo consiste en un significado del peligro por daños esenciales generados cuando se cae por debajo de determinados umbrales que contienen los niveles máximos de tolerancia. El tercero se halla en la importancia de la atención a los sentimientos y a la subjetividad, así como a las circunstancias de la vida objetiva, en consecuencia, las pérdidas incluyen no sólo la pérdida de las cosas, sino la pérdida de los significados más importantes e incluso de identidad. Una perspectiva de la seguridad humana implica un sistema de ideas: poner atención a cada persona individual y la estabilidad en el cumplimiento de sus necesidades básicas; exige poner énfasis en "puntos clave" y en la sensación de inseguridad. Incluye fuerte atención al contenido de la vida de la persona individual y un profundo sentido humano de comprensión de la seguridad; una síntesis de las características de los lenguajes normativos de las necesidades humanas, de los derechos humanos y del desarrollo humano y un marco para la síntesis explicativa de variadas situaciones específicas. (Gasper, 2011: 6-8)

El enfoque de Derechos intenta conferir a las estrategias de desarrollo de un marco conceptual explícito a partir del cuál pensar la igualdad, la no discriminación, la participación y el otorgamiento de poder a los sectores más postergados y excluidos, permitiendo definir con mayor precisión las obligaciones del Estado frente a los derechos humanos involucrados en las estrategias de desarrollo. El enfoque de derechos no restringe las opciones de políticas públicas que el Estado puede adoptar para realizar sus obligaciones y reconoce que un margen de autonomía del Estado es de vital importancia para las medidas específicas que se deben adoptar y este punto es clave para compatibilizar el enfoque de derechos con las estrategias nacionales de desarrollo y los estándares jurídicos en la fiscalización y evaluación de las políticas públicas. (Pautassi, L., 2007: 2-4)

Las políticas sociales no dejan de ser un reflejo de cómo la Sociedad y el Estado administran y enfrentan las tensiones. Si bien la planificación de políticas focalizadas sobre el colectivo femenino tiene la capacidad de abrir el terreno para el diseño de políticas públicas específicas,

el conjunto de dispositivos puestos en juego no logra cristalizar en cambios sustantivos en las condiciones y en las causas que generan desigualdad. (Levín y otras, 2007: 233)

El enfoque de Género nos revela la importancia de comprender que las lógicas de discriminación sobre las mujeres se producen de manera individual y colectiva, deliberada e inconsciente pues está tejida en las costumbres y la tradición. Marta Lamas señala una suerte de escenario donde la desigualdad se reproduce y que tiene que ver con que:

- El sexismo se manifiesta en ataques directos e indirectos a los intereses de las mujeres, provocados por el funcionamiento del sistema social o por la aplicación de medidas de apariencia neutral que repercuten especialmente en ellas debido a que se encuentran en peores condiciones para soportar sus efectos, o porque reúnen las condiciones para que se concentren en ellas los efectos perjudiciales de cierta actividad. Todo esto provoca que las mujeres, a consecuencia del género, enfrenten situaciones que les impiden participar con plenitud en las sociedades donde viven.
- Las desigualdades entre los sexos no se pueden rectificar si no se tienen en cuenta los presupuestos sociales que han impedido la igualdad y los efectos generados por la separación entre el ámbito privado femenino y el ámbito público masculino.
- La prolongada situación de marginación de las mujeres, la valoración inferior de los trabajos femeninos, su responsabilidad del trabajo doméstico, su constante abandono del mercado de trabajo en años esenciales del ciclo de vida, la persistencia de un modelo único de feminidad y el hecho de que, en muchos casos, ellas mismas no reconozcan su estatuto de víctimas de la discriminación, requiere una perspectiva de análisis que explique la existencia de la injusticia, su persistencia y la complicidad de las propias víctimas en su perpetuación. (Lamas, 1996)

Lamas señala que no se puede gobernar ni impulsar una buena administración pública simplemente respondiendo con una normatividad jurídica que consagre la igualdad entre hombres y mujeres; se necesitan medidas proactivas, afirmativas, que detecten y corrijan los sutiles y ocultos factores que ponen a las mujeres en desventaja y en el caso de las violencias en peligro frente a los hombres.

La cultura de la desigualdad que ampara la violencia se inscribe en: la violenta desigualdad de oportunidades; el desigual acceso a los recursos y servicios de la justicia; la desigual distribución del poder y del tiempo entre hombres y mujeres y la discriminación laboral y salarial (Schmukler y Levín, 2012).

El enfoque del Desarrollo Humano reconoce que para la satisfacción de las necesidades se necesitan emplear y combinar recursos heterogéneos que dependen de condiciones de accesibilidad diferencial de los distintos grupos sociales y de las modalidades dinámicas de inserción social que determinan las formas y calidades de la satisfacción. (Karol, 2013: 3).

El paradigma del Desarrollo Humano nos ofrece un marco conceptual para analizar las políticas públicas y diseñar intervenciones estatales en relación a las violencias a partir de trabajar sobre la generación de capacidades, funcionamientos y agencia de las víctimas para incidir en su bienestar y en el ejercicio activo de sus derechos. Dicho paradigma busca impulsar la promoción de las libertades humanas aplicando los principios de: equidad, eficiencia, participación, empoderamiento y sustentabilidad, con el propósito básico de ampliar las opciones de las personas, creando ambientes aptos para disfrutar de vidas largas, saludables y creativas teniendo como objetivo identificar y promover lo que hace que la vida de las personas tenga valor e incorpora la necesidad de eliminar los obstáculos que enfrentan las personas a través de los esfuerzos y las iniciativas de las mismas personas. El punto no es sólo facilitar a que las personas puedan mejorar e enriquecer sus vidas en términos de bienestar y libertad, sino además que mediante el ejercicio de su calidad de agentes, los individuos puedan deliberadamente generar un cambio radical mejorando la organización y el compromiso social.

Severine Deneulin (2009), señala que el propósito básico del desarrollo es ampliar las opciones de las personas. Y que estas opciones pueden ser infinitas y cambiar con el tiempo. Las personas a menudo valoran logros que no se reflejan inmediatamente, en el ingreso o el crecimiento: un mayor acceso al conocimiento, una mejor nutrición y mejores servicios de salud, disponer de vidas más seguras, de seguridad en contra del crimen y la violencia física, de horas de ocio satisfactorias, de libertades políticas y culturales, o de poder participar en las actividades de la comunidad.

Mahbub ul Haq (2004) identifica cuatro argumentos básicos o principios: equidad, eficiencia, participación-empoderamiento y sustentabilidad. Consideramos que estos principios se completan con los enfoques trabajados y los atraviesan.

La equidad - el campo de los derechos: El desarrollo humano busca la equidad en el contexto de la libertad de las personas de vivir vidas valiosas. Se relaciona con el concepto de igualdad, que implica la igualdad de todas las personas en un determinado contexto. En el desarrollo humano, la equidad se enfoca en aquéllos que tienen oportunidades desiguales debido a diversas desventajas y pueden requerir de un tratamiento preferencial o una discriminación positiva. Por ejemplo, los pobres, las personas con capacidades diferentes, las mujeres, las minorías étnicas y otros sectores desfavorecidos de la población pueden requerir la adopción de medidas especiales para que puedan tener el mismo nivel de capacidades.

La eficiencia – el campo de las políticas públicas: se refiere a la utilización óptima de los recursos existentes. Desde una perspectiva de desarrollo humano, la eficiencia se define como la regla de menor costo para alcanzar el objetivo de ampliar la capacidad de los individuos y las comunidades, mediante el uso óptimo de los recursos humanos, materiales, medioambientales e institucionales. Se necesita demostrar que la intervención elegida ofrece el mayor impacto en términos de las oportunidades que disponen las personas. Al aplicar este principio hay que concebir la eficiencia en un contexto dinámico, ya que lo que puede resultar eficiente en un momento determinado, no necesariamente es lo más eficiente para el largo plazo.

La participación y el empoderamiento - el campo del género: se refieren a los procesos en los cuales las personas actúan como agentes, ya sea individualmente o en grupo. Se refiere a la libertad de tomar decisiones en los asuntos que afectan sus vidas; la libertad de hacer a otros responsables de sus promesas; la libertad de influir en el desarrollo de sus comunidades, etc. Ya sea en el nivel de la formulación de las políticas o durante su implementación, este principio implica que las personas deben estar involucradas en cada etapa, no sólo como beneficiarias, sino principalmente como agentes, como individuos capaces de perseguir y alcanzar las metas que ellos valoran y tienen razones para valorar.

La sustentabilidad – el campo del desarrollo humano: es a menudo utilizada para analizar la estabilidad del desarrollo de frente a limitaciones ambientales, pero no se circunscribe a esta sola dimensión. La sustentabilidad se refiere a poder avanzar en el desarrollo humano de tal manera que los resultados del progreso, considerado en todos sus ámbitos social, político y financiero, puedan perdurar en el tiempo.

A. Sen (2000: 18) indica que la medición del desarrollo humano incluye un examen sistemático de una gran cantidad de información acerca de cómo viven los seres humanos en una sociedad (incluyendo su estado de educación y salud, entre otras variables). El ejercicio de evaluación del desarrollo, nos aporta una concepción pluralista e ineludible del progreso donde la vida humana es maltratada y reducida en todo tipo de formas diferentes, y, la primera tarea, bajo esta perspectiva, es reconocer que los diversos tipos de privaciones tienen que tener cabida dentro de un marco global general. Este marco debe ser coherente y conciso, sin pasar por alto las pluralidades en juego y naturaleza de las privaciones.

En relación a los aportes de las perspectivas trabajadas encontramos como ejemplo el modelo de intervención basado en la democratización de las relaciones familiares que propone la

implementación de una política preventiva donde se trabaja en etapas anteriores al agravamiento de las violencias. Este modelo viene siendo desarrollado desde el Instituto Mora en México por el equipo de investigación en "Democratización familiar para el desarrollo de convivencias equitativas entre hombres y mujeres" a cargo de la Dra.Beatriz Schmukler. http://www.mora.edu.mx/Investigacion/DemoFamiliar/default.aspx

Consideramos que esta propuesta logra contener a los enfoques trabajados porque se organiza sobre acciones preventivas para trabajar con mujeres en etapas de violencia temprana para que tengan la posibilidad de modificar los vínculos o retirarse de los mismos en condiciones emocionales que les permitan generar recursos personales para valorarse, reconocer sus deseos, saber que tienen derechos, usarlos y aprender herramientas para poner en ejecución estrategias que reconozcan esos derechos de manera autónoma.

El enfoque propone involucrar directamente a ejecutores de políticas públicas en materia de prevención de violencia de género, poniendo en juego sus propias creencias en torno al momento en el que actúan para prevenir la problemática. (Schmukler y Levín: 2012). Este tipo de intervención enfrenta una dimensión fundamental del problema y de la cultura de género que justifica la desigualdad proponiendo la aceptación de formas de relaciones familiares donde haya mujeres en posiciones de autoridad y poder y hombres responsables del compromiso afectivo en el cuidado de la vida familiar, rompiendo los esquemas tradicionales de las familiar patriarcales. (Schmukler, 2013: 7-8)

El concepto de prevención con el que trabaja el equipo trata sobre la posibilidad que desarrollan mujeres y hombres de construir vínculos basados en la corresponsabilidad entre los géneros y los derechos humanos de todos los miembros del grupo familiar, con la construcción de relaciones de autoridad negociadas y multipersonales, acuerdos y respeto de los intereses individuales. Para profundizar sobre la metodología del programa de formación les pegamos el link del Instituto Mora para seguir leyendo: http://www.mora.edu.mx/Investigacion/DemoFamiliar/Paginas/Metodologia1.aspx

5.5 A modo de cierre:

A lo largo del capítulo trabajamos la problemática de la violencia de género a la luz de los aportes conceptuales de los enfoques de genéro, de derechos y del desarrollo humano para pensar políticas públicas que tengan la capacidad de generar cambios sustanciales en las vidas de las víctimas, sus familias y la sociedad en general.

Frente a la existencia de políticas sociales que se postulan sobre el reconocimiento de una ciudadanía plena, encontramos que esta plenitud no existe como tal, sino que tiene como características principales el recorte y la reproducción de lógicas asistenciales. En este sentido, las acciones tienden a convertirse en dispositivos políticos que producen una forma de tratamiento de los agentes que impactan en la subjetividad de los actores involucrados. (Cardarelli y Rosenfeld, 2000).

Las políticas públicas implican un curso de acción y una red de decisiones que dependen de un conjunto múltiple de agentes que hacen las políticas. El proceso de la política se encuentra estrechamente vinculado con la naturaleza del poder mismo. Una política es un proceso caótico dominado por fuerzas políticas y prácticas socioculturales. (Deneulin y Spence, 2009:11)

El análisis de políticas en base a los enfoques trabajados se organiza en relación a las libertades que se promueven y en el respeto de la agencia de las personas y considera especialmente la promoción de las voces de los grupos marginados y en este sentido el análisis de las políticas públicas es introducir cambios para ampliar las libertades y el poder de las personas. Donde las políticas públicas se traduzcan en marcos de: - ***equidad*** para que cada persona tenga la oportunidad de disfrutar de vidas valiosas y saludables, de ser educada, de participar en la vida de su comunidad, de participar en trabajos significativos y vivir en ambientes pacíficos,

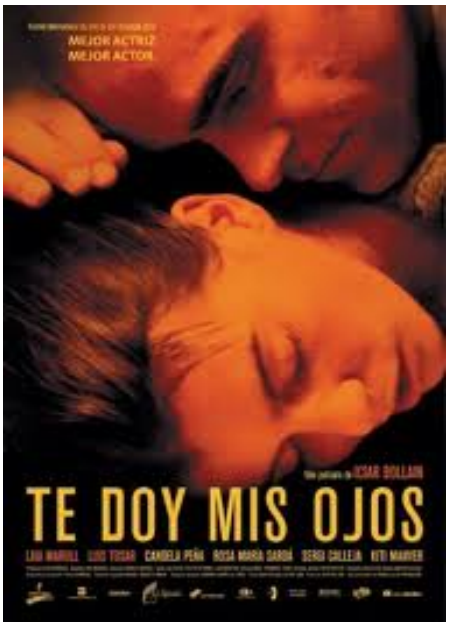
- ***participación*** que garantice que los individuos sean sujetos de su desarrollo y no objetos de política y ***sustentabilidad*** para que el bienestar presente no sea en detrimento de las futuras generaciones viviendo la vida al máximo y con felicidad. (Deneulin, 2008: 9)

El Estado y sus políticas contribuyen a configurar las relaciones de género al interior de la sociedad al mismo tiempo que las relaciones de género lo hacen con el tipo de Estado, (Silveira, 2001). El enfoque de género se emparenta con el enfoque de derechos cuando las diferencias de género son concebidas como una injusticia que implica la intervención estatal para resolverla. (Pautassi, 2008). La cuestión entonces sigue pasando por la forma y en consecuencia por la oportunidad de las soluciones y la propuesta del enfoque del desarrollo humano en torno a la agencia .

Queremos compartir con Uds, este ultimo video que refleja las tramas y los caminos necesarios para salir de la emboscada de la violencia.

5.6 Actividad didáctica

Les proponemos trabajar con fragmentos de dos producciones audiovisuales del director Iciar Bollaín: el documental “Amores que matan” (2000) y la película “Te doy mis ojos” (2003). Cada uno de los tramos seleccionados implica una actividad. El objetivo es identificar las tramas que van configurando las situaciones de violencia y las condiciones en que estas se repiten y que nos van a permitir reflexionar e integrar el capítulo a las historias de vida presentadas y las producciones seleccionadas.



Sugerimos realizar anotaciones y plantearse interrogantes para luego debatir entre todos:

1° Fragmento

1. Previo a mirar la escena ir a leer esta definición de patriarcado: http://www.mujeresenred.

net/spip.php?article1396
2. Mirar la escena y responder ¿Qué modelos de hombre, mujer y famillia en relación al patriarcado encontramos en los testimonios?

2° Fragmento: Mirar la escena y responder: ¿Cuál es el modelo de mujer-esposa que atraviesa la discusión en esta escena?

3° Fragmento: Observar la escena y responder ¿Qué dimensiones están en juego en esta escena?

4° Fragmento: El objetivo de este último video es reflexionar sobre toda la secuencia trabajada y elaborar nuevas preguntas en torno a la capacidad de las políticas frente a la persistencia de la violencua y frente a la forma más extrema de violencia: “el femicidio”.

Bibliografía

Abramovich, V y Pautassi, L. (2009). El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales en Pautassi L. y Abramovich (Compiladores) *La revisión judicial de las políticas sociales*, Editores del Puerto, Buenos Aires. Pag. 279/340.
Cardarelli, Graciela y Rosenfeld, Mónica, (2000). Tutelados y asistidos, programas sociales, políticas públicas y subjetividad. Capítulo: Con las mejores intenciones, acerca de la relación entre el Estado pedagógico y los agentes sociales”. En Paidos, Bs. As.
Cunill Grau, Nuria (2010). Las políticas con enfoques de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública. Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 46, Caracas.
Deneulin, Severine (2008). Human Flourishing and Public Policy. *Wholly Living: A New Perspective on International Development*, and the background papers, can be found at www.theosthinktank.co.uk.

Deneulin, Severine y Spence (2009), Seminario Desarrollo Humano y Políticas Públicas, Clase 8. Maestría en Desarrollo Humano. Flacso Virtual
Gasper, D. (2011). El enfoque de seguridad humana como marco para la ética del cambio ambiental global. *Revista Mundo Siglo XXI, 23*, http://132.248.9.1:8991/hevila/MundosigloXXI/2010-2011/no23/1.pdf
Hopenhayn, Martin (2013 s/f) Conferencia Plenaria Abierta "Claroscuros en la evolución de la ciudadanía social de América Latina contemporánea". Taller de Integración Presencial Maestría en Desarrollo Humano. Flacso, Buenos Aires.
Lamas, Marta.(1996) *"La perspectiva de género". Revista La Tarea n° 8, México 1996.* http://www.latarea.com.mx/articu/articu8/lamas8.htm
Levín, S y otras. (2007*)* "La política de género de las políticas públicas en Argentina" en Carbonero M.A. y Levín S. (comp.) Entre Familia y Trabajo. Relaciones, conflictos y políticas de género en Europa y América Latina. Homo Sapiens Ediciones, Rosario.
Levín, Silvia y Smukler, Alicia (2012). Prevención de la violencia de género en las relaciones familiares. Democratizando vínculos en etapas previas a la denuncia: entre el tiempo y el riesgo. Experiencia Piloto a nivel municipal: Rosario (Argentina) y Tlalpan (México). Proyecto de Investigación acción.Mahbub ul Haq (2004) El paradigma del desarrollo humano, en S. Fukuda-Parr y S. Kumar (eds) *Readings in Human Development*, Delhi: Oxford UniversityPress, 2da ed., pp17-9.
O'Donnell, Guillermo (2008), Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras, ponencia presentada en XIII Congreso del CLAD, Buenos Aires.
Otamendi, Alejandra y Thourte, Manuela, (2008) en*, Las capacidades del estado y las demandas ciudadanas: condiciones políticas para la igualdad de derechos*, Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: "Relatoría del Seminario "Las condiciones políticas para la igualdad de derechos", pp. 307-317.
Oszlak, Oscar y Edgardo Orellana(2001), *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI*, documento de trabajo, versión electrónica. http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/OSZLAK%20Oscar%20y%20ORELLANA%20Edgardo%20%20El%20analisis%20de%20la%20capacidad%20institucional.pdf
Pautassi, Laura (2007) Igualdad de derechos y desigualdad de oportunidades: ciudadanía, derechos sociales y género en América Latina. En el otro Derecho n° 36. ILSA Instituto Latinoamericano de servicios legales alternativos. http://ilsa.org.co:81/biblioteca/dwnlds/od/elotrdr036/elotrdr036-04.pdf
Pautassi, Laura (2007) Nuevos desafíos para el abordaje del cuidado desde el enfoque de derechos. Ponencia presentada en la Mesa redonda El futuro de las familias y desafíos para la políticas públicas, CEPAL, Santiago de Chile. Pautassi, Laura (2008) Enfoque de derechos y transversalidad de género en la política pública: un camino por recorrer. Publicación digital, CD Rom IX Jornadas de Historia de las Mujeres y IV Congreso Iberoamericano de Estudios de Género. Rosario, Argentina.
PNUD/OEA (2010), "Un nuevo Estado para la nueva democracia". EN: PNUD/OEA *Nuestra Democracia*, Fondo de Cultura Económica/PNUD/OEA, México, pp. 142-157
Sen, A. (2000), 'Una década de desarrollo humano', *Journal of Human Development*, 1.
Sen, A. (2006), 'Foreword to Pathologies of Power', preface to Paul Farmer, Pathologies of Power, University of California Press.
Skocpol, Theda (1990)El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual, en Torres-Riva, Edelberto (comp.) *Política*, Educa, San José de Costa Rica.
Silveira, Sara, (2001) "Políticas públicas de equidad de género en el trabajo en los países del Cono Sur" en Rosario Aguirre y Karina Batthyany (comp.). Trabajo, género y ciudadanía en los países del Cono Sur. Cinteflor, Montevideo, Uruguay.

Schmukler, Beatriz (2013). Democratización familiar como enfoque de prevención de la violencia de género. Experiencias en México. Ponencia presentada en el Congreso

6 — Políticas Públicas y asimetrías de género en el trabajo productivo y reproductivo en América Latina.

Elaborado por: Ruth Sosa
Universidad Nacional de Rosario, Argentina

6.1 Introducción

El eje central que nos interesa abordar en este capítulo es intentar demostrar que las políticas públicas son estratégicas para conseguir mayores niveles de justicia y de democratización de las relaciones sociales de género en los diferentes ámbitos de la vida social. En esta línea, es necesario insistir que mientras las políticas que buscan la conciliación entre familia y trabajo se circunscriban apenas en las mujeres difícilmente se pueda lograr un avance sustantivo y sostenible en una transformación de las desigualdades de género, tanto en el ámbito del mundo del trabajo remunerado como en el de la esfera doméstica y reproductiva. Es por esta razón que consideramos importante también problematizarnos acerca del lugar que se le asigna a las masculinidades en el conjunto de estas estrategias. Vale decir, hasta qué punto se visibiliza a los varones también en tanto sujetos generizados. ¿Qué lugar ocupa la construcción social de la subjetividad e identidad masculina en las políticas públicas? Por otro lado, ¿es posible llevar a cabo estrategias de conciliación entre familia y trabajo de forma simétrica en términos de relaciones sociales de género sin la configuración de un nuevo contrato sexual? (Cf. Paternam, 1995; Faur, 2005; Amorós, 2008; Cobo, 2010).

Para ello, se ha organizado este apartado en cinco partes. En la primera, realizamos un suscinto análisis del contexto de las transformaciones económicas, sociales, políticas y culturales, situando el tránsito del patrón de acumulación "fordista" al patrón de acumulación "flexible" en la organización del capitalismo. Se realiza un breve tratamiento de la histórica división social y sexual del trabajo a los fines de mostrar que el patriarcado y el capitalismo son sistemas que se interpenetran en la configuración de la identidad de género y en sus relaciones sociales de poder. Mostrar que la división social y sexual del trabajo es resultante de un proceso histórico-social supone asumir que, lejos de naturalizar las relaciones de poder y dominación, las mismas son susceptibles de ser transformadas con objetivos de emancipación. En esta dirección se comprende que existe una correlación entre el movimiento de mujeres en la historia y la construcción de la agenda público-estatal. En la secuencia, se aborda un segundo aspecto que está vinculado a los efectos de la globalización neoliberal sobre las relaciones sociales de género y sus implicancias en el mundo del trabajo. En este punto es importante destacar que el actual proceso de globalización del capital trajo consigo transformaciones socio-culturales en favor del reconocimiento de sectores sociales devaluados y subordinados. Esto supone una veta de emancipación para muchas identidades colectivas, entre ellas, el movimiento de mujeres. Sin embargo, en un momento en el que está en vigor una notable legitimidad de los derechos humanos, bajo las actuales condiciones de la globalización del mercado y de su ética civilizadora, pervive una creciente feminización

del trabajo precario y del trabajo reproductivo tanto remunerado como no remunerado, lo cual plantea un desafío para la autonomía femenina.

En la cuarta parte del capítulo se aborda la conceptualización del trabajo productivo y del trabajo reproductivo desde el prisma de género y cómo se conjuga con la dimensión del uso del tiempo y con las denominadas "políticas de conciliación" entre responsabilidades familiares y laborales. En el quinto punto, problematizamos y proponemos algunas líneas analíticas y estrategias para sortear el desafio de la autonomía femenina mediante el diseño de politicas públicas con transversalidad de género como un camino ineludible en la búsqueda de mayores niveles de justicia en los actuales procesos democráticos de los países de la región latinoamericana.

Finalmente, proponemos una actividad didáctica a los fines de mostrar y problematizar los alcances y desafíos que hoy nos presentan las políticas de conciliación entre trabajo productivo y responsabilidades familiares en nuestro país.

6.2 Movimiento de mujeres y construcción de agenda en el trazado de un cambio de época

Uno de los pilares sobre los que se ha asentado la construcción social de las identidades masculinas y femeninas en las sociedades modernas ha sido el predominio de una matriz de división sexual del trabajo que asignaba al varón adulto la responsabilidad de la provisión de ingresos familiares y a las mujeres las obligaciones de reproducción del ámbito doméstico, incluyendo el cuidado y la crianza de hijos e hijas. Sin embargo, en las últimas décadas, esta matriz ha sufrido alteraciones debido a los cambios en las estructuras y en las dinámicas familiares, al aumento de la participación femenina en el mercado de trabajo remunerado, a la flexibilización de las condiciones de trabajo, al acceso de la educación que progresivamente van teniendo las mujeres, entre otras variables. Estos factores plantean desafíos de transformación en la orientación de las políticas públicas si se tienen en cuenta, además, los cambios demográficos, jurídicos y culturales.

El pasaje del ***patrón de acumulación fordista*** del capitalismo hacia el denominado ***patrón de acumulación flexible*** ha rediseñado -con la introducción del nuevo paradigma tecnológico y de renovados dispositivos organizacionales- no sólo el histórico conflicto capital-trabajo sino también el conjunto de las políticas sociales y públicas, y las estrategias de la intervención estatal dando lugar, entre otros aspectos, a nuevos arreglos institucionales (tanto en la esfera de lo público como en la esfera privada familiar) lo que se ve claramente teñido por una clara reconfiguración de las relaciones sociales de género.

Junto a los cambios que se fueron suscitando al interior de la estructura económica de nuestras sociedades, se fueron configurando transformaciones en el orden de la superestructura política, social, jurídica y cultural. En este sentido, es importante advertir que mientras se va reforzando la aplicación de las políticas neoliberales -lo que produce una retracción en el plano de la justicia redistributiva- surgen con mayor ímpetu, en diversos lugares del Planeta, vindicaciones ligadas al reconocimiento cultural. En esta línea, el desmantelamiento de los denominados Estados de Bienestar Social se produce al mismo tiempo en que se instalan en el imaginario colectivo las demandas de reconocimiento, las que paulatinamente van asumiendo un encuadre jurídico e instaurándose en el plano de las políticas públicas.

En este contexto, desde los años 70 el movimiento de mujeres ha venido demandando la reconceptualización de los derechos humanos para que se asuman socialmente las diferencias y particularidades de la vida de las mujeres y sus demandas de autonomía y emancipación. En respuesta a las demandas del colectivo femenino, las Naciones Unidas y otros organismos internacionales como la Organización de los Estados Americanos (OEA), han desarrollado un conjunto de tratados, convenciones y declaraciones que toman como eje estratégico la histórica

desigualdad y discriminación que han padecido las mujeres, tanto en el ámbito público como en el privado, y se orientan a la protección, promoción y garantía de los derechos de las mujeres. Por su carácter de obligado cumplimiento, se destacan la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, 1979) y la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención Belem do Pará, 1994) y sus respectivos dispositivos para garantizar que se cumplan estos derechos.

Los derechos humanos son dinámicos y se van construyendo y ampliando a partir de la emergencia de nuevas problemáticas y de las reivindicaciones de diversas identidades colectivas. En esta dirección, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, realizada en Viena en 1993, instaló un avance importante al reconocer como derecho de las mujeres una vida libre de violencia y dio lugar a la creación de leyes y políticas públicas para erradicar la violencia contra las mujeres y las diferentes formas de discriminación en el ámbito público y privado en diversos países de la región latinoamericana.

El siguiente video es ilustrativo en tanto muestra la interrelación entre la acción de los movimientos sociales y la construcción de la agenda de los estados y las conquistas y los logros que, en materia de derechos humanos con rango internacional, viene alcanzando el movimiento de mujeres:

Por otro lado, es de destacar las transformaciones que se fueron dando desde el aspecto de la estructura productiva de nuestra sociedad y que se hallan consubstanciadas con el aspecto político cultural antes señalado. En este sentido, el debilitamiento de los Estados de bienestar social, que se habían erigido como acuerdo *keynesiano* durante los treinta años seguidos a la segunda posguerra, ha dado lugar a la configuración de una matriz estatal de cuño neoliberal, asumiendo diferentes connotaciones y expresiones en los diferentes estados nacional-territoriales, en el contexto del capitalismo global.

Cabe destacar el hallazgo y el aporte de la teoría feminista cuando refiere al subtexto patriarcal que estaba subyacente en el arreglo institucional de los denominados *Estados de Bienestar.* Celia Amorós (2008) hace referencia a la institución del **salario familiar** como la piedra fundamental de la arquitectura de estos sistemas de redistribución social. El diseño de esta matriz estatal de base redistribucionista asumía el supuesto de una familia nuclear, cuya cabeza era el varón, el cual proveía a la misma de un salario que cubría la manutención de los hijos e hijas dependientes y de la esposa, quien se dedicaba exclusivamente a la crianza y al cuidado de estos así como también al trabajo doméstico no remunerado al interior de su hogar. Los varones, quienes desempeñaban un empleo remunerado, resultaban ser los titulares de "derechos directos", mientras que las mujeres lo eran en términos de "derechos derivados" en función de su relación de dependencia del varón sostén de familia-proveedor de recursos (la expresión es de Villota, 2004, citado por Amorós, 2008; Cf. Fraser & Gordon, 1996). Esta situación estructuró una organización de la vida cotidiana que ligó el "salario familiar" a la "mujer doméstica" (Amorós, 2008: 34).

Sin embargo, en Argentina, al igual que en América Latina, es notable el incremento de los hogares con jefatura femenina o compartida; que ha sido inducida, en gran medida, por los efectos de las crisis económicas y por la declinación del patrón de acumulación "fordista", que estaba asentado sobre la "rigidez" del trabajo estable-vitalicio masculino. Las mujeres no sólo que están asumiendo sostenidamente su función de trabajadoras-proveedoras sino también que se

siguen haciendo cargo de todo el paquete de las actividades domésticas no remuneradas, lo que hace que ellas tengan que cumplimentar una doble o triple jornada laboral siendo, gran parte de estas jornadas, realizadas de forma gratuita y "por amor". Acaso los varones, no pueden también hacer "por amor" las actividades de cuidado y de reproducción de sus propias familias? ¿Por qué privar a las masculinidades de la construcción del vínculo amoroso que implica el cuidado? ¿Podremos "dar lugar" las mujeres en esta dirección? ¿Serán capaces los varones de asumir ese lugar y esas responsabilidades? ¿Qué lugar y qué papel es indispensable que asuma el Estado en pos de direccionar esta necesaria transformación en términos de democratización las relaciones sociales de género?

La doble o triple carga laboral femenina cercena las condiciones de empleabilidad así como la posibilidad de sostener trabajos remunerados de calidad en las mujeres. Ya en 1975, la economista feminista Heidi Hartman notaba la tendencia creciente de que también la mujer, al igual que el varón, contribuirá con su salario al sostén de su familia. Y también advertía que la modulación patriarcal del mercado de trabajo hacía que las mujeres se perfilaran en "proveedoras frustradas" en tanto las diferencias salariales definían su trabajo como secundario con relación al realizado por sus homólogos varones. Esto se agrava si también tenemos en cuenta el "impuesto reproductivo" (la terminología corresponde a Ingrid Palmer, 1999, citado por Amorós, Celia, 2008: 43) que realizan las mujeres en el ámbito doméstico, lo que produce un círculo vicioso: las mujeres están en el mercado de trabajo en condiciones de subalternidad dada su "doble presencia" y, a su vez, esto hace que ellas sean dependientes del varón (en términos económicos), lo que también cercena su propia autonomía.

En el contexto de las nuevas transformaciones del capitalismo global, y teniendo en cuenta que en la era neoliberal ya no hay lugar exclusivo para los varones en los mercados "formales" y "vitalicios" de trabajo; y dada la creciente incorporación de las mujeres en el mercado laboral, y la permanencia y persistencia de cuestiones que necesitan ser resueltas, se vuelve a plantear un recurrente problema en la agenda feminista en la actual contienda del debate público. La cuestión central es cómo conciliar las responsabilidades de la vida familiar con aquellas propias de la esfera del trabajo remunerado. Esta preocupación resulta extensible al conjunto de las sociedades contemporáneas en tanto el actual proceso de globalización del capital nos reta a la conquista de una nueva generación de derechos y de políticas públicas.

El cambio de época por el que estamos transitando nos desafía a pensar el contenido de la justicia. En esta línea, las políticas de conciliación entre las responsabilidades familiares y laborales se tornan el eje fundamental para posibilitar mayores dimensiones de búsquedas de justicia. Cabe señalar que mientras buena parte de la política social europea ha centrado ya su discusión en la conciliación entre la vida familiar y la vida laboral, asumiéndolo como un problema de política pública (Cf. Ellingsaeter, 1999; Crompton, 1999), América Latina se encuentra apenas iniciando estos debates. Y lo que es fundamental, estos debates en los países de la región, aun siguen esquivando el involucramiento de las identidades masculinas en las estrategias de conciliación entre familia y trabajo, en tanto los tímidos intentos de política social que buscan de algún modo "conciliar" ambas esferas lo hacen desde el ámbito de las políticas "orientadas hacia las mujeres" (Faur, 2005).

El reto es cómo reconfigurar la división sexual y social del trabajo de manera de poder conciliar el trabajo familiar con el trabajo laboral. Por qué muchas mujeres, pese a que contribuyen al sustento de sus hogares, no logran decidir de forma autónoma sobre su propia vida? ¿Por qué los sistemas de protección social perciben y reproducen a las mujeres en tanto beneficiarias o subsidiarias de los derechos derivados de sus maridos? ¿Por qué la participación de los varones en el espacio del trabajo reproductivo y de cuidado no se ha desarrollado en igual proporción que la incorporación de las mujeres en la esfera del trabajo remunerado? ¿Cómo promover políticas públicas que apunten a una ciudadanía integral en igualdad de condiciones para mujeres

y varones, y para las identidades sexuales diversas?

Las brechas existentes en los estudios del *uso del tiempo* también indican claramente las asimetrías de género en las diferentes esferas de la vida social, a nivel de la esfera privada como del ámbito público. En esta dirección es relevante atender al aspecto cultural que reviste lo relativo a las políticas de conciliación y al cuidado de personas dependientes, ya que esto supone un reordenamiento de la ingeniería de la organización laboral, familiar y personal. Por lo tanto, las medidas en materia de políticas públicas que se adopten no pueden ignorar el aspecto cultural que supone juicios de valores y también prejuicios; así como involucra una cosmovisión en torno al modo de vida asumido por varones, por mujeres y por las identidades sexuales diversas en los diferentes arreglos familiares actualmente existentes en el conjunto de las sociedades complejas.

Reflexionar acerca de la conciliación entre trabajo productivo y trabajo reproductivo no remunerado asume rasgos específicos en América Latina. Por un lado, porque el aumento de la participación femenina en el mundo del trabajo remunerado se produjo en un contexto de transformaciones económicas e institucionales impulsadas por políticas neoliberales, que restringieron los sistemas de protección social y expandieron la flexibilización de la normativa laboral, lo que ha contribuido a incrementar los niveles de informalidad y precariedad en el empleo, la desigualdad social y económica y la persistencia de altos niveles de pobreza en la región. Por otro lado, no podemos desdeñar el plano de las representaciones sociales tradicionales vinculadas a las responsabilidades diferenciales de hombres y mujeres con relación a quien se le adjudica el trabajo doméstico y de cuidado. Este universo simbólico de las representaciones sociales se imprimen no solo en el contrato sexual de distribución del trabajo sino también en el conjunto de las políticas públicas orientadas al mundo del trabajo y a las familias. De este modo, aun contribuyen a reforzar las asimetrías lo que se traduce en relaciones sociales de género refractarias a una igualdad entre varones y mujeres. Como resalta Faur (2005), tanto en las en instituciones que regulan la conciliación entre familia y trabajo como en las representaciones sociales el sujeto de la conciliación no es un sujeto neutro sino un sujeto “femenino”. Por lo tanto, no solo favorece el sostenimiento de un modelo de cuidado doméstico asignado casi exclusivamente a las mujeres, sino que además promueve prácticas que obstaculizan la demanda de trabajo femenino en el mercado laboral formal, en la medida en que se vinculan los costos de licencias y servicios de cuidado infantil exclusivamente a la contratación de fuerza de trabajo femenina.

Concebimos el desarrollo como la creación de condiciones y oportunidades para un ejercicio efectivo de libertades y derechos que posibiliten elegir de forma autónoma entre opciones y formas de vida. En un escenario político de democracia, tanto las mujeres, como los hombres y las identidades sexuales diversas, deben participar en igualdad de condiciones y recursos, porque el desarrollo paritario es una dimensión ineludible de los procesos democráticos. Para que sea tangible la igualdad de derechos y oportunidades en términos de mejoras de justicia económica, cultural y política son necesarias las políticas públicas transversales formuladas a partir de un enfoque de género y sustentadas en una agenda pública que legitime y reconozca los derechos y sus ejercicio efectivo como una prioridad del estado. Sin justicia social, cultural y política no es posible la democracia; y sin la democracia -entendida desde estas tres dimensiones- no se desarrolla la autonomía de forma paritaria.

6.3 La histórica división social y sexual del trabajo

La sociedad moderna se ha basado en el trabajo “productivo” de los varones y en el trabajo doméstico “reproductivo” de las mujeres. El surgimiento de la Revolución Industrial trajo consigo enormes transformaciones sociales a partir de los procesos de industrialización, de urbanización creciente y de nuevos valores humanos vinculados al trabajo productivo. Todas las relaciones sociales se vieron afectadas. La institución familiar se ha constituido en un centro de

cambios, resistencias y rupturas en su adaptación a las nuevas condiciones económicas, políticas, culturales y sociales. Así, en el plano de las familias, las relaciones de género y edad se vieron atravesadas ante un fuerte momento de redefinición, por nuevas concepciones de maternidad, paternidad e infancia. De este modo, se fueron creando nuevas subjetividades acorde a los cambios epocales. Las relaciones entre varones y mujeres y, entre maternidad, paternidad e hijos, fueron influenciadas por un proceso de cambio estructural de las condiciones objetivas de vida que se vieron abonadas por trasformaciones de cosmovisiones y de valorizaciones.

El desarrollo del capitalismo y la industrialización reconfiguró la unidad de producción existente. La antigua casa medieval era un centro de producción y de consumo, habitada por matrimonio, hijos propios y ajenos, peones y aprendices. Durante esta época, el ámbito de la familia constituía la sede exclusiva del aprendizaje para el oficio. Es destacable el papel atribuido al padre como educador, en tanto participaba activamente en la educación de sus hijos varones al transmitirles oficios y destrezas. Sin embargo, en la medida en que se va incorporando la máquina en las tareas productivas se va debilitando el proceso de formación de los varones mayores hacia los jóvenes trabajadores, factor que contribuyó a que las relaciones intergeneracionales se vieran afectadas. Así, la relación del padre con sus hijos aprendices o ayudantes, fue haciéndose cada vez más distante, como consecuencia de las largas jornadas laborales, fuera del hogar, impuesto por el industrialismo.

Bajo las condiciones del modo de producción medieval, aunque las mujeres desempeñaban tareas de reproducción y crianza, lo realizaban junto con una variada gama de trabajos productivos. Era notorio el grado de amalgamiento entre trabajo productivo y reproductivo. Las necesidades de comida, vestido y de consumo en general, eran producidas por las mujeres. Cuando estas necesidades comienzan a elaborarse en las fábricas se inicia una "separación" de la producción hacia el "exterior" de la casa, disociando también a hijos mayores, aprendices, sirvientes y a los hombres de la vida hogareña, lo que genera una transformación del lugar que se le atribuía a la familia en la sociedad.

Historiadoras e historiadores que centran su análisis con el prisma de género, coinciden en que la exclusión de un gran número de mujeres de la artesanía, de la industria y de la producción constituye un fenómeno específico del burgués siglo XIX y que, por lo tanto, la actividad productiva femenina lejos de considerarse como excepción dentro de la economía de los siglos anteriores, era práctica corriente.

El capitalismo fue responsable de relegar y de segregar a la mayoría de las mujeres al "seno del hogar" aunque es también dable constatar que en las sociedades pre-capitalistas ellas no habían sido socialmente iguales a los hombres. Sin embargo, el capitalismo aseveró las asimetrías dado que durante la Edad Media europea, las mujeres habían tenido derecho a pertenecer a los gremios, a ejercer activamente el comercio y estos derechos se fueron perdiendo, acentuándose la clásica división del trabajo. En el siglo XIX, la independencia económica de la mujer había sido totalmente socavada y sus derechos legales estaban ausentes. El capitalismo las marginó, por primera vez en la historia, de la actividad económica. Sin embargo, esta marginalización laboral de las mujeres, en el moderno modo de producción burgués, no significó que su trabajo fuera puesto totalmente de lado en la economía socializada. Más apropiadamente, fueron definidas como una fuerza laboral secundaria que sirvió como reserva de mano de obra barata.

La reducción del círculo familiar, la dependencia de un salario para su subsistencia, la separación paulatina de los ámbitos público y privado –anteriormente poco diferenciados– impusieron transformaciones a las relaciones familiares, tanto en sus funciones como en su valorización.

La nueva conceptualización del trabajo –a partir de este momento, en términos de actividad extradoméstica– será reconocida como tal y tendrá enorme importancia en la manera en que se valorizará el trabajo de las mujeres y, por lo tanto, a ellas mismas. Este factor será clave también

en la reconfiguración de las identidades masculina y femenina en las sociedades modernas e industriales.

La familia, al dejar de ser una unidad productiva, empezará a especializarse en la reproducción y se convertirá en una institución básicamente relacional y personal, con predominio de las funciones emocionales. Si a este proceso de pérdida del rol productivo, también le sumamos una progresiva disminución de su rol en la educación y en la formación religiosa (ya que la moderna burocracia racional capitalista va configurando instituciones especializadas en estas tareas), constatamos que el contexto cotidiano de las mujeres no sólo se restringe, sino también cambia de perspectiva, especializándose en el cuidado de los otros.

Los historiadores de la escuela de los sentimientos y de la vida privada (E. Shoter, 1977; L. Stone, 1990; J.L. Flandrín, 1979; R. König, 1981) aportan pruebas muy interesantes en este proceso de transformación del rol de las familias, a partir del cambio en la definición de la palabra "familia" en los diccionarios. Únicamente a finales del siglo XVIII y principios del XIX los diccionarios empezaron a hacer hincapié en la pareja conyugal y sus hijos para su definición. Esto se diferencia de las categorizaciones que anteriormente insistían en la idea de totalidad de la unidad familiar incluyendo a los/las sirvientes, o en la totalidad del grupo de parentesco.

Estos estudios también señalan que paralelamente a los cambios en las relaciones de producción se produjo una creciente valoración de la vida privada, repercutiendo en una disminución de la vida comunitaria y callejera. Asimismo es posible constatar cómo se van introduciendo cambios en la arquitectura doméstica, en tanto comenzaron a segregarse los espacios para dormir de los de comer y trabajar.

La familia pre-moderna, constituía un grupo cuyos miembros parecían no tener derecho a la intimidad. Dentro de la unidad familiar existía la presencia continua de personas ajenas, ya fueran residentes permanentes como los sirvientes, o también los socios comerciales y clientes. Esto unido a una forma de arquitectura doméstica que se preocupaba poco por la intimidad (excepto mínimamente en la cama) incluso en aquellas familias más instruidas y con posición económica acomodada. Estos factores se oponían a cualquier posibilidad de desarrollo de los sentimientos y de las emociones familiares que luego se proliferarían ampliamente en las sociedades modernas.

En este sentido, la característica de la familia pre-moderna era su bajísimo nivel afectivo: se enfatizaba en el respeto y deberes conyugales, mientras que el afecto y los lazos sentimentales (en el sentido moderno) hacia la esposa y los hijos e hijas, aparecía velado. Esto se debía a que el matrimonio era considerado como una relación económica, productiva y reproductiva, antes que emocional. Situación que comienza a cambiar hacia un creciente individualismo acompañado de una progresiva diferenciación de la familia conyugal como unidad social privada y aparte. El historiador británico Lawrence Stone (1990) denomina "individualismo afectivo" al proceso de mayor atención a las emociones como base de las relaciones familiares, con focalización en la autonomía y en los derechos individuales. Valores que se pueden sostener en el contexto del desarrollo del capitalismo incipiente.

Sin embargo, hay que tener presente que, a pesar de los profundos cambios que se fueron desarrollando en la organización familiar con el capitalismo, éstos no son iguales para todos los estratos sociales, y no son vividos de manera uniforme por todas las mujeres; dependiendo de la clase social de pertenencia, de su condición étnica, de su cultura, entre otras variables.

Para los sectores bajos, el período inicial de acumulación capitalista se caracterizó por la explotación de las masas obreras y campesinas. Tanto el trabajo femenino como el infantil no escapaban a estas condiciones de explotación, con lo cual, las tareas de cuidado y de reproducción cotidiana se encontraban en forma ampliamente deficitaria.

Si bien en este primer momento las mujeres se insertaron en la producción de manera indiscriminada, en una etapa más avanzada del capitalismo, la familia fue retomando el centro de las actividades reproductivas, imprescindibles para el mantenimiento y crecimiento del sistema

productivo capitalista, pero de manera diferente. Como nunca antes, las mujeres se constituyeron en especialistas en el ámbito privado, sede de las tareas reproductivas.

Este pasaje no es casual, es resultado de la interacción de dos sistemas: el capitalista y el patriarcado. Heidi Hartman (1996) señala que los capitalistas reconocieron que las condiciones extremas que padecían las familias obreras no permitían reproducirse adecuadamente. Sabían que el trabajo de las "amas de casa" producía y mantenía a trabajadores más saludables e hijos con mayor educación que se convertirían en mejores obreros. Resultados difíciles de alcanzar si estas mujeres trabajaran fuera de la casa. En este modo, el acuerdo de pagar el salario familiar al hombre y dejar a la mujer en casa, convenía tanto a los capitalistas como a los trabajadores.

La incorporación de las mujeres al mercado de trabajo trajo paulatinamente la necesidad de incorporar cambios profundos en pos de acomodar la vida de la familia y el trabajo para las mujeres, pero no para los varones. Es por ello que parte de la sociología feminista marxista ha insistido que de la histórica división sexual del trabajo se han venido beneficiando los empresarios, el Estado y también "los trabajadores masculinos", en una complicidad recíproca.

Pese a los cambios que trajo la incorporación femenina al mercado de trabajo, en lo que se refiere a las tareas de crianza y trabajo doméstico, no se han producido modificaciones importantes. En la actualidad, el cambio en la participación económica de las mujeres no implica necesariamente una reestructuración profunda del hogar: aun es insuficiente el nivel de redistribución de tareas y de responsabilidades hacia los miembros varones. En consecuencia, las mujeres amas de casa-madres ven sobrecargadas sus labores y en el caso de hallarla disponible recurren a la "ayuda" de otras mujeres del núcleo familiar (abuelas, hijas adolescentes o aun niñas) o mujeres empleadas en el servicio doméstico. Esta sobrecarga es lo que se ha dado en llamar "la doble jornada laboral femenina" y las estrategias que las mujeres se pueden dar están atravesadas principalmente por otras desigualdades. En los sectores medios, la carencia de arreglos adecuados para el cuidado y la crianza se soluciona en parte, mediante el empleo de personal doméstico o de mujeres cuidadoras de niños y niñas o de adultos mayores. En los sectores populares, las hijas, abuelas o parientas, intentan suplir las necesidades de cuidado.

La permanencia e intermitencia de las mujeres en el mercado laboral depende de los momentos cruciales de su ciclo vital: casamiento, nacimiento del primer hijo, el ingreso de los hijos al sistema escolar. El trabajo de la madre es aceptado o tolerado en la medida que no perturbe el cuidado de hijos e hijas y los trabajos domésticos. Antes que alentado aun suele ser resistido Esto podría explicar la escasez de programas para acogida de la infancia como así también la ausencia de campañas de concientización en la redistribución de funciones y roles de crianza y cuidado en la familia. Entre el esfuerzo de compatibilizar el trabajo extra-doméstico con el doméstico y crianza, son varios los conflictos y obstáculos que sortean y/o padecen las mujeres/madres. De allí las estrategias de recurrir frecuentemente al empleo parcial, esporádico, estacional y discontinuo. También la elección femenina del sector servicios está fundamentada en el deseo de las mujeres de trabajar media jornada para dedicar el tiempo restante a ocuparse de la casa y de hijos e hijas. Pero aunque algunas mujeres siguen priorizando "ser esposas y madres" en su auto-definición, algunas autoras señalan que, estas causas se relacionan más con el escaso poder y gratificación que las mujeres obtienen en los puestos laborales que ocupan –generalmente el escalafón más bajo en la categoría, prestigio y salario (Cf. Shuster, 2004; Wainerman, 2003).

Por lo tanto, a partir de la función biológica de las mujeres en la procreación, se les anexan las tareas de crianza y cuidado y toda la variedad de trabajos necesarios para el mantenimiento cotidiano de los miembros de la familia. De esta manera, se cierra un conjunto de trabajos que se denominan reproductivos y que ubican a las mujeres como principales responsables. Existe entonces, una asignación casi universal –aunque de muy variadas características según la cultura, la clase, la edad– del trabajo doméstico a las mujeres. Esta ocupación principal de las mujeres en las tareas reproductivas les confiere un lugar secundario y subordinado en la esfera de la

producción (Cf. Shuster, 2004).

Es de suma importancia destacar la intención política de naturalizar esta asignación, porque si bien es cierto que la mujer tiene exclusividad en cuanto a la capacidad biológica en la procreación, el resto de las funciones relativas a la reproducción cotidiana y social de la fuerza de trabajo es susceptible de definición socio-cultural. De este modo, se crea una primera y básica división sexual del trabajo, que asocia los trabajos reproductivos como de origen doméstico y privado en contraposición a los productivos de origen público y social. Sin embargo, las relaciones domésticas son parte esencial de la estructura política de una sociedad.

El trabajo doméstico (si bien no es un trabajo productivo, sino reproductivo) es una actividad socialmente útil. De manera que cuando al proceso de reproducción se le niega su carácter económico se transforma en una producción invisible, donde se oculta la relación capitalista entre producción y reproducción. El trabajo doméstico gratuito garantiza la reproducción en tanto que permite salarios más bajos de lo que sería necesario tras obtener en el mercado, los bienes y servicios que éste produce. Y la resistencia a analizar el trabajo doméstico en términos económicos, no puede dejar de relacionarse con la desvalorización que producen las mujeres.

Por otra parte, existe una vinculación entre la división sexual del trabajo en la familia y los procesos de segregación y discriminación salarial de la población femenina en los mercados de trabajo; lógica que se extrapola al interior de las organizaciones del mundo laboral. En esta línea, cuando las mujeres acceden al mundo público arrastran con ellas los roles femeninos que también tienen una jerarquía subalterna.

Por lo tanto, asumir una perspectiva analítica del trabajo, anclada en una configuración histórica y cultural de las relaciones sociales de género y de clase social, posibilita demostrar que en el mundo del trabajo productivo (esfera pública) y reproductivo (esfera privada) vivenciamos la vigencia de una construcción social sexuada, en la cual mujeres y varones que trabajan son, desde la familia, la escuela y las otras instituciones socializadoras diferentemente calificados, formados y capacitados para el ingreso y sostenimiento del mercado laboral.

Por otro lado, el acceso de las mujeres al mercado laboral se encuentra condicionada por el "impuesto reproductivo" (Ingrid Palmer, 1992) que se realiza en el ámbito doméstico, de modo que la desigual distribución de responsabilidades en el espacio doméstico, sede del trabajo reproductivo, tiene fuertes impactos sobre la dimensión del trabajo productivo. Esto explica también la segmentación del trabajo por el sistema sexo/género en tanto se construyen y se interiorizan *imágenes de género* y se configuran *barreras de género* que separan ocupaciones y funciones consideradas típicas de hombres y típica de mujeres, que tienden a aparecer como barreras técnicas y que a su vez producen una desigualdad y asimetría en las oportunidades laborales y profesionales. Esto tiene serias consecuencias en la autonomía de las mujeres.

Estas características son indicativas de que la modernidad fue construyendo un conjunto de representaciones sociales ligadas a la armonización entre "mujer y familia" lo que puso al desnudo el conflicto "mujer y trabajo"; y por otro lado se configuró una naturalización de la compatibilización entre "varón y trabajo" ocultando por siglos el conflicto "varón-familia". De este modo, se fue configurando la persistencia de la división sexual del trabajo atribuyendo a las mujeres como las responsables de los trabajos domésticos. La posibilidad de recurrir a los varones de la familia significaría enfrentar el conflicto de géneros que subyace en la división sexual del trabajo. Como señala Shuster (2004), el tradicional conflicto objeto de numerosas investigaciones maternidad-trabajo se complejiza cuando se le anexa otro que suele quedar siempre oculto: el conflicto paternidad-trabajo. Así es necesario analizar la compatibilización o no de las exigencias laborales y profesionales con la vida cotidiana, especialmente con las demandas de crianza y cuidado también en los varones. Reducirlo a un conflicto privado (conyugal) que sólo implica cambios e intercambio de roles significa una fuerte simplificación de un problema que es profundamente político. Como ya fue mostrado por el movimiento de mujeres, lo cotidiano y

lo doméstico también es político; lo personal y aparentemente "individual" también es político. Asumir la compatibilización entre familia y trabajo supone una prioridad del Estado en América Latina para los tiempos que corren.

Por lo expuesto, consideramos que es de enorme importancia el diseño, por un lado, de una profunda transformación en el sistema productivo y de sus formas de regulación y de protecciones sociales para compatibilizar los cambios profundos que vienen desarrollándose a partir de la incorporación de las mujeres y las madres como trabajadoras. No obstante, es importante ir más allá de las normas regulatorias que quedan restringidas sólo al ámbito laboral y diseñar políticas transversales en términos de una reformulación en las normas legales, acciones, programas, políticas públicas, campañas de sensibilización que animen a un cambio de relación de los varones y los trabajos domésticos, crianza y cuidado.

Como es demostrado por Eleonor Faur (2005), en Argentina, los primeros pasos en vistas a poder compatibilizar las responsabilidades familiares con las laborales lo ha dado la regulación del trabajo remunerado. Sin embargo, es de destacar que esta distribución de derechos y responsabilidades se ha determinado de forma diferenciada e inequitativa para varones y para mujeres. No negamos la necesidad de una diferenciación en términos de condiciones "objetivas" y de disposiciones "físicas" cuando se trata de afrontar un parto y las condiciones que necesitan las mujeres con respecto al proceso de reparación del cuerpo. Pero esas diferenciaciones no tienen que obstaculizar las condiciones necesarias que tornen equitativo el cuidado y el trabajo de reproducción.

Uno de los primeros convenios de la OIT (N°3, correspondiente a 1919) estableció normas de protección del trabajo para las embarazadas y también las licencias por maternidad. Si bien esta reglamentación significó un avance en la conquista de derechos sociales, también indicó el reconocimiento del trabajo femenino vinculado directamente con la capacidad reproductiva de las mujeres. Es de destacar, que la posterior ampliación de estos derechos, lejos de haberse problematizado acerca del sujeto portador del mismo, fue naturalizando el confinamiento de las mujeres en la función de reproducción social. Esta noción fundacional en la regulación laboral en clave de "tutela" y de "protección social" siguió la línea de apartamiento del eje de intervención de las normas en la conciliación familia y trabajo. Esto se ha debido a que rige una representación de que son las masculinidades las directamente afectadas a la esfera del trabajo y por lo tanto, a los varones no les competiría conciliar ambas esferas "dada" la división de roles sexuales. En este sentido, los escasos dispositivos presentes en la legislación laboral, tanto argentina como latinoamericana, para promover políticas que concilien responsabilidades familiares con las laborales, no solo se focalizan en las mujeres que ocupan un empleo formal y registrado sino que además, en la normativa subyacen nociones de masculinidades prácticamente desvinculadas del cuidado de los miembros de sus familias. Las mujeres que son titulares de un empleo formal se ven legalmente "beneficiadas" por derechos vinculados con: a) la protección del empleo durante el embarazo y el puerperio; b) las licencias por maternidad; c) la disponibilidad de servicios destinados al cuidado de hijos e hijas en sus lugares de trabajo (Faur, 2005; 131).

Como apunta Ellingsaeter (1999: 41; citado por Faur, 2005), las políticas públicas que buscan compatibilizar familia y trabajo suelen ofrecer tres clases de dispositivos: "tiempo para cuidar, dinero para cuidar y servicios de cuidado infantil". Desde este punto de vista, si analizamos la legislación laboral latinoamericana, y específicamente la argentina, constatamos que ninguno de estos dispositivos se distribuye en el conjunto de trabajadores y trabajadoras de manera equitativa. Asimismo, esto se ve complejizado no sólo desde la matriz de género que segrega ocupaciones y funciones típicas de mujeres y de varones operando barreras técnicas y jerarquías de género, sino también que esta desigualdad de género es abonada por la condición de clase (en términos de dimensión socio-económica) de la fuerza de trabajo.

En América Latina es notoria la persistencia en la normativa laboral con énfasis en la

consideración de los varones como proveedores exclusivos de los ingresos de su hogar. La regulación de las licencias en los países latinoamericanos muestra un nítido sesgo relacionado con la asignación diferencial de responsabilidades entre hombres y mujeres. Las licencias son relativamente cortas, en comparación con países cuyos estados de bienestar resultan más sólidos, y se concentran casi exclusivamente en las mujeres. Aun en los países que ofrecen alguna facilidad para los varones, queda claro que éstas se otorgan para ofrecer unos pocos días de presencia paterna luego del nacimiento, más que un incentivo para la corresponsabilidad de los varones en el cuidado de sus hijos/as. Pero además, las reglamentaciones en los países de la región conllevan la agudización de una brecha entre mujeres de distinta inscripción social y ocupacional, como en el caso de las trabajadoras informales en general y las que se desempeñan en servicio doméstico particular (Faur, 2005:136). Por otro lado, la legislación laboral también parece sustentarse en un modelo de familia heterosexual y con núcleo conyugal completo, con lo cual el conjunto de dispositivos y representaciones sociales que subyacen refleja que el derecho constituye una práctica discursiva y social y no apenas un sistema de normas y regulaciones (Birgin, 2003; citado por Faur, 2005: 139).

6.4 Los efectos de la globalización neoliberal sobre las relaciones sociales de género y sus implicancias en el mundo del trabajo

La socióloga feminista Rosa Cobo (2009) señala de forma muy elocuente que el actual escenario mundial se halla en un profundo desorden: desorden geopolítico y desorden internacional; desorden económico y desorden político. Esto se traduce en el hecho de que las antiguas instituciones que articulaban la sociedad moderna están en crisis, desde el estado-nación hasta la familia patriarcal; desde el capitalismo hasta las democracias representativas. Algunas de las mismas están en descomposición y otras en abierta transformación, pero, en todo caso, ninguna permanece inalterable. En estas últimas cuatro décadas se han producido cambios en el entramado social, institucional y simbólico de muchas sociedades y estos cambios se han concretado en quiebres profundos en los dos grandes *nomos* que vertebraban las sociedades de la modernidad: el contrato sexual y el contrato social. La actual situación de "desorden" tiene atrapadas a las mujeres entre unas reglas que se están descomponiendo y otras reglas nuevas que están surgiendo, pero que no han terminado de configurarse. Y los momentos de desorden suelen crear formas de violencia nuevas para aquellos grupos, colectivos o sectores de población oprimidos (Cobo, 2009). En este sentido, ¿no es la feminización de la pobreza y la feminización de la precarización laboral una forma de violencia sistémica del actual orden capitalista y patriarcal?

La autora resalta el nivel de injerencia que tiene el actual proceso de globalización sobre la vida de hombres y mujeres en tanto las transformaciones económicas y culturales, que traen la globalización económica e informacional, inciden directamente sobre el papel de los Estados nacionales. Vale decir que la construcción de formas políticas multilaterales y el reforzamiento de las instituciones del capitalismo internacional están debilitando la soberanía de los Estados en su jurisdicción territorial. Desde América Latina sabemos por vasta experiencia que instituciones como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial han "sugerido" políticas económicas e indujeron a los estados a obedecerlas a través de un dispositivo coercitivo fundamental como los créditos. Según se trate del patrimonio con que cuenta cada país y su posición de poder en el globo, los Estados nacionales muestran diferentes márgenes de maniobra siendo los países del capitalismo subalterno los más afectados en términos de políticas de ajustes de carácter estructural.

Por otro lado, es importante señalar que los efectos negativos de la mundialización del capital (o globalización de la economía) repercuten desproporcionalmente, es decir, asimétricamente, según se trate de varones o de mujeres (Cobo y Posada, 2006; Hirata, 2004). Los impactos de la globalización neoliberal sobre la vida de las mujeres son de amplio alcance, pues la política

económica neoliberal, y su ética civilizatoria y cultural, dejará durante años marcas muy severas en las mujeres que han padecido esa política en términos de salud, de pobreza, de formación y cualificación profesional o de autonomía personal, entre otros aspectos. En esta dirección, las mujeres no acceden al mercado con los mismos recursos y la misma movilidad que sus homólogos varones y en consecuencia no pueden competir en igualdad de condiciones. El acceso de las mujeres al mercado se halla condicionado por lo que la economista feminista Ingrid Palmer denomina "el impuesto reproductivo" que se realiza en el ámbito doméstico (citado en Amorós, 2008). Este impuesto en trabajo reproductivo y la asimétrica distribución de recursos colocan a las mujeres en una posición de desigualdad y de subalternidad con respecto a los varones, condicionando su autonomía y el desarrollo de sus capacidades.

En esta línea, es harto sabido ya que las evidencias empíricas lo demuestran en América Latina, que las políticas que aumentan lo que la lógica economicista denomina el "gasto público" tienden a reducir el trabajo gratuito de las mujeres en tanto el Estado se hace cargo de determinadas tareas reproductivas. Por el contrario, las políticas que recortan el "gasto público" tienen como efecto directo el incremento del trabajo gratuito que realizan las mujeres en el ámbito familiar. Los Estados que aplican los programas de ajuste estructural redefinen y expanden lo privado para así invisibilizar los costes de desplazamiento de la economía remunerada hacia la no remunerada. Vale decir, la vinculación cada vez más estrecha de las economías nacionales a los mercados mundiales ha dado lugar a una reducción de los "gastos públicos" y de los programas sociales, trasladando el costo a las familias, donde suelen ser las mujeres las que cargan sobre su cuerpo el peso adicional que ha dejado el Estado. En esta dirección, uno de los efectos más rotundos de los programas de ajuste estructural inherentes a las políticas neoliberales es el crecimiento del trabajo gratuito de las mujeres en el hogar, como producto de los recortes de los programas sociales por parte de los gobiernos. Es decir, aquellas funciones en las que el Estado se restringe: nutrición, salud, cuidado, educación, vuelven a recaer sobre las familias (Cobo, 2011).

Al seguir las mujeres -cultural, objetiva y subjetivamente- implicadas en la "exclusiva" responsabilidad familiar, se hallan impedidas de acceder a trabajos de calidad o a trabajos que requieran una dedicación exclusiva. En este sentido, es preciso reforzar una premisa fundamental: que la desigual distribución de responsabilidades en el ámbito doméstico tiene fuertes impactos sobre la esfera pública laboral.

En segundo término, bajo estas determinaciones del contemporáneo "mundo laboral", la fuerza de trabajo femenina juega un papel estratégico en este proceso de liberalización económica, tomando en cuenta que en todos los países del mundo representa un segmento poblacional laboral considerable. Las maquilas o zonas francas son la nueva palanca para la inserción de las economías periféricas en el actual proceso de globalización. Esas zonas industriales ofrecen nuevas oportunidades de empleo para las mujeres, pero muy frecuentemente bajo condiciones propias del siglo XIX. En general, suelen ser empleadas sujetas a contratos temporales, expulsadas cuando no cumplen con las más altas tasas de productividad y con sueldos en muchos casos por debajo de la subsistencia. En las maquilas, la pérdida de derechos laborales y civiles no significa otra cosa que pérdidas significativas de ciudadanía, es decir, de autonomía e individualidad (Cobo, 2009; Hirata, 2004). En esta dirección, Celia Amorós (2008) señala que el trabajo en la era de la globalización neoliberal se lo caracteriza en términos de "la economía doméstica fuera del hogar" debido a sus rasgos más sobresalientes tales como puestos precarios, horarios infinitamente flexibles y elásticos, carencia de derechos laborales y consideración de trabajadores y trabajadoras más como servidores que como empleados (p. 83).

En este contexto, es importante destacar también que no sólo la producción se ha ido globalizando sino también la reproducción. En esta línea, hay que considerar que una gran parte de la literatura y de los debates sobre el proceso de globalización del capital a partir de 1970

se ha circunscripto en la fragmentación a nivel internacional de los procesos productivos y en sus múltiples efectos sobre la competencia global, la relocalización y la desterritorialización de la producción, la reconversión industrial en algunos lugares y la desindustrilización en otros espacios nacionales, las transformaciones en términos de flexibilización de los mercados de trabajo, las innovaciones tecnológicas y organizacionales de los procesos de trabajo, la feminización y precarización del empleo, la proliferación de industrias en zonas francas tales como las maquilas, la taylorización de los servicios, como ocurre con la industrias *call centers*, los cambios generados por el creciente dominio de las economías asiáticas, entre otras expresiones. Por otro lado, no podemos desdeñar que a partir de la década de los noventa hemos presenciado la globalización de procesos ligados con la reproducción. El creciente aumento de la emigración de paises pobres del capitalismo hacia países desarrollados y, específicamente, la feminización de la emigración inducida por trabajo laboral afecta cualitativamente el modo en que las familias se organizan en ambas regiones, incluyendo las tareas de cuidado y la reproducción (Cf. Benería, 2007: 84).

La socióloga feminista Lourdes Beneria (2007) señala al respecto que por el lado de los países más ricos, la llamada "crisis del cuidado" viene determinada por una variedad de factores demográficos que incluyen: 1) la alta participación de las mujeres en la actividad económica remunerada lo cual ha propiciado la demanda creciente de servicio doméstico, incluyendo el cuidado de niños/as y ancianos/as; 2) más específicamente en países europeos, las bajas tasas de natalidad y el incremento de la esperanza de vida han contribuido al envejecimiento de la población y a la escasez relativa de mando de obra dedicada al cuidado. Como consecuencia, las mujeres de los países pobres encuentran fácilmente trabajo en el sector servicios y en las economías domésticas de la gran mayoría de los países desarrollados (p. 84).

En el contexto de globalización del capital la asimetría existente entre los países latinoamericanos y países como los europeos, en lo que respecta a las necesidades de conciliación del uso del tiempo se encuentran en el predominio de la economía informalizada y de la pobreza en la región latinoamericana pero también con las consecuencias del fenómeno de la emigración en muchos países. En esta línea, Lourdes Benería (2007) plantea cómo pensar las políticas de conciliación dentro de una realidad en la que, primero, una gran parte de la producción escapa del alcance de las políticas públicas. Por otro lado, tanto la producción como la reproducción se han ido globalizando, transfiriendo parte de su control a niveles que trascienden la esfera nacional.

De este modo, bajo las actuales condiciones del capitalismo global en términos de relaciones sociales de género se produce una feminización de la pobreza que es consecuencia, en parte, de una feminización de la precarización en el mundo laboral.

La globalización del capital muestra dos caras controvertidas de una misma moneda en lo que respecta a las relaciones sociales de género: por un lado, ha posibilitado mayores niveles de emancipación femenina y de autonomía tras ofrecer mayores oportunidades de empleo a las mujeres. Pero por otro lado, existe una tensión entre esta emancipación femenina y la precarización laboral a la que ellas son sometidas, porque esto se traduce en mucho más trabajo gratuito y mucho más trabajo mal pagado. Esta condición es lo que torna a muchas mujeres trabajadoras como "proveedoras frustradas" (la expresión es de Heidi Hartman, 1996).

Ahora bien, hacemos nuestra la interpelación de Rosa Cobo: ¿cómo es posible que sigan ocurriendo estas formas de irrespeto hacia las mujeres en el momento en el que gozan de más legitimidad que nunca los derechos humanos y en el momento en el que la ideología de la igualdad entre hombres y mujeres está adquiriendo la suficiente plausibilidad como para que se estén produciendo prácticas políticas de institucionalización de la igualdad de género? ¿Qué estrategias nos debemos dar en pos de políticas públicas para reducir al máximo las brechas de configuran las asimetrías de género en la contemporaneidad?

6.5 Usos del tiempo; trabajo productivo y trabajo reproductivo. Políticas de conciliación.

Múltiples conquistas han acontecido desde que en la década de 1970 el movimiento feminista se centrara en la relevancia de la distinción entre trabajo productivo y trabajo reproductivo para analizar y hallar soluciones a los problemas planteados por el movimiento de mujeres. El eje fundamental de señalar tal distinción era dar visibilidad al trabajo de las mujeres y su concentración en la esfera reproductiva y no remunerada. Otro foco de movillización política del análisis feminista era poner en relieve las consecuencias que esta concentración tenía sobre las condiciones en que las mujeres vivenciaban su vida laboral así como sobre las posibilidades y expectativas con las que se enfrentaban a lo largo de su ciclo vital. Ambas cuestiones contrastaban con la concentración de los varones en la esfera del trabajo productivo-mercantil con sus problemáticas consecuencias para las relaciones sociales de género.

En esta dirección, la necesidad de pensar y diseñar políticas cuya capacidad concilien el trabajo laboral y con el trabajo reproductivo en la esfera familiar tiene su origen cuando se empieza a problematizar acerca del tema del trabajo doméstico y el uso del tiempo que se le destina al mismo. Durante los años setenta, autoras feministas como María Rosa Dalla Costa, Selma James (1972) y Ann Oakley (1977) introdujeron aportes analíticos con relación al trabajo doméstico y a su valor económico.

Si bien el antecedente más importante en los estudios de género que encontramos en las Ciencias Sociales viene de la mano de Simone de Beauvoir (1995), quien ha planteado en 1945 que **no se nace mujer** sino que **se hace muje**r, a fuerza de mostrar que el conjunto de reglas, actitudes y valores sociales entrenaban y socializaban al ser humano nacido con genitales "femeninos" para caminar, jugar y comportarse de modo que al coronarse con la educación pudiera denominarse y reconocerse como **mujer;** en 1970 la antropóloga feminista Gayle Rubin (1996) realizó hallazgos interesantes tras analizar el conjunto de las instituciones socializadoras (religión, Estado, familia) y advirtió que la división de roles entre varones y mujeres tenía serias consecuencias en la economía debido al reparto desigual del trabajo en razón del sexo.

En esta dirección, la socióloga feminista Ann Oakley (1977) introdujo la categoría género en las Ciencias Sociales para diferenciar la construcción cultural tejida sobre los cuerpos biológicos (sexo) e investigar las relaciones entre el sistema de dominación sobre las mujeres, las instituciones sociales y la organización de la economía. Se percató que el sexo biológico es el armazón para determinar los papeles sociales que se les va adjudicar y que van a jugar los seres humanos; que en función de ello se organiza una división sexual del trabajo y que a partir de allí se asigna a los varones el desempeño del trabajo productivo en las fábricas y a las mujeres, el trabajo doméstico y reproductivo.

En esta dirección, el prisma de género abonará y revitalizará los análisis sobre el papel de todos los dispositivos culturales sexualizados, entre ellos, el lenguaje, los juegos, las preescripciones y las proscripciones de roles asignados a varones y a mujeres.En el contexto de estas nuevas interpelaciones en las Ciencias Sociales, abonadas por la matriz de género, la cuestión más relevante entre el colectivo feminista de ese momento era quién se beneficiaba con el hecho de que el trabajo doméstico no tuviera un valor económico: si el marido o el empresario capitalista. Este debate feminista, centrado en la carga que representaba para las mujeres el trabajo doméstico, trascendió hacia las instituciones internacionales, las que introdujeron en su agenda la desigualdad de género como propuestas a trabajar entre los Estados miembro. De este modo, la necesidad de conciliar ambas esferas del trabajo, fue incorporada en el programa de Acción Social de la Comunidad Económica Europea en 1974 y en la Declaración de las Naciones Unidas de la Conferencia Mundial de México en 1975. Los países europeos fueron pioneros en desarrollar estas políticas y recién en estos momentos se está instalando un debate en los países de América Latina (Cf. Astellarra, 2005).

Es de destacar que la problematización acerca de la necesidad de conciliación entre el trabajo productivo y reproductivo se inscribe en el análisis de las coordenadas del sistema de género y de su jerarquización que conduce a la desigualdad. La socióloga feminista Judith Astelarra (2005) señala que el sistema de género tiene tres niveles: identidad personal, roles y ámbitos sociales. De modo que las desigualdades entre los géneros no se hallan solo en las personas sino también en los roles y ámbitos donde éstas se desempeñan. De allí transcurre la invisibilidad histórica de las mujeres y el hecho de que las Ciencias Sociales han teorizado "ignorando" la mitad correspondiente al colectivo femenino de la sociedad. Visto desde el prisma de las relaciones sociales de género, se visibilizó que el patriarcado es una configuración de orden sistémico y estructural.

La modernidad fue configurando paulatinamente una división sexual del trabajo basada en una separación dicotómica entre el ámbito público y la esfera privada, con roles en función de la condición de género ligados a esos espacios. En este sentido, la participación en cada uno de estos ámbitos se tornó en la fuente de la desigualdad y asimetría entre varones y mujeres. La familia, como principal institución de la esfera privada fue organizada en función de estos papeles sociales. El varón, "cabeza de familia" y titular de los derechos laborales, se tornó en el principal responsable de obtener los recursos económicos mediante su inserción en el mercado de trabajo. Las mujeres, dependientes del varón y titulares "derivadas" del derecho laboral masculino, fueron confinadas al ámbito privado, sede de las tareas domésticas, del trabajo reproductivo y de cuidado.

Más aun. El feminismo, en su reflexión y movimiento, mostró otra variable de desigualdad; dimensión que complementa la división sexual del trabajo y la dicotomización entre el ámbito público y el privado. Esta variable está asociada a la enorme importancia de la distribución del ***uso del tiempo*** que ello comporta cotidianamente.

A partir de los años ochenta, la necesidad de aumentar la visibilidad del trabajo de las mujeres enfatizó en los problemas de su contabilización estadística. De esta manera, se puso de manifiesto que las estadísticas oficiales excluían el trabajo reproductivo no remunerado tanto de las cuentas de renta nacional como de las estadísticas sobre la población económicamente activa. Economistas feministas han señalado oportunamente que la información sobre el ***uso del tiempo*** ha permitido llegar a un análisis más riguroso y detallado de las desigualdades de género que en estimaciones anteriores realizadas por lo que la economía convencional había ignorado, y que implican contribuciones más precisas para las políticas de conciliación y desarrollo (Carrasco, Mayordomo y Alabart, 2004; Benería, 2005). En este sentido, uno de los efectos positivos de una mayor precisión y conceptualización y contabilización del trabajo reproductivo y no remunerado es que facilita su conciliación con el uso del tiempo en el mercado laboral. El ***uso del tiempo*** supone un marco temporal de las actividades que los seres humanos llevan a cabo en su vida cotidiana y que se estructura según concepciones predominantes en una determinada sociedad con relación a roles y funciones que las personas deben asumir acorde a su edad, género y posición en el hogar. Entre las reflexiones y debates del movimiento feminista se resalta la forma cómo viene determinada la distribución del tiempo en función de la división sexual del trabajo y de las funciones socialmente asignadas; no sólo entre las productivas y las reproductivas sino también ante los conflictos que se configuran frente a la posibilidad de participar de proyectos colectivos de la sociedad. No es de desdeñar, tampoco, el tiempo destinado a las actividades lúdicas o de ocio. Y lo que el feminismo visibilizó es que esta distribución o posibilidad de asignación de nuestro tiempo de vida, no es igual ni equitativo en razón de la condición femenina o masculina.

De manera que es posible entablar una relación entre los tiempos (la vida, los años, los meses y la cotidianeidad), los recursos materiales (pagado/no pagado) y la distribución de actividades (productivas, reproductivas, colectivas, comunitarias, socio-culturales, lúdicas, de

ocio) (Astelarra, 2005).

En consecuencia, el hecho de que la esfera privada no estuviera jerarquizada en términos de recursos materiales y de poder, se fue convirtiendo en invisible y, cuando no, devaluada. Es por esta razón en vistas de que las Ciencias Sociales no habían abonado a develar este espacio y a desentrañar la complejidad que éste contenía, que el movimiento feminista asumió este problema e hizo visible la importancia fundamental de la esfera privada cuando logró relucir y analizar el trabajo doméstico y el cuidado tanto de dependientes (niños/as, enfermos/as, adultos/as mayores) como de no dependientes. En esta dirección, el análisis se ha realizado de dos maneras: una, demostrando el tiempo que se destina a las actividades domésticas y la otra, asignando un valor económico, que es calculado a partir de lo que costaría si fuera realizado como un empleo asalariado.

Por lo tanto, una vez definido el problema que comporta el trabajo doméstico y su injerencia sobre la doble jornada de las mujeres, se fueron planteando propuestas para transformar esta situación. El conjunto de los componentes señalados explican la necesidad de comprender y medir el trabajo no remunerado así como de diseñar políticas que intervengan en la distribución desigual entre mujeres y hombres a fin de construir una igualdad de género. Una de las propuestas ha consistido en la redistribución de los roles entre los dos ámbitos como una forma de abolir la jerarquía y la desigualdad entre la esfera productiva y la reproductiva; y consiste en cambios ligados a responsabilidades sociales compartidas en ambas esferas. Sin embargo, esto supone cambios de orden sistémico y estructural que implican necesariamente rupturas con la cultura del patriarcado, y que se halla presente en todos los niveles y dimensiones de la sociedad. Y de allí deriva la importancia de diseñar las denominadas "***políticas de conciliación***".

Las políticas públicas son acciones estatales resultantes de la tensión existente entre los múltiples intereses de sujetos (varones, mujeres, identidades sexuales diversas) colectivamente organizados/as que luchan por la conquista de nuevos derechos. Adquieren un carácter estratégico en tanto involucra un conjunto de procesos mediante los cuales las demandas sociales pueden transformarse en opciones políticas y ser incluidas en la agenda gubernamental. En esta dirección, es indiscutible el papel que ha tenido históricamente la lucha del movimiento feminista en la construcción de agenda de los gobiernos y en el reconocimiento de nuevos derechos.

Las políticas públicas modulan los niveles de desigualdad en una sociedad. Y en lo que respecta a las políticas de conciliación, es posible constatar, a grandes rasgos, algunos "tipos ideales" y que se hallan vinculados con diferentes niveles de abordaje en la atención de la tensión entre trabajo remunerado y trabajo doméstico-familiar: las políticas de acción afirmativa o políticas para la mujer, las de igualdad de oportunidades, las políticas con perspectiva de género y las que plantean cambios estructurales en las relaciones sociales de género mediante un proceso de transversalización del enfoque en clave multidimensional. (Cf. Astelarra, 2005; Rodriguez Gustá, 2008).

El primer tipo corresponde a las "**políticas de acción afirmativa"** o de "**acciones positivas"**. Con el respaldo consignado en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), estas políticas apuntan a fortalecer la presencia numérica de mujeres en lugares jerárquicos y, por lo tanto, decisorios de la administración estatal. En términos generales, se trata de procedimientos orientados a garantizar la representación de grupos cuyos atributos están socialmente devaluados y desvalorizados (mujeres, minorías raciales y étnicas, entre otros) y, por lo tanto son grupos infra-reconocidos e infra-representados en términos institucionales.

Aunque estas políticas son insuficientes en tanto no actúan sobre las injusticias de género, que son de carácter estructural y sistémico, constituyen un nivel inicial para atender las desventajas de las mujeres en los ámbitos decisorios del estado. Las políticas más recurrentes en este sentido son las *directas*, en tanto se ocupan de atender la composición demográfica de una organización

de manera inmediata. También existen las indirectas, que si bien no cambian automáticamente las proporciones entre varones y mujeres sí promueven una composición demográfica más paritaria en los lugares jerárquicos de las estructuras organizativas.

Es de destacar que cuando se plantean acciones "positivas" en la intervención estatal con relación a la participación femenina se intenta un "equilibrio" en tanto se asume que cuando las mujeres acceden al ámbito público arrastran con ellas los roles femeninos, que también están jerarquizados. Esto tiene como consecuencia la segregación horizontal (actividades con género) y vertical (imposibilidad de acceso de las mujeres a los altos niveles). Ambos tipos de segregación producen desigualdad entre las mujeres y los hombres. La Ley de Cupos Femenino es un ejemplo de este tipo de procedimientos así como también aquellas leyes que promueven mayor presencia numérica femenina en los puestos laborales en pos de la "igualdad de oportunidades".

Un segundo tipo corresponde a las "**políticas para la mujer"**. Estas políticas albergan una cosmovisión que las mujeres se hallan en desventaja en la división sexual del trabajo. Se destacan las brechas de género existentes en la esfera pública. Las estrategias de intervención estatal en esta dirección han sido de carácter compensatorio, dada la "doble presencia" de las mujeres, tanto en el ámbito público, como en el privado en tanto ellas mantienen su "exclusividad" en la esfera doméstico-familiar.

Asumiendo esta doble presencia, el Estado se ha circunscripto a garantizar y promover, mediante transformaciones en la legislación laboral educativa y también a través de diferentes dispositivos institucionales, la inclusión de las mujeres en diferentes ámbitos de la esfera pública.

En esta dirección, un eje de intervención para conciliar ambas esferas, ha sido el mejoramiento de las condiciones de empleabilidad de las mujeres para que ellas puedan asumir ambos ámbitos del trabajo. El problema de este nivel de atención de políticas que buscan conciliar familia y trabajo redunda en una sobrecarga del trabajo para las mujeres, tanto en la esfera doméstica como en el ámbito del trabajo remunerado. Desde esta cosmovisión, se da por establecido que las principales responsables de la familia y del trabajo doméstico son las mujeres porque, implícitamente, las políticas orientadas en este sentido, no cuestionan a las masculinidades en tanto subjetividades generizadas. En consecuencia, la "conciliación" entre trabajo y familia corre por cuenta de las mujeres. En este sentido, la agenda de intervención derivada de este enfoque, lejos de promover la democratización de la esfera familiar, al no involucrar a los varones en las responsabilidades familiares, reproducen y refuerzan la tradicional división sexual del trabajo. Desde este punto de vista, este tipo de políticas carecen de una perspectiva relacional de género.

Un tercer nivel de abordaje son las "**políticas públicas con perspectiva de género" .** Desde esta concepción se asume que existe una asimetría de poder entre varones y mujeres, que es derivado de los roles asignados histórica y culturalmente y que se torna visible tanto en el trabajo doméstico como en el trabajo extradoméstico y remunerado. Las relaciones sociales de género se han configurado como relaciones de poder y se manifiestan en un sistema institucionalizado de prácticas sociales, generando un "*modus operandi*" o de *habitus.* En su estudio titulado "*La dominación masculina"* Bourdieu explicitará que el *habitus* produce construcciones socialmente sexuadas del mundo.

En tanto sistema de diferencias y desigualdades, las relaciones sociales de género se expresan en variados niveles y dimensiones, tales como creencias culturales socialmente legitimadas, en pautas sesgadas de distribución de recursos materiales y simbólicos, en identidades individuales con diferentes grados de aceptación y reconocimiento (Ridgeway y Correl, 2004; citado por Rodriguez Gustá, 2008) y estas representaciones son promovidas por el conjunto de normas y regulaciones y por las instituciones socializadoras y creadoras de sentidos.

Se ha insistido que la reconfiguración de las fronteras de género en el ámbito de la familia es clave para abolir las asimetrías de género en el ámbito público. En tanto se apunta a transformar las relaciones de poder jerárquicas en razón del género, las estrategias de intervención se dan

a través de la implementación de dispositivos institucionales en pos de redistribuir recursos materiales y simbólicos con el objetivo de desarrollar las capacidades de las mujeres y ampliar las oportunidades de sus elecciones y así lograr su autonomía en paridad de condiciones con sus homólogos varones. Una política con perspectiva de género supone involucrar a varones y a mujeres en la participación y en las responsabilidades tanto del ámbito público como en la esfera doméstico-familiar.

Es de importancia destacar que la acción del Estado, lejos de ser neutra en términos de género, juega un papel primordial en la reproducción y profundización de las desigualdades. En esta dirección, incorporar el enfoque de género en las políticas públicas supone poner en cuestión la cultura imperante y obliga a invertir en formación para generar capacidades en funcionarios/as públicos/as para que puedan apropiarse de un proceso reflexivo y propositivo en el desarrollo de instrumentos que orienten el proceso de igualación de oportunidades mediante la gestión de las políticas públicas.

Este tipo de intervención supone un modelo de gestión gubernamental que interactúe con las organizaciones de mujeres de la sociedad civil y con las múltiples expresiones del movimiento feminista. Estas organizaciones deben trabajar asociativamente con la gestión gubernamental para que sus puntos de vistas sean incorporados en la agenda pública.

Ahora bien, es importante precisar que mientras las políticas con perspectiva de género valoran que la participación de las organizaciones colectiva de mujeres es condición fundamental para el diseño y proceso de elaboración de los planes de intervención, la transversalización presupone el reconocimiento que tanto las políticas públicas como la estructura del Estado presentan sesgos generizados (Rodríguez Gustá, 2008).

Por lo tanto, un cuarto tipo, que podríamos decir es integrativo porque puede incluir las estrategias anteriores, pero los trasciende ampliamente, está constituido por las "**políticas de transversalización de género" (*gender mainstreaming*)**.

La transversalidad de género se institucionaliza en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer realizada en Beijing (1995) en la que se instala la reflexión sobre la imposibilidad de que las desigualdades fueran resueltas a través de meras políticas compensatorias. A partir de ese momento se comienza a construir la noción de "***gender mainstreaming"*** lo que ha significado cuestionar la corriente principal de las políticas públicas e incorporar la perspectiva de género en ellas. Como consecuencia, la transversalización responde a un proceso que examina las implicaciones para mujeres y para varones de cualquier acción pública planificada y refiere a hacer política pública integrando, como objetivo central, la efectiva igualdad entre los géneros.

Desde esta concepción, tanto las políticas como la estructura del Estado y del gobierno presentan sesgos de género. De este modo, la forma de organización gubernamental alberga fuertes componentes de carácter androcéntricos y sexuados. La lógica de intervención, desde esta cosmovisión, se configura a través del diseño de un dispositivo estratégico de gobierno que integra la perspectiva de igualdad de género a todas las políticas públicas. La transversalización constituye un instrumento que busca hacer de intereses y necesidades de varones y mujeres una dimensión integrada en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas y programas en todos los ámbitos, sean políticos, económicos, sociales, culturales. En esta dirección, el objetivo de la integración de la igualdad entre los géneros se realiza en cada uno de los momentos del proceso del desarrollo de una política, a saber: análisis, planificación, evaluación y ejecución; y en todas las áreas de las políticas relevantes y en todos los niveles sectoriales. Visto así, la sociedad es a la vez protagonista y destinataria del conjunto de estas transformaciones. Implica necesariamente un cambio de cultura en tanto impulsa una transformación profunda de las políticas y de los órdenes institucionales.

La transversalización supone que la política pública se hace presente en todos los niveles, vertical y horizontal, en aquellas dimensiones en las que los procesos de discriminación operan en

razón del género. Requiere un abordaje multifacético e integral que se inscribe en todo el proceso de producción de políticas públicas. El abordaje de la transversalidad alcanza el reconocimiento de la contribución femenina al mundo del trabajo remunerado y, por añadidura, un proceso de igualación de oportunidades en términos económicos, redistributivos y culturales. Asimismo, supone asumir que la perspectiva de género debe estar presente en la esfera de la representación política de los diferentes ámbitos de la vida social.

Tranversalizar la perspectiva de género supone un proceso de valorización de las implicaciones que tiene -tanto para los hombres como para las mujeres, así como para las identidades sexuales diversas- cualquier acción público-estatal que se planifique, ya sea en forma de legislación, planes, políticas, programas, proyectos sociales; en todas las áreas y en todos los niveles. La transversalización de género es una estrategia que involucra las preocupaciones y experiencias tanto de las mujeres como de los varones para que formen parte integrante de un diseño y elaboración, puesta en marcha, control y evaluación de las políticas y programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de modo que las mujeres y los hombres pueden beneficiarse de esta lógica de la igualdad de género para así impedir que se perpetúe los procesos de segregación y desigualdad en razón de la condición de género.

Es importante insistir que la transversalización de género en las políticas públicas es concomitantemente, un proceso político y técnico que requiere de voluntad política, presupuesto y trabajadores/as capacitados en la matriz de género.

Dentro de esta tipología podrían incluirse también las denominadas "**políticas de cambio de los tiempos"** (Astelarra, 2005) en tanto opción para cambiar los roles de género y reestructurar los ámbitos público y privado. La idea de este perfil de política se sustenta en la recuperación de una noción de tiempo vinculado a las actividades a las que se destina y a la vez cuestiona la lógica productivista que sólo hace referencia a los "horarios", que no es sinónimo de "tiempo".

Surgida en los años noventa en Italia, estas políticas tienen como objetivo aproximar los servicios del gobierno local a las ciudadanas mediante intervenciones que tienen en cuenta los trabajos y los tiempos que mujeres y hombres demandan y necesitan para su vida cotidiana. Para ello, existen dispositivos como los planes reguladores de la ciudad, las oficinas del tiempo, los bancos del tiempo, entre otros; y ello se traduce luego en horarios laborales, comerciales, de transporte, configurando, así, la dinámica de la ciudad. De este modo, se busca una organización de la vida de la ciudad que sea amistosa con las mujeres (las principales afectadas con el uso del tiempo) posibilitando así un mayor bienestar de las personas en su vida cotidiana.

Todas estas estrategias de intervención de las políticas públicas son necesarias y muchas veces es preciso que se articulen entre ellas. De alguna manera, adoptar cada una de estas estrategias depende de la envergadura de la desigualdad a las que las políticas de género son aplicadas. También son condicionadas por momentos históricos y por el contexto en que se producen y aplican. Asimismo, cada una de estas políticas indican los niveles de democratización de una sociedad y será cada vez más necesario que se apliquen medidas que apunten a la transversalidad en cada uno de los niveles y dimensiones para atender la institucionalidad global y producir la trasformación cultural.

Si el fin último de la política pública es construir una justicia integrativa, las políticas de transversalidad sin dudas apuntan a una justicia en términos de reconocimiento (justicia cultural), redistributiva (justicia económica) y política (justicia representativa).

Las desigualdades de las mujeres en el ámbito laboral, así como en el conjunto del espacio público, se halla fuertemente condicionada por las asimetrías de género que se dan en el ámbito de la esfera privada de la familia. Hay una tendencia de que las mujeres ingresan y egresan del mercado de trabajo en función de su ciclo de vida familiar, y de esta condición se ha visto beneficiada la empresa capitalista. La condición femenina de ser trabajadoras por tiempo determinado las ha tornado históricamente flexibles para su ingreso y egreso del mercado de

trabajo. En función de ello, y de las fluctuaciones y necesidades del mercado de trabajo, se expulsa y se incorpora fuerza de trabajo y las mujeres han sido las más afectadas, a modo de "variables de ajuste y de modulación" en los movimientos fluctuantes del mercado de trabajo.

Es de destacar que desde las dos últimas décadas en América Latina las mujeres ingresan masivamente al mundo del trabajo remunerado en principio, debido a la crisis del trabajo asalariado, masculino y estable, y - dependiendo de la clase social de pertenencia - muchas mujeres lo hacen con perspectiva de permanencia. Este factor produce el problema de la "doble presencia" o "doble jornada laboral" y se inscribe como el principal problema que contribuye a su discriminación laboral. La misma se expresa en términos de precarización y de formas de contrato parcial y por tiempo determinado, y también se traduce en prácticas corrientes de segregación ocupacional por sexo y de segmentación laboral en razón de su género.

El tema central es cómo reforzar la empleabilidad de las mujeres, en tanto trabajadoras estables en un espacio laboral determinado, con condiciones de trabajo protegidas y seguras, con un salario vital y móvil garantizado al igual que sus homólogos varones por igual tarea?

Si partimos de la base de que la noción de "conciliación" supone la preexistencia de una situación de tensión y de colisión entre partes que no pueden llegar a un acuerdo, ni que pueden compatibilizar, nuestra pregunta -con relación al tema que nos ocupa- es, ¿cómo conciliar entre varones y mujeres responsabilidades familiares y responsabilidades laborales? ¿Por qué en la auto-representación social de los varones no existe antagonismo ni conflicto alguno entre familia y trabajo?, ¿qué ocurre en la auto-representación de las mujeres con relación a la conciliación entre familia y trabajo? En otros términos, ¿por qué en las identidades sociales e individuales femeninas y masculinas la autorepresentación de los varones no crea antagonismo ni conflicto entre familia y trabajo y sí los crea en la autorepresentación de las mujeres?, ¿cómo operan las políticas públicas en esta relación?, ¿las políticas públicas existentes en Argentina y en América Latina, en la actualidad, promueven de manera efectiva, mayores márgenes de conciliación entre trabajo productivo y trabajo reproductivo no remunerado para las mujeres?

Las evidencias empíricas muestran que el principal problema de las políticas de conciliación es que han sido implementadas como parte de las políticas de fomento al empleo y, de esta manera, el "prisma de género" se vio subsumido en el análisis economicista del mercado. En esta dirección, la lógica de la competencia internacional indujo la flexibilización del mercado de trabajo y las mujeres también entran como "variables de ajustes" lo que conduce a la discriminación laboral. Por otro lado, el mercado también está sabiendo aprovechar ciertos atributos femeninos en función de su lógica productiva. Visto desde este punto de vista, la cuestión de género queda subsumida a la valorización del capital.

6.6 El prisma de género en las políticas públicas vinculantes al mundo del trabajo: desafíos para la autonomía femenina

El aporte de este apartado es discutir en clave de género los actuales problemas de las políticas públicas y sociales para poder conseguir la autonomía de las mujeres en el plano del trabajo productivo y reproductivo. El enfoque de género opera a modo de un "prisma", y, como categoría transversal de análisis, el género es siempre relacional y describe las relaciones de poder entre varones y mujeres así como la interiorización de tales relaciones. A su vez, se trata de una construcción histórica y social que se entrecruza y se consubstancia junto con otras variables (también co-extensivas) como la clase social, la raza, la etnia (relaciones sociales intra-género), configurando, de este modo, la subjetividad humana.

Visto desde este prisma, la falta de problematización de la conciliación familia y trabajo, de similar modo para los varones que para las mujeres, ha inducido históricamente a la reproducción de asignación de deberes y derechos diferenciales para ambos sexos. En consecuencia, dichas prácticas, que son emanadas de las representaciones sociales, se han visto reflejadas tanto en la

regulación de los derechos laborales como en el conjunto de políticas públicas dirigidas a las familias.

Nos preguntamos: ¿por qué en América Latina aun hay aun una fuerte resistencia para hallar discursos referidos a la necesidad de conciliar responsabilidades domésticas y laborales desde la mirada de los varones?, ¿por qué la participación de los varones en el ámbito doméstico no es evaluada a la luz de la necesidad de compatibilizarla con el trabajo productivo, del mismo modo como sucede en el caso de las mujeres?, ¿por qué el trabajo remunerado de las mujeres es percibido en clave de trabajo secundario y complementario? Si ya son en número creciente las mujeres que trabajan de manera remunerada en paridad de condiciones que homólogos masculinos, ¿por qué los varones no se sienten interpelados para conciliar la esfera del trabajo productivo con la del trabajo reproductivo?

Intentamos mostrar que el ámbito cotidiano es el punto neurálgico de esta desigualdad porque condiciona seriamente las otras esferas. En consecuencia, consideramos que la intervención del Estado, con sus políticas públicas, ha de orientarse a garantizar la justicia y el derecho en igualdad de condiciones para varones y mujeres.

En esta dirección, es importante destacar que el espectro de principios, reglas, procedimientos y estándares de los Derechos Humanos que rigen nuestra Constitución Nacional han modificado la visión y la función del Derecho en nuestro sistema democrático, al concebirlo no sólo como un medio para imponer límites a las formas abusivas en el uso del poder del Estado (o*bligaciones de no hacer;* como por ejemplo: no torturar, no privar de la vida a las personas, no discriminar, entre otros) sino también aquello que debe hacer, *obligaciones de hacer* (por ejemplo: brindar servicios o prestaciones a grupos sociales en situaciones de desigualdad estructural; organizar beneficios básicos para cubrir necesidades de subsistencia, tales como servicios de salud, educación y/o vivienda; establecer regulaciones que impidan el abuso de poder en las relaciones contractuales entre particulares, entre otros) con el horizonte de garantizar la plena realización de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales (Programa Política Social II, 2012).

Estos principios tienen efectos directos sobre las políticas públicas en tanto éstas son construcciones materiales y simbólicas; y se diseñan y construyen para dar respuestas a los problemas suscitados en un determinado contexto histórico-social. Sin embargo, pese a las transformaciones que son interpeladas por ese contexto, aun persisten políticas públicas con relación al trabajo "ciegas" al género y que son refractarias al ejercicio pleno del derecho de autonomía. Constatamos que las políticas públicas presentes en la agenda de los gobiernos aun no están a la altura de las demandas configuradas por el movimiento feminista. En este sentido, aun nos debemos un debate serio para abonar a la construcción de políticas públicas que contribuyan fehacientemente a esa igualdad y al ejercicio efectivo de la autonomía.

Es de vital importancia el diseño de políticas públicas de forma asociativa entre las entidades gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil. La agenda tiene que tomar en consideración estrategias que coadyuven a poder ejercer autonomía en el **uso del tiempo** y esta capacidad depende de la división sexual del trabajo. En esta línea, cabe resaltar que la recarga del trabajo reproductivo resta autonomía a quien lo ejerce.

En realidad es de destacar que la autonomía (en el sentido más profundo del término) de las mujeres existe de forma latente aun sin que ellas salgan a trabajar de forma remunerada fuera del hogar. Esto se debe, en parte, al carácter polivalente del trabajo reproductivo que ejercen en el ejercicio de su cotidianidad. Es decir, muchas mujeres tienen una capacidad latente de toma de decisiones que es obvio se ve condicionada por la sobrecarga de tareas. Lo que ocurre es que sólo se puede desarrollar su autonomía cuando ellas son reconocidas en sus derechos, de igual modo que sus homólogos varones. El "simple" hecho de que las mujeres cuenten con un salario y sus derechos laborales hace la diferencia en la posibilidad de desarrollar y ampliar su autonomía, de lo contrario la autonomía femenina queda "suspendida". Las evidencias empíricas

demuestran el grado de autonomía que albergan las mujeres cuando tienen a su alcance los recursos para desarrollarla. Es por eso que, lejos de promoverla, existe una intencionalidad política de cercenarla o de modularla que, según la opción que se elija, tiene consecuencias importantes para las relaciones sociales de género en la organización de la sociedad.

Es notorio que la organización de responsabilidades familiares y laborales se encuentra atravesada por múltiples factores sociales, económicos, culturales, políticos y también subjetivos, y que se produce a través de variados arreglos institucionales. En esta línea, entendemos que la transformación que va en el sentido de relaciones sociales de género de forma paritaria, que promueva la **autonomía** de las mujeres en igualdad de condiciones que los homólogos varones, necesita de un diseño de política pública que es complejo y multideterminado.

De acuerdo a un informe de la CEPAL "la noción de autonomía refiere a la capacidad de las personas para tomar decisiones libres e informadas sobre sus vidas, de manera de poder ser y hacer en función de sus propias aspiraciones y deseos, en el contexto histórico que las hace posibles" (CEPAL, 2011). En esta dirección, el actual proceso de desarrollo económico, tecnológico y social es posibilitador para una mayor autonomía de las mujeres. Las condiciones materiales existentes en la región latinoamericana no ofrecen una explicación razonable para la desigualdad, la muerte materna, la violencia de género, el embarazo adolescente, el empleo precario, o la insólita concentración del trabajo doméstico no remunerado en mano de las mujeres. La desigualdad persistente en Argentina y en América Latina, y por lo tanto, la falta de autonomía son consecuencia de la injusticia, de una deficitaria distribución del poder, de los ingresos y de la desigual distribución del tiempo entre hombres y mujeres; y de la falta de reconocimiento de los derechos de las mujeres por parte de las elites políticas y económicas que se encuentran en las instancias gubernamentales o ligadas íntimamente a esta esfera del poder.

La autonomía de las mujeres ineludiblemente debe modificar las fronteras entre la vida pública y privada; condición indispensable para que el costo del desarrollo no recaiga sobre el trabajo femenino no remunerado.

Para lograr una efectiva conciliación entre familia y trabajo, se ha insistido en la importancia de formular políticas que vinculen a los varones del mismo modo que lo hacen con las mujeres. Para que los efectos colaterales de las actuales y erráticas políticas no continúen perpetuando los privilegios masculinos ni la sobrecarga femenina es imprescindible un ***nuevo contrato sexual*** que tenga la capacidad de involucrar a los varones como parte co-responsable en la búsqueda de una nueva estabilidad. Para ello, son necesarios nuevos arreglos institucionales y también transformaciones subjetivas en tanto se necesita un fuerte compromiso en términos de transformaciones de orden cultural. Para que esto ocurra, si bien el Estado, mediante sus políticas públicas lo debe promover de forma activa, de igual modo somos responsables todos y todas, en las diferentes instancias de la vida social y comunitaria.

Es de enorme relevancia inscribir la concepción de la "igualdad de género" en las estrategias de conciliación familia-trabajo como un derecho humano. Es indudable que la autonomía de las mujeres y la posibilidad de ejercer su ciudadanía se ve cercenada frente a la sobrecarga de trabajo y/o a la dificultad de participar y sostener el empleo debido a los obstáculos con que se enfrenta para asumir la responsabilidad de ambas esferas. Es de destacar que existen numerosos marcos jurídicos internacionales y recomendaciones de comités de derechos humanos que garantizan la igualdad entre la esfera productiva y reproductiva y que deberían ser sistematizados y tomados en cuenta para la argumentación y la exigibilidad de esta ampliación de derechos.

Asimismo, cabe señalar la importancia de incorporar de forma corriente y sostenida el alcance de las encuestas de *uso del tiempo* en los países que aun no las han implementado con el objetivo de mostrar la brecha de género con relación a la carga total de trabajo productivo y reproductivo. Es de curiosidad pública poder indagar qué sucede con relación a esta dimensión del problema en las generaciones de jóvenes. Es posible constatar cómo la organización y la concepción de la

utilización y distribución del tiempo en razón del género va mutando paulatinamente.

Por otra parte, es indispensable realizar de forma sostenida estudios macro-económicos a partir de la conceptualización y cuantificación de la economía del cuidado a fin de dar visibilidad al importante aporte no remunerado que las mujeres realizan en esta dirección. Los datos del video denominado "Mujeres recargadas" que hemos propuesto, inscripto en el marco *del cuidado en la agenda pública,* son sugerentes. Aun es enorme este desafío para los países latinoamericanos.

En términos cualitativos y microsociológicos, constituyen un aporte relevante los estudios sobre subjetividades masculinas y, en especial, aquellos que exploren sobre las modalidades en que los varones perciben su propia posición y la de las mujeres en los ámbitos familiares y laborales. El campo de las representaciones sociales es un área para indagar de forma permanente para seguir los cambios y sus significaciones tanto materiales como simbólicas. Explicar y comprender el comportamiento emanado de creencias y concepciones de orden social que son compartidas por grupos y/o comunidades en las que se establecen relaciones de interacción e interdependencia, entre la estructura social y cultural, y los aspectos mentales y subjetivos, es de un enorme desafío para desentrañar lo masculino y lo femenino en nuestras sociedades. Las representaciones sociales son una modalidad particular y un corpus organizado de conocimiento. Es una organización de imágenes y de lenguaje y está compuesta de expresiones socializadas (Moscovisi, 1979). Por lo tanto, captar este universo sociológico de lo simbólico y subjetivo es una condición indispensable para el diseño de políticas públicas que abonen a un cambio en la visión del mundo y de la vida.

En lo vinculado a las *políticas de empleo*, cabe insistir en que existen temas pendientes para mejorar la conciliación entre la esfera productiva y la reproductiva. Es condición indispensable ampliar los dispositivos que permitan a los y las trabajadoras disponer de tiempo para cuidar, recursos para cuidar y servicios de calidad para el cuidado infantil y de adultos mayores. Estos dispositivos requieren universalizarse, lo que supone ampliar la cobertura a quienes participan en el mercado de trabajo informal así como también en el servicio doméstico, además de que aporten a la capacidad de atribuir iguales derechos y responsabilidades a los varones. Por otra parte, la delimitación de parcelas de licencias parentales para promover la vinculación de los varones en la crianza y cuidado de hijos e hijas parece indicar una estrategia positiva para ser replicada en los países latinoamericanos.

Por otro lado, en relación a las políticas que tienen como perfil el *alivio de la pobreza*, necesitarán diseñarse, implementarse y evaluarse desde un enfoque de género. Es de suma preocupación que en los tiempos que corren, en los países de la región, lejos incentivar la igualdad de condiciones de la participación femenina en el mercado de trabajo remunerado para mejorar las condiciones de vida de sus hogares, este tipo de políticas refuercen el papel de las mujeres como cuidadoras principales, directas y exclusivas de los miembros de la familia. Las políticas de transferencia condicionada si bien abonan a una mejor calidad de vida, en términos económicos, de los sectores pobres y sin empleo estable, tienen la característica recurrente de reforzar los estereotipos de género.

Por otra parte, si bien en Argentina se han producido importantes avances con relación a las políticas de salud sexual y reproductiva, es un tema pendiente en la agenda pública involucrar a varones del mismo modo que a las mujeres en la toma de decisiones acerca de si tener o no tener hijos, cuándo tenerlos y cuántos tener. El tema de la legalización del aborto es también un asunto importante y pendiente que involucra a varones, mujeres e identidades sexuales diversas.

En líneas abarcativas, es de suma relevancia afianzar una estrategia multidimensional en torno a *políticas de cambio cultural* (Faur, 2007). Esta transversalidad de género tiene que atravesar los contenidos de las estrategias planteadas y perseguir la construcción de subjetividades -masculinas en particular, pero no exclusivamente- basadas en la co-responsabillidad de las tareas de crianza y cuidado de los miembros de las familias. Apuntar a políticas de cambio cultural supone ir más

allá de las políticas implementadas para incidir, mediante la implementación de otros dispositivos, en la construcción de imágenes, representaciones sociales y significaciones que van desde los medios de comunicación social, la educación básica, intermedia y avanzada hasta los espacios de participación micro-social. Es importante impregnar de la transversalidad de género todos los espacios que son claves en las prácticas de socialización y de creación de sentidos.

Como enfatiza Faur (2007), es estratégico e impostergable apuntar en el plano cultural e institucional las nociones de "virilidad" y de "cuidado" para lograr la igualdad de género en las políticas de conciliación entre responsabilidades familiares y laborales. Las bases de este nuevo contrato sexual supone una nueva matriz de *cuidados* que esté a la altura de los cambios sociales y una condición indispensable para que la democracia por fin llegue a la esfera de la familia con criterios de justicia que no impliquen más ni la subordinación ni la sobrecarga de trabajo de las mujeres en todas las esferas en las que ella potencialmente es capaz de participar.

Las políticas públicas tienen injerencia sobre la cultura en tanto actúan implícitamente sobre los comportamientos de las personas, sobre sus comovisiones, valores y pautas culturales. Por consiguiente, las políticas públicas "neutrales" o "ciegas" al género provocan efectos negativos sobre la distribución social del trabajo en tanto reproducen y perpetúan las estructuras desigualitarias existentes. Los procesos de desigualdad así como las limitaciones al acceso y al ejercicio de los derechos y de ciudadanía se complejizan aun más si anexamos a la mirada de la desigualdad de clase y de género, la de discriminación étnico-racial, las inequidades generacionales, las desigualdades como consecuencia de la discapacidad, así como las derivadas de la orientación sexual. Las políticas públicas contribuyen, se lo propongan explícitamente o no, a reforzar dichas desigualdades, a mitigarlas así como también contribuyen a promover mayores niveles de democracia de de justicia.

En este sentido, es preciso insistir que el Estado no es ajeno a lo que la sociedad y el sector privado instalan como cultura (y por lo tanto, el mismo no puede reducirse a compensar los "desequilibrios" que se producen en estos ámbitos) sino que es el agente principal en términos de producir cambios efectivos mediantes dispositivos institucionales a favor de la igualdad del mismo modo que puede perpetuarla y reforzarla.

Para poder alcanzar una sociedad con justicia y democracia y sin discriminación, es preciso asumir una concepción de Estado ampliado con capacidad de albergar diversidad, interculturalidad, representatividad y justicia social. Y para ello, son necesarias alianzas inter-genéricas, inter-raciales con un justo criterio de redistribución. Depende de la calidad de estas alianzas para hilvanar nuevas líneas estratégicas para una nueva agenda global con una cosmovisión del mundo y de la vida de justicia efectiva y de igualdad de condiciones y de libertades entre varones y mujeres y, entre sexualidades diversas.

6.7 Actividad didáctica

a) Proponemos ver el video denominado "Mujeres Recargadas"

b) Copiar y leer reflexionando acerca del video. 35' (individual)

1. ¿Cuál es el vínculo entre mujer y cuidado y cuál es la relación existente entre varón y cuidado?
2. ¿Qué tareas involucra el cuidado cotidiano? ¿Por qué se considera "invisibilizado"?

3. El cuidado ¿es una tarea privada? ¿Cómo debe intervenir y regular el Estado en materia de conciliación entre familia y trabajo?
4. ¿Por qué la periodista argumenta que las mujeres están recargadas y qué tratamiento le brinda a la problemática?
5. ¿Qué puedes percibir con relación a los periodistas varones con relación al tratamiento de la problemática?, ¿cómo operan las representaciones sociales de las masculinidades y las femeneidades?
6. ¿Qué sugieren las estadísticas y las investigaciones cualitativas con relación a la asimetría de género en las tareas de cuidado?
7. ¿Qué consecuencias traen las disparidades de género en el trabajo de cuidado para el ámbito del trabajo remunerado? 8) ¿Qué acciones podemos ir impulsando desde los diferentes ámbitos para que la conciliación entre ambas esferas sea de involucramiento para varones, para mujeres y para las diferentes y diversas identidades sexuales?

c) Realizar puesta en común y debate en foro sobre las respuestas.

Para ampliar información sobre el cuidado en la agenda pública sugerimos consultar la siguiente página:
http://elcuidadoenagenda.org.ar/ Video Canal *TV Pública*

Bibliografía

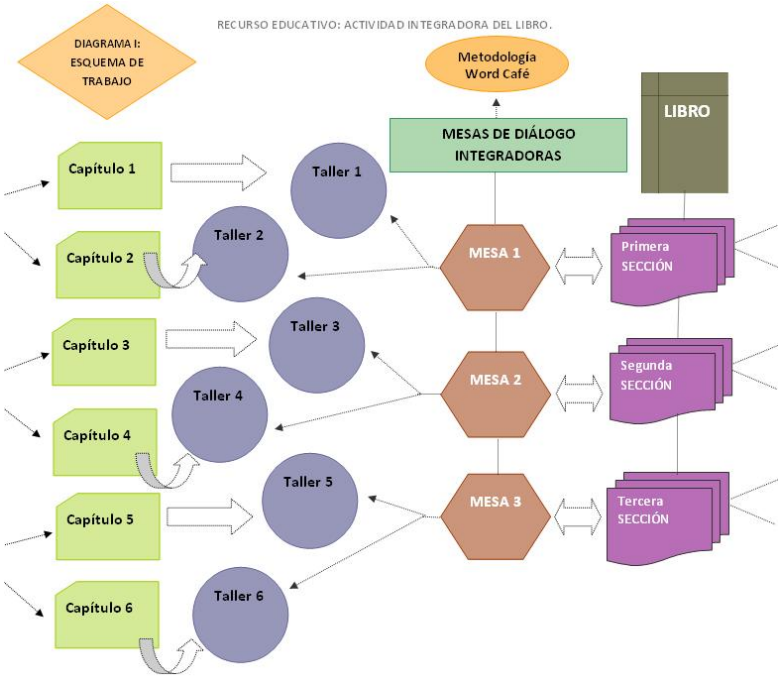
Amorós Puente, Celia (2008). *Mujeres e imaginarios de la globalización. Reflexiones para una agenda teórica global del feminismo.* Rosario: Homo Sapiens.
Astelarra, Judith (2005). "Políticas conciliatorias: conceptualización y tendencias". Disponible en: http://www.eclac.org/mujer/noticias/noticias/3/40283/UNFPA_GTZ.pdf
Balaguer Callejón, Ma. Luisa (2004). "La transversalidad como instrumento de igualación positiva (II). Disponible en: http://isel.org/cuadernos_2004/artículos/balaguer_ml_2htm
Balbo, Laura (1994). "La doble presencia", en Borderías, Cristina; Carrasco, Cristina y Alemany, Carmen (compiladoras) *Las mujeres y el trabajo. Rupturas conceptuales.* Barcelona: Icaria.
Benería, Lourdes (2005). "Trabajo productivo/reproductivo, pobreza y políticas de conciliación en América Latina: Consideraciones teóricas y prácticas". Disponible en: http://www.eclac.org/mujer/noticias/noticias/3/40283/UNFPA_GTZ.pdf
CEPAL, 2010. Serie Mujer y Desarrollo, Nº98, División de Asuntos de Género. "La crisis económica y financiera. Su impacto sobre la pobreza, el trabajo y el tiempo de las mujeres". Sonia Montaño y Vivian Milosavijevic. Santiago de chile, febrero.
CEPAL, 2010. "La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir", Trigésimo Tercer período de sesiones de la CEPAL, Brasilia 30 de mayo a 1 de junio.
CEPAL, 2011. Protección Social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos, Santiago de Chile, marzo.
CEPAL, 2011. Observatorio de Igualdad de género en América Latina y el Caribe. "El salto de la autonomía: de los márgenes al centro". Informe Anual. Santiago de Chile, septiembre.
Carbonero Gamundí, Ma. Antonia y Levín, Silvia (Comp.) (2007). *Entre familia y trabajo. Relaciones, conflictos y políticas de género en Europa y América Latina.* Rosario: UIB-Homo Sapiens.
Combes, Daniéle y Haicault, Monique (1994). "Producción y reproducción. Relaciones sociales de sexo y de clase" en: Borderías, Cristina; Carrasco, Cristina y Alemany, Carmen (compiladoras) *Las mujeres y el trabajo. Rupturas conceptuales.* Barcelona: Icaria.

Cobo, Rosa (2011). *Hacia una nueva política sexual. Las mujeres ante la reacción patriarcal.* Madrid: Los libros de la catarata.
Cobo Bedia, Rosa (2009). "La globalización de la violencia contra las mujeres". Mimeo. Madrid: Cortesía de la autora.Cobo Bedia, Rosa y Posada, Luisa (2006). "La feminización de la pobreza", en *Mujeres en Red. El periódico feminista*. Junio.
Crompton, Rosemary (1999) "The Decline of the Male Breadwinner: Explanations and Interpretations, en Crompton, R. (ed.) *Restructuring Gender Relations and Employment. The decline of the Male Breadwinner*, New York: Oxford University Press.
Dalla Costa, Mariarosa y Selma James (1972), *The power of Women and the Subversion of the Community,* Fallino Walls Press: Bristol.
De Beauvoir, Simone. (1997), *El segundo sexo*. Buenos Aires: Siglo XX.
De La O, Ma. Eugenia (2006): "El trabajo de las mujeres en la industria maquiladora de México: Balance de cuatro décadas de estudio", en: AIBR *Revista de Antropología Iberoamericana*. Edición Electrónica, Vol. 1, Num. 3. Agosto-Diciembre; pp. 404-427. Disponible en: http//: www.aibr.org
De Oliveira, Orlandina y Ariza, Marina (1997). "División sexual del trabajo y exclusión social", en *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo,* nº5. San Pablo.
Equipo de Apoyo Técnico Para América Latina y El Caribe. Fondo de Población de Naciones Unidas UNFPA/ Proyecto de Política Fiscal con enfoque de género en América Latina. Cooperación Técnica Alemana (GTZ). "*Género, corresponsabilidad entre trabajo productivo y reproductivo y presupuesto público. El caso de Nicaragua*". México, 2007.
Faur Eleonor (2005). "Género y conciliación familia-trabajo: legislación laboral y subjetividades en América Latina, en: *Cohesión Social, Políticas Conciliatorias y Presupuesto Público. Una mirada desde el género.* Reunión Internacional de Expertas/os. México. Disponible en: http://www.eclac.org/mujer/noticias/noticias/3/40283/UNFPA_GTZ.pdf
Flandrin, Jean- Louis (1979). *Origenes de la familia moderna.* Barcelona: Crítica.
Fernandez Poncela, Anna Ma. (1996), "¿Tiene género la política social?", en Vilas, Carlos (Coord.) *Estado y políticas sociales después del ajuste. Debates y alternativas*, México: Nueva Sociedad.
Fraser, Nancy (2006). "Reinventar la justicia en un mundo globalizado", edición castellana de *New Left Review*, enero.
Fraser, Nancy (2009). *Scales of Justice. Reimagining Political Space in a Globalizing World.*New York: Columbia University Press.
Hartman, Heidi (1994) . "Capitalismo, patriarcado y segregación de los empleos por sexos" en, Borderías, Cristina; Carrasco, Cristina y Alemany, Carmen (compiladoras) *Las mujeres y el trabajo. Rupturas conceptuales.* Barcelona: Icaria.
Hirata, Helena (1998)."Perspectiva internacional sobre las Relaciones Laborales y de Género. Grupo de Estudios sobre la División Social y Sexual del Trabajo.
Hirata, Helena (1998). "Reestruturacao produtiva, trabalho e relacoes de genero", en: R*evista latinoamericana de estudios del trabajo,* n 7, pp. 5-27. San Pablo.
Hirata, Helena (2004). *Nova Divisao sexual do trabalho.* San Pablo: Boitempo.Informe UNFPA América Latina y El Caribe (2010) "Género, corresponsabilidad entre trabajo productivo y trabajo reproductivo y presupuesto público". El caso de Nicaragua". Disponible en: http://lac.unfpa.org/public/lang/es/pid/5538
Kergoat, Daniele (1994). "Por una sociología de las relaciones sociales. Del análisis crítico de las categorías dominantes a una nueva conceptualización" en, Borderías, Cristina; Carrasco, Cristina y Alemany, Carmen (compiladoras) *Las mujeres y el trabajo. Rupturas conceptuales.* Barcelona: Icaria.
König, René (1981) *La familia en nuestro tiempo.* Madrid: Siglo XXI.

Levín, Silvia (2010). *Derechos al revés ¿Salud sexual y salud reproductiva sin libertad?* Espacio. Buenos Aires.
Oakley, Ann. (1977). *La mujer discriminada: biología y sociedad*. Madrid: Debate.
Picchio, Antonela (1994). "El trabajo de reproducción, tema central en el análisis del mercado laboral", en Borderías, Cristina; Carrasco, Cristina y Alemany, Carmen (compiladoras) *Las mujeres y el trabajo. Rupturas conceptuales.* Barcelona: Icaria.
PNUD, 2010. Informe Regional sobre Desarrollo Humano. "Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la igualdad", San José de Costa Rica.
Programa de Política Social II (2012) . Escuela de Trabajo Social. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario.
Rodríguez Gustá, Ana Laura (2008): "Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención", en Revista *Temas y Debate,* n° 16. Rosario: UNR Editora; pp. 109-129.
Rubin, Gayle (1986, noviembre). "El tráfico de mujeres: notas sobre la economía política del sexo". Revista Nueva Antropología, 8 (30).
Shorter, Edward (1977). *El nacimiento de la familia moderna.* Buenos Aires: Anesa.
Shuster, Gloria (2004). "La experiencia de la crianza: una aproximación desde la paternidad". Tesina de Maestría. Facultad de Humanidades y Artes. Universidad Nacional de Rosario.
Sosa, Ruth (2002). *Globalización o recomposición del capital? Procesos de trabajo y aparatos de hegemonía en la contemporaneidad.* Rosario: UNR editora.
Stone, Lawrence (1990) *Familia, sexo y matrimonio en Inglaterra (1500-1800).* México: Fondo de cultura económica.
Wainerman, Catalina (2003) *Familia, trabajo y género: un mundo de nuevas relaciones,* Buenos Aires: Unicef/FCE

7 — Actividad Práctica Integradora del libro: MESAS DE DIÁLOGO INTEGRADORAS CON LA METODOLOGÍA "WORLD CAFÉ"

ESQUEMA DE TRABAJO



PRESENTACIÓN

El objetivo de este recurso didáctico es generar un espacio de intercambio y debate que permita poner en relación las diversas temáticas trabajadas a lo largo del libro.

La metodología World Café[1] consiste en un proceso de conversaciones significativas, que permite a un grupo de personas dialogar sobre temas pautados para generar ideas, consensos y disensos en un entorno distendido y afable.

Los diálogos se producen a partir de mesas de conversación entre las cuales los participantes van rotando, propiciando así la dinamización del debate y una mayor profundidad en los abordajes. El trabajo en grupos pequeños (no más de 10 personas) favorece el debate sobre las diversas temáticas y posibilita construir conocimiento de manera dinámica y colaborativa al generar un proceso de debate abierto que se orienta a construir ideas-fuerza compartidas.

La actividad práctica integradora se aplicará de acuerdo a las secciones del libro trabajadas por los estudiantes de cada cátedra, en forma completa o para alguna/s de las secciones. En este último caso se seleccionarán alguna/s de las mesas. Se sugiere aplicarse al menos a dos

[1] Esta metodología viene aplicándose por la Comisión Europea en diferentes seminarios durante los últimos dos años. Se puede profundizar sobre aplicación de esta metodología en http://www.urb-al3.eu/uploads/urbsocialdocumentos/Talleres._version_web_ok_2.pdf

secciones.

Se realizarán tres Mesas simultáneas, cada una sobre uno de los ejes temáticos que organizan las secciones del libro:
Mesa 1: Políticas públicas y desigualdades de género: fortalezas, debilidades, desafíos.
Mesa 2: Los Derechos Humanos como marco político para la formulación y la acción pública.
Mesa 3: La agenda de género en las agendas institucionales del Estado.

Las mesas de conversación estarán divididas en talleres, cada uno de los cuáles tomarán como insumo uno de los capítulos como elemento disparador para el debate. Se sugiere ver Diagrama I: Esquema de Trabajo.

Mesa 1: Políticas públicas y desigualdades de género: fortalezas, debilidades, desafíos.
Taller 1. Las políticas públicas y el género en Argentina: entre el trato y el destrato a las desigualdades
Taller 2. ¿Cuáles son los principales desafíos que genera la incorporación del enfoque de derechos y del enfoque de género en la implementación de políticas sociales?

Mesa 2: Los Derechos Humanos como marco político para la formulación y la acción pública.
Taller 3. ¿Cuáles son los principales obstáculos para la práctica efectiva de la perspectiva de género en el ordenamiento jurídico?¿Cuales serían las principales propuestas o reformas legislativas y constitucionales que serían deseables incorporar desde una perspectiva de género?
Taller 4. ¿Cuáles son las críticas que desde la perspectiva de género y el feminismo se le hacen al concepto de ciudadanía liberal?

Mesa 3: La agenda de género en las agendas institucionales del Estado
Taller 5. ¿Cuáles son los límites y las potencialidades de las capacidades estatales frente a la prevención y tratamiento de la violencia de género y qué propuestas de políticas pueden lograr mayor incidencia en su resolución?
Taller 6. ¿Cuáles son las acciones públicas que se requieren para lograr la democratización del ámbito familiar? ¿Qué dispositivos institucionales sería necesario promover /implementar para que las personas administren de forma paritaria las responsabilidades familiares con las laborales o, en otros términos, el trabajo productivo y el trabajo reproductivo?

El objetivo de estos espacios es poder realizar nuevos aportes y perspectivas para cada uno de los temas a partir del espacio de debate que se genere. Cada participante tendrá diversas tarjetas, cada una de las cuales le dará acceso a uno de los talleres por única vez. De esta forma se busca que todos los participantes debatan en los diversos ámbitos.

Las **consignas disparadoras** de cada debate son las siguientes:

1. Espacios de Debate. Puesta en común de las ideas principales del capítulo disparador. Acuerdos y desacuerdos en torno a diversas variables. Argumentación. Análisis de casos o videos e intercambio de experiencias.
2. Recomendaciones para las políticas públicas. Fortalezas y debilidades. Recopilación de ideas fuerzas que hayan sido acordadas para la generación de aprendizajes para las políticas públicas.El Cuadro : Mesas y Talleres presenta en forma conjunta las mesas, talleres y consignas disparadoras para el debate.

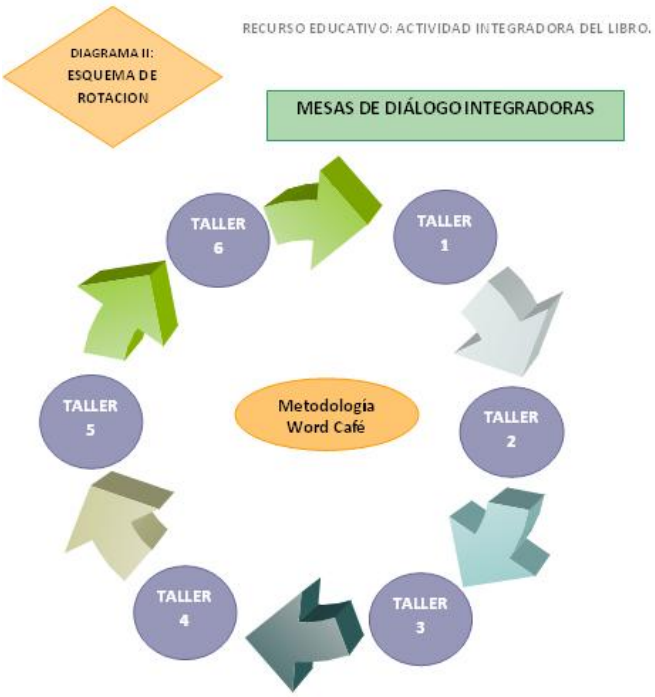
MODALIDAD DE TRABAJO.

1. De acuerdo a la cantidad de estudiantes podrán dividirse o agruparse los talleres de **cada mesa para que no supere las 10 personas** y pueda generarse un ámbito en el que se garantice la participación de todos los miembros. Los grupos se conformaran a criterio de

los docentes a cargo.

2. Cada taller contará con un **facilitador** que podrá ser un docente y dinamizará el debate. Al iniciar el primer grupo conformado definirá un **relator** que será un estudiante encargado de tomar nota de las ideas fuerzas y recomendaciones productos del espacio de intercambio. Ambos (facilitador y relator) permanecerán fijos en el taller (sin rotar) para dar continuidad al debate en cada uno de los talleres y retomar las ideas trabajadas por el grupo anterior como insumo para el próximo grupo.
3. Como **producto** de cada uno de los talleres, se deben ir detectando y tomando nota de recomendaciones para las políticas públicas.
4. Después del primer espacio de debate que durará aproximadamente 25 minutos, los participantes de cada taller i**ntercambiarán con otros talleres**, de tal modo que todas/os los participantes analicen y debatan desde las tres mesas. Es importante que, a partir de la primera rotación, el debate se vea enriquecido por las ideas previas trabajadas desde el grupo anterior como un insumo para el análisis e intercambio. Se sugiere ver Diagrama II. Esquema de Rotación.
5. Cada taller conformará tendrá como producto final un documento que puntee en ítems las **ideas- fuerzas** redactadas a partir del debate en términos de recomendaciones para las políticas públicas en clave de género y de derechos.
6. Como cierre, se promueve un espacio de **puesta en común** sobre las ideas fuerzas que han sido construidas y debatidas en el marco de cada uno de los grupos.
7. Finalmente, se aglutinarán las recomendaciones para las políticas públicas en clave de género y de derechos de cada uno de los talleres. Como **producto fina**l, se realizará un material audiovisual a elección de los alumnos (videos, audio, diapositivas, documental, etc.) para la presentación final en el aula y la difusión de las recomendaciones en diversos ámbitos.

ESQUEMA DE ROTACIÓN.



MESAS Y TALLERES.

RECURSO EDUCATIVO: ACTIVIDAD INTEGRADORA DEL LIBRO.

Mesa 1: Políticas públicas y desigualdades de género: fortalezas, debilidades, desafíos.

Taller 1. Las políticas públicas y el género en Argentina: entre el trato y el destrato a las desigualdades

Taller 2. ¿Cuáles son los principales desafíos que genera la incorporación del enfoque de derechos y del enfoque de género en la implementación de políticas sociales?

Mesa 2: Los Derechos Humanos como marco político para la formulación y la acción pública.

Taller 3. ¿Cuáles son los principales obstáculos para la práctica efectiva de la perspectiva de género en el ordenamiento jurídico?

Taller 4. ¿Cuáles son las críticas que desde la perspectiva de género y el feminismo se le hacen al concepto de ciudadanía liberal?

Mesa 3: La agenda de género en las agendas institucionales del Estado

Taller 5. ¿Cuáles son los límites y las potencialidades de las capacidades estatales frente a la prevención y tratamiento de la violencia de género y qué propuestas de políticas pueden lograr mayor incidencia en su resolución?

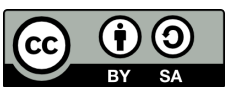
Taller 6. ¿Cuáles son las acciones públicas que se requieren para lograr la democratización del ámbito familiar? ¿Qué dispositivos institucionales sería necesario promover /implementar para que las personas administren de forma paritaria las responsabilidades familiares con las laborales o, en otros términos, el trabajo productivo y el trabajo reproductivo?

Las **consignas disparadoras** de cada debate:

1. Espacios de Debate. Puesta en común de las ideas principales del capítulo disparador. Acuerdos y desacuerdos en torno a diversas variables. Argumentación. Análisis de casos o videos e intercambio de experiencias.

2. Recomendaciones para las políticas públicas. Fortalezas y debilidades. Recopilación de ideas fuerzas acordadas para la generación de aprendizajes para las políticas públicas.

Edición: Marzo de 2014.
Este texto forma parte de la Iniciativa Latinoamericana de Libros de Texto abiertos (LATIn), proyecto financiado por la Unión Europea en el marco de su Programa ALFA III EuropeAid.



Los textos de este libro se distribuyen bajo una Licencia Reconocimiento-CompartirIgual 3.0 Unported (CC BY-SA 3.0) http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/deed.es_ES