

Desarrollo humano y cultura

El desarrollo del organismo institucional de políticas dirigidas a promover los derechos de las mujeres en Mendoza (1988–2008)

Por Área de políticas públicas.

El retorno a la Democracia dio lugar a la instalación en el Estado de un espacio dedicado a atender las diferentes formas de discriminación contra las mujeres y promover su plena participación. En este artículo realizaremos un breve recorrido por la trayectoria y los avatares del proceso de creación e institucionalización del principal organismo de la provincia de Mendoza (Argentina) encargado desde 1988 de formular e implementar políticas públicas hacia mujeres.

Introducción

Este trabajo indaga en torno a las formas en se fueron construyendo las relaciones entre Estado y mujeres a lo largo de 20 años (1988 a 2008). Más específicamente, comprender cómo se piensan desde el Estado las políticas que tienen como destinatarias a mujeres, y cuáles son las tensiones que cruzan el desarrollo de las intervenciones concretas, entendidas como procesos en los cuales el conflicto es inherente, desde una perspectiva crítica de género. A partir de una estrategia cualitativa, el estudio contempló tanto producción conceptual como análisis empírico de las políticas públicas dirigidas hacia mujeres llevadas a cabo en Mendoza a partir de 1988.

El trabajo de campo consistió principalmente en entrevistas a funcionarias que se desempeñaron como responsables y a personas que trabajaron en el organismo; y recolección y análisis de marcos normativos y folletería institucional producida (Anzorena, 2001; 2009).

En este artículo exponemos un resumen muy acotado del capítulo donde abordamos el proceso de construcción y recorrido del “área mujer” en el aparato del Estado provincial, desde su creación en 1988 hasta 2008.

Contexto de creación: el tema “mujer” en el escenario internacional

A partir de la década de 1970, los organismos internacionales comenzaron a considerar que las mujeres tenían un papel relevante en las economías nacionales y por tanto eran un recurso necesario para el “desarrollo”. En este sentido Naciones Unidas, a través de una serie de conferencias y convenciones, instó a los gobiernos a dirigir políticas gubernamentales como instancias para mejorar la situación y promover el “adelanto” de las mujeres. **(Ver cuadro 1).**

| Nombre, Año y Lugar | Principales resultados |
|---|--|
| I Conferencia Mundial sobre la Mujer (1975 – México) | Proclamó el Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer (1975-1985) por la Asamblea General de la ONU |
| Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) (1979 - Nueva York) | Declaración internacional de los derechos de las mujeres. Define la discriminación contra las mujeres, y establece mecanismos concretos y jurídicamente vinculante para que los Estados nacionales erradiquen este tipo de discriminación. |
| II Conferencia Mundial sobre la Mujer (1980 – Copenhague) | Objetivo: evaluar el desarrollo del "Decenio para la Mujer". Dio como resultado un Programa de Acción para la segunda mitad del Decenio, poniendo énfasis en temas relativos al empleo, salud y educación |
| III Conferencia Mundial sobre la Mujer (1985 – Nairobi) | Objetivo: evaluar avances y obstáculos durante el Decenio. Se celebró la proliferación de estudios sobre las mujeres. Pero se consideró negativo el avance en las transformaciones concretas en la vida de las mujeres: las políticas habían sido escasas y deficitarias, y se agravaba con las crisis económicas que afectaba más a las mujeres pobres. Se aprobó un documento con una serie de estrategias y medidas que debían adoptar los gobiernos en el plano nacional, regional e internacional, para promover el reconocimiento social de las mujeres y del ejercicio de sus derechos humanos. Este recomendaba establecer "mecanismos gubernamentales" para el seguimiento y la mejora de la situación de las mujeres, que debían estar establecidos en un alto nivel de gobierno; con los recursos, el compromiso y las autoridades adecuadas para asesorar sobre el impacto "en las mujeres" de todas las políticas gubernamentales (LJN, 1988, párrafo 57) |
| Cumbre sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992 – Río de Janeiro) | Se reconoce el papel fundamental de las mujeres en la conservación y gestión del medio ambiente y la necesidad de contar con su participación para el "desarrollo sustentable" (Principio 20). |
| Conferencia Mundial sobre DDHH (1993 – Viena) | Se reconoce que la violencia contra las mujeres y las niñas constituye una grave violación de los derechos humanos. |
| Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (1994 – El Cairo) | Se reconoce que los derechos reproductivos son derechos humanos y que la violencia de género es un obstáculo para la salud reproductiva y sexual de las mujeres, la educación y el desarrollo. En este sentido se convoca a los Estados a implementar la Declaración de la Eliminación de la Violencia Contra las Mujeres. |
| Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (1995 – Copenhague) | Se decidió lograr la igualdad y la equidad entre varones y mujeres y reconocer y aumentar la participación y función directiva de las mujeres en la vida política, civil, económica, social y cultural |
| IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995 – Beijing) | Se planteó la necesidad de incorporar una perspectiva de género transversal a todas las políticas y temáticas relevantes para el desarrollo. Se definieron doce áreas críticas como obstáculo al avance de las mujeres, con el objetivo de elaborar una Plataforma de Acción, para garantizar que las políticas reflejaran la perspectiva de género, y con recomendaciones concretas a los gobiernos como responsables del cumplimiento de los objetivos estratégicos. Fue la última conferencia internacional sobre las mujeres. En 2000, 2005 y 2010 se realizaron reuniones en Nueva York, pero para evaluar el cumplimiento de la Plataforma de Acción, pero no se abrieron instancias de introducción de nuevos derechos y en el horizonte no hay intenciones de realizar una apertura en ese sentido. |

Si bien el interés de los organismos internacionales fue fundamental en este proceso de institucionalización de la perspectiva de género, es necesario no desestimar que estos procesos tuvieron cabida en un escenario propiciado por el accionar de los "nuevos" movimientos sociales - como el feminista - que, desde los años '60, venían instalando en el espacio público una serie de problemas y demandas inéditas hasta ese momento.

La "primavera democrática": contexto nacional

En 1987, el presidente Raúl Alfonsín, creó por decreto la Subsecretaría Nacional de la Mujer, como culminación del proceso iniciado en 1985 con el programa de Promoción de la Mujer y la Familia. La Subsecretaría fue el primer organismo de promoción de las mujeres creado en el aparato del Estado en Argentina. En 1989, cuando asume la presidencia Carlos Menem, es primero ascendida al rango de Secretaría y cerrada en 1990, con el argumento de la reestructuración, propia de la incipiente reforma neoliberal del Estado implementada por el menemismo. Posteriormente en 1991 se reabre por presión de los organismos internacionales, pero como Consejo Nacional de la Mujer dependiente de la Secretaría de Función Pública, y en sintonía con los organismos internacionales de financiamiento, que apelaban a la organización social para encubrir la tendencia cada vez mayor a trasladar las responsabilidades del Estado a la sociedad civil y de la Nación a las provincias y municipios. El cierre de la Subsecretaría fue el símbolo de la clausura de una fase de optimismo para los movimientos de mujeres y el comienzo de una nueva etapa, que en muchos casos significó un retroceso en lo conseguido. Actualmente el Consejo Nacional de la Mujer ha quedado ubicado, junto a otros organismos y programas, como un organismo satélite llamado "instrumentos de gestión" de los ministerios que conforman el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.

El área "mujer" en la provincia de Mendoza (1988-2008)

En 1988 en Mendoza estaban dadas las condiciones para que el "tema mujer" ingresara al Estado como resultado de diversos compromisos internacionales y de la inicia-

tiva de mujeres comprometidas con la temática. El gobernador nombró a la Ingeniera Cristina Zuccardi, asesora del gobernador en el tema "mujer" y por tanto este espacio quedó denominado como "Asesoría de la Mujer", para comenzar a trabajar en la conformación de un espacio para abordar "el tema de las políticas públicas de igualdad o políticas públicas de promoción de las mujeres" (Anzorena, 2002). En una coyuntura favorable, logró introducir el tema y realizar acciones en la estructura gubernamental, a pesar de las resistencias que despertaba en algunos sectores conservadoras. De este modo la Asesoría comenzó las gestiones para la sanción de una ley que creara un Instituto de la Mujer. **(Ver cuadro 2, en página 4).**

En 1991 un decreto gubernamental concretó la creación del Instituto pero la ley nunca llegó a ser presentada en la Legislatura. En el año 1993, Zuccardi, fue electa diputada nacional y asumió en su lugar la Lic. María Cristina Perceval, quien la seguía en el organigrama y la había acompañado desde el principio en la gestión. Proveniente del ámbito académico, buscó la presencia del Instituto en los medios y darle un perfil intelectual. En ese momento se produjo una gran cantidad de folletería que sería usada hasta la gestión de Nicolau.

En una coyuntura política propicia, la Asesoría y el Instituto favorecieron un intercambio activo con otros organismos del Estado, partidos políticos y la sociedad civil. Además mantuvieron una relación fluida con distintos grupos del movimiento de mujeres, tanto en el nivel nacional como internacional, con mujeres ligadas al sector gubernamental y no gubernamental, especialistas, académicas, mujeres de sectores populares.

A inicios de 1995 Perceval renunció cuando se unió al FREPASO (Frente País Solidario) que llevaría a José O. Bordón como candidato a presidente como oposición al Menemismo. Una vez que se retira Zuccardi y renuncia Perceval, la nueva configuración de fuerzas frenó el desarrollo del organismo en el carril en que se venía desarrollando. De ahí en más, los gobernadores asignaron para la conducción del área a mujeres alejadas del feminismo y sin mucho conocimiento ni compromiso previo con la temática de género, como es el caso de Hortensia Espínola, la sucesora de Perceval. Gabrielli nombró a Hortensia Espínola para finalizar los meses que quedaban de gestión. La

gestión de Espínola, a pesar de su brevedad, marca los síntomas de la nueva coyuntura que se estaba configurando y que será el escenario en el que se formará el Consejo Provincial de la Mujer. La nueva presidenta llegó al Instituto de la Mujer, en un contexto de tensión política y conflictos al interior del espacio, a finalizar un mandato ya iniciado, lo que condicionó su gestión en gran medida. Esta funcionaria provenía de un ámbito y una ideología marcadamente diferente, en lo referido a la cuestión de las mujeres, de las posiciones sostenidas por las primeras presidentas. Durante su breve gestión, continuó las vías de acción iniciadas anteriormente porque "la falta de tiempo y de recursos" no le permitía reformular, según sus palabras, las líneas de trabajo que se venían desarrollando y con las que manifestaba descontento. Ajena al espacio, su percepción sobre éste era la de un lugar de competitividad y envidias, utilizado para impulsar las carreras políticas individuales de las funcionarias de turno.

En 1996 el Instituto de la Mujer es transformado en Consejo Provincial de la Mujer, lo que implicó una modificación en la estructura organizacional del espacio y una desjerarquización. Esta transformación materializó en la estructura organizacional lo que ya era un hecho político efectivo: el área había perdido la ligazón que tenía con las instancias de decisión política, y se había perdido el interés del Poder Ejecutivo por abordar los temas cruciales de género. Además se enmarca en los procesos de reforma y descentralización del Estado, que en gran modo significó la delegación de la atención de ciertas problemáticas a la sociedad civil. La presidenta del Consejo fue María Elisa Nicolau, una militante del PJ que por su condición de trabajadora social, según el gobernador, garantizaría una "conducción democrática". Ella si bien se había encontrado muchas veces con problemas relacionados con el género, nunca los había tratado desde esa perspectiva.

Nicolau, al igual que Espínola, llegó a un espacio que aún no lograba reacomodarse frente a los cambios anteriores y que además había sido reducido en su esfera técnica. Sin embargo la titular del Consejo se posicionó en un lugar diferente al de su antecesora. Se interesó por conocer sobre el tema y buscar asesoramiento de especialistas, de mujeres del ámbito académico y feministas. Tuvo una actitud de apertura del área, convocaba a mujeres de diversos sectores políticos y sociales, lo que no dejó

| Presidencia | HITOS | AÑO | ORGANISMO | TITULAR | GOBERNADOR* | DEPENDENCIA |
|-------------------------------|--|------|-----------------------|--|------------------------------------|---|
| R. Alfonsín (1983 – 1989) | Argentina suscribe a la CEDAW (1985) | 1985 | Asesoría de la Mujer | C. Zuccardi (1988 – 1993) | F. Llaver (UCR 1983 - 1987) | Gobernación |
| | Se crea a Subsecretaría Nacional de la Mujer presidida por Z. Montes de Oca | 1987 | | | | |
| | III Encuentro Nacional de Mujeres realizado en Mendoza | 1988 | | | | |
| C. Menem (1989 – 1999) | Secretaría de la Mujer | 1989 | Instituto de la Mujer | M. C. Perceval (1993 – 1995) H. Espínola (1995) | R. Gabrielli (PJ – 1991 a 1995) | Gobernación |
| | Consejo Nacional de la Mujer | 1991 | | | | |
| | Reforma constitucional / Clausula "Barra" | 1993 | | | | |
| | IV Conferencia Mundial de la Mujer (Beijing) | 1994 | | | | |
| | Ley Provincial de Salud Reproductiva – Programa Provincial de Salud Reproductiva (1997) | 1995 | | | | |
| F. De la Rúa (1999 – 2001) | Asume G. Bush y prohíbe el financiación de los grupos que practican o informan sobre aborto en el extranjero | 1996 | Consejo de la Mujer | M. E. Nicolau (1996-1999) | A. Lafalla (PJ – 1995 a 1999) | Desarrollo Social y Salud |
| | | 1999 | IPPEHM | G. Herranz (1999-2003) | R. Iglesias (UCR – 1999 a 2003) | Secretaría de Gobierno |
| E. Duhalde (2002 – 2003) | Informe Sombra cumplimiento CEDAW Ley Nac. de Salud Reproductiva | 2001 | | | | Desarrollo Social y Salud |
| | | 2002 | | | | |
| | | 2003 | | | | |
| N. Kirchner (2003 – 2007) | G. González García ministro de salud: avances significativos en salud reproductiva | 2003 | | | | Desarrollo Social |
| | XIX Encuentro Nacional de Mujeres realizado en Mendoza | 2004 | | | | |
| | Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal, Seguro y Gratuito | 2005 | | | | |
| | Aprobación del Protocolo Facultativo de la CEDAW | 2007 | | | | |
| C. Fernández | Graciela Ocaña nueva ministra de salud | 2008 | Instituto de la Mujer | M. Hellin (2008) | C. Jaque (PJ – 2007 a 2011) | Desarrollo Humano, Familia y Comunidad |
| | | | | D. Alfonso (2008 -...) | | |

de provocar desacuerdos con sus compañeras/os de Partido. El Consejo Provincial de la Mujer, a pesar de la reducción que había significado la nueva estructura, siguió cierta continuidad de las políticas iniciadas en tiempos del Instituto, pero puso mayor énfasis en llegar a las mujeres más pobres en el marco de la “nueva cuestión social”.

En el año 2000 asume una nueva gestión proveniente de una tradición política distinta: la UCR. La nueva presidenta fue la abogada Graciela Herranz, que había sido encargada del Programa de Violencia Familiar de la Municipalidad de la Capital. Dio lugar a cambios en la estructura organizacional y la reformulación de los programas, inclusive en el nivel de la denominación: IPPEHM (Instituto de Políticas Públicas de Equidad entre Hombres y Mujeres). El IPPEHM significó un cambio en cuanto al énfasis y posición ideológica respecto del tema de género y de clase. Tomaba el discurso de la equidad, la complementariedad y la igualdad de oportunidades, partiendo de la idea de que la igualdad es una condición ya conseguida. De este modo para el IPPEHM era posible partir de la idea de que los varones y las mujeres son diferentes en cuanto cada uno y cada una tiene sus propias capacidades y es necesario fortalecer las habilidades de ambos, buscando la complementariedad en procura de dar igualdad de oportunidades reales teniendo en cuenta la diversidad, pero haciendo referencia a un “diversidad” compuesta sólo por mujeres y varones heterosexuales. Este pensamiento dicotómico y heterosexista, no aclara qué o quién determina estas capacidades diferenciales. En sintonía con el discurso neoliberal y de los organismos internacionales, parten de que las mujeres viven en una situación de diversidad (no de desigualdad), teniendo como fin conseguir la equidad y no la igualdad de derechos.

En 2008 la gestión del justicialista, y conservador Celso Jaque convirtió el Ministerio de Desarrollo Social en Ministerio de Desarrollo Humano, Familia y Comunidad. Jaque designó, en febrero de ese año, como presidenta a la abogada Mariana Hellin proveniente del movimiento de derechos humanos, y cercana a grupos feministas y de mujeres. La designación de Hellin formó parte de los puestos negociados con los sectores más progresistas de la alianza política realizada por Jaque para llegar al poder. Los meses de la gestión Hellin buscaron dar nuevo impulso al área y acercarse a los grupos de mujeres y feministas de la provincia, volvió a denominarse Instituto de la

Mujer y a impulsar la sanción de una ley que lo respaldara. Sin embargo este eslabón se cortó en septiembre de 2008 producto de las políticas represivas y persecutorias que el gobierno implementó en el área de Seguridad.

La salida de Hellin coincidió con la aparición de dos situaciones de niñas menores violadas y embarazadas que solicitaban a la justicia abortos terapéuticos que no fueron garantizados por el Estado. Los pedidos malogrados de la funcionaria, unido al conflicto de seguridad que se había desatado en la Provincia, llevó al cierre de la gestión Hellin y abrió la puerta para un nuevo nombramiento. Actualmente, bajo la gestión de Dolores Alfonso, el área fue reubicada en el lugar tradicional de las mujeres en el aparato del Estado bajo la órbita de la Subsecretaría de Familia donde se atienden problemáticas específicas: la discapacidad, la familia, la vejez y la infancia, y lejos del espíritu emanado de las Estrategias de Nairobi.

Consideraciones finales:

La trayectoria del área “mujer” de la provincia de Mendoza está marcada por las dificultades para inscribir las demandas de las mujeres en el aparato del Estado. Siglos de “neutralización” del cuerpo de los/as ciudadanos/as difícilmente puedan transformarse en el breve lapso de 20 años. Durante esos años el organismo atravesó rupturas permanentes (tanto a nivel del contexto como en el interior mismo del proceso). Su objetivo, cumplir el mandato de Nairobi y constituirse en un centro para la “coordinación de las cuestiones relativas a las mujeres” no ha logrado estabilidad debido a la ambigüedad en lo que se define como “las cuestiones de las mujeres”. De acuerdo a las fluctuaciones en las relaciones de fuerza, el área ha soportado la salida y entrada de nuevos/as sujetos (lo que significa restablecer relaciones de alianza y contraposición en su interior, relaciones que dan lugar al establecimiento de reglas explícitas e implícitas), y se ha visto sometida también a cambios en las reglas de funcionamiento y convivencia. Esto ha impactado en la definición y redefinición de los objetivos, la estructura organizacional y en los procedimientos formales de intervención. El caso de Mendoza encuentra coincidencias con otras experiencias latinoamericanas: la débil institucionalización del espacio lo deja a merced de las coyunturas políticas y el per-

manente peligro del “borrón y cuenta nueva”. Los cambios de gobiernos produjeron cambios en la esfera técnica, falta de continuidad, escaso financiamiento, pérdida del perfil y hasta sabotaje, la designación de personas alejadas de la temática, el cierre de servicios, y hasta el alejamiento de las organizaciones de mujeres. Si bien los gobernadores Bordón, Gabrielli y Lafalla pertenecían al mismo partido político, la sucesión de las gestiones no implicó continuidad ni en cuanto a la autoridad, ni a las denominaciones, ni al sentido del organismo. El cambio de gobierno, en el año 1999, marcó un corte tajante en la gestión.

Los estilos de liderazgo y las trayectorias personales de las autoridades han influido en gran medida en el funcionamiento y la perspectiva del organismo. En un marco donde los criterios de elección de las funcionarias han estado determinados por factores políticos partidarios dependiendo de las relaciones casi personales con el gobernador de turno y no de criterios impersonales basados en las capacidades para la administración pública, en el conocimiento y compromiso con la temática a abordar.

La falta de un respaldo legal y político son carencias institucionales que han impedido la conformación de una organización interna que dé continuidad al área. En la medida en que el espacio es frágil y está ligado a las internas partidarias, sin respaldo legal ni diseño institucional, la continuidad depende de la voluntad personal de algunas/os funcionarias/os. Las discontinuidades a nivel de la esfera técnica y de la esfera política, están también ligadas al origen: espacios creados por presiones que generalmente implican la satisfacción de demandas disruptivas respecto del orden establecido y de los intereses políticos de los gobiernos, que ven a menudo en las mujeres un instrumento para la satisfacción de las necesidades de niños/as y desamparados/as, las cuidadoras de la vida, pero no sujetas con intereses propios y ciudadanas con derechos.

Bibliografía citada:

ANZORENA, Claudia (2002): Las representaciones de la sexualidad femenina en el marco de las políticas pública, en Mendoza, de 1988 a 2001, Tesis de Grado para la Licenciatura en Sociología dirigida por la Dra. Alejandra Ciriza, FCPyS, UNCuyo, Mendoza (Inédita).

ANZORENA, Claudia (2009): “Veinte años de políticas públicas destinadas a mujeres en la argentina. Organismos y políticas en la provincia de Mendoza”, Tesis doctoral dirigida por la Dra. Alejandra Ciriza. Buenos Aires: FCS – UBA (inédita).

Páginas web:

Anzorena, Claudia: “Movimientos feministas y Naciones Unidas. Del optimismo de los '60 a la paradoja de Beijing” disponible en: <http://bdigital.uncu.edu.ar/fichas.php?idobjeto=1495>

NACIONES UNIDAS (2008): Principales resultados de la conferencia sobre las mujeres e igualdad de género www.un.org/spanish/esa/devagenda/gender.html

Isis Internacional <http://www.isis.cl/temas/conf/beijing.htm>

Alejandra Waigandt (2008): Estado argentino desmantela o neutraliza instituciones para las mujeres. En: CIMAC/Artemisa, Buenos Aires, 23 de julio de 2008 www.cimac-noticias.com/site/08072303-Estado-argentino-de.34067.0.html

Tags

- mujeres - estado -
- relaciones de género
- derechos de las mujeres

Link permanente:

<http://politicaspUBLICAS.uncu.edu.ar/articulos/index/propuestas-de-las-areas-mujer-de-los-municipios-a-la-uncuyo>



Plataforma de información para políticas públicas

politicaspUBLICAS.uncu.edu.ar
politicaspUBLICAS@uncu.edu.ar
+54 261 4135000 int. 3003

Centro Universitario, Anexo Rectorado,
1º piso, of. 9, 13 y 15 - M5502JMA
Mendoza, Argentina



Advertencia legal:

Las opiniones y los conceptos vertidos en los artículos publicados expresan la postura de sus respectivos autores y no necesariamente coinciden con la de la Universidad Nacional de Cuyo. La institución declina toda responsabilidad por las consecuencias que pudieran derivarse de la lectura y/o interpretación del contenido de los artículos publicados.