

Las políticas hacia la mujer y la juventud durante la transición a la democracia en España y Argentina

Florencia Osuna
Universidad Nacional de La Plata
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

1- Introducción

Este trabajo busca analizar y comparar las dinámicas de circulación y cooperación entre España y Argentina en torno a las políticas hacia la mujer y la juventud que fueron dos conjuntos de iniciativas importantes en las transiciones a la democracia de los setenta y ochenta en ambos países. En particular, estudia los objetivos, las preguntas y algunas reflexiones en torno a la investigación de las Subsecretarías de la Mujer y la Juventud de Argentina creadas en 1987 dentro del Ministerio de Salud y Acción Social (MSyAS), y los Institutos españoles de la Mujer (creado en 1983) y de la Juventud (creado en 1977 y reorganizado en 1985), en esos dos contextos particulares de transición a la democracia.

Las políticas hacia la mujer y la juventud en la transición democrática argentina se han estudiado de manera escasa y aislada. Las subsecretarías de la Mujer y de la Juventud fueron creadas en 1987 y dependían de la secretaría de Desarrollo Humano y Familia. Sobre el área de la mujer, contamos con el artículo de Josefina Brown¹ que, en verdad, sólo menciona la creación de la agencia estatal tangencialmente en el marco de un trabajo más general sobre las políticas públicas hacia las mujeres en los años ochenta y noventa. La autora afirma –pero no desarrolla, ya que ese no es el objeto de su trabajo– que la subsecretaría poseyó una insuficiente dotación de recursos, escaso presupuesto y marginalidad en la estructura del Estado. Pero por fuera de este trabajo, no encontramos otras indagaciones académicas. En el caso de las políticas hacia la juventud, existen distintas investigaciones que analizan el lugar social y político de los jóvenes en la naciente democracia argentina. En función de esa pregunta, dan cuenta de la creación, en el año 1987, de la subsecretaría de la Juven-

¹ Brown, Josefina, “De la institucionalización de los asuntos de las mujeres en el Estado Argentino y algunos de los avatares, entre los ochenta y los noventa”, *Mora*, Vol.14, n.º. 2, (2008), pp. 87-100.

tud. Para explicar esta innovación institucional, los autores consideran la influencia que tuvieron en Argentina la transición a la democracia española y la resolución de la Organización de las Naciones Unidas de celebrar el Año Internacional de la Juventud a la hora de incorporar en la agenda estatal del país la problemática de los jóvenes y las mujeres.² Sin embargo, aunque es mencionada, la influencia española no es desarrollada exhaustivamente.

Para el caso español, aunque no hay demasiadas investigaciones sobre las políticas hacia las mujeres impulsadas por el Instituto de la Mujer, encontramos algunas aproximaciones al tema realizadas desde las ciencias sociales. Por ejemplo, el trabajo de Celia Valiente Fernández analiza este instituto y propone algunas dimensiones problemáticas para pensarlo.³ Por ejemplo, introduce la discusión sobre el “Feminismo de estado” como forma de pensar el fenómeno de los setenta y ochenta de creación de agencias estatales/oficiales para abordar el problema del género. En ese sentido, estudia la relación entre el movimiento feminista y el ascenso de la socialdemocracia al poder en España con la creación de ese Instituto. Por su parte, Mónica Moreno Seco⁴ también analiza los aportes que realizó la lucha de las mujeres y del feminismo a la democracia en España, en tanto permitió la extensión de los principios igualitarios en la sociedad española, la construcción de nuevos derechos vinculados a lo personal, el impulso de campañas muy influyentes en demanda de reformas legales y la posibilidad de que se replantee el concepto de política para integrar en ella a las mujeres como sujetos activos. Sitúa la creación del Instituto de la Mujer en este marco social y político. Por su parte, Virginia Guzmán,⁵ en un trabajo más abarcativo sobre la institucionali-

² García, Analía y Liguori, Mariana, “Participación política de jóvenes y políticas públicas en la década del ochenta en Argentina. El caso de la creación de la Subsecretaría Nacional de Juventud”, en *Actas de las XI Jornadas de Sociología*, Universidad de Buenos Aires, 2015; Cozachcow, Alejandro, García, Analía, Liguori, Mariana y Vázquez, Melina, “Las instituciones estatales, legislaciones y políticas públicas de juventud desde una mirada diacrónica (1980-actualidad)”, en *Actas del 12° Congreso Nacional de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, 12 al 15 de Agosto de 2015, Mendoza; González, Alejandra Soledad (2016) “El I Año Internacional de la Juventud (1985): Argentina entre lo global y lo local”, *Passagens. Revista Internacional de Historia Política e Cultura Jurídica Rio de Janeiro*, Vol. 8, nº. 1, (2016), p. 40-61.

³ Valiente Fernández, Celia, “El feminismo de estado en España: El Instituto de la Mujer, 1983-1994”, *Estudios/Working Papers (Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales)*, nº. 58, 1994.

⁴ Moreno Seco, Mónica, “Feministas y ciudadanas. Las aportaciones del feminismo español a la construcción del Estado democrático”, *Alcores*, nº. 13 (2012), pp. 85-100.

⁵ Guzmán, Virginia, “La institucionalidad de género en el estado: Nuevas perspectivas de análisis”, *Unidad de la Mujer y Desarrollo de la CEPAL*, Santiago de Chile, marzo de 2001.

zación del género en el estado, estudia el proceso de los ochenta en España prestando atención a la dimensión global. En este sentido, entre 1975 y 1985, se declaró la década de la mujer a nivel internacional y los países estaban comprometidos a participar de ese evento con actividades y compromisos de adecuar la legislación a las recomendaciones de Naciones Unidas. En Naciones Unidas se aprueba, a su vez, en 1979, la Convención sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres. Estos documentos instaban a los Estados firmantes a crear espacios o mecanismos institucionales de diseño e implementación de políticas, con el objetivo específico de garantizar los derechos reconocidos para las mujeres en los pactos y convenciones. En el debate internacional se señalaba sobre todo la situación injusta de desigualdad en que vivían las mujeres haciendo énfasis en el plano laboral, salarial y profesional y la necesidad de reconocer y garantizar estos derechos.

Más allá de estos trabajos, no hay demasiadas investigaciones académicas sobre el papel del estado en el impulso de políticas hacia la mujer y la familia en la transición democrática en Argentina y en España y, particularmente, no hay trabajos que aborden el problema en una clave comparativa que permita analizar conexiones entre Europa y América Latina, en general, y entre Argentina y España, en particular, a pesar de las coincidencias entre los procesos políticos que permitiría iluminar la existencia de un diálogo entre prácticas, ideas y funcionarias.

Las políticas hacia esos sectores (mujeres y jóvenes) estuvieron entrelazadas en ambos países. Incluso, en el caso argentino, las subsecretarías mencionadas se crearon al mismo tiempo. Esto se debe a que, en un contexto de búsqueda de modernización social, cultural y estatal propia de esas transiciones a la democracia, era fundamental atender a dos sectores de la población que habían sido especialmente reprimidos, relegados y/o socializados en matrices autoritarias durante dos dictaduras que habían estado basadas en un modelo católico/conservador de familia. Las mujeres estuvieron ubicadas en un lugar subordinado, en tanto eran una pieza central del orden moral cristiano que propugnaban, y la juventud fue puesta bajo sospecha y las políticas destinadas a ese sector social fueron más represivas que propositivas. Entonces, por esto, mujeres y jóvenes fueron algunos/as de los/as principales protagonistas de la democracia, y las iniciativas hacia ellos/as expresaron un lugar de ruptura, de reparación y de modernización cultural.

Para demostrar esta hipótesis, en el primer apartado se analizarán las políticas destinadas a la juventud desarrolladas desde Argentina y

España, pero también en el ámbito iberoamericano a través de las políticas de cooperación. Y en el segundo apartado, se estudiarán en una perspectiva comparativa las políticas destinadas a las mujeres en ambos países y también se rastrearán similitudes, diferencias y confluencias entre argentinas y españolas en la realización de esas iniciativas.

2- Las políticas de juventud en las transiciones a la democracia

En 1978 la Organización de Naciones Unidas decidió que en 1985 iba a celebrarse el Año Internacional de la Juventud (AIJ)⁶. En 1979, se agregó al evento el lema Participación, Desarrollo y Paz.⁷ Se consideraba necesario aprovechar “la energía, el entusiasmo y la capacidad creadora” de la juventud y que participara del futuro de la humanidad ya que su contribución sería importante “en el establecimiento del nuevo orden económico internacional basado en la equidad y la justicia”⁸. Para esto, era importante difundir en estos sectores las ideas de “paz, respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, solidaridad humana y dedicación a los objetivos del progreso y del desarrollo”⁹. Esta celebración fue importante porque la ONU sugirió a los estados crear dentro de la administración pública de los países participantes áreas y agencias nacionales y locales que impulsaran políticas hacia la juventud. Dentro de esas políticas, se priorizaba la participación en un sentido amplio porque, de esta manera, se insistía, los jóvenes iban a traccionar el desarrollo y la transformación social.¹⁰ De hecho, a propósito del evento, los países participantes crearon Comités Nacionales que organizaron la celebración. En América Latina, estas experiencias contaron con el monitoreo de la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe, y para ello, se organizó la primera Reunión Regional en San José de Costa Rica en 1983. De esa manera, en los años ochenta, y sobre todo a partir del gran parteeaguas que fue la conmemoración del Año Internacional de la Juventud en 1985, la juventud fue atendida e incorporada de manera especial por los organismos internacionales y va a ser objeto de políticas públicas en distintos países de Europa y de América Latina. En este entramado más

⁶ Organización de las Naciones Unidas, “Asamblea general para el Año Internacional de la Juventud: Participación, Desarrollo, Paz”, Resolución 33/7, 03/11/1978, disponible en <https://www.un.org/es/documents/ag/res/33/ares33.htm>

⁷ Organización de las Naciones Unidas, “Año Internacional de la Juventud: Participación, Desarrollo, Paz”, Resolución 34/151, 25/01/1980, disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NRo/384/8o/PDF/NRo3848o.pdf?OpenElement>

⁸ *Ibidem.*

⁹ *Ibidem.*

¹⁰ Organización de las Naciones Unidas, Resolución 40/14, 1985, disponible en: <https://www.un.org/es/documents/ag/res/40/list40.htm>

macro, como veremos, se insertaron los vínculos entre España y América Latina en materia de cooperación en temáticas de juventud.

En el año 1983, en el contexto español de recuperación democrática después de la dictadura de Francisco Franco y de reorganización de la administración estatal bajo el gobierno del Partido Socialista Español, se creó el Consejo de la Juventud de España integrado por los Consejos de Juventud de las comunidades autónomas y por organizaciones juveniles con la finalidad principal de alentar la participación de ese sector en el desarrollo del Estado y promover el asociacionismo.¹¹ A su vez, en 1985, la Dirección General de Juventud y Promoción Sociocultural se fusionó con el Instituto de la Juventud (INJUVE) para crear un nuevo organismo unificado que continuó teniendo el nombre de INJUVE y tuvo como objetivos impulsar las políticas juveniles, fomentar el asociacionismo y establecer instancias de cooperación internacional con Europa y los países iberoamericanos. En 1986, se creó la Comisión Interministerial para la Juventud que fue importante porque apuntó a promover la participación de los departamentos ministeriales en la coordinación, concertación e implementación de las políticas juveniles.

En 1985 fue impulsada en España la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica que estaba dirigida por Luis Yáñez Barnuevo. Esta agencia puso el foco en los vínculos con América Latina para promover el desarrollo del continente. Uno de los temas prioritarios de la llamada cooperación iberoamericana va a ser el problema de la juventud a través del INJUVE y de la Agencia Española de Cooperación Internacional. Se sostenía que estas actividades se enmarcaban en la “celebración del V Centenario del Descubrimiento de América o Encuentro de dos Mundos”¹². Sobre esto, aclaraba Magdy Martínez Solimán, Director General del INJUVE,

...hay quienes han querido ver en este acontecimiento una expresión de neocolonialismo moderno hacia los países hermanos iberoamericanos, acusándonos —abierta o veladamente— de continuar en la senda de los conquistadores.

Frente a esto, consideraba que

...pensar que las relaciones entre España e Iberoamérica pueden determinarse por hechos ocurridos hace ya varios siglos, es negar los acontecimientos que se desarrollan hoy en el mundo y que nos demuestran la inutilidad de la confrontación y de las barreras ideológicas.

¹¹ Boletín Oficial del Estado nº 283, Ley 18/1983, 16/11/1983, disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/l/1983/11/16/18>

¹² *Revista Estudios de Juventud*, nº 35 (1989), pp. 5-6.

En esta dirección, la cooperación era percibida como una nueva forma de las relaciones internacionales que superaría el tipo de vínculos conflictivos que habían signado el vínculo entre los países desde 1945: “hoy asistimos asombrados a la desaparición de la ‘guerra fría’ como expresión de las relaciones entre Este y Oeste, a la caída de los muros y al triunfo de la democracia y de la cooperación internacional”. En ese sentido, sostenía que los pueblos “tienen muchas más cosas que les unen que aquellas que les separan”. Y concluía:

No existe tal neocolonialismo español. Existe un proyecto político que apunta a construir juntos una Comunidad Iberoamericana de Naciones capaz de trascender en el ámbito de las relaciones internacionales para contribuir a un trato más justo, más igualitario y democrático entre los países más desarrollados y aquellos menos desarrollados.¹³

Después de las dictaduras latinoamericanas de los años setenta, se consideraba que los jóvenes debían ser partícipes de la construcción democrática ya que eran vistos como el sector más importante “ya sea por su valor numérico como por ser el futuro soporte de la sociedad”¹⁴. El proyecto de cooperación con América Latina suponía que los jóvenes españoles comprendieran la realidad latinoamericana y los proyectos destinados a ese continente, y que los latinoamericanos abocados a las temáticas de juventud se acercaran a la realidad española. En ese marco, se otorgaron becas a jóvenes españoles para que pudieran vivir un tiempo en distintos países latinoamericanos.

Con respecto a las relaciones entre España y Argentina específicamente, en 1984, se firmó una declaración argentino-española que se reafirmó, en 1989, con un Tratado General de Cooperación y Amistad entre la República Argentina y España con el objetivo de “asegurar y fortalecer las relaciones mutuas que han alcanzado una especial intensidad tras el retorno de ambos Estados al sistema democrático” y “ante la proximidad de la fecha del V Centenario del Descubrimiento de América - Encuentro de Dos Mundos-”. Este tratado ratificaba los puntos centrales de acuerdo entre ambos países: la importancia de la democracia, los derechos humanos, la cooperación económica, cultural, científica y tecnológica, el desarrollo y la paz internacional.¹⁵

En 1985, el INJUVE, ni bien se constituyó con su nueva estructura, organizó en España un encuentro de Juventud con la cooperación de la

¹³ *Ibidem*, pp. 9-10.

¹⁴ *Ibidem*, pp. 5-6.

¹⁵ Boletín Oficial de la República Argentina, Ley N° 23.670, 26/06/1989, disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/72/norma.htm>

CEPAL y la participación de distintos países de América latina. Asimismo, en 1986, el INJUVE junto con la Agencia Española de Cooperación Internacional y el Instituto de Cooperación Iberoamericana pusieron en marcha el Programa de Cooperación Iberoamericana en Temas de Juventud (el PROCITEJ). En 1987, en Madrid, se realizó la I Conferencia Intergubernamental sobre Políticas de Juventud en Iberoamérica. Allí se propuso crear una "Red Intergubernamental Iberoamericana en Políticas de Juventud". Las siguientes ediciones tuvieron lugar en Argentina (1988), en Costa Rica (1989) y en Ecuador (1990). En torno a estas conferencias se articuló la cooperación española hacia la juventud iberoamericana. Fruto de estas iniciativas se realizaron seminarios, investigaciones, encuentros, intercambios, proyectos de desarrollo juvenil y programas de formación. De esos eventos surgió la Red de Centros de Información y Documentación en América latina (red CINDOC) y se creó el Centro Europeo Latinoamericano de la Juventud.¹⁶

En el campo argentino de políticas hacia la juventud impactó mucho, por un lado, la declaración del AIJ de la ONU, pero, por otro, las innovaciones en esta materia en España, que funcionó explícitamente como modelo a seguir para los funcionarios de la transición a la democracia en Argentina. A su vez, las políticas de cooperación en esta materia con América Latina terminaron de consolidar esas iniciativas en el país. En 1984, se creó el Comité Nacional de Coordinación del Año Internacional de la Juventud a cargo del demócrata cristiano, Ángel Bruno, en el ámbito de la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia del Ministerio de Salud y Acción Social. En el año 1985 este Comité Nacional realizó el Primer Congreso Nacional y Multisectorial de la Juventud Argentina en Córdoba que contó con la asistencia de 1.500 jóvenes provenientes de distintas provincias del país que, a su vez, eran de sectores muy diversos en términos sociales, políticos y religiosos. En el caso argentino se buscó promover especialmente la relación entre el estado y las juventudes militantes. Por esto, en ese evento participaron distintas juventudes partidarias tales como el Movimiento de Juventudes Políticas, el radicalismo, el peronismo y el Partido Intransigente, y también otras organizaciones y asociaciones de jóvenes de la sociedad civil pertenecientes, por ejemplo, a la Federación Agraria, la Acción Católica o los *Boys Scouts*. Hubo una revalorización del Estado como espacio novedoso de participación política y de militancia. Desde los organismos

¹⁶ Ministerio de Cultura, Instituto de la Juventud, Declaración de la Primera Conferencia Intergubernamental sobre Políticas de Juventud en Iberoamérica.

internacionales se insistía mucho en la importancia de que el Estado promoviera la participación juvenil.

En el año 1986, se creó un Área de Juventud en el ámbito de la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia del Ministerio de Salud y Acción Social, hasta que, finalmente, en el año 1987 fue constituida la Subsecretaría Nacional de la Juventud (SSNJ) a cargo del radical Dr. Victorino Pugliese.¹⁷ La estructura de esta subsecretaría estaba conformada por las direcciones de Promoción y Participación Juvenil y de Estudios, Proyectos y Cooperación, que emulaban la estructura organizativa del INJUVE español. Desde esta subsecretaría, se promovió la creación del Centro Nacional de Información y Documentación Juvenil (CENID) y el Comité de Iniciativas Juveniles conformado por distintas organizaciones juveniles políticas y sociales.

Esta Subsecretaría tuvo a cargo la II Conferencia Intergubernamental sobre Políticas de Juventud en Iberoamérica que se hizo en Buenos Aires en 1988. Se trabajó en torno a diferentes problemáticas que se consideraba que afectaban a la juventud iberoamericana: el consumo de drogas y el narcotráfico, el desarme y la búsqueda de la paz en Centroamérica, la desocupación y la subocupación, y las especificidades de las mujeres jóvenes, la juventud rural y la juventud popular urbana. Allí estuvieron presentes y pronunciaron sus discursos Josep Marfa Riera Mercader, director general del INJUVE de España, Victorino D. Pugliese, subsecretario de la Juventud de Argentina y el presidente argentino Raúl Ricardo Alfonsín.

En las intervenciones aparecen diferentes elementos destacables sobre la conquista de la democracia y la juventud, y diagnósticos sobre la relevancia de la nueva actitud de los estados frente a los jóvenes a diferencia del pasado. En la ponencia sobre la situación argentina, el subsecretario Pugliese destacó los vínculos entre las políticas de su área y las novedades que trajo el gobierno democrático iniciado en 1983: una redefinición del papel de la sociedad a través de la participación de los diferentes sectores, la modernización, la solidaridad y la reinserción del país en el mundo. Considera que para que se diera impulso a estas iniciativas hacia los jóvenes era fundamental este nuevo discurso del gobierno democrático. El presidente del Centro Latinoamericano sobre Juventud (CELAJU), Ernesto Rodríguez, por su parte, destacó el impulso a las políticas juveniles a partir del AIJ y relacionó la falta de iniciativas hacia ese sector con dos tendencias del pasado cercano: la resignación pasiva de

¹⁷ Boletín Oficial de la República Argentina, Decreto 280/1987, 20/08/1987, disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/7102467/19870820?busqueda=1>

los jóvenes a su suerte o la rebelión violenta de la que fueron protagonistas en los setenta. Esto es retomado en las conclusiones del encuentro:

La ausencia de estructuras y de políticas de juventud capaces de ofrecer cauces de participación real en la búsqueda de nuevas formas de organización social y política, ha generado enfrentamientos no pocas veces violentos, entre estos movimientos y las instituciones del Estado.¹⁸

Alfonsín también le otorgaba relevancia a este campo de políticas y eso se expresó en su discurso de cierre de las jornadas iberoamericanas:

Yo creo que nosotros estamos atravesando una situación ambivalente en América Latina, por una parte en líneas generales estamos recuperando la democracia pero por otra parte también comprendemos que la recuperación de la democracia que se produce en circunstancias económicas sumamente difíciles, está "haciendo" al campo social, y dentro del campo social en manera muy particular a ustedes, a la Juventud.¹⁹

3- Las políticas públicas hacia la mujer en perspectiva comparada

En cuanto a las políticas hacia las mujeres, la dimensión transnacional también es importante para entender tanto el caso argentino como el español, porque entre 1975 y 1985 se declaró la década de la mujer a nivel internacional y los países estaban comprometidos a participar de ese evento con actividades y compromisos de adecuar la legislación a las recomendaciones de la ONU.²⁰ Esta organización, a su vez, en 1979, impulsó la

¹⁸ CENID, II Conferencia Intergubernamental sobre Políticas de Juventud en Iberoamérica, Subsecretaría de la Juventud de la Nación, Publicaciones, 13, 14, 15 y 16 de junio de 1988, Buenos Aires, p. 35.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ En este contexto, Naciones Unidas estableció en 1975, en el marco de la conferencia internacional de México como el "Año Internacional de la Mujer", el inicio de la Década de la Mujer e impulsó una serie de Conferencias Mundiales (1980 en Copenhague, 1985 en Nairobi, 1995 en Beijing) que trajeron aparejada la declaración de una serie de convenciones y pactos destinados a mejorar la condición de vida de las mujeres. En 1975, cuando se inició esta década con la Conferencia Internacional de la mujer en México, de donde surgió la Declaración de México sobre la Igualdad de Acción de las Mujeres y el Plan de Acción Mundial del año 1975, Argentina y España estaban atravesando una situación muy compleja. En Argentina, durante el último año del gobierno de María Estela Martínez antes del golpe de estado que la derrocaría, y España que estaba comenzando el proceso de transición a la democracia. Argentina participó de la conferencia desde las posiciones pro natalistas del tercer peronismo. Este proceso de adecuación a la normativa internacional se obtuvo en el caso argentino a causa del inicio de la dictadura en 1976 que desde las esferas estatales tiende a fortalecer el ideario premoderno de los católicos conservadores que confluye con todas las agencias en el propósito de reforzamiento de la familia frente al avance del "enemigo subversivo". En el caso español en la primera etapa de la transición, desde 1975, la participación en la conferencia internacional existió, pero se dio desde posturas muy conservadoras que continúan con la línea marcada por la Sección Femenina. Luego, en la constitución española de 1978 ya se incorporaron algunas modificaciones relacionadas con la igualdad de género.

Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres.²¹

Estos documentos instaban a los Estados firmantes a crear espacios o mecanismos institucionales de diseño e implementación de políticas, con el objetivo específico de garantizar los derechos reconocidos para las mujeres en los pactos y convenciones. En el debate internacional se señalaba sobre todo la situación injusta de desigualdad en que vivían las mujeres haciendo énfasis en el plano laboral, salarial y profesional, y la necesidad de reconocer y garantizar estos derechos.

Con respecto a este tema, es importante señalar que la discusión de tinte liberal-progresista sobre el problema de las diferencias salariales por igual trabajo entre hombres y mujeres ya podía encontrarse en otros momentos del siglo XX, sobre todo en la década del 50.²² Aun así, la diferencia central es que la problemática femenina se pensaba en otros marcos. Por ejemplo, el tema salarial se discutía dentro de la Organización Internacional del Trabajo, o también los problemas de la mujer aparecían relacionados con problemas mayores, como la familia o el desarrollo nacional. En la década comprendida entre 1975 y 1985 el problema de la mujer comenzó a abordarse como un campo problemático en sí mismo y se inauguraron estas conferencias sobre el problema de la mujer en sentido integral y por fuera de otros contextos de sentido laborales, familiares y económicos. El eje empieza a ser la mujer y el trabajo, la mujer y la profesión, la mujer y la reproducción, la mujer y la educación sexual, entre otros.

En el caso español, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer se ratificó en 1984,²³ aunque la adhesión de este país a la comunidad europea se produjo dos años después, en 1986. A partir de entonces, España debió incorporar a su ordenamiento jurídico todas las directivas que se habían aprobado en los años 1975, 1976 y 1977. Un año después, en 1985, Argentina suscribió también

²¹ Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 34/180, 18 de diciembre de 1979, disponible en: https://www.ohchr.org/sites/default/files/cedaw_SP.pdf

²² Ver Osuna, Florencia, “Las políticas sociales de la ‘Revolución Libertadora’ en el marco transnacional. Un análisis de la relación entre el Ministerio de Trabajo y Previsión y la Organización Internacional del Trabajo” en Osuna, Florencia y Galván Valeria, *La “Revolución Libertadora” en el marco de la Guerra Fría. Argentina y el mundo durante los gobiernos de Lonardi y Aramburu*, Rosario, Prohistoria, 2018, pp. 111 - 128; y Caruso, Laura y Stagnaro, Andrés (coords.), *Una historia regional de la OIT: Aportes sobre regulación y legislación del trabajo latinoamericano*, La Plata, Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. (Estudios/Investigaciones; 62), 2017.

²³ Boletín Oficial del Estado, n° 69, 21 de marzo de 1984, disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/1984/03/21/pdfs/A07715-07720.pdf>

la Convención sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres y desde ese momento el país quedó comprometido en el diseño e implementación de políticas públicas de promoción de la igualdad de las mujeres ante los organismos internacionales.²⁴

Con respecto a la cuestión de creación de las agencias estatales a partir de estos marcos globales que las comprometían a cierto desarrollo institucional, podemos decir que, para los casos español y argentino, a pesar de los diferentes tiempos propios de los procesos histórico políticos específicos, es necesario tener en cuenta que confluyeron dos factores. Por un lado, el peso de la dimensión internacional (es decir, el rol de los organismos) como legitimador del proceso. Por otro lado, es importante considerar el papel del feminismo de los años setenta enmarcado en la llamada segunda ola feminista del siglo XX con reivindicaciones basadas en la igualdad sexual, laboral y familiar.

Asimismo, en el marco de la transición a la democracia desde gobiernos autoritarios y católicos que habían quedado al margen de los acuerdos y de la legislación internacional, tal como pasó con las políticas hacia la juventud, las iniciativas hacia las mujeres eran pensadas en una clave liberal y modernizadora propia de las expectativas de la democracia. El ministro de Salud y Acción social argentino, Aldo Neri, en relación a la creación de la Subsecretaría de la Mujer dentro de esa cartera afirmaba: “uno de los indicadores de la modernización de un país es el replanteo del rol de la mujer en las distintas actividades de la sociedad” y destacó:

...el importante significado de la mujer en esta era de democratización que estamos viviendo los argentinos luego de haber pasado por una triste etapa de estancamiento, de muchas formas de marginación, que hacen impostergable la necesidad de un replanteo en nuestra sociedad.²⁵

También explicó que en todas las secretarías del ministerio a su cargo se trabajaba en programas en los que la mujer era la protagonista. Asimismo, el presidente Alfonsín, también en ocasión de la creación del área de gobierno destinada a atender la problemática de la mujer, sostuvo que “en diciembre de 1983 asumimos la responsabilidad de eliminar todas las formas de discriminación en nuestra sociedad, fueran ellas por motivos de sexo, raza, religión, edad o ideas políticas”²⁶.

²⁴ Boletín Oficial de la República Argentina, Ley 23.179, 3 de junio de 1985, disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ley23179_o.pdf

²⁵ BCN, “Anunciaron programas de apoyo a la mujer”, *Clarín*, 19/02/1986.

²⁶ *Ibidem*.

Dos de las actrices centrales en la promoción, creación y ocupación de lugares de dirección en las agencias estatales relacionadas con la mujer en la transición fueron para el caso español, Carlota Bustelo, y para el caso argentino, Zita Montes de Oca.

En España, Bustelo, desde los años setenta, combinaba su militancia en el Partido Socialista Español con el feminismo dentro de esa misma estructura. Como señalaba en un número aniversario de la publicación oficial del Instituto de la Mujer: “un grupo de mujeres del PSOE se movilizó en el seno del partido para exigir un organismo dentro de la administración española, similar al que existía en otros países de Europa y del mundo”²⁷. En el caso argentino, Zita Montes de Oca formaba parte del espacio político de la democracia cristiana desde los años setenta con el grupo “Signos de nuestro tiempo” que acercaba a católicos y marxistas, cinco años más tarde se afilió a la Democracia Cristiana y luego, en 1990, a la Unión Cívica Radical.

El Instituto de la Mujer se creó en España en 1983 luego de las elecciones de 1982 cuando ganó ampliamente el socialismo, y fue impulsado fuertemente por las socialistas feministas del partido:

Hay que pensar que al equipo inicial lo componían mujeres como Isabel Romero, Isabel Alberdi, Vicky Abril, Gracia Pérez...gente que llevaba muchos años trabajando en el feminismo. Por eso es también importante destacar que los antecedentes del instituto no solo están en las mujeres del Partido Socialista, sino en todo el movimiento feminista, que siempre había tenido una estrecha relación con las mujeres de otros países europeos y que por lo tanto sabían que crear un órgano en la administración responsable de elaborar políticas de igualdad, proponérselas al gobierno y coordinar las acciones de los diferentes ministerios era algo muy importante.²⁸

Es interesante tener en cuenta que el Instituto de la Mujer dependió orgánicamente del Ministerio de Cultura hasta 1988, año en el que pasó a formar parte del Ministerio de Asuntos Sociales. En el caso argentino, las agencias relacionadas con la mujer durante el gobierno de Alfonsín dependían de la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia del ministerio de Salud y Acción Social y esa secretaria había quedado en manos de Enrique de Vedia²⁹ también de la Democracia Cristiana. Aunque era

²⁷ Biblioteca Francisco de Vitoria, “10 años del Instituto de la Mujer”, Madrid, Instituto de la Mujer, 1993.

²⁸ *Ibidem*, p. 36.

²⁹ La DC, a través de Humanismo y Liberación, tuvo una presencia significativa en la democracia recuperada, no en términos de cantidad de representantes, sino en sus posicionamientos, en un clima favorable a la defensa de los derechos humanos. Enrique de Vedia fue designado como secretario de Desarrollo Humano y Familia de la Nación, pero el ofrecimiento del cargo fue a título personal, no como propuesta orgánica al partido, lo que mereció la crítica de algunos compañeros de militancia. Augusto

del sector más progresista, la impronta que se le da a la agencia estatal tiene un sesgo bastante conservador que ligaba el problema femenino al problema de la familia. De este problema se venía encargando el Ministerio de Bienestar Social desde los años previos y continuaría en esa misma área problemática. La ubicación del problema de la mujer en el área social admite, a su vez, distintas explicaciones. Por un lado, es el lugar que el gobierno le otorgaba al problema de la mujer debido a que se buscaba priorizar la atención a las mujeres pobres por medio de la asistencia social. Pero, por otro lado, era el ministerio menos jerarquizado y la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia, a su vez, nunca fue priorizada. Además, las mujeres de la Subsecretaría debían pelear por presupuesto con otras direcciones tales como las de ancianidad, discapacidad, el menor y la familia y prevención de adicciones. Es decir, debían compartir recursos con áreas que atendían a sectores marginados por las políticas estatales.³⁰ En diciembre de 1983, se impulsó el Programa de Promoción de la Mujer y la Familia, y en 1987 se creó la Subsecretaría de la Mujer como continuación de ese primer programa.³¹ El objetivo era crear un espacio institucional jerarquizado para hacer políticas públicas, programas y proyectos de promoción y apoyo a las mujeres. Era una demanda de las organizaciones feministas y de los organismos internacionales. Los testimonios indican que estuvo conformada por un grupo de aproximadamente 42 mujeres con distintas trayectorias: sociólogas, psicólogas, abogadas, sexólogas, Dras. en letras, actrices, guionistas de cine, militantes feministas, políticas y sindicales.

Desde esta agencia, se impulsaron diferentes iniciativas. Por un lado, funcionaba en la subsecretaría un área de servicios sociales para orientar y asistir a mujeres en riesgo. Por otro lado, se lanzó el Programa Nacional de Prevención y Asistencia a las víctimas de la violencia doméstica (similar a los programas españoles) en los que daban talleres de capacitación, distribuían materiales por el país y organizaban encuentros nacionales sobre el tema destinado a especialistas y referente. También otorgaban apoyo económico a proyectos sobre la mujer. Y se lanzó

Conte cumplió un papel destacado en el Parlamento en ese aspecto, aunque desde su bloque unipersonal -hasta que Carlos Auyero obtuvo una banca en 1985-su voz solía sonar en solitario. Ver Ferrari, Marcela, “La Democracia Cristiana argentina durante la dictadura cívico-militar y la transición temprana (1976-1985)”, *Historia (Santiago)* Vol. 50, n° 1 (2017), pp. 49-77.

³⁰ Ver el balance crítico sobre esta experiencia de gestión en Bellucci, Mabel, Luvecce, Cecilia, Mariani, Silvana y Rofman, Adriana, “A manera de balance. La Subsecretaría de la Mujer en la Argentina (1987-1990)”, *Doxa*, 1 (3 y 4). (Documento PRIGEPP 2003, s/d).

³¹ Boletín Oficial de la República Argentina, Decreto 280/1987, 20/08/1987, disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/7102467/19870820?busqueda=1>

el programa “Redes” que tenía el objetivo de capacitar a funcionarios de las distintas provincias en temas de género.³²

Si en un primer momento, el Instituto de la Mujer español estuvo dentro del Ministerio de Cultura fue por la necesidad del gobierno socialista de llevar adelante una modernización de pautas y comportamientos culturales, conscientes de que los cambios en la legislación no conllevarían de por sí la transformación que pusiera a España en el concierto de las naciones más modernas. Entonces, la agencia estatal se atribuyó un rol central en ese proceso de modernización “desde arriba” en una sociedad franquista que había quedado al margen de los movimientos modernizadores (en lo social y lo cultural, no así en lo técnico y lo económico) de los años cincuenta, sesenta y setenta. El mismo rol ocupó el Instituto de la Juventud: crear ciertas pautas de comportamiento más modernas, democráticas y liberales desde el estado. En relación con estos procesos, en la revista del Instituto de la Mujer se sostenía:

Los diez años de vida del instituto de la mujer coinciden con los años más importantes para las mujeres españolas. Años en los que se han cambiado las leyes, se han transformado estructuras sociales y modificado actitudes, comportamientos y formas de vida que estaban ancladas en la historia pasada de la sociedad española y que perpetuaban situaciones de desigualdad. Con estos cambios profundos que iniciamos las mujeres, inauguramos también una etapa de cambios y modernización del conjunto de la sociedad española.³³

El caso argentino es diferente, más complejo, porque la subsecretaría de la Mujer, pero, sobre todo, la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia de la que dependía no parecen haber sido creaciones institucionales cuyo objetivo fuera emprender una modernización social y cultural en temas de género desde el estado. Por momentos, las iniciativas estatales intentan refrenar las iniciativas de algunos sectores sociales. Por ejemplo, era una agencia que no planteaba el debate sobre el aborto (mientras que en España se había despenalizado en 1985). A su vez se subsu- mía, desde la denominación y dependencia institucional, el problema de la mujer a la familia, y se le otorgaba esta área a la democracia cristiana que, aunque fueran del sector más progresista, no dejaban de ser católicos y el mensaje a la sociedad, al resto de los partidos y a la Iglesia era diferente del caso español.

Aun así, este proceso tiene muchos matices porque, a pesar de todas las críticas que cosechaba, Zita Montes de Oca se consideraba feminista, en el marco de la Subsecretaría convocaba a mujeres de todos los

³² Bellucci, Mabel, Luvecce, Cecilia, Mariani, Silvana y Rofman, Adriana,... *op. cit.*

³³ Biblioteca Francisco de Vitoria, “10 años del Instituto de la Mujer”, Madrid, Instituto de la Mujer, 1993, p. 17.

espacios del espectro político, incluyendo a la izquierda, y al mismo tiempo Argentina logró algunos avances en materia de familia y de género que, aunque no fueran exclusivo mérito de esta agencia estatal, nos hablan de un clima más liberal.

En este sentido, además de instalarse la problemática de la mujer en el espacio público, desarrollarse campañas de visualización de la desigualdad de género y construirse una institucionalidad estatal específica relacionada con el tema, se produjeron una serie de avances legales como la ley de divorcio vincular, y la modificación de la ley de matrimonio civil y de patria potestad, que pasó a ser compartida entre la madre y el padre (Ley 23.264).

En el caso español, más tempranamente que en Argentina, la Constitución de 1978, aun en un marco conservador con fuertes herencias franquistas, estableció el principio de la igualdad entre hombres y mujeres. Más adelante, en 1981, se sancionó la Ley del divorcio, la Igualdad de derechos de las niñas y los niños nacidos dentro y fuera del matrimonio y la Igualdad de derechos de los cónyuges en el matrimonio. En 1985, se despenalizó el aborto en tres circunstancias concretas: peligro de la salud o de la vida de la madre, malformación del feto y embarazo producto de una violación. Específicamente el Instituto de la Mujer creado en 1983 se dedicó a organizar y realizar campañas de información sobre los derechos de la mujer, sacó a la luz el problema de los malos tratos, realizó campañas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y realizó cuantiosos y exhaustivos estudios sobre la situación de las mujeres en España difundiendo sus resultados.³⁴

Otra cuestión que es relevante destacar es la relación estado-sociedad y la especificidad de este tipo de agencias. Un tema que puede observarse en los dos casos son los problemas compartidos a la hora de institucionalizar los reclamos del movimiento feminista. En los dos casos, para las socialistas españolas o para Zita Montes de Oca, ambas ligadas a estructuras partidarias, ocupar lugares de poder fue visto como una conquista histórica. Y, a su vez, las agencias son percibidas como espacios novedosos, horizontales, de militancia, permeados por lo social y el asociativismo, con dinámicas poco masculinas y asociadas al poder y lo estatal.

³⁴ Biblioteca Francisco de Vitoria, "10 años del Instituto de la Mujer", Madrid, Instituto de la Mujer, 1993.

Sin embargo, también en los dos casos, algunos sectores del movimiento feminista que, por tradición, por origen y por ideología ha estado siempre muy alejado del poder, fueron muy críticos con estas creaciones institucionales por considerar que el poder corrompe o que el estado es el natural opresor de las mujeres. En el caso argentino, para Zita Montes de Oca, esto se debía a la falta de tradición democrática que impedía ver que el estado en democracia en realidad no oprimía, sino que estaba al servicio de la sociedad.³⁵

A diferencia de las políticas hacia la juventud, en los años ochenta no existió una política específica de cooperación iberoamericana en temas de mujer y género. Sin embargo, el proceso español fue muy inspirador para las mujeres argentinas de la Subsecretaría de la Mujer. Como indica una funcionaria de esa agencia: “teníamos mucho intercambio con las feministas de la igualdad, con Celia Amorós (leíamos sus libros), con todo el feminismo socialista que se desarrolla en España”.³⁶ Asimismo, en diferentes encuentros internacionales de los ochenta confluían las argentinas y las españolas. Por ejemplo, en el Foro “La mujer en la democracia” organizado en Buenos Aires, en el panel “políticas públicas para la participación de la mujer”, Zita Montes de Oca expuso junto a Isabel Romero del Instituto de la Mujer de España.³⁷ Asimismo, Haydeé Birgin, la principal asesora de Montes de Oca en la subsecretaría, escribía artículos en la revista *Mujeres del Instituto de la Mujer español*.³⁸ Sin embargo, como dijimos, estas confluencias e intercambios respondieron más a la propia dinámica de las redes de ideas y mujeres construidas por el feminismo internacional que por una acción deliberada de los estados. La cooperación técnica iberoamericana todavía no se había constituido y recién ocurriría formalmente en la década del noventa.³⁹

4- Conclusión

En este trabajo se estudiaron en clave comparativa las políticas dirigidas a los jóvenes y las mujeres durante las transiciones a la democracia en España y Argentina y los intercambios entre ambos países en esos ámbitos estatales.

³⁵ Montes de Oca, Zita, “Análisis retrospectivo de la primera gestión oficial de un organismo nacional de la mujer”, en *Relaciones de género y exclusión en la Argentina de los 90; ¿el orden del desorden y el desorden del orden?*, Buenos Aires, Espacio, 1998.

³⁶ Entrevista a Norma Sanchís realizada por la autora, septiembre de 2022.

³⁷ Programa del Foro “La mujer en la democracia”, Archivo personal de Mónica Tarducci.

³⁸ Por ejemplo, “Del cenáculo al debate nacional”, *Mujeres*, n° 14, 1986, pp. 38-42.

³⁹ Entrevista a Norma Sanchís realizada por la autora, septiembre de 2022.

Pudimos observar que las políticas hacia los jóvenes y las mujeres se enmarcaron en proyectos políticos de gobierno que buscaron llevar adelante una política de actualización normativa acorde a las recomendaciones de los organismos internacionales después de haber estado fuera de esos paradigmas ligados a los derechos humanos en contextos nacionales signados por la existencia de regímenes represivos. En Argentina, entre 1976 y 1983, gobernó la última dictadura militar que, además de implementar un dispositivo represivo basado en el terrorismo de estado, construyó sus políticas públicas a partir de un ideario católico y nacionalista. En el caso de España, la larga dictadura de Francisco Franco, también signada por el ideario corporativismo católico, tampoco había permitido la inscripción de España en el concierto de ideas más liberales y modernas difundidas por los organismos internacionales. Por eso, cuando asumieron, en Argentina, el radical Alfonsín y, en España, el socialista Felipe González, una de las primeras medidas fue la adecuación normativa a los tratados, convenciones y pactos internacionales. Las Naciones Unidas habían realizado importantes avances en materia de género y juventudes en los años setenta que no habían sido incorporados por esos países y que, ahora, en la transición a la democracia refrendan, aprueban y convierten en políticas públicas.

De todos modos, a pesar de que tanto España como Argentina desarrollan agencias y políticas destinadas a la juventud y a las mujeres, notamos algunas diferencias entre ambas áreas. En materia de iniciativas hacia los jóvenes, hay una coincidencia muy relevante entre los dos países. De hecho, Argentina prácticamente copió la estructura estatal del Instituto de la Juventud español. Además de esto, se desarrolló una amplia actividad de cooperación iberoamericana que incluyó a España, Argentina y otros países latinoamericanos. Se realizaban intercambios, estancias, asistencia técnica y múltiples encuentros. La deliberada intención de crear tempranamente políticas de cooperación colaboró en la uniformidad del proceso. En cambio, en materia de políticas hacia las mujeres, aunque hubo influencias e intercambios, estos fueron más informales y respondieron más a las lógicas e iniciativas organizativas del movimiento feminista internacional que a una decisión política estatal. De todas maneras, estudiar estos procesos en clave comparada permitió una comprensión más profunda de la construcción de estas agencias y sus intervenciones, a pesar de que aún hay muchos problemas para abordar en términos de las relaciones entre España y Argentina en la transición a la democracia. Este trabajo solo pretende ser un primer movimiento en ese camino.

Bibliografía

- Bellucci, Mabel, Luvecce, Cecilia, Mariani, Silvana y Rofman, Adriana, “A manera de balance. La Subsecretaría de la Mujer en la Argentina (1987-1990)”, en *Doxa*, 1 (3 y 4). (Documento PRIGEPP 2003, s/d).
- Brown, Josefina, “De la institucionalización de los asuntos de las mujeres en el Estado Argentino y algunos de los avatares, entre los ochenta y los noventa”, *Revista Mora* (B. Aires), v.14, n.2, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, jul./dic, 2008.
- Caruso, Laura y Stagnaro, Andrés (Coords.), *Una historia regional de la OIT: Aportes sobre regulación y legislación del trabajo latinoamericano*, La Plata, Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. (Estudios/Investigaciones; 62), 2017.
- Cozachcow, Alejandro, García, Analía, Liguori, Mariana y Vázquez, Melina (2015) “Las instituciones estatales, legislaciones y políticas públicas de juventud desde una mirada diacrónica (1980-actualidad)”, en *Actas del 12º Congreso Nacional de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, 12 al 15 de Agosto de 2015, Mendoza.
- Ferrari, Marcela, “La Democracia Cristiana argentina durante la dictadura cívico-militar y la transición temprana (1976-1985)”, en *Historia (Santiago) [online]*, Vol. 50, nº. 1 (2017), pp.49-77.
- García, Analía y Liguori, Mariana, “Participación política de jóvenes y políticas públicas en la década del ochenta en Argentina. El caso de la creación de la Subsecretaría Nacional de Juventud”, en *Actas de las XI Jornadas de Sociología, Universidad de Buenos Aires*, 2015.
- González, Alejandra Soledad, “El I Año Internacional de la Juventud (1985): Argentina entre lo global y lo local”, en *Passagens. Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica Rio de Janeiro*, Vol. 8, nº. 1 (2016), pp. 40-61.
- Guzmán, Virginia, “La institucionalidad de género en el estado: Nuevas perspectivas de análisis”, *Unidad de la Mujer y Desarrollo de la CEPAL*, Santiago de Chile, marzo de 2001.
- Montes de Oca, Zita, “Análisis retrospectivo de la primera gestión oficial de un organismo nacional de la mujer”, en *Relaciones de género y exclusión en la Argentina de los 90; ¿el orden del desorden y el desorden del orden?*, Buenos Aires, Espacio, 1998.
- Moreno Seco, Mónica, “Feministas y ciudadanas. Las aportaciones del feminismo español a la construcción del Estado democrático”, en *Alcores*, nº 13, 2012, pp. 85-100.

- Osuna, Florencia, “Las políticas sociales de la ‘Revolución Libertadora’ en el marco transnacional. Un análisis de la relación entre el Ministerio de Trabajo y Previsión y la Organización Internacional del Trabajo” en Osuna, F. y Galván V., *La “Revolución Libertadora” en el marco de la Guerra Fría. Argentina y el mundo durante los gobiernos de Lonardi y Aramburu*, Rosario, Prohistoria, 2018, pp. 111 - 128.
- Valiente Fernández, Celia, “El feminismo de estado en España: El Instituto de la Mujer, 1983-1994”, en *Estudios/Working Papers (Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales)*, nº. 58 (1994).