

Cita:

Anzorena, Claudia (2007), Anzorena, Claudia (2007), “Los derechos de las mujeres en el aparato del Estado: los derroteros del «área mujer» de la provincia de Mendoza (Argentina)”. En: *Revista Clepsydra*, nº 6, Año 2007, Universidad de La Laguna, Tenerife – España. ISSN 1579-7902. pp. 43 a 57.

**Los derechos de las mujeres en el aparato del Estado: los derroteros del «área mujer» de la provincia de Mendoza (Argentina).**

Claudia Anzorena<sup>i</sup>

Resumen:

A partir del retorno a la democracia en 1983, el gobierno argentino se comprometió a crear espacios institucionales e implementar políticas públicas tendientes a la transformación de las relaciones desiguales de género y a eliminar la discriminación en contra de las mujeres. Estos procesos influyeron hasta en los ámbitos más locales de los distintos países de Latinoamérica y el Caribe. En este artículo realizaremos un 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.

Género — Políticas Públicas – derechos de las mujeres

**Women’s rights in the State apparatus: the el Estado: los pathways of the «women’s area» in the province of Mendoza (Argentina).**

**Abstract**

As from the return to democracy in 1983, the Argentina goverment committed itself to the creation institucionals spaces and to the implementation of public policies aimed at transforming the unequal gender relations and at eliminating women’s discrimination. Similar commitments influenced even the most local governmental instances of the different countries in Latin America and the Caribbean. This essay is devoted to the trajectory and the different manifestations of the process of creation and institutionalization of the main provincial agency in the province of Mendoza (Argentina) which, since 1988, is in charge of formulating and implementing public policy regarding women.

Gender — Public Policy – women’s rights

## **Introducción**

Durante las décadas del '60 y '70 surgieron nuevos actores políticos y sociales que buscaban instalar, en el espacio público, demandas que históricamente habían sido consideradas como extrañas y externas al mundo de la política. Así es como bajo el lema “lo personal es político” las feministas se movilizaron para hacer visible las situaciones de subordinación y desventaja en que vivían las mujeres como consecuencia de la distribución desigual del poder entre varones y mujeres.

Por otra parte, la modificación en las relaciones internacionales por la emergencia del Tercer Mundo y los avances en cuanto a los derechos sociales y económicos producto de las presiones de los movimientos sociales y del Estado de Bienestar abrieron un reducto para instalar en el debate internacional la situación injusta de desigualdad en que vivían las mujeres y la necesidad de reconocer algunos de sus derechos en espacios institucionales.

En este contexto, Naciones Unidas establece 1975 como el “Año Internacional de la Mujer”, declara el inicio de la Década de la Mujer, e impulsa 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. 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.

Estos procesos, acompañados por coyunturas propicias, influyeron hasta en los ámbitos más locales de los distintos países latinoamericanos, dando lugar a la generación de una diversidad de

espacios institucionales y acciones estatales: desde programas compensatorios hasta planes de igualdad de oportunidades y políticas de equidad, tendientes a la transformación de las relaciones desiguales entre mujeres y varones. Estos espacios tomaron diferentes formas, grados de autonomía e impacto, y se desarrollaron con más o menos logros según las realidades específicas, adquiriendo ciertos rasgos particulares que hacen pertinente su análisis en vista de un panorama completo de estos procesos en la Región.

En este artículo expondremos algunas observaciones en torno a los procesos de creación e institucionalización de estos espacios en el caso particular de la provincia de Mendoza (Argentina)<sup>ii</sup>. En primer lugar realizaremos un punteo histórico, haciendo hincapié en algunos hitos sobre la introducción de las demandas de las mujeres en el espacio público en Argentina. Posteriormente nos centraremos en la descripción y el análisis de los derroteros del «área mujer»<sup>iii</sup> de la provincia de Mendoza, procurando mostrar las trayectorias que recorrió, de acuerdo con diversos factores que indican su accidentada relevancia como organismo dentro del Estado.

### **1. Algunas consideraciones sobre el contexto**

En Argentina, el reestablecimiento de las instituciones democráticas en 1983 posibilitó que muchos asuntos históricamente considerados privados ingresaran al espacio público, entre ellos la situación de discriminación en que vivían las mujeres<sup>iv</sup>.

La primavera democrática configuró un contexto donde las relaciones de fuerzas eran favorables para el inicio de un período de ascenso en el reconocimiento de (algunos de) los derechos de las mujeres: se vivía un clima de revalorización de los derechos humanos, de esperanza sobre las instituciones democráticas, de reapertura del espacio público para la manifestación de las demandas, de compromiso de la sociedad civil y de los movimientos y organizaciones sociales; las mujeres habían tenido una participación activa en la resistencia contra la dictadura, sobre todo

las Madres de Plaza de Mayo; por otra parte los sectores conservadores de derecha y la iglesia católica estaban fuertemente desprestigiados por su actuación y complicidad durante la última dictadura (1976 a 1983). A su vez, al igual que otros movimientos sociales gestado en la clandestinidad, el feminista salió a la luz haciendo visibles sus demandas. En este contexto se fueron sancionando una serie de leyes que significaron avances importantes en el reconocimiento formal de los derechos de las mujeres y se crearon organismos en el aparato del Estado, en los que algunas feministas lograron participar<sup>v</sup>.

En el año 1985 Argentina suscribió la CEDAW – siglas en inglés de la Convención sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (Aprobada por Naciones Unidas en 1979): de este modo, el país quedó comprometido en el diseño e implementación de políticas públicas de promoción de la igualdad de las mujeres ante los organismos internacionales<sup>vi</sup>. En ese mismo año se sancionó la Ley 23.264 de Reforma de la Patria Potestad, que pasó a ser compartida entre padre y madre, y establece además la equiparación entre hijos e hijas matrimoniales y extramatrimoniales. En 1987 se sancionó la ley de divorcio vincular, que daba el derecho a volver a casarse, eliminó el derecho del esposo a fijar el domicilio conyugal y la obligación de la mujer de portar el apellido del marido unido al suyo con la preposición «de»<sup>vii</sup>. Además se concretó la creación de la Subsecretaría de la Mujer, por decreto presidencial en 1987, como culminación del proceso iniciado en 1984 con el Programa de Promoción de la Mujer y la Familia<sup>viii</sup>. La Subsecretaría fue el primer organismo de y para mujeres intencionalmente creado en el aparato del Estado argentino bajo la dependencia del Ministerio de Desarrollo Social<sup>ix</sup>. La institucionalización de los derechos de las mujeres quedó atrapada en la permanente tensión entre el horizonte utópico y lo políticamente posible; en este sentido fueron muchos los temas que se resignaron o se pospusieron para lograr ser incluidas en la estructura del Estado, por ejemplo el derecho al aborto o la educación no sexista, y obviamente la diversidad sexual. Si bien

no profundizaremos en el tema, hay que mencionar que este contexto da lugar a la fragmentación del movimiento por la tensión entre aquellas que pretendían acercar sus demandas al Estado y a las organizaciones internacionales, para promover avances legales y exigir su garantía desde un lugar de poder institucional; y aquellas que pretendían mantener la total autonomía del movimiento de lo institucional.

A pesar de los obstáculos, limitaciones y pérdidas que conllevó insertar las demandas feministas en espacios institucionales, el Estado, a través de estas leyes y organismos, hacía explícito su reconocimiento (formal) de las mujeres como ciudadanas a quienes debía garantizar sus derechos. De este modo, aunque no sin cuestionamiento, el trabajo de estas feministas permite identificar la década de 1980 con la apertura de espacios para insertar las demandas de las mujeres en el aparato del Estado y la creación de organismos que en un primer momento tuvieron una perspectiva original, en un mundo donde las reglas que imperan son las masculinas<sup>x</sup>.

En la década del '90, la apertura que posibilitó la redemocratización se fue reduciendo. La implementación descarnada del neoliberalismo en lo económico y la restauración conservadora en lo social, unidas al debilitamiento de la capacidad de presión de los movimientos sociales, llevó a que las demandas de las mujeres comenzaran a perder espacios y a restringir el accionar del Estado a políticas focalizadas en un clima de profundo deterioro de las condiciones de vida para el conjunto de la población, sin ver que las mujeres eran especialmente afectadas<sup>xi</sup>.

En 1989 la Subsecretaría Nacional de la Mujer es ascendida a Secretaría dependiente de Presidencia, y luego cerrada en 1990, con el argumento de la urgencia de reestructuración. En 1991 se reabre, por pedido de los organismos internacionales, con el nombre de Consejo de la Mujer dependiente de la Secretaría de Función Pública<sup>xii</sup>. Sin embargo, el cierre de la Subsecretaría fue el símbolo de clausura de una fase de optimismo y el comienzo de una nueva etapa, que en muchos casos significó un retroceso en lo conseguido.

## **2. Los derroteros de la institucionalización de los derechos de las mujeres en Mendoza**

En Mendoza se registra el primer impulso por crear un espacio institucional encargado de realizar políticas públicas específicas para las mujeres en 1988. Todavía se encontraban en el ambiente las repercusiones de las acciones de los movimientos sociales en resistencia a la dictadura y las presiones realizadas desde organismos internacionales en un momento que coincidía con la III Conferencia Internacional de la Mujer (Nairobi, 1985). Esto, unido a la ocasión del III Encuentro Nacional de Mujeres realizado en 1988 en Mendoza, configuró un escenario que hizo posible que muchas demandas de las mujeres se consideraran legítimas y se tradujeran en leyes y en organismos ejecutores<sup>xiii</sup>.

En Mendoza, como indican Mabel Bellucci y otras, respecto de la Subsecretaría Nacional de la Mujer, la penetración de la temática de género en el Estado y en la sociedad no fue consecuencia directa de las acciones del movimiento de mujeres local<sup>xiv</sup>, sino que tuvo que ver con la gestión de algunas feministas que buscaron incorporar el tema en sus actividades políticas y, también, con decretos de los poderes ejecutivos en el intento de modernizar su discurso y ponerlo en sintonía con el de los organismos internacionales<sup>xv</sup>.

De este modo, en el año 1988 se creó la Asesoría de la Mujer, un espacio gubernamental orientado específicamente al diseño e implementación de políticas públicas de igualdad y promoción de derechos para las mujeres. Ésta fue promovida por mujeres allegadas al entonces gobernador José Octavio Bordón (PJ - Partido Justicialista o Peronista), comprometidas con la problemática de género. El gobernador designó a la Ing. Cristina Zuccardi como su asesora en el «tema mujer», para que formulara y organizara un espacio con estos fines. Zuccardi realizó gestiones para elevar la Asesoría a la categoría de Instituto, lo que consiguió en 1991, otorgándole jerarquía e institucionalidad al organismo que permitirían fijar las funciones y la organización interna de una manera distinta, aunque esto no llegó a concretarse. En el año 1993

Zuccardi, electa diputada nacional, deja la presidencia del Instituto y asume en su lugar la Lic. María C. Perceval, quien seguía a Zuccardi en el organigrama. Después de casi un año y medio de gestión, Perceval renuncia por desacuerdos políticos con el gobernador de turno y éste nombra para finalizar los últimos ocho meses de gestión a Hortensia Espinola.

En el año 1996 asume la gobernación Arturo Lafalla (PJ), quien transformó por decreto (Decreto 180, 1996) el Instituto en Consejo Provincial de la Mujer, lo que implicó una modificación en la estructura organizativa del área. La presidenta del Consejo fue entonces la Lic. María Elisa Nicolau. En el año 1999, cuando asume la gobernación el Ing. Roberto Iglesias (UCR), el organismo toma el nombre IPPEHM (Instituto de Políticas Públicas para la Equidad entre Hombres y Mujeres) y se nombra a la Dra. Graciela Herranz, quien ejerce la presidencia hasta 2004 que es electa senadora provincial y asume el cargo su compañera Graciela Olmedo hasta la actualidad.

La existencia de la Asesoría, del Instituto, del Consejo y del IPPEHM ha sido establecida por sucesivos decreto del Poder Ejecutivo provincial. Según lo que pudimos observar, no existe una ley que la sustenta, y se carece de definiciones orgánicas de las funciones de la institución. Como indica Bellucci, la falta de regularidad de normas, definición de competencias y funciones, la técnica voluntarista y las formas de liderazgos, unidas a una temática que despierta grandes reacciones, han impedido la conformación de una institucionalización que dé continuidad al organismo más allá de las personas<sup>xvi</sup>.

El siguiente cuadro ilustra los cambios que ha sufrido este organismo:

AÑO	ORGANISMO	TITULAR	GOBERNADOR*	DEPENDENCIA
1988	Asesoría de la Mujer	C. Zuccardi	J. O. Bordón (PJ – 1987 a 1991)	Gobernación
1991	Instituto de la Mujer	M. C. Perceval	R. Gabrielli (PJ – 1991 a 1995)	
1993		H. Espinola		
1995				
1996	Consejo de la Mujer	M. E. Nicolau	A. Lafalla (PJ – 1995 a 1999)	Desarrollo Social y Salud
1999	IPPEHM	G. Herranz	R. Iglesias (UCR – 1999 a 2003)	Secretaría de Gobierno
2001				Desarrollo Social y Salud
2004		G. Olmedo	J. Cobos (UCR – 2003 a 2007)	

\* Los gobernadores asumen y dejan el mandato en diciembre del año indicado.

Al igual que en otras experiencias latinoamericanas, primero la Asesoría y luego el Instituto de la Mujer tenían un discurso según el cual buscaban posicionar a las mujeres como sujetas de políticas y no simples «beneficiarias»<sup>xvii</sup>, es decir que, con una conducción de sesgo feminista, se intentó innovar en la forma de hacer políticas públicas hacia mujeres como sujetos de derechos. Hubo cierta continuidad en el discurso sobre el sentido de las políticas en lo que respecta a la Asesoría, el Instituto y el Consejo. Las políticas que se implementaban eran políticas de discriminación positiva, dirigidas exclusivamente hacia las mujeres, con el objetivo general de compensar las desigualdades iniciales, a partir de acciones parciales que dan un beneficio específico o adicional a las mujeres. Sin embargo, se diferenciaron en que la Asesoría y el Instituto partían del carácter sistémico de las desigualdades de género, y de la necesidad de operar simultánea y coordinadamente en distintos campos de acción. Buscaban no sólo abordar las consecuencias de la discriminación de género sino también impulsar la igualdad de oportunidades y condiciones para todas las mujeres en la sociedad<sup>xviii</sup>. En cambio, los programas que impulsó con mayor énfasis el Consejo buscaban llegar a las mujeres más pobres<sup>xix</sup>.

El IPPEHM ha significado un cambio rotundo con relación a las demás gestiones, en cuanto al énfasis y a la posición ideológica tanto respecto del tema de género como del tema de clases. Nos detendremos brevemente en esta etapa del área, porque refleja la penetración del discurso neoliberal en los espacios institucionales y el vaciamiento y alejamiento de las demandas que inicialmente le dieron sentido.

Como su nombre lo indica, el IPPEHM realiza políticas tanto para varones como para mujeres. Su fin es *«dar a cada uno lo suyo de acuerdo a lo que le corresponde»*, ya que varones y mujeres tendrían cada uno/a sus propias capacidades que deben ser fortalecidas, buscando la *«compatibilidad mutua en procura de dar igualdad de oportunidades reales teniendo en cuenta*



*la diversidad*», aunque no aclara qué o quien determina estas capacidades diferenciales<sup>xx</sup>. Es decir, parte del supuesto de que la igualdad ha sido ya conseguida de alguna manera<sup>xxi</sup>.

El IPPEHM considera su proyecto «inclusivo» porque se dirige tanto a mujeres como a varones, considera que ellos también viven situaciones de desventaja y sus políticas se orientan hacia la «revalorización y cooperación en la diversidad», y el rechazo de posiciones que tenderían a «imitar patrones masculinizados de conducta»<sup>xxii</sup>. Los cambios que plantea significan, según el punto de vista de G. Herranz, una «transformación cultural» que permitiría la coparticipación de varones y mujeres en las tareas domésticas y que las personas pudieran desarrollar al máximo sus potencialidades individuales, lo que llevaría a mejorar la calidad de vida de toda la sociedad.

Volveremos sobre la visión del IPPEHM cuando hablemos de las titulares del área.

Un dato fundamental en el análisis de las capacidades de incidencia de los espacios institucionales es su posición en la trama institucional, como así también las funciones y los recursos que se les atribuyen. Las plataformas de acción de las diversas Conferencias Internacionales de la Mujer plantean como recomendable que los «mecanismos» de género de los Estados dependan directamente del Poder Ejecutivo como la forma más inmediata y ágil de garantizar por parte de los gobiernos la defensa efectiva de los derechos de las mujeres.

La Asesoría primero y después el Instituto, dependían directamente de la Gobernación y pretendían tener un carácter transitorio: buscaban, como objetivo a largo plazo, transversalizar la perspectiva de género en toda la estructura estatal. Una vez conseguido este fin, el organismo desaparecería porque no sería necesario un espacio con estas características, ya que la perspectiva de género, institucionalizada y legitimada, formaría parte de la intervención global del Estado<sup>xxiii</sup>.

Sin embargo, lejos de conseguir tan optimista objetivo, este organismo ha fluctuado en cuanto a su dependencia funcional: oscilando de Gobernación al Desarrollo Social. Las titulares del área recurrieron a diferentes estrategias para mantener el organismo en la mayor jerarquía, para

contrarrestar la permanente ofensiva por desjerarquizarlo, aunque con escaso éxito. Cuando el área se convierte en Consejo pasó a depender del Ministerio de Desarrollo Social y Salud, a pesar de las resistencias de sus funcionarias. El IPPEHM en el inicio dependía directamente de la Secretaría de Gobierno pero, a mediados de 2001, por reestructuración se disuelve la Secretaría, que pasó a depender nuevamente de Desarrollo Social y Salud, hasta la actualidad.

Un objetivo de todas las gestiones fue la articulación con los demás sectores del Estado, pero con características particulares en cada una de ellas. Según las entrevistadas, en lo que fue la Asesoría y el Instituto, el fin de la articulación era, como vimos, la transversalización de la perspectiva de género para modificar la concepción de las políticas como sexualmente neutras; para el Consejo era implementar las políticas de género en y a través de los demás organismos estatales; y en el actual IPPEHM que las mujeres tengan mayor protagonismo en toda la estructura del gobierno.

Con esta perspectiva desde la Asesoría hasta el IPPEHM, desde sus diferentes posiciones, se han ido relacionando con los distintos sectores y funcionarios/as, para instalar la existencia concreta de la discriminación contra las mujeres como tema prioritario del que el Estado debe hacerse cargo. A ninguna de las gestiones le ha sido sencillo introducir en la «agenda» pública la temática de género (de hecho ninguna lo logró), porque al intentarlo ha encontrado resistencia, desvalorización o indiferencia respecto a la situación de las mujeres y respecto de su trabajo.

Los momentos en que se logró mayor articulación fue precisamente cuando dependían de Gobernación. La dependencia de los Ministerios de Desarrollo Social y Salud suele ser un síntoma de una interpretación que identifica el área mujer con acciones de asistencialismo y beneficencia. La relación con los Ministerios no ha sido sencilla. Las iniciativas que éstos apoyan con voluntad son aquellas que presentan a las mujeres en sus roles tradicionales de «protectoras» del hogar, pero las cosas no son simples cuando se trata de garantizar los derechos de las mujeres, por más formalmente reconocidos que se encuentren.

Otro factor que indica el grado de prioridad que se otorga a los organismos y su capacidad de acción, es su participación en el presupuesto provincial, ya que de la disponibilidad de recursos depende la posibilidad de implementación y ejecución de las distintas acciones. Al igual que otras instituciones de género latinoamericanas (como la SAG en Bolivia, el SERNAM en Chile y la Oficina de la Mujer en Uruguay, por mencionar sólo algunas), el organismo provincial no posee recursos propios<sup>xxiv</sup>.

Desde la Asesoría (que se inicia sin presupuesto y sin lugar físico donde operar) hasta el IPPEHM, los recursos pueden sintetizarse en un mínimo apoyo económico recibido del gobierno, ayuda de cooperación internacional y el voluntariado de mujeres de muy distintos ámbitos que por convicción se unieron a la causa. Con el transcurso de los años y la permanencia del área, la cuestión del presupuesto no se solucionó: siempre fue un organismo secundario en el momento de priorizar la asignación de recursos públicos. Las partidas presupuestarias son mínimas y se agotan en el gasto fijo, no son propias ni estables sino que se determinan cada año en la discusión del presupuesto anual del gobierno. Los recursos económicos brindados por el Estado a los organismos encargados ponen de manifiesto que las políticas de género no han sido prioritarias para los gobiernos de la Provincia.

En cuanto a la coyuntura política, la Asesoría se creó en un momento político singular: retorno de la democracia, renovaciones institucionales, nuevos sujetos sociales y presiones internacionales. Sin embargo, las coyunturas políticas no siempre fueron favorables.

Las políticas dirigidas hacia mujeres son un espacio de límites y presiones: presiones en procura de incorporar políticas de promoción de derechos hacia las mujeres, perspectiva de género, garantías para todas, consideración de la diferencia y respeto por la igualdad; límites que proceden del aparato del Estado, de los gobiernos y de la propia sociedad civil.

Mendoza encuentra coincidencias con otras experiencias latinoamericanas: la débil institucionalización del espacio lo deja a merced de las coyunturas políticas y el permanente peligro del “borrón y cuenta nueva”, como si nada se hubiera hecho anteriormente e ignorando las líneas de trabajo ya abiertas<sup>xxv</sup>. Los cambios de gobiernos produjeron cambios en las estructuras institucionales, falta de continuidad, pérdida del perfil y hasta sabotaje, la asignación de personas alejadas de la temática, el cierre de servicios legales<sup>xxvi</sup>, e incluso el alejamiento de las organizaciones de mujeres.

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 las organizaciones de mujeres, con mujeres ligadas al sector gubernamental y no gubernamental, especialistas, académicas, mujeres de sectores populares: un espectro amplio y variado que se fue diluyendo con el transcurso de los años hasta quedar el área totalmente aislada de quienes históricamente vienen luchando por los derechos de las mujeres.

En cuanto a la relación con el Poder Ejecutivo, si bien los gobernadores Bordón, Gabrielli y Lafalla pertenecían al mismo partido político y estaban estrechamente vinculados entre sí, 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. De este modo, cada cambio de gobierno ha significado una gran pérdida de espacios y renegociación.

Los criterios de elección de las funcionarias también han estado determinados por factores políticos, dependiendo de las relaciones casi personales con el gobernador de turno y no de criterios impersonales basados en las capacidades para la administración pública y en el conocimiento y compromiso con la temática a abordar<sup>xxvii</sup>.

En la medida en que el espacio es frágil y está ligado a las internas partidarias, sin respaldo legal ni diseño institucional que establezca los perfiles requeridos, sin políticas diseñadas como políticas de Estado, la continuidad depende de la permanencia de la voluntad personal de algunas/os funcionarias/os. Las discontinuidades a nivel de estructura y de políticas están también ligadas al origen: espacios creados por presiones que generalmente implican la satisfacción de demandas disruptivas respecto del orden establecido y 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.

Además, la designación de autoridades y la conformación del equipo profesional reflejan el estado de las relaciones entre las diferentes fuerzas políticas. En este contexto, las personas designadas deben adecuar sus propuestas a los lineamientos generales del gobierno y del partido político de pertenencia, y a la lógica de funcionamiento de los sectores estatales. Al no poder traspasar los límites de acción que establece el Estado, se encuentran en una permanente tensión entre lo que es deseable y lo que es políticamente posible, entre el organismo de pertenencia y las demás áreas del gobierno. En consecuencia, los estilos de liderazgo y las trayectorias personales de sus autoridades han influido en gran medida en el funcionamiento y la perspectiva de los organismos de género, aunque siempre vinculados a los marcos estructurales que establecen los límites para la realización de políticas de género desde el Estado<sup>xxviii</sup>.

En el caso de Mendoza, la época en que mayor incidencia logró el área fue durante la gestión de Zuccardi, quien tenía experiencia en política y reconocimiento de su partido (PJ) a la vez que, por su compromiso y militancia en grupos de mujeres y en la defensa de los derechos de las mismas, tenía aceptación en las organizaciones de mujeres<sup>xxix</sup>. Esta trayectoria, unida al conocimiento de la temática de género y a un momento permeable a la temática, le permitió trazar objetivos y

acciones coherentes entre sí. Con un estilo de conducción fuerte, gran capacidad de negociación y de conciliación, logró en poco tiempo, aunque no sin esfuerzo, adhesiones de casi todos los sectores de la sociedad, incluyendo sectores muy antagónicos como las feministas, las iglesias y la clase política. Pero una vez que se retira Zuccardi, la nueva configuración de fuerzas, marcada por la coyuntura política, frena el desarrollo del organismo en el carril que se venía produciendo. Desde mi punto de vista, estos logros tuvieron su límite en el mismo personalismo que permitió construirlo: la necesidad de una personalidad fuerte en la conducción, si bien permitió ganar espacios, no permitió la construcción de una organización interna sólida y sostenible en el tiempo.

De ahí en más, los gobernadores asignaron para la conducción del área a mujeres con personalidades menos avasallantes, alejadas del feminismo y sin mucho conocimiento ni compromiso previo con la temática de género. En el caso de Espínola, provenía de la militancia de base del PJ, había trabajado en barrios urbanos marginales pero sin interés en cuestiones relativas al género y con poca experiencia como dirigente. Era una mujer ajena al área que llegó a cumplir un mandato que otras habían empezado, en un lugar que se había dividido y que había perdido su objetivo después de la salida de las anteriores presidentas. A esto se sumaba la falta de convicción de Espínola en la tarea que debía realizar: sobre la base del esquema «contradicción principal y secundaria», percibía las políticas de género como estrategias de dominación y delegación de las responsabilidades del Estado en tiempos de crisis económica<sup>xxx</sup>.

Posteriormente, Lafalla asignó al Consejo a María Elisa Nicolau, una militante del PJ cuya condición de trabajadora social (según el mismo gobernador manifestó a Nicolau) garantizaría una “conducción democrática”. Si bien se había encontrado muchas veces con problemas relacionados con el género, ella nunca los había tratado desde esa perspectiva. Su mayor interés era llegar a las mujeres de sectores populares, poniendo el acento en la cuestión de clase más que

de género. Se interesó por aprender sobre el tema y buscar asesoramiento de especialistas, como mujeres del ámbito académico y feministas. Tuvo una actitud de apertura del área, convocaba a mujeres de diversos sectores políticos y sociales, lo que muchas veces provocó desacuerdos con sus compañeras/os de Partido. Nicolau logró imprimir a su conducción características democráticas y horizontales. Sin embargo no tuvo la fuerza personal ni el apoyo de las organizaciones de mujeres suficientes para resistir al descrédito del trabajo que se realizaba en el Consejo ni a la ofensiva por achicar el área, lo que llevó a la desjerarquización y marginación del organismo dentro del aparato del Estado.

Finalmente, Graciela Herranz, una abogada militante de la UCR allegada al gobernador, era encargada del Área de Prevención de la Violencia de la Municipalidad de la Capital. Herranz significó un cambio rotundo en el perfil de la institución. Volviendo al sentido de las políticas del IPPEHM, ella basa su discurso en una teoría que busca la «equidad» entre varones y mujeres, donde cada una/o tenga los mismos derechos y oportunidades basados en la diversidad, es decir equidad entendida como dar a cada cual lo que le corresponde. Herranz no puede visualizar la existencia de una estructura social hetero-patriarcal que pone a mujeres en una situación de subalternidad, sino que el lugar está dado por el mérito personal al estilo del discurso dominante. Celebra la sensibilidad posmoderna hacia las diferencias sin considerar el contexto de aumento de las desigualdades, ni las desigualdades que las relaciones de poder generan (un poder que está indudablemente del lado de los varones). La posición sostenida por Herranz la impulsó a generar un espacio híbrido, que no es para varones, puesto que éstos no reclaman políticas de género, ni tampoco para mujeres, puesto que las líneas que habían sido desarrolladas por las gestiones anteriores fueron abandonadas por considerarse políticas asistencialistas o de discriminación positiva<sup>xxxii</sup>.

### *2.1 Una difícil tarea: transformar las relaciones de género.*

Transformar las relaciones de género no sólo implica trastocar la situación de las mujeres, sino también poner en revisión los contenidos atribuidos a «lo femenino» tanto como a «lo masculino» y las prácticas sociales asociadas<sup>xxxii</sup>. Esto desata múltiples resistencias porque significa trastocar el orden simbólico establecido.

La Asesoría tenía como finalidad lograr instalar en la agenda política y en la sociedad en general, los problemas y las inquietudes de las mujeres. Los años de la Asesoría y el Instituto fueron de gran apoyo y participación de las mujeres y varones de la sociedad y de las organizaciones de mujeres. Existía aceptación del tema, y esto llevó a que muchas mujeres se comprometieran como voluntarias en las acciones que se realizaban. Pero este primer impulso amainó en las gestiones siguientes y se fue profundizando la distancia entre las organizaciones de mujeres y el organismo del Estado.

El ámbito gubernamental es fuertemente patriarcal, y como tal tiene estructuras jerárquicas muy bien delimitadas. El Estado reproduce las estructuras sociales y su desigual distribución del poder. En este marco, los organismos de género, como espacio de y para mujeres, son frecuentemente desestimados por ser «cosas de mujeres», aceptados cuando tratan de atender a la mujer como «débiles, minusválidas y vulnerables» y rechazados cuando se intenta romper con los modelos preestablecidos de desigualdades entre los géneros.

El trabajar en un área con esta carga simbólica expone a sus funcionarias a tratos ofensivos y a la trivialización de la problemática por parte de muchos/as de los/as funcionarios/as y empleados/as de los demás organismos. No es de extrañar, entonces, que las posibilidades reales de articular hayan estado vinculadas con gestiones de conducción fuerte y con una buena ubicación en la trama institucional del Estado.

El trabajo de las funcionarias dentro de los organismos de género es una permanente lucha por legitimar el tema y legitimarse ellas mismas, dentro y fuera del aparato gubernamental y estatal.



La falta de comprensión sobre las demandas de las mujeres y el estrecho umbral por el que pueden ingresar en el espacio público aparece con claridad: difícil de instalar en el Estado, difícil de legitimar en la sociedad civil e incluso entre las mujeres mismas, el tema de los derechos de las mujeres está sujeto a constantes oscilaciones. Aún más, hasta los logros (más bien escasos) pueden convertirse en un factor contraproducente. El frecuente «¿qué más quieren las mujeres?» suele ir acompañado de la idea de que ya está todo logrado. A esto se suma la constante ofensiva de los sectores conservadores, que intentan devolver y mantener a las mujeres en los espacios tradicionalmente asignados.

Las diferencias de énfasis en los objetivos de las sucesivas gestiones (complementariedad, promoción comunitaria y destino trascendente en el caso de la Asesoría y el Instituto; atención a las mujeres de sectores populares, en el caso del Consejo; políticas tendientes a transformaciones culturales en búsqueda de la autonomía en el caso del IPPEHM) constituyen formas de autorreconocimiento y autodefinición ligadas a las pertenencias partidarias e ideológicas de las funcionarias a cargo, a la vez que también un interesante indicio de las variaciones en el discurso relativo a los derechos de las mujeres. Si hemos de creer el discurso, se habría transitado de la complementariedad a la autonomía, de una asesoría a un instituto, esto es, al parecer se habría avanzado en el fortalecimiento de una perspectiva inclusiva para las mujeres y en un afianzamiento institucional. Sin embargo, en el campo de las políticas públicas no todo pasa por el discurso.

Por más que se inscriban los discursos en el marco de la política de derechos y promoción de la ciudadanía, de la igualdad o de la equidad de género, en la práctica, por lo general, la meta de estos organismos (intencionalmente o no) queda lejos de la crítica y modificación de los estereotipos de género asignados, acercándose más a la ejecución de políticas focalizadas dirigidas hacia sectores vulnerables o vulnerabilizados por la crisis o por las relaciones

patriarcales, o donde la lógica liberal limita su finalidad al mejoramiento de la productividad y rentabilidad de las mujeres, abandonando las instancias dirigidas a la garantía de los derechos de la mayoría.

### **3. Consideraciones finales**

El retorno a la democracia abrió un espacio para el hacer y el pensar sobre las demandas de derechos ciudadanos para las mujeres: nos permitió ver que no basta con reconocer la dimensión objetiva de un problema, sino que además es necesario hacerlo visible en el espacio público y presionar políticamente para que sea tomado en cuenta. Es así que la democracia instó a las mujeres a fortalecer sus organizaciones y movimientos, y a crear nuevos canales de participación, haciendo posible la instalación de la problemática en la sociedad y la creación de algunos organismos en el Estado.

Las nuevas condiciones en los '90 llevaron a que los gobiernos y el poder fueran desviando la mirada hacia otras situaciones y problemas que siempre son considerados más urgentes o más importantes, sin tomar en cuenta las especificidades de género en las diferentes problemáticas sociales. La pérdida del dinamismo de los movimientos sociales, la oscilación de los espacios destinados a la realización de políticas para mujeres, la redefinición del Estado bajo las presiones del neoliberalismo y la profunda crisis económica hicieron que los derechos de las mujeres fueran vistos como irrelevantes o secundarios, por lo que los espacios estatales destinados a las políticas hacia mujeres se vieron reducidos.

En el caso particular de Mendoza, un espacio institucional con casi veinte años de existencia, con un sólo cambio de partido en el gobierno, no tiene un marco legal que lo respalde y le de estabilidad: ha tenido cuatro nombres diferentes, seis presidentas (tres de las cuales en la misma gestión), tres cambios de dependencia y un gran número de programas comenzados y dados por terminados.

Si bien la Asesoría y el Instituto (al igual que la primera Subsecretaría Nacional de la Mujer) se podría decir que comenzaron un camino de ascenso en cuanto a algunas leyes y políticas de igualdad y equidad de género, este camino quedó trunco. No lograron un grado de institucionalidad que les diera estabilidad más allá de los avatares políticos y personales; como así tampoco un grado de legitimidad propia y del tema en la sociedad civil y el Estado, ni el apoyo de los organismos de mujeres, que dieran prioridad a sus tareas y presencia. El tema, precariamente instalado tanto en el Estado como en la sociedad civil, ha dejado a estos organismos sometidos a las oscilaciones de las coyunturas políticas.

Tras variaciones en las denominaciones y fuertes cambios de orientación en las conducciones máximas, actualmente el IPPEHM ha quedado muy reducido en su capacidad de incidencia y en su ubicación dentro de la estructura del Estado. En un clima marcado por una ofensiva permanente por achicar y hasta cerrar el área, la presencia de la cuestión de género en el Estado se ha visto reducida, en una coyuntura adversa, marcada por el avance del ajuste y de la desigualdad.

---

<sup>i</sup> Dirección Postal: Agustín Álvarez 1326 Godo Cruz CP (5501) Mendoza – Argentina. Tel: +54-0261-4245784. Email: [claudia\\_anzorena@yahoo.com.ar](mailto:claudia_anzorena@yahoo.com.ar) o [canzorena@lab.cricyt.edu.ar](mailto:canzorena@lab.cricyt.edu.ar)

<sup>ii</sup> Estas reflexiones son parte de una investigación más amplia de mi autoría llamada «Las representaciones de la sexualidad femenina en el marco de las políticas pública, en Mendoza, de 1988 a 2001» (FCPyS, UNCuyo, Mendoza, Mimeo, 2002). Este estudio consistió en un análisis cualitativo sobre el funcionamiento de las instituciones ligadas a la ejecución de políticas públicas hacia las mujeres, así como a las actividades y proyectos implementados por estos organismos. El estudio se realizó sobre el Área Mujer de la Provincia de Mendoza, el Programa Provincial de Salud Reproductiva y un programa municipal llamado «Ayudando a Nacer». Las técnicas de recolección de datos fueron el rastreo de folletería y entrevistas no estructuradas a una muestra intencional de varones y mujeres responsables del diseño y ejecución de políticas públicas y programas dirigidos hacia mujeres en Mendoza, así como también a mujeres que hubieran tenido experiencia laboral en áreas aunque sin la máxima responsabilidad. Se trataba no sólo de establecer las características de las políticas públicas dirigidas a mujeres, sino de realizar una suerte de historia de la trayectoria seguida por las instituciones relacionadas con las políticas públicas hacia mujeres en Mendoza.

<sup>iii</sup> Es difícil dar un nombre común a todo el recorrido que realizó este espacio en Mendoza, por tanto lo llamaré «área mujer» en el sentido de que es un organismo que se creó dentro del aparato del Estado para tratar temas específicos relacionados con las condiciones de las mujeres en tanto mujeres, emanados de los compromisos asumidos en Nairobi en 1985.

<sup>iv</sup> Entre 1930 a 1983 Argentina estuvo signada por el quiebre del orden democrático por dictaduras militares. De todas ellas, la más brutal fue la que transcurrió entre 1976 y 1983 que dejó, entre otras cosas, un saldo de 30.000 desaparecidos/as y al país hundido en un desastre económico.

---

<sup>v</sup> Las relaciones entre movimientos feministas y Estado son complejas y cambiantes. Las feministas no siempre pensaron al poder político y al Estado como un espacio necesario para instalar sus reivindicaciones, a lo largo de la historia, éstas fueron cambiando las formas de relacionarse con el poder y con el Estado en un abanico lleno de matices que va desde entenderlo como un lugar neutral donde las mujeres sólo debían insertarse, hasta concebirlo como la herramienta privilegiada de opresión del patriarcado. Para las feministas de los años '60 y '70, el Estado se presentaba como un lugar antagónico de poder exclusivamente masculino, donde las mujeres no podían ingresar sin perder su especificidad. En los años '80 y '90 se hizo hincapié en la necesidad de reapropiarse de la ciudadanía, entendida como adjudicación de derechos, de redefinir el sistema político e incluso de participar en el diseño de políticas públicas incorporando “áreas mujer” en el aparato del Estado (N. Archenti, «Las mujeres, la política y el poder. De la lógica del príncipe a la lógica de la acción colectiva», en *Capacitación política para mujeres: género y cambio social en la Argentina actual*, Feminaria, Buenos Aires, 1994, pp. 17 a 33).

<sup>vi</sup> La suscripción de la CEDAW adquirió rango constitucional en 1994, durante la reforma constitucional llevada a cabo en Santa Fe. Recién en el año 2007 fue aprobado el Protocolo Facultativo que permite llevar los casos de incumplimiento de la Convención a instancias internacionales una vez agotados todas las posibilidades de reparación en el país.

<sup>vii</sup> L. Fletcher, «Algunos hitos en el feminismo argentino», en *Ciudadanas. Una memoria inconstante*, Nueva Sociedad, Venezuela, 1997, p. 4. (Documentos PRIGEPP – 2003)

<sup>viii</sup> L. Fletcher, «Algunos hitos en el feminismo argentino», en *Ciudadanas. Una memoria inconstante*, Nueva Sociedad, Venezuela, 1997. (Documentos PRIGEPP – 2003)

<sup>ix</sup> La Secretaría fue ubicada en un lugar donde el poder era claramente patriarcal, lo que según la feminista y primera presidenta del área Zita Montes de Oca no es algo casual sino que era un “lugar ideal para frenar el crecimiento político de las mujeres”, garantizaba la permanencia “del objeto mujer” dentro del aparato del Estado, quitándoles posibilidad de desarrollarse como sujeto político que demanda espacios paritarios en todos los ámbitos de la sociedad (Z. Montes de Oca, «Las mujeres y el Estado, el Estado para las mujeres», en *Mujeres en los '90. Legislación y políticas públicas*, Centro Municipal de la Mujer de Vicente López, Buenos Aires, 1997, p. 45. pp. 25-46).

<sup>x</sup> Z. Montes de Oca, «Las mujeres y el Estado, el Estado para las mujeres», en *Mujeres en los '90. Legislación y políticas públicas*, Centro Municipal de la Mujer de Vicente López, Buenos Aires, 1997, pp. 25-46.

<sup>xi</sup> En una investigación que estamos llevando a cabo en este momento observamos cómo las mujeres, sobre todo las de menores recursos, son ubicadas como “destinatarias privilegiadas” de las políticas que implementa el Estado en un doble sentido, por una parte de políticas de reconocimiento y promoción de la equidad (no igualdad) de género, las cuales son cada vez más reducidas; y por otra son las “beneficiarias” casi exclusivas de las políticas paliativas de la aplicación del modelo de ajuste estructural que en Argentina se encuentran en gran expansión (planes sociales, subsidios familiares, planes de nutrición, de salud, de control de la natalidad, etc.)

<sup>xii</sup> Z. Montes de Oca, «Las mujeres y el Estado, el Estado para las mujeres», en *Mujeres en los '90. Legislación y políticas públicas*, Centro Municipal de la Mujer de Vicente López, Buenos Aires, 1997, pp. 25-46.

<sup>xiii</sup> En Argentina se realizan anualmente desde 1986 los Encuentros Nacionales de Mujeres, donde confluyen una diversidad de mujeres (sectores medios y populares, diferentes edades, ideología política, etc.) a debatir en relación a más de cuarenta temas divididos en talleres tales como desempleo, tercera edad, globalización, medio ambiente, sexualidad, aborto, lesbianismo, por mencionar sólo algunos. Estos Encuentros fueron iniciativa de algunas feministas a partir de su asistencia a la Conferencia en Nairobi (1985), y se caracterizan por ser autofinanciados y por su horizontalidad en los debates (no hay disertaciones magistrales). Comenzaron con la participación de unas 300 mujeres y en la actualidad llegan a concurrir entre quince mil y veinte mil mujeres (Para más detalles se puede visitar la sección de Encuentros Nacionales de Mujeres en [www.rimaweb.com.ar](http://www.rimaweb.com.ar))

<sup>xiv</sup> En Mendoza no se puede decir que existiera un movimiento de mujeres, sino que había algunas organizaciones y grupos de mujeres que trabajaban más o menos separadamente.

<sup>xv</sup> M. Bellucci, Luvecce, Mariani y Rofman, «La subsecretaría de la mujer de Argentina (1987-1990)», en *Doxa*, primavera-verano 1990-91, n° 3. (Documentos PRIGEPP – 2003)

<sup>xvi</sup> M. Bellucci, Luvecce, Mariani y Rofman, «La subsecretaría de la mujer de Argentina (1987-1990)», en *Doxa*, primavera-verano 1990-91, n° 3. (Documentos PRIGEPP – 2003)

<sup>xvii</sup> V. Guzmán, Seminario Virtual «Análisis comparado de legislación, políticas públicas e instituciones orientadas hacia la equidad de género», Unidad 2 y 4, PRIGEPP-FLACSO, Buenos Aires, 2003.

<sup>xviii</sup> Instituto de la Mujer, *Un espacio para ser protagonistas...*, Folleto Institucional, Gobierno de Mendoza, Mendoza, 1993.

Entrevista a C. Zuccardi y a M. Perceval, Mendoza, 2002. Realizada por Claudia Anzorena.

<sup>xix</sup> Entrevista a M. E. Nicolau, Mendoza, 2002. Realizada por Claudia Anzorena.

<sup>xx</sup> Entrevista a G. Herranz, Mendoza, 2002. Realizada por Claudia Anzorena.

- 
- <sup>xxi</sup> IPPEHM, *Programa ÓPTIMA. Para empresarias mendocinas*, Gobierno de Mendoza, Mendoza, 2003.
- <sup>xxii</sup> En este sentido pretende dar respuesta a las transformaciones que se produjeron, según su punto de vista, por la «irrupción de las mujeres» en el ámbito público, lo cual provocó un «replanteo en las mentalidades, una crisis en las relaciones de varones y mujeres de todos los ámbitos, en las mujeres consigo mismas y en los hombres que siguen con el mandato tradicional» (IPPEHM, IPPEHM, *Organismo de transformación cultural que genera Políticas Públicas con Perspectiva de Género*, Gobierno de Mendoza, Mendoza, 2003.)
- <sup>xxiii</sup> Entrevista a C. Zuccardi, Mendoza, 2002. Realizada por Claudia Anzorena.
- <sup>xxiv</sup> AAVV, *El cuarto propio en el Estado*, Fempress, Santiago, 1998.
- <sup>xxv</sup> C. Soto, «Tiempo de avances», en *El cuarto propio en el Estado*, Fempress, Santiago, 1998, pp. 19 – 20.
- <sup>xxvi</sup> Durante la gestión de Zuccardi, con dinero de Cooperación Italiana se equiparon alrededor de 20 Comisarías con una sala especial para recibir las denuncias de violencia en un ambiente adecuado y atendidas por personal policial femenino capacitado. Estas salas fueron desmanteladas.
- <sup>xxvii</sup> M. Bellucci, Luvecce, Mariani y Rofman, «La subsecretaría de la mujer de Argentina (1987-1990)», en *Doxa*, primavera-verano 1990-91, n° 3.
- <sup>xxviii</sup> V. Guzmán y R. Todaro «Plan de Igualdad de Oportunidades», en *El cuarto propio en el Estado*, Fempress, Santiago, Chile, 1998.
- <sup>xxix</sup> Zuccardi había ocupado cargos de conducción ligados a lo partidario, como secretaria de la Rama Femenina del PJ en Mendoza.
- <sup>xxx</sup> Entrevista a H. Espínola, Mendoza, 2002.
- <sup>xxxi</sup> Actualmente el IPPEHM trabaja dos programas: Programa Violencia Intrafamiliar y Programa Violencia en el Noviazgo. Sin entrar en el tema de lo deficiente de los programas, en ambos se trabajan con el lenguaje masculino/femenino, por ejemplo en los folletos, como si mujeres y varones estuviesen en la misma condición y posibilidad de ser víctimas de violencia. Ver <http://www.mendoza.gov.ar/Paginas/ippehm.htm>
- <sup>xxxii</sup> V. Guzmán y R. Todaro «Plan de Igualdad de Oportunidades», en *El cuarto propio en el Estado*, Fempress, Santiago, Chile, 1998, pp. 38 a 40.