



# De la institucionalización de los asuntos de las mujeres en el Estado Argentino y algunos de los avatares, entre los ochenta y los noventa

Autor:

Brown, Josefina Leonor

Revista

Mora

2007, N°14 , pp. 87-100



Artículo



# De la institucionalización de los asuntos de las mujeres en el Estado Argentino y algunos de los avatares, entre los ochenta y los noventa

---



Josefina Leonor Brown\*

## RESUMEN

Este trabajo se inscribe en una línea de investigación mayor<sup>1</sup> sobre los dilemas que se plantean en el marco de la globalización para la conquista de una ciudadanía plena para las mujeres, cuyo foco de atención principal es el asunto de los derechos (no) reproductivos y sexuales. En esta oportunidad se profundiza el análisis desde la perspectiva de las políticas públicas hacia las mujeres, en el contexto de los cambios operados en el contexto político-económico de los noventa. Ello supone echar luz sobre cómo fueron interactuando el Estado y los movimientos de mujeres feministas en esa etapa de institucionalización de las cuestiones mujeriles, marcado a su vez por cierto reflujó de los movimientos sociales, por una parte, y el achicamiento del Estado y el impacto de las políticas neoliberales y conservadoras, por la otra.

Palabras clave: Movimiento de mujeres feministas, Estado, políticas públicas, derechos (no) reproductivos y sexuales.

## ABSTRACT

The background of this work is the dilemmas that for the conquest of a total citizenship for women should be considered within the framework of globalization. Our center of attention in that process would be the subject of sexual and (not) reproductive rights. With that departure point, in this opportunity it interests to us to continue deepening the analysis

---

\* Universidad de Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Grupo de Estudios sobre Sexualidades, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, Instituto de Ciencias Sociales, Humanas y Ambientales.

<sup>1</sup> Este trabajo es un avance de la tesis doctoral en curso en torno de la globalización, la ciudadanía y los derechos sexuales y (no) reproductivos, llevada a cabo con financiamiento del Consejo de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET). Una versión anterior fue presentada como ponencia en las III Jornadas sobre Discurso Social y Construcción de Identidades: mujer y Género, Córdoba, 2003.

---

from the perspective of public policies towards women, taking into account the changes operated in economic and political context during the ninety. It supposes to consider the relation between feminist and women movements and State in the stage of institutionalization of women gender questions in a period in which not only the power of social movements was decreasing but the State has restricted its social policies due to the impact of neoliberalism and conservatism.

Keywords: women, feminist movements, State, public policies, sexual and (not) reproductive rights.

---



### A modo de introducción

Este trabajo supone una continuación de la línea de investigación alrededor de los dilemas que se plantean, en el marco de la globalización, para la conquista de una ciudadanía plena para las mujeres en Argentina. El foco de atención estará puesto en la politización de la diferencia sexual y concretamente en los derechos (no) reproductivos y sexuales como asuntos claves vinculados con la ciudadanía de mujeres.<sup>2</sup> Con ese punto de partida, me interesa continuar profundizando el análisis desde la perspectiva de las políticas públicas hacia las mujeres, a la luz de los cambios operados en el contexto político-económico de los noventa. Es decir, describir y analizar el género y las cuestiones de las mujeres en el Estado argentino entre

la primavera democrática y el oca-so menemista.

Los años noventa supusieron en Argentina, bajo el gobierno de Menem, un punto de inflexión en las relaciones políticas y económicas cuyo impacto se hizo sentir en todos los órdenes de la vida. También en cuanto a la dirección que tomarían los asuntos de las mujeres. El 2001 marcó el final de esa etapa al son de las voces que clamaban "que se vayan todos".

En principio, entiendo que las políticas públicas son el resultado de las formas que adopta la relación entre Estado y sociedad civil, y por lo tanto, están estrechamente relacionadas con el momento histórico, político, social y económico en el que se insertan; y ponen en relación y acción a distintos actores y actoras sociales que intervienen en el proceso de su definición

(Guzmán: 1998). Las políticas públicas son un campo de disputa que, en el caso de las que nos interesan, suponen la consideración de, al menos, dos actores sociales fundamentales: el Estado y el movimiento de mujeres y los feminismos.

Tanto el Estado argentino como el movimiento de mujeres y las feministas cuentan con una historia previa, sustentada en concepciones político-ideológicas disímiles (y a menudo contradictorias), respecto de la consideración de los derechos (no) reproductivos y sexuales en relación con las políticas públicas, y por lo tanto, de la consideración de las mujeres como ciudadanas. Por ende, el modo en que se establezca este vínculo y, por lo tanto, la definición que se le asigne a las políticas públicas hacia mujeres y/o con perspectiva de género,

---

<sup>2</sup> Desde ya hace varios años uso la categoría derechos sexuales y (no) reproductivos. Uso el paréntesis (no) puesto que el uso de la denominación reproductivos alude a la histórica imagen de las mujeres como madres, reproductoras y los derechos reproductivos se supone que aluden no sólo al derecho a una maternidad elegida, sin riesgos, etcétera sino también a decidir no reproducir, no ser madre. Para que se visualicen ambos significaciones rápidamente, entonces, marco el no, entre paréntesis.

estará en gran medida influenciado por la forma y funciones que asuma el Estado en cada momento específico, y también por las modalidades de organización y fuerza que tenga el movimiento de mujeres y los feminismos.

### **La institucionalización de los asuntos de mujeres en la Argentina: de mujer a género**

La cuestión de la ciudadanía de mujeres se ha movido históricamente en el paralelogramo de fuerzas establecido por las relaciones entre tradiciones políticas, forma del Estado y sociedad civil. La primavera democrática en los ochenta resultó un contexto de apertura y posibilidades hacia la inclusión en el espacio público y en los intersticios del Estado de algunos asuntos relativos a las sexualidades. Las demandas que el movimiento de mujeres y los feminismos han ejercido en el campo de los derechos (no) reproductivos y sexuales, sobre todo a partir de los ochenta, ha implicado una constante presión por ampliar los límites de la democracia hacia una que sea más incluyente, participativa, tolerante, en la cual las mujeres también puedan ejercer plenamente su ciudadanía. Este ejercicio ciudadano supone,

para las mujeres, políticas relacionadas con derechos políticos y sociales, pero también derechos civiles básicos. Estos incluyen políticas relativas a la aparición del cuerpo en el espacio público como un dato relevante, pues las políticas asociadas a las corporalidades y la politización de la sexualidad dan como resultado una serie de consecuencias. En primer lugar, revelan el carácter sexuado de los y las sujetas de derecho; gracias a lo cual, en segundo lugar, ello obliga a plantearse la necesidad de políticas que se ajusten a las necesidades de distintos formatos corporales y sexuales, en lugar de políticas dirigidas a un sujeto abstracto identificado con un varón hegemónico. En tercer lugar y por último, permiten poner en discusión la pertinencia de debatir problemas relevantes para esos sujetos y sujetas antes invisibles en el espacio público (mujeres heterosexuales, varones y mujeres no heterosexuales, travestís), por ejemplo, debatir sexualidades y reproducciones en términos de derechos bajo la demanda por derechos (no) reproductivos y sexuales.

En las últimas décadas, además, estas demandas han estado fuertemente dirigidas a impulsar la creación de estructuras específicas dentro del Estado destinadas a pro-

mover, desde su seno, políticas públicas de género, vale decir, políticas públicas que no tiendan simplemente a lograr la igualdad con los varones, sino también a considerar la diferencia sexual, tal es el caso específico de las políticas que nos ocupan, aunque no exclusivamente.

La introducción de la problemática de género y/o la cuestión de las mujeres en el Estado sólo fue posible en Argentina, como en general en América Latina (Guzmán, 2001; *Fempres*, 1998), al calor de la restauración democrática. Diversos factores se conjugaron para que esto fuera posible. Por una parte, estuvo relacionado con el papel relevante que jugaron las mujeres en el proceso de transición democrática dentro del movimiento por los derechos humanos y como protagonistas de las luchas por la supervivencia producto de la reconversión económica iniciada durante la dictadura (Jelin, 1987; Belluci, 2000). También, incidió el nuevo florecimiento<sup>3</sup> de los movimientos feministas y de mujeres que se produjo entonces. Aunque silenciados por la dictadura, se fueron conformando durante el final de la misma grupos de estudio y reflexión dedicados a esta temática que resurgieron, con fuerza y con demandas variadas y diversas, una

<sup>3</sup> Usamos la expresión *nuevo florecimiento* para dar cuenta que se trata de uno de los momentos de la historia argentina en que se produce un destello visible del feminismo y el Movimiento de Mujeres. La historia del feminismo, como la historia de la mayoría de los sujetos subalternos, es una historia fragmentaria y dispersa que sólo puede hacerse visible en determinado momento. *Nuevo florecimiento*, entonces, alude a uno de esos momentos aunque el feminismo cuente con una larga historia, también en Argentina.

vez establecido el régimen democrático (Bellucci y otras, 2002: 1; Montes de Oca, 1997: 25). Finalmente, el clima de apertura hacia las corporalidades y las sexualidades, posibilitado por un clima de libertad y respeto de los derechos humanos, sumado a la legitiuidad que las reivindicaciones de las mujeres habían conquistado a nivel internacional, dio como resultado que desde el Estado gobernado por Alfonsín se expresara una voluntad política por incorporar los temas de las mujeres en la agenda institucional<sup>4</sup> y asignarles un espacio específico dentro del aparato del Estado. Esto estuvo influido, además, por el clima favorable que, respecto del colectivo de mujeres, estaba marcando la década de la mujer establecida por Naciones Unidas para el decenio 1976-1985, fruto de la cual surge la Convención para la Eliminación de toda Forma de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), compromiso que nuestro país asume en 1985.

Como resultado, la década de los ochenta estuvo marcada por una fuerte presencia del movimiento de mujeres que logró, por una parte, construir un lugar propio

dentro del Estado, tal como se había sugerido como lineamiento básico en México y ratificado en Nairobi; y por otra, fruto de estas presiones, también fueron conquistados cambios importantes en la legislación.

No es posible detenernos en la rica y compleja historia que signó el proceso de institucionalización<sup>5</sup> de las políticas públicas de género en Argentina en estos veinte años y algo más de democracia. Señalaremos algunos puntos destacados en orden a la consideración de los objetivos que nos hemos planteado.

#### El cuarto propio en el Estado

A pesar del favorable clima que para los asuntos de las mujeres se respiraba en los ochenta, insertar en el organigrama estatal un ente concentrado en políticas de igualdad hacia las mujeres o con perspectiva de género fue, como toda innovación, un proceso complejo. Sin embargo, en 1987, se crea la Subsecretaría de la Mujer. El paso inicial estaba dado: crear un espacio de poder al interior de la estruc-

tura del Estado. Lo que vendría después sería el mayor desafío: lograr que no fuera un espacio más de políticas asistencialistas que tomara a las mujeres como objetos o variables, sino que "significaba crear las condiciones de un nuevo modelo de orden político con la plena participación de las mujeres" (Montes de Oca, 1997: 29). Adoleció como la mayoría de estos organismos (antes y después; aquí y allá), de insuficiente dotación de recursos, escaso presupuesto, marginalidad en la estructura del Estado, etcétera.

El punto de mayor debilidad fue la tensa relación que se estableció con los feminismos y las mujeres en movimiento<sup>6</sup>. A diferencia de lo acontecido en otros países latinoamericanos<sup>6</sup>, el movimiento de mujeres y los feminismos en la Argentina se caracterizaron por su carácter heterogéneo, relativamente débil y bastante reacios a perder su



<sup>4</sup> Usaremos los términos agenda pública y agenda institucional en el sentido definido por Guzmán, 2001: 11-12): "Las agendas públicas están integradas por el conjunto de cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben como de legítimo interés y dignos de atención pública. La agenda institucional está constituida por el arco de problemas, demandas y asuntos, explícitamente aceptados, ordenados y seleccionados por parte de los encargados de tomar decisiones, en tanto objetos de su acción".

<sup>5</sup> Usamos el término en el sentido en que lo define Virginia Guzmán (1988): "Como el proceso mediante el cual una nueva práctica se hace estable, se reitera en el tiempo y por lo tanto permite su seguimiento y evaluación".

<sup>6</sup> Como en el caso de Brasil por ejemplo (Bonan, 2002; Macaulay, 2002).

autonomía, razón por la cual las relaciones con las funcionarias de la secretaría (aun cuando ligadas al feminismo histórico<sup>7</sup>) fueron esporádicas y acotadas a coyunturas o programas específicos y sujetas a fluctuaciones que impidieron una articulación relativamente estable (Belluci, 2002: 2). Y finalmente, existieron también dificultades de organización interna y manejo del poder intra e interinstitucional, que hipotetiza Belluci (2002: 12), guardan relación con "limitaciones que habitualmente encuentran las mujeres en el ejercicio del trabajo en la esfera pública y en el ejercicio del poder político". Resultado de ello es la conjunción de una profunda personalización del trabajo complementado con excesivo voluntarismo y la imposibilidad, muchas veces, de establecer procedimientos y pactos más formales y menos subjetivos e implícitos que necesitan de constante reactualización y negociación.

A pesar de estos avatares, los desafíos que enfrentó la gestión fueron evaluados de forma positiva por quien fuera su primera presidenta, Zita Montes de Oca (1997: 43-46), por cuanto "más allá de la ubicación femenina y asistencial que se le pretendió otorgar al área, el cerco pudo romperse y el organismo pudo conquistar, al menos dentro del criterio de los miembros

del Estado, un concepto que fue más acorde con el previsto idealmente por las mujeres".

Los noventa funcionan como punto de inflexión. Es en 1990 cuando desaparece el organismo dedicado a las políticas hacia las mujeres para reaparecer en 1991 como Consejo Nacional de la Mujer, dependiente de la Presidencia de la Nación. A esos cambios institucionales es necesario sumar las transformaciones dadas en los movimientos feministas y las mujeres en movimiento. Estos pierden el vigor de los años iniciales dando lugar al proceso de *onegeización* con consecuencia no sólo en el modo de organización sino también en el lenguaje y la definición de las demandas que le serán planteadas al Estado.

Respecto del cambio en las demandas es relevante traer a colación los debates producidos alrededor de la relación mujer-desarrollo. En los ámbitos internacionales se planteó la transformación del modelo Mujer en el Desarrollo (MED) en el modelo Género en el Desarrollo (GED), que no sólo atendía las desigualdades de género, sino que ponía atención sobre las estructuras que producen y reproducen esas desigualdades (Brown, 2003). Esto implicaba entender al género como una categoría que atraviesa toda la sociedad e impacta

en todos sus ámbitos y, por lo tanto, exigía desde el Estado políticas públicas transversales. Es decir, dicho de otro modo, que la perspectiva de género no se aplicara a políticas concretas, sino que atravesara permeando todas las estructuras del Estado. Posición sustentada en la visión que, por entonces, había ganado legitimidad; esto es, el paradigma de la igualdad de oportunidades. "Se trataba de pasar de una visión de las mujeres como sujetos de atención... hacia una mirada integral en que las políticas en cualquier área busquen corregir inequidades de género" (Herrera, 2002: 5).

En coincidencia con esos supuestos, desde la nueva conducción del Consejo de la Mujer, en 1991, se puso en marcha un plan de igualdad de oportunidades que abarcó distintas áreas: la de la participación política, la jurídica, la legal, el trabajo, la educación, etc. Por la importancia que tiene la educación en la socialización de las personas las políticas de igualdad de oportunidades, implementadas por este área en particular, tuvieron fuerte impacto, entre ellos y a pesar de las fuertes confrontaciones que planteó la jerarquía católica argentina, se logró, entre otras cosas, "incorporar a la nueva Ley Federal de Educación el principio de igualdad de oportunidades" (Bonder, en *Fempress*, 1998: 33). Aunque qui-

<sup>7</sup> *Feminismo histórico* es una apelación que nace ya sobre los noventa a raíz del proceso de creciente institucionalización y el aumento exponencial de la participación de las feministas en partidos políticos, sindicatos, Estado, organizaciones y movimientos sociales, etcétera. En ese contexto, *feminismo histórico* aludiría al carácter horizontal, autónomo, contestatario y revulsivo de los orígenes del movimiento.

zás el logro mayor fue la puesta en discusión pública de asuntos largamente silenciados y naturalizados, tanto en la sociedad toda como en el currículum educativo. Me refiero al lugar asignado *naturalmente* a mujeres y varones, roles, estereotipos y expectativas de allí derivadas, la noción restringida de familia, el género, etcétera.

### Modificaciones legales

En cuanto a los cambios operados en la legislación se registraron algunos de diverso tipo. Los ochenta fueron los años de la puesta al día con los derechos civiles de las mujeres y se modificó una parte sustancial del derecho familiar como la ley de divorcio y la de la patria potestad compartida. Sobre el final de la década y el inicio de la siguiente, cobraron fuerza otra serie de demandas que respondían a los nuevos desarrollos teóricos y políticos de la segunda ola que clamaba lo *personal es político*: la politización de lo privado. Es decir, se trataba de mover la frontera entre lo público y lo privado haciendo hincapié en las relaciones de poder que existen en el mundo privado y familiar, ámbito teóricamente resguardado de las relaciones de poder y reservado a los vínculos amorosos y afectivos. Dos áreas se destacaron: la de violencia contra las mujeres y la de derechos sexuales y (no)

reproductivos. Durante la primera década, el tema que concitó mayor atención fue, sin dudas la violencia, relegando una década, el tema de las sexualidades y la regulación de la fecundidad (Guzmán, 2001; Brown, 2001).

Es durante los noventa que se produce cierto debate público respecto de la sexualidad, la anticoncepción, los derechos (no) reproductivos, una vez que estos asuntos fueran legitimados en el plano internacional, sobre todo en las Conferencias de El Cairo y Beijing. Ello dio lugar a un debate parlamentario intenso tanto a nivel nacional como provincial. Diversas leyes de salud sexual y reproductiva datan de esa década. La Ley nacional deberá esperar hasta octubre de 2002, momento en que será finalmente aprobada. El año siguiente será el de la creación del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable de allí derivado.

Introducir en Argentina la demanda por anticoncepción y aborto legal y gratuito en términos de *derechos reproductivos*, que históricamente ha estado ligada a los reclamos de la segunda ola del feminismo, no ha dejado de provocar tensiones al interior del movimiento, ligada a la discusión entre los grupos de mujeres denominadas autónomas (también llamadas históricas) y las institucionalistas. Lo que se debate es qué clase de política se pretende demandar al

Estado, cuestión vinculada al modo en que se entienda y se conciba el problema y los fines que se pretenda alcanzar. Recordemos que el modo en que se define una política pública supone una construcción social determinada sobre el problema y por lo tanto también de las soluciones, que apuntarán en una dirección y orientación determinada por ese marco interpretativo, y que supone además un recorte de la población a la que se pretende impactar.

Igualmente es necesario recordar el contexto histórico en el que estas demandas pudieron ser formuladas. La década de los noventa significó en la Argentina la profundización de la puesta en marcha del modelo económico neoliberal y, junto con ello, el retorno de posiciones conservadoras fuertes, sumadas a la presencia poderosa de la Iglesia Católica argentina que se había recobrado del prestigio sufrido en los ochenta como producto del papel desempeñado durante la última dictadura militar. Si ella se mostró crítica respecto de la gestión del menemismo (en el poder durante toda esta década) en cuanto a los efectos devastadores de la política económica implementada, en términos de sexualidades, en cambio, estableció una alianza bastante sólida cuyos puntos sobresalientes fueron el intento de introducción de la llamada "Cláusula Barra"<sup>8</sup> durante

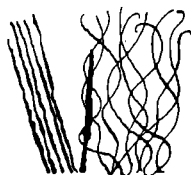
<sup>8</sup> A partir de esta cláusula se pretendía introducir en la reformada Constitución Nacional de 1994 un artículo que defendiera la vida desde la concepción, lo cual implicaba claramente cerrar definitivamente y, por un período prolongado, cualquier tentativa de discutir respecto de la despenalización /legalización del aborto (Brown, 2001; 2006).

la Convención Constituyente en 1994. A la que se suma otro hecho: la posición oficial mantenida por Argentina en las Conferencias Internacionales, en las que formuló reservas sistemáticas respecto de ampliar el concepto de familia, incluir la palabra *género* y, por supuesto, sostuvo una clara y firme condena al aborto en consonancia con el Vaticano y los países del Islam. La consagración del día del "Niño por Nacer" fue uno de los últimos gestos que el gobierno de Menem le dedicó a su mayor aliada. En este contexto, si bien es cierto que el movimiento de mujeres en Argentina<sup>9</sup>, como lo describe Belluci (2002), ha tenido una historia particular que hace que sea heterogéneo, diverso y desarticulado, y por eso mismo, en ocasiones débil, durante este proceso mostró en muchos momentos una buena capacidad de organización y respuesta (aunque esta organización y unificación se da en momentos de defensa y es muy difícil, al parecer, desplegarlas en otros momentos, en los que aparecen inmediatamente las diferencias).<sup>10</sup>

Este era, en líneas generales, el marco de transformaciones en el

que se pretendía poner, en el espacio público, la discusión sobre anticoncepción, sexualidades y (no) reproducción. Diversos teóricos y teóricas señalan que cuando se trata de introducir un tema en la agenda pública y más aún en la institucional, es necesario incorporarlo dentro de un discurso plausible para la sociedad (Cobby Elder, 1984; Guzmán, 2001). Entonces, este discurso más general era el que propiciaba Naciones Unidas a partir de las Conferencias de El Cairo y Beijing –en el plano internacional– y el de la ciudadanía, los derechos y la democracia –en nuestro país– bajo lo que Garretón (2002: 5) llama el Movimiento por los Derechos Humanos o la Democracia.

Sin embargo, a pesar de que bajo esa denominación –derechos sexuales y reproductivos– se suponía, al menos desde los grupos de mujeres, que se contemplaba además de los derechos atinentes a la reproducción (atención adecuada de parto, puerperio y todo lo relacionado con la seguridad reproductiva) y la no reproducción (anticoncepción y aborto), el punto de "acuerdo" o "consenso" estu-



vo dado por el acento puesto en la reproducción y la exclusión de la discusión sobre cualquier otra forma de ejercicio de la sexualidad que excediera la normativa heterosexual obligatoria y el tema del aborto, sin dudas el tema que provoca mayores conflictos (Brown, 2002 a) y que recién será abordado públicamente cuando se cruce la frontera del milenio. Por eso, entonces, el acuerdo será en términos de derechos reproductivos y no, derechos (no) reproductivos. En el primer caso, el énfasis sigue estando puesto en la reproducción, lo cual se asocia al rol maternal clásico adjudicado a las mujeres por ser mujeres.

Si esos fueron los términos en que ingresó el tema a la agenda pública, otros fueron aquellos en los que finalmente ingresó a la

<sup>9</sup> Es sumamente ilustrativo comparar la experiencia de Argentina con la de Brasil en este sentido. Por mencionar un dato en cuanto la presión y fuerza que es posible ejercer, a diferencia de lo que ocurre en Argentina, Brasil cuenta con una Red Feminista Nacional de Salud y Derechos Reproductivos, con reconocimiento social e institucional, que cuenta con representación en algunas instancias oficiales, además de un movimiento feminista mucho más fuerte y articulado (Bonan, 2002)

<sup>10</sup> En realidad, después del 2001 y sobre todo después del 2003, los feminismos y las mujeres en movimiento han logrado pasar de la reacción a la proposición merced a una serie concomitante de factores que exceden el propósito del presente artículo. Véase por ejemplo. Brown (2006).



agenda institucional. Las leyes debatidas y presentadas lo fueron bajo un conjunto bastante heterogéneo de denominaciones<sup>11</sup> que casi siempre terminó circunscribiendo el asunto a la salud reproductiva. Esto influye en el modo como ha sido y es procesado el tema dentro del Estado. Haciendo uso de la teoría de las necesidades de Fraser (1989: 164 citado en Kabeer, 2002: 6), podemos decir que las feministas y el movimiento de mujeres han logrado introducir los derechos reproductivos dentro del espacio público como un área de interés político y no solamente privado (a esto apunta la inscripción de estos derechos dentro del espacio de la ley, como espacios de visibilidad y reconocimiento en los regímenes políticos modernos). Pero han tenido un éxito relativo en el establecimiento de los derechos sexuales y reproductivos en los dos pasos siguientes; el segundo: "La lucha por la interpretación de esta necesidad y a partir de ella como satisfacerla. Y el tercero: "La lucha para asegurar o negar los recursos necesarios para

la satisfacción de esta necesidad" (Kabeer, 2002: 6).

Si, desde el Estado, se ligaran derechos sexuales y reproductivos al campo de la salud, lo que se produce es un comiemento desde el campo del derecho ciudadano y la discusión pública y política—lugar y significado que pretende asignarle los feminismos y el movimiento de mujeres— hacia el terreno privado. La medicalización produce una despolitización del asunto y una reprivatización del problema al derivarlo al campo de la medicina, vale decir, un saber especializado y un terreno de expertos. No se trata de que el discurso médico, hegemonicamente masculino, no sea un discurso político en pugna con otros discursos, sino de enfatizar que la medicalización de la(s) sexualidad(es) y la regulación de la fecundidad bajo estos saberes implica seguir aceptando la hegemonía del discurso médico sobre los cuerpos y las capacidades procreativas de las mujeres. Mientras históricamente los feminismos y las mujeres en movimiento han

luchado por discutir los asuntos relativos a las sexualidades y la regulación de la fecundidad en el terreno público-político, la hegemonía del saber médico se sigue atribuyendo la potestad de decidir sobre estos temas en función de su experticia como si fuera un asunto privado ligado a decisiones científico-sanitarias, y no, sujeto a regulaciones políticas y por lo tanto cuestionables en la arena pública. Cuando se medicalizan las sexualidades y los asuntos vinculados con la procreación, estas cuestiones aparecen como asuntos individuales, íntimos y particulares sujetos a saberes expertos que dominan otros, y no como formando parte de las regulaciones generales, públicas y políticas, y por ende, pasibles de debate y modificación. Además, existe un serio riesgo de considerar la salud de las mujeres sólo en relación con los acontecimientos reproductivos—en relación con la salud materna— sin considerar especialmente la salud de las mujeres en otros periodos de la vida o de forma más integral. "Una política de

<sup>11</sup> Por mencionar brevemente solo las existentes a nivel nacional, el cuadro es el siguiente: 1989, Florentina Gómez Miranda presenta un proyecto de ley de modificación del artículo 86, inc. 2 del Código Penal referido a la despenalización del aborto por violación. 1992: Anteproyecto de anticoncepción y aborto; 1994: Proyecto de ley para la creación del Programa de Salud Reproductiva; 1994: Proyecto de resolución solicitando partidas presupuestarias para dar cumplimiento a los Programas de Salud Reproductiva; 1994: Dictamen de la comisión de las cámaras para la creación del Programa Nacional de Salud Sexual y Reproductiva; 1995: Proyecto de educación sexual, provisión gratuita de métodos anticonceptivos, despenalización del aborto y atención gratuita por parte del Estado; 2000: Proyecto sobre Ley Nacional de Salud Reproductiva; y, 2000: Proyecto de Contracepción Quirúrgica Voluntaria (Brown, 2002a: 6). Habría que mencionar aquí que, finalmente, fue aprobado recientemente el Proyecto de Salud Reproductiva del 2000.

atención a la salud que sólo reconoce a las mujeres en su capacidad como reproductoras no es muy probable que fomente una comprensión social de ellas como actores sociales con poder" (Kabeer, 2002: 27).

### Transformaciones en la forma y función del Estado

Más derechos formales, menos derechos reales. Así podría sintetizarse el saldo entre los ochenta y los noventa, sobre todo para las mujeres. La forma de ciudadanía ligada a los Estados de bienestar, propios de la segunda posguerra, se declaró obsoleta. Los organismos internacionales—FMI, BM—promovieron durante toda la década la implantación de políticas neoclásicas y al mercado como el espacio de construcción de la ciudadanía, como el espacio de los iguales (Pateman, 2002: 2).

Así es como, luego de un largo período de relativo crecimiento económico en lo que ha sido denominada "la edad de oro" del capitalismo, el compromiso político establecido por los estados a partir de la puesta en marcha de políticas sociales que tendían a ser igualitarias y universales, comienza a quebrarse. El Estado de bienestar mostró sus fisuras en los setenta, con la crisis económica desatada a partir de la crisis del petróleo. La misma "trajo aparejada la revalorización del pensamiento neoconservador" (Minujín, 1993: 27) y políticas que en lo económico implicaron un cambio radical del modelo basado en las medidas establecidas en el Consenso de Washington. Ese acuer-



do consistía básicamente en un cambio de modelo económico que se apoyó en el logro de un equilibrio macroeconómico en el corto plazo, sustentado básicamente en la eficacia mediante el achicamiento del gasto estatal.

Esto ha significado privatizaciones, descentralización, ajustes estructurales, pero también una modificación sustancial en los montos y dirección de las políticas sociales. Éstas han perdido el sustento de compensación de las desigualdades provocadas por el mercado y la política económica a través de mecanismos que pretendían asegurar un nivel de satisfacción mínimo de necesidades mediante la provisión de servicios en forma gratuita, libre y universal, que caracteriza a los Estados de Bienestar (Minujín, 1993: 33-34). Se trata de políticas focalizadas, cuya función es aminorar los efectos negativos de las políticas de ajuste, eventualmente contener la protesta social o ser usadas para obtener alguna clase de ventaja electoral (Craske, 2002: 5).

Esta modificación en la implementación de las políticas públicas producto de los ajustes estructurales ha supuesto su privatización en varios sentidos. Por una parte, porque están asociadas fuertemente a la idea de responsabilidad individual, con un marcado énfasis en el desarrollo de estrategias de autoyuda a nivel local para combatir la pobreza y crear lazos de solidaridad y sistemas de seguridad a ese nivel (Craske, 2002: 6). A partir de la privatización de las políticas públicas, cuya ejecución en muchos casos es transferida a las organizaciones de la sociedad, se recarga una vez más el trabajo de las mujeres que son quienes suelen participar, muchas veces en forma voluntaria, en estas agrupaciones comunitarias. Y, por otra parte, porque las mujeres son en general quienes se hacen cargo de las tareas de reproducción social—cuidado de niños/as, ancianos/as, enfermos/as, etc.—que el Estado, bajo esas condiciones, deja libradas a la acción del mercado y es lo que suele llamarse "impuesto reproductivo".

Además, las políticas económicas y las políticas sociales implementadas bajo el orden neoliberal impactan negativamente en las mujeres por cuanto éstas son impulsadas a salir al mercado laboral (aumentando las tareas en una doble o triple jornada) en condiciones altamente desventajosas por la baja calidad de empleos disponibles y la histórica inserción de las mujeres en empleos peor remunerados, precarios y de tiempo parcial, que se acentúan en tiempos de crisis (Lister, 1997).

Dadas estas condiciones económicas, aunque existieran los derechos consagrados en el plano formal, ejercerlos y por ende, conquistar una ciudadanía plena para las mujeres es, por lo menos, dificultoso<sup>12</sup>. Mucho más entonces, cuando la Ley de Salud Sexual y Procreación Responsable, que finalmente fuera aprobada en 2002, era un sueño varios años postergado. Aún hoy, con la ley en ejecución y voluntad política para su implementación, es necesario un acivo seguimiento y monitoreo de parte de las organizaciones dedicadas a la temática.<sup>13</sup>

### **Los feminismos, las mujeres en constante movimiento y transformación**

Ha sido apuntado, en más de una oportunidad, que durante los regímenes autoritarios se produjo en América Latina un proceso de privatización de los asuntos públicos en virtud de la censura en la participación o expresión a través de los canales clásicos de un estado democrático —partidos políticos, sindicatos y diversas organizaciones de la sociedad civil— y como resultado de la crisis económica. Esto dio lugar al surgimiento y/o reactivación de distintos movimientos sociales (Bruera y Gonzalez, 2002: 1-2; Jelin, 1996).

Pero así como estos tuvieron una etapa de dinamismo inicial, a medida que se producía la llamada consolidación democrática y los actores tradicionales ocupaban su lugar, los movimientos sociales fueron perdiendo peso y espesor en favor de los partidos políticos, que aún en el contexto de crisis de representación política posterior, volvieron a cobrar un papel relevante como interlocutores privilegiados en la relación estado-sociedad civil (Bruera y González, 2002: 1-2). Esto tal vez se deba, como sugiere Garretón (2002: 19), a que los movimientos sociales, "no logran constituirse en actores estables, sino que aparecen más en calidad de públicos o en movilizaciones eventuales [...], los actores sociales propiamente tales tienden a ser reemplazados por movilizaciones esporádicas y fragmentarias y defensivas, a veces en forma de redes y entramados significativos".

Estas características parecen percibirse en el movimiento de mujeres que, en general, durante esa etapa no mantuvo relaciones estables ni conformó alianzas de largo plazo con las oficinas destinadas a la aplicación de políticas públicas de género ubicadas en el Estado (Bellucci, 2002). Sin embargo, en el contexto de debates centrales para el feminismo, como lo fue la discusión sobre el aborto en ocasión del debate

por la Cláusula Barra, el movimiento pudo articularse para sumar fuerzas y contrarrestar la embestida mediante una red de organizaciones. Pero una vez que ha conquistado terreno en el aspecto formal pierde fuerza y capacidad de movilización. Esto también está, en parte, vinculado a la histórica especificidad del movimiento de mujeres en Argentina, razón por la cual, no ha podido constituirse como un movimiento decididamente fuerte, organizado y/o articulado. La multiplicidad, variedad y diversidad de organizaciones que participan hacen que el campo del movimiento esté conformado "por un conjunto sumamente heterogéneo de 'actrices', tanto colectivas como individuales, dedicadas a actividades de muy distinta naturaleza y orientadas hacia objetivos no siempre coincidentes". Si bien esta diversidad, en opinión de Bellucci, constituye la riqueza del movimiento, cuando se conjuga una marcada preocupación por mantener la autonomía y conflictos internos diversos y constantes, se traduce finalmente en términos de "debilidad política y carencias de estrategias de intervención en la vida nacional" (Bellucci, 2002: 2). Su contracara, la institucionalización y *onegeización* logran articular consensos y mantener alianzas estables, pero también arrastran otros costos y otras fisuras<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Tal vez, no esté demás recordar la advertencia de Fraser respecto de la necesidad de políticas de distribución y reconocimiento en orden a conseguir la paridad. Vale decir, no si bien las políticas de reconocimiento son muy importantes es necesario que al mismo tiempo existan políticas de redistribución (Fraser, 2002).

<sup>13</sup> Véase [www.conders.org.ar](http://www.conders.org.ar).

<sup>14</sup> Sobre el particular, véase Brown (2006).

Así y todo, durante los ochenta mantuvo cierto vigor y dinamismo. A partir de los noventa sufrió, como en general todos los movimientos sociales, los embates de la globalización: creciente individualización, despolitización, desmovilización, fragmentación, particularización de las luchas, etcétera. Igualmente, el proceso de institucionalización (que no es ajeno a las repercusiones de la globalización) ha impactado ambigüamente en el movimiento de mujeres. Al decir de Sonia Álvarez (1997: 2), a partir de los noventa y como resultado de la legitimación y aceptación de algunos de los temas feministas en la "esfera pública", la cantidad de organizaciones no gubernamentales aumentó notablemente. De un lado, en calidad de consultoras como proveedoras de información y asesoramiento al Estado. De otro, en relación con "el debilitamiento e ineficacia del Estado nacional", como organizaciones "descentralizadas" destinadas a la aplicación de las políticas públicas.

El asunto de la institucionalización ha provocado no pocos dilemas al interior del movimiento,

enfrentando a quienes prefieren mantener la autonomía<sup>15</sup> y la organización histórica del movimiento y quienes apostaron a la institucionalización, no sólo a través de las organizaciones no gubernamentales (ONGs), sino también de los partidos políticos, los sindicatos, el Estado, etc. Una de las razones más fuertes esgrimidas contra la institucionalización, desde el punto de vista de quienes propugnan la autonomía y las formas tradicionales de organización del movimiento, tiene que ver con la pérdida de la capacidad crítica hacia los distintos poderes que permite la ausencia de ligazones institucionales. El eje transversal de estos conflictos, como lo señala Álvarez (1997: 2-6) es una cuestión de poder: poder tener información, recursos, profesionales o especialistas, poder contar con mayores posibilidades de definir los temas de la agenda e incidir en el espacio público, en condiciones que no siempre contemplan la pluralidad de voces y diferencias al interior del movimiento. Esta misma controversia se plantea a nivel internacional, fruto de la transnacionalización del movi-

miento. El eje, en este caso, está dado por las diferencias de poder y por las tradiciones políticas y culturales existentes entre el norte y el sur.

Para terminar, es necesario señalar que, pese a los riesgos de cooptación —que evidentemente acechan— la institucionalización, la articulación y la transnacionalización han significado en muchos casos —tanto a nivel nacional como internacional— la posibilidad de generar mayor fuerza y presión tanto en lo contestatario como en lo propositivo. La consecución de algunos logros y la puesta en circulación de otro discurso, también en el Estado, en cuanto a la cuestión de género se refiere, tienen que ver, de alguna manera, con esta nueva forma de organización que está gestándose y madurando, otra experiencia más de la que habrá que aprender.

#### A modo de conclusión

A lo largo de este trabajo, hemos tratado de seguir la trayectoria que las políticas públicas para mujeres ha tenido en Argentina desde

<sup>15</sup> En general, las "autónomas" defienden la forma de organización histórica del movimiento que suponía, además, una forma de organización colectiva, informal, toma de decisiones horizontales que permitiera tener en cuenta la diversidad y las diferencias. Tampoco contaban con objetivos de acción claramente definidos en el sentido de "proyectos" ni implicaban una forma estable de participación (Álvarez, 1997: 2; Bruera y González, 2002: 12-15). Las organizaciones no gubernamentales, por su parte, son organizaciones que pretenden mantener cierta estabilidad, se construyen en base a objetivos claros y específicos, suelen contar con recursos ya sea del Estado, de organismos internacionales o fundaciones privadas. Suelen ser, además, ámbitos especializados y profesionalizados, con una estructura de funcionamiento más formal. (Álvarez, 1997: 2).

el advenimiento de la democracia y hasta el quiebre del 2001, sobre todo aquellas ligadas al campo de los derechos (no) reproductivos y sexuales. A partir del recorrido establecido intentaremos establecer algunas conclusiones tentativas.

En primer lugar, advertimos la complejidad que supone introducir e implementar desde el Estado políticas públicas con perspectiva de género. Entendemos que el Estado no es un ente monolítico, sino un espacio de disputas, de poder y resistencias, también en lo relativo al género. Sin embargo, queda claro que no es sencillo introducir en su estructura ni promover desde su seno políticas públicas que contradigan decididamente la concepción de género y la ubicación que se les ha asignado históricamente a las mujeres. Mucho más aún cuando se trata de incidir sobre uno de los nudos centrales que obstaculizan la consideración de las mujeres como ciudadanas: esto es, el control de sus cuerpos mediante la regulación de la/s sexualidad/es y la (no) reproducción.

Las demandas del movimiento de mujeres por el ejercicio de derechos (no) reproductivos y sexuales apuntan a desatar el nudo en el cual se dirime la cuestión de la ciudadanía para las mujeres. La cuestión de los derechos (no) reproductivos y sexuales es el punto donde la diferencia sexual no puede invisibilizarse, y el espacio donde se evidencia la imposibilidad de acuerdo pleno entre el Estado y los movimientos de mujeres y feministas. Se trata, indudable-

mente de un punto de intenso conflicto en todas las sociedades. La lógica de los derechos ciudadanos ha sido edificada bajo la hipótesis de un sujeto abstracto, incorpóreo, etéreo y neutral. La reivindicación de derechos (no) reproductivos y sexuales apunta a, por lo menos, dos nudos centrales de la noción de ciudadanía abstracta: por un lado, pone en evidencia el carácter sexuado de los sujetos y sujetas y, por lo tanto, plantea la intersección entre igualdad política y diferencia sexual; por otro, cuestiona el carácter subordinado y la función clásica e ineludible asignada a las mujeres en las sociedades democráticas occidentales (aunque no solamente), esto es, su rol de esposas y madres al reivindicar derechos que permitan la posibilidad de decidir no asumir la maternidad e incluso no procrear. Por eso, la demanda por derechos (no) reproductivos y sexuales ha generado y genera intensos debates no sólo en Argentina, sino también en otras sociedades.<sup>16</sup>

Mientras, por la lógica que le es inherente, el Estado tiende a la consideración de los derechos de las mujeres en términos de políticas de salud, esto es, limita la noción de derechos sexuales y (no) reproductivos a la implementación de políticas que atiendan a las mujeres en su condición de madres o en relación al control de las ITS, el/los movimientos toman el asunto de un modo polisémico, ligado a los múltiples intereses, tradiciones y acentos que éste porta y ha portado históricamente. Se supone

que no sólo se reclama por anticoncepción o por la ampliación del derecho a decidir sobre el propio cuerpo (con inclusión de la demanda por la legalización/despenalización del derecho al aborto, desde algunas fracciones del movimiento de mujeres y los feminismos), sino por autonomía respecto de la posibilidad de separar sexualidad y reproducción, así como también de incorporar otras definiciones de sexualidades y modos de practicarla y vivirla, etc. Mientras los feminismos y las mujeres en movimiento cuestionan la separación de los espacios público y privado y los roles asignados a cada sexo, en virtud de la histórica asignación de estos espacios en forma desigual a varones y mujeres, el Estado tiende a mantener la privacidad de las diferencias (por ejemplo, reclusando los derechos (no) reproductivos y sexuales en el campo especializado de la salud), aunque conceda algunos derechos. La lucha por la interpretación de discursos y significados en las políticas públicas no es un asunto sencillo, pero tampoco acabado: es siempre un campo de disputas.

Bajo las actuales condiciones económicas y sociales, el panorama se ha complejizado aún más. A la vez que se ha producido una legitimación de la cuestión de los derechos ciudadanos de las mujeres como en ningún otro período histórico, las condiciones materiales en las cuales se inserta su ejercicio efectivo implica una ruptura de la vinculación entre derechos formales y garantías estable-

<sup>16</sup> He desarrollado esos temas con más profundidad en Brown (2007a y 2007b).

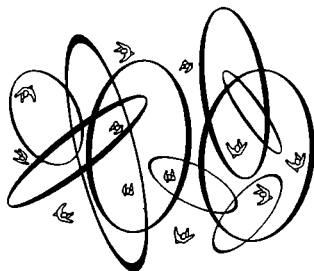
cidas a través de políticas públicas. El límite respecto de los derechos ciudadanos de las mujeres es, como hemos visto un asunto complejo a nivel formal, mucho más cuando se trata de traducir esos cambios legales en políticas públicas concretas que garanticen esos derechos.

El panorama que se vislumbra para las políticas públicas con equidad de género no resulta sencillo.

La legítima preocupación por la institucionalización choca con un proceso de transformación en la forma y función del estado, que ha implicado la redefinición del campo de las políticas públicas desde la universalidad (paradójicamente incluyente/excluyente para las mujeres) hacia políticas focalizadas. A ello hay que agregar el peso de poderosas instituciones, como la Iglesia Católica en la disputa por las

políticas sexuales. Es decir, como ha señalado Craske: "Igual que en muchos países del norte, en América Latina convergen un proceso de desregulación y reducción del Estado en la esfera económica mientras la regulación es mantenida en otras áreas, particularmente en los aspectos más íntimos y privados de control de la sexualidad... frecuentemente reforzados por el Vaticano" (Craske, 2002: 2)..

Fecha de recepción, 29 de septiembre de 2006; fecha de aceptación, 03 de agosto de 2007.



## Bibliografía

Álvarez, Sonia, "Articulación y transnacionalización de los feminismos latinoamericanos", en *Debate Feminista*, Año 8, vol 15, Seminario México, 1997.

Bellucci, Mabel, Luvecce, Cecilia, Mariani, Silvana y Rofman, Adriana, *A manera de Balance: la Subsecretaría de la Mujer en Argentina (1987-1990)*, Buenos Aires, Mimeo, 2002.

Bellucci, Mabel, "El movimiento de Madres de Plaza de Mayo", en Gil Lozano, Fernanda, Pita, Valeria Silvina e Ini, María Gabriela, *Historia de las mu-*

*jes en la Argentina: siglo XX*, tomo II, Buenos Aires, Taurus, 2000.

Bonan, Claudia, *Derechos sexuales y reproductivos, política e ciudadanía en América Latina: un estudio comparativo Brasil-Chile*, texto sin editar, Buenos Aires, 2002.

Brown, Josefina Leonor, *Los derechos reproductivos como derechos ciudadanos*, *Debates, 1985-2000*, Tesis de licenciatura, FCPyS, UNCuyo, Mendoza, 2001.

Brown, Josefina Leonor, "Los debates internacionales sobre género/desarrollo y su incidencia en las políticas públicas de mujeres en Argentina", en AAVV, *Actas de las 1 Jornadas Experiencias de la Diversidad*, UNRosario, 2003.

Brown, Josefina Leonor, "Entre el silencio y el escándalo: el aborto como asunto de debate político en Argentina", ponencia presentada en el Seminario Internacional Fazendo Género 7 - Género e Preconceitos, Florianópolis del 25 al 28 de agosto, 2006.

Brown, Josefina Leonor. *La ciudadanía de mujeres en Argentina los derechos (no) productivos y sexuales como bisagra, lo público y lo privado puestos en cuestión*, tesis de maestría, Buenos Aires. FLACSO, 2007a

Brown, Josefina Leonor. "Mujeres y ciudadanía: de la diferencia sexual como diferencia política", *Revista Kairos* Nº 19. UNSan Luis, 2007b. En internet: [www.revistakairos.org/k19-01.htm](http://www.revistakairos.org/k19-01.htm).

Bruera y González, *La participación de las mujeres en los ámbitos locales*, Seminario PRIGEPP - FLACSO, Buenos Aires. Cobb, Roger y Elder, Charles, "Agenda-Building and the politics of aging", en *Policy Science Journal*, Vol.13, No.1, p.115-129, septiembre 1984.

Craske, Nikki. "Remasculinisation and the neoliberal state in Latin America", en *Gender, Politics, and the State*, Randall, Vichy y Waylen, Georgina, London, Routledge, 2002.

Fem Press, "El cuarto propio en el Estado", *Revista Fempress*, edición especial. Santiago de Chile, 1998.

Fraser, Nancy. *Política feminista en la era del reconocimiento: una aproximación bidimensional a la justicia de género*, documento especialmente elaborado para Seminario PRIGEPP- FLACSO, Buenos Aires, 2002.

Garretón M., Antonio, "La transformación de la acción colectiva en América Latina", en *Revista de la CEPAL* Nº76, CEPAL, Santiago de Chile, 2002.

Guzmán, Virginia, "La institucionalidad de género en el Estado: nuevas perspectivas de análisis", *CEPAL/ECLAC, Serie Mujer y Desarrollo* Nº 32, Chile, 2001.



Guzmán, Virginia, "La equidad de género como tema de debate y de políticas públicas", en *Ediciones de las mujeres* Nº 27, ISIS Internacional, Chile, 1998

Herrera, Gioconda, *Equidad de género en las políticas públicas: el Caso de Ecuador*, documento cedido por la autora a Seminario PRIGEPP - FLACSO, Buenos Aires, 2002.

Jelin, Elizabeth, *Las mujeres y la cultura ciudadana en América Latina*, Buenos Aires, UBA- CONICET, 1996.

Jelin, Elizabeth (comp), *Movimientos sociales y democracia emergente*, Buenos Aires, CEAL, 1987.

Kabeer, Naila, Cap 8: "Ejercer el derecho a escoger: mujeres, maternidad y política demográfica", en *Realidades trastocadas: las jerarquías de género en el pensamiento del desarrollo*, México, Editorial Paidós, 1998.

Lister, Ruth, *Citizenship-feminist Perspectives*, Macmillan, Basingstocke, 1997.

Macaulay, Fiona, *Getting Gender on de Policy Agenda: a Study of a Brazilian Feminist Lobby Group*, Buenos Aires, Mimeo, 2002.

Minujin, Albeno, Luis Beccaria y otros, *Desigualdad y exclusión: desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo*, Buenos Aires, Losada, 1993.

Montes de Oca, Zita Coronato, "Las mujeres y el Estado, el Estado para las mujeres" en Patricia Gómez (comp.), *Mujeres en los 90*, Buenos Aires, Centro Municipal Mujer de Vicente López, 1997.

Patemán, Carole, *Democratization and Women's Self - Government*, documento elaborado para el Seminario PRIGEPP - FLACSO, Buenos Aires, 2002.