



**Maestría en Políticas Públicas y Gobierno  
Universidad Nacional de Río Negro**

**LA HECHURA DE LAS POLÍTICAS:**  
**EL INICIO DE LA**  
**INSTITUCIONALIDAD DE**  
**GÉNERO**  
**EN EL ESTADO PROVINCIAL**  
**RIONEGRINO**

**Tesista: Magda de los Ríos Reyes**

**Dirección: Dra. Daniela Heim**

**FEBRERO 2019**

**LA HECHURA DE POLITICAS:**  
**EL INICIO DE LA INSTITUCIONALIDAD DE GÉNERO EN EL**  
**ESTADO PROVINCIAL RIONEGRINO**

**Tesista: Magda de los Ríos Reyes**

**Dirección: Dra. Daniela Heim**

**FEBRERO 2019**

## **AGRADECIMIENTOS**

Especialmente quiero agradecer a aquellas mujeres que, con sus certezas, contradicciones e historias, me iniciaron en el camino del feminismo hace más de veinte años, y con las que me sigo encontrando hoy para seguir aprendiendo.

Esta hechura ha sido posible gracias a muchas personas que, directa o indirectamente, acompañaron sosteniendo (me) de diversas formas. A mi Directora de tesis, Dra. Dani Heim, quien generosa y pacientemente se ha dispuesto a acompañarme. A los entrevistados y entrevistadas que generosamente brindaron tiempo y disponibilidad para mis preguntas.

Al Director de la Maestría, Miky Franco, por sus aportes y confianza, y a Profesores y compañeros de la Universidad por enriquecer el camino.

A Graciela Gimenez y a Mónica Saez, y tantos compañeres/amigues de la vida que creen en mí, aún a pesar de mí y han colaborado de diversas maneras en este largo proceso.

Mi agradecimiento a Pablo, gigante que hace mucho por mejorar mi mundo y a mis hijos, Joaquín, Rocco y Cielo, motorcitos de todas mis búsquedas a los que les robe tiempo y energía para esta empresa.

Y a mis padres, que no sé si me leerán, pero son parte una historia que necesita salir de la oscuridad. Y esta hechura, en parte, representa un puntapié para iniciarme en ello.

## **RESUMEN**

El trabajo describe la manera en la se incorpora el enfoque de género en las políticas públicas en la provincia de Río Negro rastreando reglas de juego (formales e informales), redes de actores (con sus sentidos y prácticas) y recursos en el escenario estatal en la década del noventa. Caracteriza la etapa fundacional del proceso de institucionalización de la perspectiva de género a nivel provincial, dando cuenta de las particularidades provinciales y de un proceso mayor en el que se inscribe.

El escrito se presenta en cuatro partes. El primer capítulo da cuenta de las cuestiones teóricas y metodológicas, el segundo describe los distintos niveles de contexto, el tercero da cuenta de la situación provincial en los noventa destacando reglas, redes y recursos y por último, las conclusiones a las que se arriba con la investigación sobre la particular forma que adquiere la hechura de las políticas de género en Río Negro en la década del noventa.

## ÍNDICE

INTRODUCCION GENERAL .....	6
CAPITULO I	
<b>ASPECTOS TEORICOS</b> .....	12
Sobre el Estado y las políticas públicas.....	13
Sobre la categoría de género .....	19
Sobre la institucionalidad de género en el Estado .....	23
Sobre la participación institucionalizada de las mujeres .....	37
<b>ASPECTOS METODOLÓGICOS</b> .....	43
Problema de investigación.....	43
Objetivo General.....	48
Objetivos Específicos .....	48
Algunas preguntas que guían la presente investigación: .....	48
Anticipaciones de sentido .....	49
Metodología .....	50
CAPÍTULO II	
<b>Introducción</b> .....	56
Contexto internacional .....	56
Los movimientos de mujeres y los feminismos.....	62
El contexto latinoamericano: la aparición del cuarto propio .....	65
Contexto nacional: el impulso de la democratización .....	67
Contexto provincial: el peso de los clivajes regionales .....	73
CAPITULO III	
Introducción .....	82
La normativa provincial y la hechura de las políticas.....	85
Sobre la adhesión provincial a los lineamientos de la CEDAW .....	87

<b>Sobre el establecimiento de la ley de proporcionalidad de género (1993).</b> ...	88
<b>Sobre la creación de un centro de Informes de programas y proyectos que contemplan aspectos relativos a la mujer (1993)</b> .....	94
<b>Sobre el programa de abordaje de las situaciones de violencia (1996)</b> .....	95
<b>Sobre el reconocimiento del derecho a la orientación sexual (1996)</b> .....	99
<b>Sobre el programa de salud reproductiva y sexualidad humana (1996)</b> ....	100
<b>Sobre el reconocimiento del derecho a un parto humanizado (1999).</b> .....	105
<b>Sobre la creación del Consejo Provincial de la Mujer (1997)</b> .....	107
<b>Antecedentes</b> .....	110
<b>Programas</b> .....	113
<b>Recursos</b> .....	116
<b>Mecanismos de participación</b> .....	117
<b>Institucionalidad de género</b> .....	118
<b>Redes de actores</b> .....	121
<b>CAPITULO IV</b>	
<b>Conclusiones</b> .....	124
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS</b> .....	132
<b>INFORMES</b> .....	142
<b>SITIOS WEB</b> .....	144
<b>NORMATIVA</b> .....	145



*“Pues yo creo que, si vivimos más o menos otro siglo,  
y tenemos quinientas mil libras al año cada una y cuarto propios,  
si tenemos la costumbre de la libertad y el coraje de escribir exactamente lo que pensamos...  
Entonces llegará la oportunidad y la poeta muerta que fue la hermana  
de Shakespeare va a ponerse el cuerpo que tantas veces depuso....  
Yo sostengo que podría llegar si trabajamos por ella, y que trabajar así, incluso en la pobreza  
y la oscuridad, vale la pena”.*  
**Virginia Wolf, 1928.-**

## **INTRODUCCION GENERAL**

Esta investigación es el trabajo final de la formación de la Maestría en Políticas Públicas y Gobierno, posgrado de la Sede Atlántica de la Universidad Nacional de Río Negro que tiene entre otros objetivos, “contribuir al conocimiento de las problemáticas vinculadas al diseño, implementación y evaluación de políticas públicas” y “fomentar debates sobre las problemáticas de las políticas públicas actuales en la región norpatagónica”<sup>1</sup>.

En este contexto, el trabajo se inscribe en el campo de la Ciencia Política y se sostiene desde una reflexión feminista (Martin, 2013)<sup>2</sup>, y se propone describir la manera en que la provincia de Río Negro incorpora la perspectiva de género en las políticas públicas y caracterizar las reglas de juego, formales e informales, las redes de actores y los recursos en la década de los noventa, momento en que se inicia el proceso de institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas.

Como objetivos específicos se intenta describir las producciones legislativas de género en la provincia en la década del noventa, el diseño institucional del Consejo Provincial de la Mujer como el principal mecanismo para el logro de una la institucionalidad de género en Río Negro y las

---

<sup>1</sup> Ver contenido, programas y docente en: <https://www.unrn.edu.ar/carreras/Maestria-en-Politicasy-Gobierno-69>.

<sup>2</sup> Martín, María Elena (2013) El lugar de los Estudios de Género en la Ciencia Política Argentina. Ponencia presentada en el XI Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP, Paraná:

características de la participación de las mujeres en el diseño del Consejo Provincial de la Mujer.

El corte temporal se resuelve a partir de las primeras medidas tomadas por el estado en los noventa: comprende la segunda gobernación de Horacio Masaccessi (1991-1995) y la primera gobernación de Pablo Verani (1995-1999). En esta década se puede observar el surgimiento del proceso de institucionalización del enfoque de género y las diferentes maneras que impulsó el estado rionegrino para abordar una cuestión que pone en juego recursos y sentidos, el direccionamiento de acciones, mecanismos y dispositivos, normas y programas, en un escenario conformado por un red específica de actores<sup>3</sup>.

Los mecanismos de género creados en los estados tienen como propósito generar una nueva institucionalidad de género al interior del mismo que permita la efectivización de los derechos de las mujeres y accionen para reducir la desigualdad histórica de las mujeres. El contexto histórico del surgimiento de esta nueva institucionalidad de género en los estados latinoamericanos estuvo atravesado por los procesos de democratización, neoliberalismo, globalización y reforma del estado y, en los niveles subnacionales, además, caracterizado por la emergencia de fenómenos particulares propios de cada conformación territorial, clivajes y cristalizaciones de la dinámica de la sociedad, el estado, la población y el territorio en cada nivel estatal.

El Estado provincial rionegrino crea en el año 1997 un mecanismo de género denominado Consejo Provincial de la Mujer como dispositivo principal para reducir la desigualdad de género en la provincia y generar políticas para revertir la histórica discriminación de las mujeres en diversos campos. Este será el lugar desde donde esta investigación hará eje para la observación de

---

<sup>3</sup> En términos de Aguilar Villanueva (1992) abordar la manera en que el estado construye y desarrolla sus decisiones se trata de una tarea específica del campo de investigación en ciencia política.



lo que hizo (y lo que no hizo) el estado provincial rionegrino para revertir las desigualdades de género.

Hace más de veinte años que se crea el principal mecanismo para el avance de la mujer en la estructura estatal provincial rionegrina y esta investigación se propone indagar sobre las características que en sus orígenes tuvo esta nueva institucionalidad de género desde el punto de vista de la lógica estatal y de las políticas públicas provinciales, los diseños institucionales de género que se impulsaron y su impronta de avanzada en favorecer la participación de las mujeres y resolver la desigualdad de género.

La existencia de mecanismos de género es uno de los indicadores que conforman la institucionalidad de género en el estado. Pero del conjunto de variables que la definen se intentará describir las formas y los mecanismos mediante los cuales se amplía la participación de las mujeres con perspectiva de género en las políticas públicas en el estado provincial rionegrino, rastreando quiénes y cómo, formaron parte del diseño institucional que se materializó en el formato de Consejo Provincial de la Mujer creado en el año 1997 y que dio origen a una serie de producción legislativa provincial relacionada con la cuestión de género.

La manera en que el Estado impulsa el enfoque de género, diseña modelos de políticas de género y materializa las obligaciones que tiene en ese campo, cristaliza una forma de entender la cuestión, y eso forma parte del objeto de este estudio: la particular forma que tuvo el Estado provincial rionegrino de procesar demandas, construir agenda y asumir obligaciones a través de redes, reglas y recursos en términos de políticas de género. Se trata de describir esa particular “arena o trama estatal” que se encuentra atravesada, construida, tejida, habitada, por actores, recursos, intereses, reglas de juego, formales e informales, lógicas y procesos.

La caracterización de la nueva institucionalidad de género en el Estado (Guzman, 2001)<sup>4</sup>, observada a provincial, permite mirarla reformulación de la

---

<sup>4</sup> Implica para Guzman (2001) la construcción de nuevas concepciones sobre las relaciones de género en distintas sociedades, pasando por la incorporación de los problemas derivados de las desigualdades a las agendas públicas hasta la institucionalización de esta problemática en el Estado.

histórica posición del estado ciego al género. Se intentará reconstruir la misma en el estado rionegrino a través de la descripción de los nuevos diseños institucionales, leyes, normas, políticas, recursos y reglas de juego en el territorio provincial.

Estos procesos no son lineales y se encuentran sujetos a la lógica del sistema político, la legitimidad de la pluralidad y la valoración cultural de la equidad por ello es probable que nos encontremos con diversos enfoques y visiones de género e incluso intervenciones desde el estado, una especie de mosaico de las políticas de género.

El marco teórico seleccionado es el resultado de una serie de toma de decisiones sobre el buceo bibliográfico y el análisis de los debates existentes en torno a la cuestión y refieren a un recorrido académico que se enmarca en la propuesta de maestría.

Los conceptos centrales pertenecen al campo de producción de la Ciencia Política puestos en conversación con los debates y las críticas que la producción feminista visualiza en ese campo (Martin, 2003)<sup>5</sup>, y se corresponden con las conceptualizaciones del Estado y las políticas públicas, las políticas de género, la institucionalidad de Género y mecanismos de participación de género en las políticas públicas intentando dar cuenta de las herramientas teóricas obtenidas en la formación de posgrado en la que se presenta este trabajo de tesis. Las herramientas teórico metodológicas de análisis se apoyan en los desarrollos de génesis de políticas públicas, redes, actores y procesos, dinámicas, lógicas de las políticas públicas de género.

---

<sup>5</sup> "La incorporación de la perspectiva de género instalada desde el pensamiento feminista en el campo de los estudios políticos permite poner de relieve que las ciencias en general y la ciencia política en particular, poseen sesgos de género, ya que sus abordajes toman como referente universal de la humanidad al varón y son, por lo tanto, parciales. Precisamente, lo que aporta el Feminismo es un cambio epistemológico, que consiste en reconocer la significación teórica y política de la diferencia sexual en el análisis político. Tal perspectiva ingresa en el campo disciplinar a mediados de la década de 1970 y se institucionaliza como un grupo de investigación de la IPSA en 1979. En América Latina, su irrupción en el ámbito académico no se da sino hasta de los años noventa, una vez que se afianzan los procesos democráticos iniciados a principios de la década anterior. En ese marco, el presente trabajo se propone dar cuenta del estado de la cuestión de los estudios politológicos realizados desde una perspectiva de género en la Argentina, revisando la producción registrada en los Congresos de la Sociedad Argentina de Análisis Político. En este sentido, se buscará identificar y clasificar las principales temáticas abordadas y las perspectivas teóricas de las que parten. Finalmente, se plantearán reflexiones sobre el lugar de estos estudios dentro de la comunidad científica y cuáles son los desafíos a encarar para lograr su institucionalización en la disciplina" En: Martín, María Elena (2003) El lugar de los Estudios de Género en la Ciencia Política Argentina. XI Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP, Paraná

Este trabajo se organiza en cuatro partes: la primera presenta el trabajo teórico y metodológico necesario para procesar los datos y la información disponible, la segunda, refiere a esa instancia macro y a los distintos niveles y escenarios que contextualizan la cuestión y la tercera describe la instancia meso en que se producen las políticas y la micro, desde el punto de vista de los actores. La última parte intentará delinear algunos análisis en torno a las particularidades de esta cuestión exponiendo las conclusiones.

Es menester mencionar que este análisis de políticas públicas pretende además ser político, en el sentido de la politización que plantea Pecheny (2009) que me compromete como un ser en este mundo, sesgada por sus clivajes y atravesada por sus desigualdades y la vital necesidad de hacer algo en pos de la modificación de estas condiciones. Lo personal es político tiene esta dimensión y esta fuerza.

Con este marco teórico, y la profunda convicción que el conocimiento aporta a la transformación personal y social, se intenta describir el surgimiento de las políticas de género en Río Negro y de esa nueva institucionalidad de género en el estado, dando cuenta de los principales mecanismos que surgen en esa génesis, como normativa, instituciones, programas, etc., y problematizar sobre el sentido de la política pública en su etapa fundacional, de acuerdo a la tipología de políticas públicas de género y alcances del diseño participativo del que se observa como principal mecanismo para el impulso de las políticas de género en Río Negro el denominado Consejo Provincial de la Mujer.

Asistimos a una época donde el feminismo ha cobrado visibilidad, al igual que las lógicas patriarcales que nos atraviesan, y revisar los inicios del enfoque de género en la provincia podría ser una clave para entender de dónde venimos, qué tenemos que aprender aún y cómo se podría hacer para que el Estado comprometa reglas, redes y recursos para reducir la desigualdad de género a través de políticas efectivas.



## CAPITULO I

### MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO

*“...Cuando un tema es muy controvertido  
uno no puede tener la esperanza de decir la verdad.*

*Sólo puede mostrar cómo llegó a sostener  
la opinión que sostiene.*

*Sólo puede dar a su auditorio la oportunidad de sacar  
sus propias conclusiones mientras observan las limitaciones,  
los prejuicios y las idiosincrasias del hablante”.*

**Virginia Wolf (1928)**

### ASPECTOS TEORICOS

Las ciencias en general y la ciencia política en particular poseen sesgos de género, ya que sus abordajes toman como referente universal de la humanidad al varón y son, por lo tanto, parciales (Martin, 2013). En esa dirección los aportes del feminismo representan un cambio epistemológico que requiere el reconocimiento de la relevancia de la diferencia sexual para el análisis político.

Tal como describe Martin (20013) esta perspectiva ingresa en el campo disciplinar a mediados de la década de 1970 y se institucionaliza como un grupo de investigación de la IPSA en 1979. Recién en los noventa irrumpe en el ámbito académico de América Latina y es coincidente con la los procesos de democratización regionales, también en Argentina<sup>6</sup>.

Toda vez que “la cuestión” en términos de Ozlak y O Donnell (1982) es aquello que se debate y es objeto de controversia pública, de toma de decisiones y posición por parte del Estado, en el proceso de su construcción se destaca la importancia de pensar la politización. Para Pecheny (2009)<sup>7</sup> la politización contiene una triple dimensión que implica: desnaturalizar el

---

<sup>6</sup> Para ello, la autora realiza un estado de la cuestión de los estudios politológicos realizados desde una perspectiva de género en la Argentina, revisando la producción registrada en los Congresos de la Sociedad Argentina de Análisis Político, buscando identificar y clasificar las principales temáticas abordadas y las perspectivas teóricas de las que parten, además de plantear reflexiones sobre el lugar de estos estudios dentro de la comunidad científica y los desafíos a encarar para lograr su institucionalización en la disciplina.

<sup>7</sup>Pecheny, Mario (2009) "Política, epistemología y ética en la investigación social: reflexiones a partir de los estudios sobre sexualidades. Conversación entre Silvia Chejter, Ana Lía Kornblit, Carlos Figari, Jane Bennett y Omar Acha. Argumentos. Revista de crítica social, 11.En: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/iig-uba/20100331025436/2.pdf>.

carácter necesario de las distintas prácticas; inscribir la experiencia individual en una narrativa colectiva y en una experiencia común (“no sólo me pasa a mí sino a muchas/os”) y mostrar el carácter estructural e histórico de estas prácticas. En la medida que esta tarea es encarada desde el Estado, puede leerse el sentido de esa toma de posición frente a la cuestión y los grados de institucionalidad que adquiere.

Para La Serna (1998)<sup>8</sup> las políticas públicas son “procesos complejos e internamente diferenciables de interacción social que, situados en momentos de crisis de ámbitos específicos de reproducción social, concentran la diferencial capacidad de actuación del estado y de actores sociales en torno a las modalidades de regulación de dicha reproducción”.

Esta concepción supone que los desarrollos de innovaciones en el ámbito de la política estatal pueden ser entendidos como un conjunto de prácticas de actores estatales (representantes políticos y funcionarios políticos y burocráticos) y sociales (actores colectivos e individuales) guiados por percepciones y prácticas orientadas racional y valorativamente, y mediadas por las relaciones de poder que expresan distintas posiciones en los actores en el campo de que se trate.

De esto surge que las políticas públicas pueden pensarse en tres instancias: una macro que se constituye alrededor del interés de ciertos actores en la performance de la política que configura el escenario, una meso que nuclea una acción relativa y una micro en la que los individuos se interesan por la modalidad de producción del servicio de que se trate.

### **Sobre el Estado y las políticas públicas**

La política pública no es la gran decisión instantánea en la cúspide del estado, sino un proceso, una serie compleja de decisiones en la que se entremezclan las iniciativas de las organizaciones sociales y las de las instancias gubernamentales. En este trabajo se intentará abordar las primeras etapas y tramos de la hechura de la política: de cómo el estado forma su

---

<sup>8</sup> La Serna, Carlos (1998) “Políticas, organizaciones y prácticas sociales en la transformación del Estado de Bienestar”. Documento de trabajo del Centre de Etudes en Administración Internacional. Université de Montréal.

agenda y decide que una cierta cuestión o demanda sea de interés público; de como definen y explican los problemas públicos a atender; cómo construyen y ponderan las opciones de acción para encararlos (Aguilar Villanueva, 1992)

El Estado incluye el aparato burocrático estatal y un sistema de relaciones sociales que ordenan la convivencia entre los ciudadanos y que sirve de garante de los derechos de todos. Dice O'Donnell (1981) que el Estado debe ser entendido simultáneamente, como una red de relaciones y como el aparato que ejecuta acciones en nombre y por delegación de la sociedad. Estas dimensiones del Estado son observables en el caso de las políticas públicas de género ya que el surgimiento de estas políticas se da como resultado de un complejo proceso que contiene influencias de cambios sociales, políticos, económicos y culturales.

El Estado entendido como un conjunto de redes conformado por diferentes actores con intereses, visiones y percepciones que pueden ser divergentes y enfrentadas (Oszlak, 1980) está en el centro del proceso político de toma de decisiones y allí se encuentran los conflictos entre estos actores, cuyos intereses, recursos y estrategias resultan fundamentales para poder explicar el desempeño de los sistemas sociales y políticos desde la visión pluralista.

Carlos Vilas (2005)<sup>9</sup> propone pensar en una triple dimensión política del Estado: como estructura de poder, como sistema de gestión y como productor de identidades y sentido. En primer lugar, sostiene que el Estado es una estructura de poder que imprime una determinada lógica a la pluralidad de sus actores en sus múltiples relaciones recíprocas y a los objetivos que orientan su desenvolvimiento. Esa estructura se objetiva en instituciones y se expresa a través de mandatos obligatorios dentro de un ámbito territorial delimitado. La unidad del Estado como poder de decisión es unidad de sentido y de propósito, de acción y de conducción.

---

<sup>9</sup> Vilas, Carlos M. (2005) Pensar el Estado. Conferencia en homenaje a su trayectoria académica e intelectual organizó la Universidad Nacional de Lanús. En: [http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/pensar\\_el\\_estado\\_carlos\\_m\\_\\_vilas\\_2017.%20Carlos%20Vilas.pdf](http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/pensar_el_estado_carlos_m__vilas_2017.%20Carlos%20Vilas.pdf)



Frente a la multiplicidad y diversidad de lo social y el riesgo de conflictos, la posibilidad de alcanzar una cooperación social en gran escala radica en la capacidad de organizar una estructura de mando y de responsabilidad que ordene esa diversidad y la oriente hacia objetivos comunes. La eficacia de esa estructura radica tanto en su capacidad para proponer al conjunto social determinados objetivos, como en que esos objetivos y las acciones encaminadas a alcanzarlos expresen las aspiraciones de la sociedad y sean aceptadas activamente por ella.

La segunda dimensión que destaca Vilas es la operativa del Estado que refiere a sus capacidades de gestión, mediante la cual el Estado define y ejecuta cursos de acción, y extrae y asigna recursos en función de objetivos referibles al núcleo de su politicidad.

El modo en que un Estado lleva a cabo la administración de sus recursos y la gestión de sus políticas es analíticamente diferenciable de esos arreglos de poder, pero guarda a su respecto una relación de adecuación básica. Las capacidades de gestión estatal tienen como referencia y horizonte los objetivos de la acción política, y éstos siempre expresan, de alguna manera, los intereses, metas, aspiraciones, afinidades o antagonismos del conjunto social y de la jerarquización recíproca de sus principales actores, es decir, su estructura de poder.

La tercera dimensión política sobre la que reflexiona Vilas hace referencia al papel del Estado como productor de identidades. El Estado nombra<sup>10</sup> a su población y al nombrarla, la constituye en sujeto portador de derechos, responsabilidades y obligaciones.

---

<sup>10</sup>Nombrar un acontecimiento, una persona, un aspecto de la realidad, implica ejercer un poder sobre lo nombrado. Nombrar significa traer simbólicamente a lo nombrado, transformar su ausencia en presencia, definir el modo en que lo vemos y lo mostramos a los demás. Es también condicionar la forma en que el nombrado se piensa a sí mismo. Nombrar implica sobre todo asignar un sentido y un significado a lo nombrado y asignarle una identidad" en: Vilas, Carlos M. (2005) Pensar el Estado. Conferencia en homenaje a su trayectoria académica e intelectual organizó la Universidad Nacional de Lanús. En: [http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/pensar\\_el\\_estado\\_carlos\\_m\\_vilas\\_2017.%20Carlos%20Vilas.pdf](http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/pensar_el_estado_carlos_m_vilas_2017.%20Carlos%20Vilas.pdf)

Respecto a las políticas públicas pueden caracterizarse además de acuerdo a los destinatarios de las mismas. En ese sentido La Serna destaca la aparición, en la década de los noventa, de una serie de políticas sectoriales, derivadas de las obligaciones que asume el Estado Nacional respecto a herramientas del marco normativo internacional como las Convenciones entre las que se encuentra las políticas de género<sup>11</sup>.

Las políticas públicas según Ozlak y O Donnell (1984) deben pensarse a partir de la toma de posición inicial del estado frente a cuestiones socialmente problematizadas. La forma de pensar las políticas públicas y el método de investigación propuesto que incluye la importancia del rastreo de “la cuestión”, lo que nos permitirá indagar sobre el origen de las políticas de género en Río Negro, las capacidades estatales, los actores, disputas y sentidos que operan en el ciclo de la política pública haciendo hincapié en las influencias que definen la cuestión y los límites del campo o la arena estatal.

Para pensar las políticas de género en el nivel provincial se analizan el involucramiento de un conjunto de actores estatales y no estatales en distintos momentos de este ciclo vital que produce reformulaciones de la cuestión y culmina en la solución que, como lo plantean los autores, no necesariamente supone una solución sustantiva del problema sino su desaparición de la agenda de cuestiones.

Para este abordaje resulta útil recurrir al concepto de redes. Zurbriggen (2011) sostiene que la complejidad que adquiere la toma de decisión pública ha conducido a numerosos investigadores a encontrar en el concepto redes de políticas públicas (policy networks) muchas de las características subyacentes del proceso contemporáneo de la hechura política. Describe que la idea de la red sugiere la manera en la cual burócratas, políticos, expertos y representantes de grupos de interés situados en un laberinto de organizaciones públicas y privadas que gobiernan un sector de la política se conectan unos con otros.

---

<sup>11</sup> Reglas de Brasilia (2008) En: <http://www.derechoshumanos.net/normativa/normas/america/ReglasdeBrasilia-2008.pdf>

Los actores en la red discuten problemas públicos e idean generalmente los instrumentos para su solución. En un cierto plazo estas interacciones pueden crear lazos parcialmente institucionalizados. Las conexiones cercanas entre el aparato del Estado, las diversas organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, borran los límites entre el Estado y la sociedad; es la red que funde a lo público y lo privado. Las diversas escuelas que participan en el debate en torno a los *policy networks* están de acuerdo en un punto: las redes existen y operan como enlaces entre actores públicos y privados en un campo de la política.

En términos metodológicos implica identificar actores involucrados en diversas etapas de un proceso histórico y caracterizar las posiciones que éstos toman en diversos momentos del desarrollo de la política estatal de género, prestando atención a los recursos con que cuentan los actores en diversos momentos y a las coyunturas en las que toman posición, reconociendo alianzas, conflictos y cambios de rumbo.

Para ello se tendrán en cuenta los antecedentes históricos y los problemas teóricos relacionados con la problemática del trabajo y su abordaje desde las políticas públicas. Además, se observará el surgimiento de la cuestión socialmente problematizada, en este caso, la desigualdad de género y las políticas de género en el estado, destacando el período que se inicia desde su instalación en la agenda pública.

El momento de surgimiento de la cuestión socialmente problematizada está estrechamente ligado al análisis del escenario histórico más inmediato, a la forma en que una situación que involucra a determinados grupos y/o actores sociales se define como un problema social, a la instalación de este problema social en la agenda de cuestiones socialmente problematizadas que requieren la acción del estado y a las relaciones de fuerzas y los recursos que ponen en juego diversos actores para que esto suceda.

En cuanto al desarrollo de la política pública de género se intentará identificar la primera toma de posición del estado frente a la cuestión de la desigualdad de género y la toma de posición de los distintos actores estatales

y no estatales. En este proceso se producen cambios en las relaciones de fuerza entre los actores involucrados y en la arquitectura institucional, reacomodamientos organizacionales y asignaciones de recursos a distintas unidades del aparato estatal.

En el caso de las políticas de género podemos advertir que la inclusión de la perspectiva de género en el estado y la generación de mecanismos específicos para resolver la desigualdad de género se ve influenciada por el trabajo realizado en el seno de las Naciones Unidas, que incluye las conferencias internacionales( México, Nairobi y Beijing, 1975, 1985 y 1995 ), las declaraciones y planes de acción aprobados en cada una de ellas y los tratados internacionales que permitieron la incorporación del concepto de género, que venía desplegándose en la academia y en el movimiento de mujeres, en las políticas públicas.

El Estado moderno ha reproducido las desigualdades de género de muchas formas debido a la ceguera con la que se plantea en sus orígenes el sujeto político. Las mujeres no fueron reconocidas en el surgimiento del Estado moderno: las reivindicaciones de los derechos de las mujeres comienzan a aparecer y a revertirse en el Estado al final del siglo XX como resultado de la lucha de los movimientos de mujeres y feminismos y en muchos casos reproduciendo de otras formas la invisibilización de las mujeres y regulando su función social con criterios victimizantes

Del proceso de inclusión y reconocimiento de las mujeres en el Estado podemos entonces hablar de un nuevo paradigma que las reconoce formalmente como sujeto de derecho y las iguala en capacidad jurídica, reconociendo la histórica desigualdad y comprometiendo recursos (políticas públicas) para revertir la misma en los aspectos políticos, económicos, sociales y culturales.

La forma en que el enfoque de género se hace lugar en el Estado depende de la influencia de la normativa internacional y de la influencia del movimiento de mujeres, pero también de los escenarios, los actores y los

recursos que confluyen en cada nivel, internacional, latinoamericano, nacional y subnacional provincial.

### **Sobre la categoría de género**

La categoría de género subraya la construcción cultural de la diferencia sexual basándose en que las diversas conductas, actividades y funciones de las mujeres y los varones son culturalmente construidas, más que biológicamente determinadas (Murguialday, 2012) .

Al respecto Lagarde (2015) sostiene que el género es una categoría bio-socio-psico-econo-político-cultural que analiza la síntesis histórica que se da entre esas dimensiones. Según los resultados de sus estudios, la cultura dominante construye solo explicaciones sobre el origen natural y biológico de las determinaciones sociales y la categoría de género pretende poner esto en evidencia.

El género entonces, para esta autora, se construye a partir de deberes y a partir de prohibiciones. La relación entre deber y prohibición es fundamental para construir lo que somos las mujeres y lo que son los hombres. Se pregunta cómo se logra que las mujeres seamos mujeres y que los hombres sean hombres y en línea con lo que sostenía Simone de Beauvoir que no nacemos mujeres, sino que llegamos a serlo, propone que cada persona está inmersa en un esfuerzo vital que involucre cumplir sus deberes y asignaciones de género, externas e internas.

La categoría de género aparece en la denominada segunda ola del feminismo y originalmente plantea la necesidad de pensar en la desigualdad del género femenino respecto del masculino y se apoya en los desarrollos de las feministas norteamericanas más críticas que destacan la analogía entre la clase social, la raza y el género como parte de las circunstancias de los oprimidos frente a las desigualdades del poder (Friedan, 1963, Millet, 1970).

Desde el feminismo académico anglosajón se conceptualiza el género como elemento estructurador de un conjunto de relaciones sociales que determinan las interacciones de los seres humanos en tanto personas

sexuadas (Whitehead, 1979, Zemon Davis, 1975, en: Murguialday, 2012). Estas ideas tienen un gran impacto no sólo en la academia sino en la forma de pensar las posibilidades del feminismo como movimiento social y político.

Desde la antropología se propone el sistema sexo/género a partir del estudio de distintos sistemas de parentesco, que permite visualizar la diversidad de modelos sociales que establecen roles y funciones distintas para los géneros (Rubin, 1975).

En la década del ochenta comienza a observarse una división clara entre los enfoques feministas de la diferencia y las feministas de la igualdad, estas últimas proclives a la utilización de la categoría de género como herramienta analítica. Además, a partir de la traducción de textos escritos originalmente en inglés, se comienza a utilizar el término y a debatir la cuestión también en Latinoamérica (Lamas, 1986, Young, 1990, Fraisse, 1991, Amorós, 1991, Mouffe, 1992, Moller Okin, 1993, Scott, 1996, Jelin, 1997, De Lauretis, 1989, De Barbieri, 1992, Fernandez Poncela, 1998, Archenti, 2003, Lagunas, 2006, Bonacorsi y Lagunas 2013).

La adopción de la categoría de género ha significado la ruptura epistemológica más importante de las últimas décadas en las ciencias sociales, pues ha implicado el reconocimiento de una desigualdad social que había sido hasta entonces subsumida en la dimensión económica, étnica y racial, tanto por la teoría de las clases como por las de la estratificación social (De Barbieri, 1992). Por ello, su utilización avanza en diversas áreas incluyendo en el análisis de las políticas públicas.

En el campo de la Ciencia Política se sostiene que tanto la ciencia como la teoría política han sido, tradicionalmente, ciegas al género<sup>12</sup>. Es decir que no se han tomado en cuenta las desigualdades históricamente construidas entre hombres y mujeres y el impacto diferencial que tienen las distintas experiencias generando un sesgo disciplinar. En el campo de las ciencias políticas y sociales, desde los años ochenta, la academia inició una tarea de la

---

<sup>12</sup> De la Fuente, María (2017) Género y Política. En: Curso de Ciencia Política. Salvador Martí i Puig, Juan Mario Solís Delgadillo y Francisco Sánchez (Eds.). México.

revisión de sus teorías, metodologías y estudios empíricos para identificar y corregir sesgos de género (De la Fuente, 2017). Esta revisión se apoya en los desarrollos de la teoría feminista que pone en cuestión los conceptos básicos de la Teoría Política. Celia Amorós dice que “constituye un paradigma, un marco interpretativo que determina la visibilidad y la constitución como hechos relevantes de fenómenos que no son pertinentes ni significativos desde otras orientaciones de la atención” (Amorós, 1998).

La teoría feminista es una teoría crítica que construye una orientación normativa, una proyección hacia donde debería ir la transformación social, que surge del feminismo como activismo político y que se enriquece de las aportaciones teóricas. Colaboran en los aportes feministas la historiografía, la antropología, la psicología, la sociología, la ciencia política y, más recientemente, el derecho. Es una teoría interdisciplinar.

También cabe advertir que por más que se utilice el término en singular la teoría feminista, como el feminismo mismo, no es una, sino múltiples, en debate y controversia constante y en general, sostienen posiciones críticas con importantes implicancias epistemológicas y metodológicas: el sujeto político y la idea de la esfera pública (De la Fuente, 2017) en dos focos de la noción liberal del sujeto: la homogeneidad y la autonomía.

En este debate se destaca Carole Pateman (1996) quien pone en evidencia que los criterios universales que rigen la sociedad civil, son en realidad los criterios que se asocian con la noción liberal del individuo varón. El sesgo masculino tiene como características la de generalizar al hombre como propietario, heterosexual, blanco y de la religión dominante; es un sesgo que incluye a otros, pero los atraviesa a todos.

Iris Marion Young (2000) sostiene que cuando se habla de universalidad para hablar de un sujeto cívico, para hacer referencia a su carácter abstracto, aplicable en cualquier contexto, existe un sesgo con connotaciones de género. La universalidad se opone a particularidad: el imaginario del sujeto político que actúa en la arena pública se piensa solo a partir de aquello que tienen los ciudadanos en común, en oposición hacia aquello que los diferencia.



De esta manera, el sujeto ciudadano trasciende las diferencias particulares, los intereses de grupo y presenta un ideal de sujeto que expresa una voluntad general. Este reduccionismo evita la visibilización del sujeto, que lejos de ser neutral contiene una determinada caracterización que se trasluce en los relatos políticos sobre el ciudadano, hechos a la medida masculina.

En tanto la idea de sujeto legitima la opresión de la diferencia social de la cual somos portadores cada uno de los seres humanos, se ha excluido a los grupos sociales que han sido considerados incapaces de adoptar ese punto de vista general. Expresa Young: “la moderna razón normativa y su expresión política en la idea de lo cívico público, por tanto, consiguen la unidad y la coherencia a través de la expulsión y el confinamiento de todo aquello que pudiese amenazar con invadir la política con la diferenciación: la especificidad del cuerpo y los deseos de las mujeres, las diferencias de raza y cultura, la variabilidad y heterogeneidad de las necesidades, las metas y deseos de los individuos, la ambigüedad y naturaleza cambiante de los sentimientos” (Young, 2000). Los sujetos participan en una esfera política, donde se produce un diálogo desde las distintas posiciones y que puede institucionalizar mecanismos de reconocimiento de estas diferencias.

Respecto a la autonomía del sujeto político liberal, las críticas feministas destacan la negación del carácter relacional y mutuamente dependiente de todos los seres humanos. El sujeto característico de la tradición liberal es concebido como un ser autónomo e incluso, en confrontación respecto a su contexto y a los demás. Esta concepción hace invisible las múltiples relaciones de dependencia en que se sitúan los seres humanos en el mundo, contraponiendo la racionalidad a la naturaleza, el cuidado y los sentimientos.

La caracterización de la esfera en la que se producen las relaciones políticas excluye una multiplicidad de experiencias y de ámbitos considerados privados. Estos ámbitos, son los que se asignan tradicionalmente a las mujeres. Por ello, en consecuencia, las ideas implícitas sobre el ámbito en el que es pertinente hablar de fenómenos como la injusticia, los derechos o la

organización social, queda restringido a una esfera pública excluyente para las mujeres.

La crítica feminista a la dicotomía público/privado pretende explicitar el peso central de esta división y pone en evidencia la continuidad en la teoría política contemporánea. Como afirma Susan Moller Okin (1989), la tradición de “esferas separadas” evita abordar las relaciones sociales que se producen en el seno de la familia, y en particular, la división del trabajo que se produce en la misma y esta omisión se manifiesta mediante la falsa neutralidad de género.

La denuncia teórica y política consiste en resaltar que no es suficiente añadir a las mujeres en un andamio conceptual concebido para que el sujeto se desarrolle solamente en la esfera pública. En este sentido, el uso ambiguo de la dicotomía esfera pública/ esfera privada ha sido funcional para ese fin. Pateman (1988) describe que la construcción de una dicotomía público/privado es un proceso complejo, en el cual, en primer lugar se produce la separación entre público-civil y privado-doméstico que suponen la alianza entre el individualismo liberal y el patriarcado, previamente existente.

En virtud de esta división, el liberalismo tratará como sujetos a los cabezas de familia (hombres) mientras el resto de componentes de la familia quedarán sometidos a éstos, excluidos de la capacidad de contratar, exclusiva del terreno civil. En segundo lugar, se producirá la división público-política y privado-económica. De esta forma, queda enterrado e invisibilizado el contrato sexual anterior. Podemos sintetizar que la crítica feminista a la teoría liberal contiene la crítica al sujeto homogéneo y autónomo y al sostenimiento de la dicotomía público privado. Estos elementos son parte fundamental del andamiaje teórico que sostiene el desarrollo de las instituciones estatales en la modernidad y que replican de manera ciega los atributos de género basándose en una falsa neutralidad.

### **Sobre la institucionalidad de género en el Estado**

Respecto a la institucionalidad de género en el estado los documentos revisados refieren a los diversos aportes teóricos existentes sobre políticas públicas e institucionalidad de género, la creación de áreas mujer en el estado

y las estrategias desplegadas<sup>13</sup>. Se observan coincidencias en las tendencias generales de la implementación de las políticas de género y los problemas de institucionalización.

De acuerdo a la ubicación geográfica a la que se refieren los estudios encontramos sobre la Unión europea y América Latina en método comparado (Astelarra, 2004), en América Latina (Fries, 2007, Rodríguez Gustá, 2008 Guzman 2010, Birgin, 2010), en España (Astelarra, 1999, Bustelo y Lombardi, 2008) en México (Incháustegui Romero, 1999, Ugalde Benvente y Incháustegui Romero, 2007), en Colombia (Rojas, 1999) en Venezuela (Martínez, 2003), en Brasil (Pintanguy, Lobo y Montaña, 2003) en Perú (Muñoz, 2004), Uruguay (Bonino, 2007, Álvarez San Martín, 2007, Fainstain y Perrota, 2010, Beramendi, 2010, Silveira, 2011) en Chile (Rojas Bravo, 2004, Álvarez San Martín, 2007, Toro Céspedes, 2007, Rodríguez Gustá, 2008, Solar, 2009, Von Borrias Conca, 2010) en Chile y Brasil comparados (Guzman y Bonan Janotti, 2007), en Argentina y Chile, comparado (Zaremborg, 2004, Caminoti y Rodríguez Gustá, 2009) en Argentina (Birgin, 1992, Montes de Oca, 1998, Sanchis, 1998, Bonder y Rosenfeld, 2004, Massolo 2005, Weather, 2007, Zurutuza, 2008, Pautasi, 2011, Paulón, 2012) y dentro de Argentina los estudios sobre género subnacionales en Río Negro, Mendoza y Ciudad de Buenos Aires (Gamba, 1998, Gomiz Gomiz, 2007, Anzorena, 2007, Anzorena, 2010, Francioni y Peña, 2016).

En el material revisado se encuentran investigaciones de evaluación y medición de resultados de las políticas de género y la elaboración de indicadores específicos para medir el avance de género (Chiarotti, 1998, Bustelo, 2003, Murillo, 2003, Degraef, 2003, Espinoza Gonzalez, 2003) y sobre la efectivización de derechos y seguimientos de las normas internacionales (Barrig y Ruiz Bravo Lopez, 1998, Moser, 1998, Galvez Perez, 1999, Rodríguez Shadow, 1999, Castillo Godoy, 2012) vinculados a la necesidad de desarrollar una metodología de género.

Estos trabajos son coincidentes en las apreciaciones sobre la necesidad de avanzar en las estrategias de transversalidad, la combinación de políticas de reconocimiento y redistribución y la incorporación de los varones en los objetivos para lograr la equidad de género, además de resaltar la importancia de generar capacidad estatal de género e reconocer e implicar al movimiento de mujeres en las diversas estrategias impulsadas desde el Estado.

Las relaciones de género son relaciones de poder por lo que el Estado se involucra intrínsecamente en la construcción de dichas relaciones. Siguiendo a Payo (2017)<sup>14</sup> la categoría de género implica reconocerla como una construcción socio cultural, con historia y modificada por el tiempo. Respecto a la vinculación con el Estado, la autora nos aporta que, en la década del sesenta, pioneras del feminismo comienzan a mostrar la necesidad de una perspectiva diferenciada en cuanto a la problemática de las mujeres. En los ochenta comienza una apertura del Estado hacia los movimientos de mujeres, impulsando modificaciones en el plano de los derechos civiles de las mujeres y su incumbencia en las definiciones de los problemas y, a partir de los noventa, se presenta un punto de inflexión con la aparición de los primeros mecanismos de género en el estado y la implementación de las políticas de género, a nivel nacional.

Respecto a la naturaleza de las intervenciones públicas para lograr la equidad desde las políticas públicas se destacan las autoras que advierten que no solo se debe trabajar en el eje de la identidad de género con políticas de reconocimiento sino también, y, sobre todo, deben tomarse medidas que afecten al orden de desigualdad económica, con impacto redistributivo y de representatividad (Fraser, 1996).

Otros aportes explican que las mujeres han sido destinatarias de los beneficios de las políticas del estado de bienestar en términos asistencialistas (Pateman, 2009) y advierten los efectos de la separación privado/público, las ideas existentes con relación al trabajo de las mujeres (el productivo

---

<sup>14</sup> Payo, Mariel Aejaandra (2017) Las Políticas Públicas y las miradas de género. Algunas herramientas para promover su incorporación En: Debates teóricos y metodológicos actuales sobre las políticas públicas, Antonio Camou y María Laura Pagani (Coordinadores) EN: file:///C:/Users/Usuario/Downloads/97-13-943-1-10-20180219.pdf

asalariado, el doméstico y el de los cuidados) y las funciones y roles sociales patriarcales que se desprenden de las políticas del estado de bienestar. Recientes aportes plantean la necesidad de reformular las intervenciones en función de nuevas problemáticas que requieren estrategias más integrales que los tradicionales mecanismos de género y apuntan tanto a la transversalidad como a la interseccionalidad<sup>15</sup>.

En los trabajos que se enmarcan de la denominada democracia de género pueden apreciarse tres orientaciones en políticas públicas: la del empoderamiento, la igualdad de oportunidades o equidad de género y la democracia de género<sup>16</sup>. En la actualidad los debates de los movimientos feministas y de la academia avanzan sobre la diversidad de género, el sistema sexo género y la incorporación de otras identidades que permiten la superación del modelo binario (mujer-varón).

A los efectos de esta investigación tomaremos las principales características de las políticas orientadas a instaurar una mayor igualdad de género propuesta por Rodríguez Gustá (2008)<sup>17</sup> que sostiene que difieren en sus enfoques teóricos y en sus metodologías de intervención y se dan en cuatro grandes categorías identificadas en la literatura: a) las políticas de acción afirmativa, b) las políticas para las mujeres, c) las políticas con perspectiva de género y, d) las políticas de transversalización de género.

La acción afirmativa se relaciona con la necesidad de incluir mujeres en lugares de decisión del Estado, son procedimientos que procuran garantizar la representación de grupos cuyos atributos adscriptos están socialmente desvalorados (como el género femenino, las minorías raciales y étnicas, ciertos grupos etarios, entre otros).

---

<sup>15</sup>Leslie McCall (2007) es una de las principales teóricas de la interseccionalidad y sostiene que la introducción de la teoría de la interseccionalidad fue vital para la sociología, y afirma que antes de su desarrollo, había poco investigado en relación directa con las experiencias de la gente que es objeto de múltiples formas de subordinación dentro de la sociedad.

<sup>16</sup>Gomariz y Meentzen, 2000, Silke Helfrich, 2010.

<sup>17</sup>Rodríguez Gustá, Ana Laura. Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención.

En:

file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Dialnet-LasPoliticassensiblesalGenero-3655761.pdf

En el caso de las políticas para mujeres refiere a acciones muchas veces aisladas frente a cuestiones más estructurales y en general, son de tipo directas y conllevan que las mujeres puedan acceder a diversos organismos con el objeto de participar en las tomas de decisiones.

Las políticas con perspectiva de género apuntan a modificar cuestiones más estructurales como distribuir recursos materiales y simbólicos con el fin de ampliar las oportunidades de elección de las mujeres y de otros grupos atravesados desigualmente por la distribución de poder en la sociedad patriarcal, por lo cual la transformación de las relaciones jerárquicas de género constituye el núcleo fundamental de intervención. Según Rodríguez Gustá, estas políticas implementan acciones concernientes a los derechos de las mujeres, la democratización de las familias y las responsabilidades domésticas compartidas (Di Marco, 2005; en Rodríguez Gusta, 2008, p. 113).

Esta autora sostiene que las políticas públicas que asumen la perspectiva de género, implican el diseño e implementación de acciones de largo plazo en función de políticas sectoriales de mayor alcance y supone dar un lugar a las organizaciones de mujeres y a los movimientos feministas, posibilitando un diálogo entre el Estado y distintas instancias de la sociedad civil que permitan incluir las diversas miradas sobre la temática. La perspectiva de género debe ser una mirada que diferencie y genere un valor agregado a las prácticas estatales contribuyendo a disminuir la desigualdad social.

Las políticas transversalidad de género toman fuerza luego de la Conferencia de Beijing del año 1995 en la que se sostiene que la perspectiva de género no es un agregado más en las decisiones gubernamentales, sino que se transforma en una construcción particular que contribuye a mejorar las sociedades, buscando diseñar e implementar acciones específicas. La inclusión de esta perspectiva en las políticas públicas implica visibilizar diferencias entre los géneros, para que se adecuen las acciones gubernamentales que modifiquen estructuras estereotipadas. La perspectiva de género, relacional y transversal es clave para poder diseñar e implementar

respuestas que contribuyan a incluir una mirada apropiada a las distintas problemáticas que atraviesan los géneros.

Rigat-Pflaum (2013) sostiene que desde la Plataforma de Acción de la citada Conferencia de Beijing “se desarrolló el concepto de que el tratamiento de las problemáticas de género debía incorporarse en las políticas que los gobiernos diseñan, como uno de los ejes de dichas políticas” conllevando la necesidad de diseñar políticas específicas de género e incluir el *mainstream* al conjunto de la política pública. Por ello, siguiendo a dicha autora, encontramos dos dimensiones nuevas de intervención en políticas públicas: la necesidad de un Estado que contribuya a disminuir las desigualdades sociales, mediante herramientas concretas; y la inclusión de género en toda la política que realiza el Estado, implicando modificaciones sustantivas en relación al concepto de igualdad. Traducida como transversalidad se trata de un enfoque transformador de las relaciones sociales que refiere a modificar las múltiples causas interconectadas que dan por resultado la desigualdad de los géneros. Focalizando en los géneros y no únicamente en las mujeres.

La incorporación de la perspectiva de género en las acciones estatales es constituyente (Bonder,2009) y tiene algunas particularidades para ser efectiva, entre ellas “...que los sujetos de las organizaciones busquen una participación que sea expresada del modo más horizontal posible, que las herramientas y técnicas que se utilicen sean lo más adecuadas para que las diversas políticas tengan una visión de género, aportándole a ello el seguimiento y evaluación de las mismas a través de indicadores que sean confiables; que posibiliten conocer y medir el impacto de las políticas y por último, que en el ciclo de las políticas participen distintos actores no únicamente aquellos sujetos habituales, sino profesionales especializados, y organizaciones de género, como así también la sociedad civil<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Bonder, Gloria (2009) La Formación en Estudios de Género para la intervención en políticas públicas: el valor de la experiencia para la innovación. En: Estudios en género y desarrollo. Balance y propuestas. Estefanía Molina Bayón y Nava San Miguel Abad (Coords.) Cuadernos solidarios Nº 5. Oficina de Acción Solidaria y Cooperación. Universidad Autónoma de Madrid. En: [https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-33848/cuadernos\\_solidarios\\_5.pdf](https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-33848/cuadernos_solidarios_5.pdf).



Tal como fue indicado en Payo (2016) los indicadores relacionados al éxito en la implementación de la transversalidad se relacionan, entre otras cuestiones, con que los actores tengan un rol activo y acceso a los recursos, lo que se traduce en la satisfacción de las necesidades prácticas del género, la apropiación del enfoque de género por los actores participantes, y las diversas estrategias que se asumen desde lo comunicacional permitiendo el diálogo y la participación activa.

Mientras que algunos obstáculos que se pueden presentar para la implementación de la transversalidad de género pueden ser: los de tipo institucional que se basen en una cultura patriarcal o sexista, los procesos de monitoreo y evaluación de las políticas que no contemplen la inclusión de esta mirada, y aquellos más relacionados con el impacto que puede adquirir una política pública específica en cuanto al empoderamiento de los grupos destinatarios de las mismas (Bonder, 2012).

Los efectos no deseados de estas perspectivas podrían ser en las políticas de acción afirmativa, que los derechos de las mujeres queden enquistados a los números en las jerarquías estatales. En las políticas para la mujer que la subordinación de la mujer se reproduzca y que queden relegadas las necesidades de las mujeres al ámbito de sus hijos y familias. En las políticas con perspectiva de género que prácticas que relacionen el empoderamiento con cuestiones de actitud y personalidad y queden relegados a cuestiones individuales. En las políticas de transversalización de género que las políticas queden en un plano no significativo y que su lenguaje implique únicamente un uso tecnocrático y de protocolo, y que no la transformación sustantiva de las relaciones (Rodríguez Gusta, 2008).

La interseccionalidad no es nueva en el feminismo pero ha tenido un resurgimiento a partir de la aumento de la complejidad de los problemas sociales y la necesidad de contar con herramientas que mejoren las intervenciones en pos de la solución de las mismas.

Para Vigoya (2016) existen seis presupuestos básicos para responder a problemáticas de justicia distributiva, de poder y gobierno, y de analizar

situaciones concretas y específicas. Primero refiere a la evidencia de que en todos los problemas están implicadas más de una categoría de diferencia. Destaca también las variables que las vinculan estas categorías y la diversidad a su interior. Y por último, teniendo en cuenta factores individuales e institucionales, expresa que la interseccionalidad como paradigma requiere desarrollos tanto teóricos como empíricos.

Podemos observar dos tipos de interseccionalidad. La “estructural” se refiere a la experiencia directa que tienen las personas de cómo las intersecciones entre diferentes desigualdades pueden afectar estructuralmente sus oportunidades económicas, políticas y sociales, creando desventajas para sujetos que se encuentran en el punto de intersección entre desigualdades concretas.

La “interseccionalidad política” se refiere a la relevancia que las intersecciones entre desigualdades tienen para las estrategias políticas de instituciones y movimientos sociales, en el sentido de que las estrategias políticas que se dirigen a una desigualdad concreta por lo general no son neutrales hacia las demás desigualdades, sino que pueden, por ejemplo, promover la igualdad de género, mientras, a la vez, discriminan a las mujeres inmigrantes u homosexuales (Hooks, 1981, Crenshaw 1989, Lombardo, 2010, Hill Collins, 1991).

Otro elemento fundamental para el diseño de las políticas son los instrumentos legislativos. Además de impregnar de legalidad las acciones que el Estado desarrolla, funcionan como elementos prescriptivos acerca de las acciones permitidas por el Estado, otorgando distintos grados de responsabilidad a las instituciones gubernamentales y habilitando a la comunidad a evaluar dichos desempeños y cumplimientos. Las legislaciones son productos de pujas de poder, donde se expresará lo definido como parte de las agendas de gobierno.

La implementación de políticas públicas con perspectiva de género en el Estado es compleja porque el Estado no es un ente monolítico, sino un espacio de disputas, de poder y resistencias, también en lo relativo al género

(Brown, 2007)<sup>19</sup>. La dificultad de introducir el enfoque de género reside en que la lógica de los derechos ciudadanos ha sido edificada bajo la hipótesis de un sujeto abstracto, incorpóreo, etéreo y neutral por lo tanto existe un conflicto por otras interpretaciones de discursos y significados en las políticas. Para Brown (2007) los inicios en los procesos de institucionalización en los ochenta chocan en los noventa con un proceso de transformación en la forma y función del Estado, lo que redefinió el campo de las políticas públicas desde la universalidad (paradójicamente incluyente/excluyente para las mujeres) hacia políticas focalizadas.

El concepto de la institucionalidad de género en el Estado es la materialización de relaciones políticas, prácticas sociales y visiones del mundo que se legitiman como cosas públicas por medio de procesos precedidos por luchas políticas (Guzman, Montaña, 2012). Los avances en la institucionalización de las políticas de género en el Estado se expresan en la difusión de nuevos discursos sobre las relaciones de género, en la promulgación de nuevas leyes, en la formulación de nuevas reglas y en la formación de organismos estatales y redes de interacción entre los actores públicos, privados y sociales que conforman los espacios de las políticas públicas.

En el estado marco de la intervención estatal surgen diversos mecanismos para hacer frente a la desigualdad e inequidad de género. Sin embargo, la implementación de estos mecanismos de género en el estado ha sido insuficiente para revertir la desigualdad.

Los estudios existentes en Latinoamérica sobre los mecanismos de género, según Guzman (2001) son coincidentes en algunos puntos. En todos se observa una contradicción entre la magnitud de las tareas asignadas a las oficinas y las atribuciones y recursos que se les asignan. Las oficinas no tienen suficiente autoridad debido a su posición jerárquica, cuentan con escasos recursos profesionales y técnicos y sus presupuestos son limitados.

---

<sup>19</sup> Brown, Josefina Leonor (2007) De la institucionalización de los asuntos de las mujeres en el Estado Argentino y algunos de los avatares, entre los ochenta y los noventa. En: <http://www.scielo.org.ar/pdf/mora/v14n2/v14n2a01.pdf>.

Además, existe una brecha existente entre las concepciones y comprensiones sobre el tema que tienen los/as integrantes de las oficinas y las de las autoridades y funcionarios del resto de los sectores del Estado, y una distancia entre los discursos de las autoridades y funcionarios y sus prácticas institucionales. Sin embargo se destaca el carácter inestable pero inevitable del proceso aun cuando la posición jerárquica y los logros alcanzados no sean estables en el tiempo.

En esta dirección, el estudio de la institucionalidad de género en el estado<sup>20</sup> propone analizar “los mecanismos de género como parte de un proceso mayor, del cual son expresión: el de la legitimación e institucionalización de una nueva problemática en la sociedad y en el Estado” (Guzman, 2001). Los procesos de institucionalización se registran a nivel nacional e internacional, en la sociedad civil y al interior de los organismos internacionales. Requieren considerar la construcción de nuevas concepciones sobre las relaciones de género en distintas sociedades y la incorporación de los problemas derivados de las desigualdades a las agendas públicas

Entonces, podemos afirmar siguiendo a la autora que la institucionalización de género en el estado se mide por: nuevos marcos de sentido que orientan el diseño de políticas, cambios en las agendas institucionales, programas específicos y la creación de nuevas instancias (leyes, normas y recursos asignados al avance de la situación de las mujeres).

Sin embargo, las expertas advierten que “la legitimación e institucionalización de una nueva problemática no se da en el vacío, sino que tiene lugar en sociedades concretas, con distintos grados de diversidad cultural, de densidad organizativa y de sistema político; con culturas políticas y desarrollo institucional específicos, y con distinto nivel de desarrollo y de modernidad” (Guzman, 2001).

---

<sup>20</sup> Guzman, Virginia (2001) La institucionalidad de género en el Estado: nuevas perspectivas de análisis. Serie Mujer y Desarrollo. Cepal, Eclac, ONU. Chile.

Con esta advertencia podemos aseverar que las características propias de cada país, región, provincia y localidad, condicionan los procesos estudiados y modifican las posibilidades de legitimar las desigualdades de género como problema público instalando o promoviendo modificaciones en las instancias económicas, políticas, legales e institucionales diferentes.

El trabajo de Pollak yHafner (2000) a propósito de incorporación delde género en la Unión Europea, identifica tres etapas: de “Igualdad de Trato” donde el énfasis estaba puesto en otorgar igualdad de oportunidades sobre todo en los aspectos formales de los derechos de las mujeres, una segunda de “Acción Positiva” que busca aumentar la participación de las mujeres (u otros grupos subrepresentados) mediante acciones afirmativas o cuotas y la creación de mecanismos específicos de género y finalmente, luego de Beijing, el concepto de transversalización de género (mainstreaming) que busca la incorporación sistemática del enfoque de género a través de todas las instituciones y políticas gubernamentales.

Por ello, es necesario circunscribir o delimitar nuestro objeto a análisis al proceso de institucionalización de género en el estado provincial rionegrino en su etapa de surgimiento. Puntualmente observaremos el desarrollo de agencias específicas para abordar las desigualdades de género desde la acción estatal. Frente a la necesidad de realizar un corte temporal para el análisis consideraremos el inicio de estas políticas en la década del noventa y hasta el año 2001 en el que se produce una crisis estructural que modifica las formas de intervención estatal. El recorte territorial será la provincia de Río Negro y la observación, descripción y análisis será realizada sobre la estructura estatal.

En la región se registran claramente dos fuertes influencias para la materialización de estos mecanismos en el Estado: el impacto de las conferencias internacionales y la organización del movimiento de mujeres que logra instalar las demandas de género en la agenda social, académica y gubernamental.

Desde el plano de la normativa internacional, la Conferencia Mundial de 1975 en México propone las oficinas de la mujer como medidas transicionales para el logro de la equidad, entendiendo estas como “maquinarias interdisciplinarias y multisectoriales” dentro del gobierno. En el año 1995, de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing<sup>21</sup>, surge claramente la necesidad de profundizar el desarrollo de los MAM y advierten que estos se convierten en la expresión de las relaciones políticas, prácticas sociales y visiones del mundo que se legitiman como cosas públicas por medio de procesos precedidos de luchas políticas (Guzmán y Montaña, 2012).

Los “mecanismos para el avance de la mujer” (MAM) son entonces aquellos dispositivos institucionales que se crean en el Estado para el logro de la igualdad de género. Se encuentran en distintos niveles y estructuras y son responsables de impulsar políticas que avancen en la resolución de las cuestiones derivadas de la desigualdad. Su traducción en términos institucionales se dio originalmente en áreas de los poderes ejecutivos y responden a denominaciones como Consejos de la Mujer, Oficinas de la Mujer, Comisionados, Procuradurías, entre otras. Respecto a su diseño e implementación encontramos diferencias en el diseño institucional, formatos, tipos, logros y avances según los contextos socio histórico y las condiciones institucionales en las que surgen.

Respecto al movimiento de mujeres es posible observar diversos debates al interior del feminismo sobre la alternativa de la estrategia estatal para revertir las desigualdades de género. Es este sentido se abre un abanico de posturas y posiciones heterogéneas. Algunas posiciones rechazan la intervención estatal entendiendo que el estado es responsable de la reproducción de las prácticas patriarcales que sostienen la desigualdad real. En otro extremo, encontramos posturas que entienden que el Estado debe necesariamente impulsar estas políticas siendo el responsable central y garantía de la igualdad real. Más allá del debate y de las posiciones, estas

---

<sup>21</sup> Las Naciones Unidas han organizado cuatro conferencias mundiales sobre la mujer, que se celebraron en Ciudad de México (1975), Copenhague (1980), Nairobi (1985) y Beijing (1995). A ésta última siguió una serie de exámenes quinquenales. La Declaración y Plataforma de Acción de Beijing fue adoptada de forma unánime por 189 países.

políticas crean espacios institucionales donde surge la posibilidad de una representación institucional de las mujeres dentro en el Estado. Esta configuración es deudora del movimiento feminista pero adquiere una dinámica propia denominada feminismo estatal o institucional (Méndez, 2005) y que da cuenta del impulso dado a la cuestión de la igualdad de género desde las burocracias estatales.

El resultado de la confluencia de estos dos elementos es la creación de organismos/mecanismos estatales que apuntan al logro la equidad de género<sup>22</sup>. Para el análisis de la institucionalidad de género hay que observar el desarrollo del marco legal, el diseño institucional, el tipo, la jerarquía, los presupuestos, los recursos, el lugar previsto para la participación de las mujeres y los objetivos con que se crean en la estructura estatal, pero también la forma específica en que se combinan los presupuestos normativos con la cultura organizacional y política en cada Estado, nacional o subnacional. Respecto al status o nivel jerárquico de los Mecanismos para el Adelanto de la Mujer<sup>23</sup> encontramos basta información sistematizada a nivel regional<sup>24</sup> de lo que surge que en América Latina el 60% de los países poseen MAM de alto nivel - lo que significa que estos han recibido rango institucional de Ministerio o su titular tiene rango de Ministra o Ministro, con plena participación en el Gabinete.

Para el presente análisis, el nivel jerárquico de los Mecanismos para el Adelanto de la Mujer constituye un indicador cualitativo que describe el estatus que los países formalmente han conferido a estos mecanismos mediante leyes, decretos y otras medidas oficiales.

---

<sup>22</sup> En el año 2003 un informe de Naciones Unidas daba cuenta de la necesidad de evaluar el impacto de los mecanismos de género en la región. En: "Experiencias de fortalecimiento de la institucionalidad de género en los períodos de cambio de gobierno" del Informe de la reunión "Gobernabilidad democrática e igualdad de género en América Latina y el Caribe" proyecto CEPAL/daw/naciones unidas, cuenta para el desarrollo. Santiago de Chile 27 y 28 de octubre, 2003.

<sup>23</sup> Los denominados Mecanismos para el Adelanto de la Mujer (MAM) son los mecanismos institucionales para dirigir y coordinar las políticas de igualdad de género en los Estados de América Latina y el Caribe. En América Latina, los mecanismos para el adelanto de la mujer (MAM) se crearon entre la década de 1980 e inicios de los años noventa como entidades con diverso grado de institucionalidad, y hasta hoy el nivel de institucionalidad y jerarquía de estos organismos dentro de la propia burocracia estatal es muy diverso.

<sup>24</sup> Información detallada en: <https://oig.cepal.org/es/indicadores/nivel-jerarquico-mecanismos-adelanto-la-mujer-mam>

Los niveles de clasificación para América Latina son tres: alto, medio y bajo. El nivel alto para los mecanismos con rango institucional de Ministerio o bien cuando el rango de la o el titular es de Ministra/o con plena participación en el Gabinete. En el nivel medio se han ubicado a los mecanismos que dependen de la presidencia y cuyos titulares no participan en el Gabinete (oficinas adscritas a la presidencia, secretarías, institutos nacionales y otras figuras). En el nivel bajo se encuentran los mecanismos que dependen de un Ministerio o de una autoridad de menor rango (viceministerios, institutos, consejos y otras figuras).

En cuanto a las características de las políticas con enfoque de género se destaca la elaboración de una matriz de análisis de políticas con perspectiva de género que desarrollan Guzmán y Montaña (2012)<sup>25</sup> en base a la clasificación propuesta por la División de Asuntos de Género de la CEPAL. Esta clasificación hace hincapié en los objetivos sustantivos de las políticas: autonomía física, autonomía en la toma de decisiones y autonomía económica de las mujeres. Estos criterios son utilizados como marco de referencia para la clasificación de las intervenciones y el análisis del sentido de las políticas referidas por los gobiernos. De esta manera puede observarse en qué dirección se han resuelto las intervenciones estatales y qué aspecto de las desigualdades de género tienden a disminuir.

Respecto a las tipologías de políticas de género son útiles para el análisis las propuestas por Nancy Fraser (1997) que hacen hincapié en destacar las políticas que apuntan a la representación, el reconocimiento y la redistribución, como tres niveles o dimensiones fundamentales para que las políticas aborden las cuestiones de la desigualdad de género.

Para abordar los marcos interpretativos, el sentido de la lógica interna, implícita y explícita, se pondrá énfasis en las diversas representaciones que los/as actores/as políticos ofrecen del problema de la desigualdad de género y

---

<sup>25</sup>

En: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5847/S1200803\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5847/S1200803_es.pdf)



de las soluciones propuestas al mismo (Bustelo, Lombardo, 2008). Estos aspectos son particularmente importantes para el análisis de las entrevistas.

De esta manera podemos aseverar que el marco teórico y conceptual para la observación y el análisis de las institucionalidades de género en los distintos escenarios debe contener los siguientes elementos: actores e instituciones, procesos de legitimación e institucionalización del género, escenarios participativos o excluyentes, organizaciones sociales y de mujeres, estructura estatal, burocracia y toma de decisiones. Todas estas unidades de análisis son útiles para la elaboración de uno o varios mapas de la institucionalidad de género en las políticas públicas provinciales, especialmente en el momento de su surgimiento.

### **Sobre la participación institucionalizada de las mujeres**

Las políticas públicas son democráticas, participativas e inclusivas si tienen aspectos deliberativos, y están orientadas a la equidad y la efectividad. Si las condiciones (políticas, sociales, culturales y económicas) de las mujeres son desiguales la pregunta es: ¿pueden participar las ciudadanas mujeres en las mismas condiciones que los hombres?, ¿es igual un mecanismo participativo con perspectiva de género que si ella?, ¿puede un mecanismo de género participativo no tener perspectiva de género a la hora de diseñar la participación de las mujeres?

Según sostienen Carné y Ford (2009) el Estado argentino en todos sus niveles ha venido instrumentando políticas que suponen una mayor participación de individuos y organizaciones de la sociedad civil <sup>26</sup> entendiéndolos como nuevos canales de vinculación con la sociedad civil que permitan incrementar la legitimidad política y promuevan un uso más eficiente y eficaz de los recursos públicos, a partir de una mayor y mejor inclusión de la sociedad civil y sus intereses en las distintas etapas que hacen al proceso de

---

<sup>26</sup> Las OSC son aquellas organizaciones que desarrollan estrategias respaldadas en argumentos de interés público para promover o resistir cambios sociales que, si se implementaran, entrarían en conflicto con los intereses o valores sociales, culturales, políticos o económicos de otros grupos u organizaciones (Leiras, 2007: 22), y que no tienen el objetivo primario de la dominación política ni la acumulación de capital (De Piero, 2005).

hechura de las políticas públicas<sup>27</sup>. Lo que distingue a las políticas públicas democráticas participativas es su intención de combinar inclusión, deliberación, equidad y efectividad.

Siguiendo a los autores coincidimos en que la creciente participación de las organizaciones de la sociedad civil ha ido de la mano con el proceso de reforma estructural que tuvo lugar en nuestro país durante la primera mitad de la década del noventa. Esto representó al estado una redefinición de tamaño y funciones orientada a la reducción de su continuo déficit presupuestario determinando que la conjunción de recortes en los planteles de recursos humanos del estado y la búsqueda de un gasto eficiente en un marco de escasez de financiamiento, hicieron de las OSC (Organizaciones de la Sociedad Civil) un actor relevante del proceso de elaboración de políticas pública, principalmente de las políticas sociales (Carné, Ford, 2009).

Oszlak (2007) respecto a la participación ciudadana sostiene que son múltiples las circunstancias, condiciones y modalidades que caracterizan la participación ciudadana, aún cuando los estudiosos no han conseguido todavía llegar a un consenso acerca de las categorías analíticas que permitirían formular una teoría general aceptable sobre el tema.

El autor propone analizar las interacciones entre el estado y la sociedad<sup>28</sup> en términos de una triple relación que apuntan a decidir cómo se distribuyen, entre ambas instancias, la gestión de lo público, los recursos de poder y el excedente económico. Estos tres planos de interacción entre estado y sociedad tienen conexiones recíprocas y se vinculan con las características

---

<sup>27</sup> Carné, Martín y Ford, Alberto (2009) Desafíos de la participación en la implementación de políticas públicas. Capítulo 2 de Construyendo confianza: hacia un nuevo vínculo entre estado y sociedad civil /Alejandro Belmonte. 1a ed. Fundación CIPPEC: Fund.CIPPEC. Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación. Buenos Aires.

<sup>28</sup> La historia de las relaciones estado-sociedad es, en cierto modo, la historia de la construcción de este plano funcional. La formación del estado implicó un proceso de expropiación de funciones y responsabilidades que antes de su surgimiento estaban a cargo de diversas instancias de la sociedad civil. Fue la conversión de intereses civiles, comunes, en objeto de interés general, lo que le confirió estatidad al dominio funcional del estado, generó la fuente principal de su actividad, definió su agenda y dio fisonomía a su aparato institucional. De aquí puede concluirse que –aún a riesgo de incurrir en teleología– el estado es lo que hace. Y lo que hace, responde en definitiva al entrecruzamiento de objetivos, intereses, valores y recursos que despliegan los actores estatales y sociales en los diferentes planos de relación señalados. En el el último cuarto de siglo han tenido lugar tres procesos de cambio paralelos y trascendentales: 1) el pasaje de la vigencia de regímenes autoritarios a regímenes democráticos; 2) el pasaje de una gestión pública por procesos a una incipiente gestión por resultados y 3) el pasaje de una gestión estatal centralizada a una descentralizada.

del modelo de organización económica y reproducción social subyacente: a) en un plano funcional se limitan a fijar las reglas de (y a asignar las respectivas responsabilidades en) la división social del trabajo; b) en un plano material, a dirimir los patrones de distribución del excedente social; y c) en un plano de la dominación, a establecer la correlación de poder entre las diferentes fuerzas e instituciones sociales. La agenda del estado se ve modificada por los procesos que tienen lugar en cada uno de estos planos, así como por los que vinculan a los mismos entre sí (Oszlak, 2007). De estos escenarios, el que interesa centralmente a los efectos del presente trabajo es el funcional donde se desenvuelve la gestión (pública o privada) para la producción de resultados de interés colectivo.

El trabajo de Miguel Franco y Mabel Alvarez (2007)<sup>29</sup> nos aporta las herramientas conceptuales y empíricas suficientes para comprender la dimensión que han tenido los mecanismos participativos en la provincia.

En su trabajo destacan que "...los desarrollos recientes en el estudio de la administración pública sostienen que los diseños institucionales específicos que componen el sistema político democrático, entre ellos el Estado, afectan su desempeño, por lo que se debe tender a la creación de óptimos mecanismos institucionales de vinculación entre la sociedad y el Estado capaces de superar el actual estado de crisis en que se encuentra esta relación debido a los fenómenos de corrupción, ineficiencia de las políticas públicas y la opacidad en la toma de decisiones".

Siguiendo a los autores, para potenciar capacidades decisionales y de gestión en ámbitos locales y comunitarios el estado rionegrino impulsa la creación de nuevos mecanismos institucionales de participación como consejos sectoriales y territoriales, audiencias públicas, plebiscito, referéndum, iniciativa popular, entes de participación para la promoción y el desarrollo, entre otros.

---

<sup>29</sup> Alvarez, Mabel y Franco, Miguel Angel (2007) "Diseños institucionales de participación ciudadana en la gestión pública presenta un abordaje normativo en la provincia de Río Negro y sus municipios" Presentado en el Cuarto Congreso Argentino de Administración Pública Sociedad, Gobierno y Administración "Construyendo el Estado Nación para el crecimiento y la equidad", Buenos Aires.-

De los diseños institucionales de participación ciudadana que estudian, observan que estos fijan procedimientos, poderes, competencias y estructuras que se transforman en incentivos para iniciar o no procesos participativos y facilitan u obstaculizan la participación social de la comunidad organizada en la decisión pública. Entonces, sostienen que las instituciones y su diseño, pueden contribuir a mejorar el desempeño de una sociedad dada pero también a empeorarlo, ya que se pueden producir o reproducir sesgos económicos, sociales y políticos que afectan negativamente a grupos o sectores persistiendo instituciones ineficientes en la sociedad en general (Álvarez, Franco, 2007).

Tomando en cuenta sus aportes respecto a la participación ciudadana en la gestión pública, la misma puede ser considerada desde al menos tres dimensiones. Como proceso social, como proceso político y como proceso administrativo<sup>30</sup>. La tesis fundamental de estos autores es que los diseños institucionales de participación social modifican las modalidades de administración pública hacia una institucionalidad que incorpora los valores democráticos como un elemento fundamental. La construcción de nuevos procesos que instituyen estos diseños, principalmente aquellos que implican interacción de actores sociales y estatales, toma de decisiones colectivas y el tipo de control social democrático de los servicios, permiten mejorar los rendimientos de actuación del estado en este campo.

Ahora bien, ¿es igual hablar de participación ciudadana en términos generales que hablar de participación de las mujeres? Siguiendo nuestro enfoque teórico esto significaría reproducir la ceguera respecto al género que tiene el concepto de sujeto político. Los condicionantes de la participación de las mujeres, además de los mencionados por la bibliografía, supone reconocer

---

<sup>30</sup> Es social si se consideran múltiples actores que intervienen con distintos grado de fuerzas e intereses y supone el conflicto, por lo que muchas veces constituye una actividad organizada, racional y consciente de un grupo social para alcanzar objetivos comunes (económicos, sociales o políticos) para influir directa o indirectamente en la toma de decisiones y tomar parte en los procesos de planeación y acción del gobierno. Es político si implica la intervención directa de la ciudadanía en actividades o asuntos públicos, tradicionalmente reservadas al Estado. Se trata de la influencia o incidencia de la ciudadanía en la toma de decisiones, especialmente, en lo relativo a la definición de la agenda pública; y como proceso administrativo significa intervención ciudadana en la formulación de las políticas públicas, en la producción de bienes y servicios y en el control de la acción del gobierno. De esta manera, es una actividad que intenta influir sobre la acción del gobierno; afectando la formulación o implementación de las políticas o, indirectamente, influyendo sobre la elección de las personas que hacen esas políticas (Álvarez, Franco, 2007).

aspectos vinculados a la asignación de responsabilidades diferenciales y a las posibilidades diferentes del uso del tiempo.

A estas cuestiones se refiere García Beaudoux (2017) que se pregunta que sobre las dificultades se enfrentan las mujeres interesadas en la política y por qué las mujeres no ocupan más posiciones de poder e influencia política y económica, cuáles son dificultades para acceder a cargos de representación y dirección. Sostiene que el poder continúa siendo territorio hostil para las mujeres y explora la cuestión de los estereotipos de género, su relación con el liderazgo, el modo en que los adquirimos e incorporamos, cómo influyen los medios de comunicación en su mantenimiento y qué barreras culturales, psicológicas y organizacionales encuentran las mujeres en su camino para hacerse visibles en posiciones de poder e influencia<sup>31</sup>.

Los resortes para resolver los frenos para la participación no pueden ser sólo personales, y aquí es donde sostenemos que el feminismo institucional puede colaborar en sus esfuerzos por poner en evidencia en cuanto las instituciones estatales son responsables de crear reglas de juego en que las mujeres puedan participar de la vida pública en las mismas condiciones que los varones.

Respecto a la participación institucionalizada de las mujeres en las políticas públicas y siguiendo a Brown (2003), en el contexto de los cambios operados en el contexto político-económico de los noventa es posible observar cómo fueron interactuando el Estado y los movimientos de mujeres feministas en esa etapa de institucionalización de las cuestiones mujeriles<sup>32</sup>. En su posición la autora advierte la complejidad que supone introducir e implementar desde el Estado políticas públicas con perspectiva de género entendiendo a este como un espacio de disputas, de poder y resistencias, también en lo relativo al género promoviendo desde su seno políticas públicas que

---

<sup>31</sup> García Beaudoux, Virginia (2017) ¿Quién teme al poder de las mujeres? Bailar hacia atrás con tacones altos. Editorial Grupo 5, Madrid, 2017.

<sup>32</sup> Brown, Josefina Leonor (2003) De la institucionalización de los asuntos de las mujeres en el Estado Argentino y algunos de los avatares, entre los ochenta y los noventa. [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1853-001X2008000200001](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-001X2008000200001)

contradigan decididamente la concepción de género y la ubicación que se les ha asignado históricamente a las mujeres.

En ese sentido pueden observarse que a nivel global se promovió la creación de diversos formatos en las estructuras burocráticas estatales para revertir la desigualdad de género, e incluso, se advierte cierta evolución y complejidad desde el origen de las áreas mujer como áreas específicas hasta la actualidad en la que se observa en la estrategia una ampliación de la intervención a políticas transversales y que superen el enfoque de género entendido solo en términos binarios.

Desde la creación de las primeras agencias estatales con denominaciones tales como oficinas, áreas, comisiones, consejos, entes, agencias, redes, institutos hasta planes de igualdad de género transversales, nos encontramos con diferentes estructuras, diseños, perfiles y recursos.

En Argentina la estrategia de creación de áreas mujer en el nivel nacional y subnacional surge en los ochenta y termina de consolidarse en los noventa marcados por un reflujo de los movimientos sociales, el achicamiento del Estado y el impacto de las políticas neoliberales y conservadoras.

Cada nivel subnacional procesó de manera particular esta tendencia y es aquí donde resulta pertinente la indagación en nuestra provincia, qué actores, qué diseños institucionales, qué leyes y dispositivos, qué programas, qué sentido de las políticas y de la participación de las mujeres pueden ser observadas en el momento de surgimiento de esta nueva institucionalidad de género en el estado provincial rionegrino.

## ASPECTOS METODOLÓGICOS

### Problema de investigación

La cuestión que se intenta abordar desde esta investigación es la manera en que se da el surgimiento de las políticas de género en Río Negro y de las características de la institucionalidad de género en el estado, dando cuenta de los principales mecanismos que surgen en esa génesis, como normativa, instituciones, programas, reglas, redes y recursos.

El período seleccionado es la década de los noventa. Este período contiene el momento en que se crea el Consejo Provincia de la Mujer entre otras iniciativas parlamentarias y mecanismos estatales de género. El período coincide con el primer gobierno provincial a cargo de Pablo Verani<sup>33</sup> (en funciones desde el 10/12/1995 hasta 10/12/1999).

Se pretende problematizar sobre el sentido que le asignaron los principales actores de la política pública en su etapa fundacional, describir la tipología de políticas públicas de género y los alcances del diseño participativo del que se observa como principal mecanismo para el impulso de las políticas de género en Río Negro denominado Consejo Provincial de la Mujer.

Se observa la forma que adquiere el estado provincial rionegrino para diagnosticar el problema y abordar la resolución de la desigualdad de género a través de las políticas públicas de género que entendemos se definen como el conjunto de las decisiones, objetivos y medidas adoptadas por las instituciones públicas en relación al fomento de la igualdad y a la mejora de la situación socioeconómica, política, y cultural de las mujeres (Bustelo, Lombardo, 2008).

---

<sup>33</sup> Pablo Verani Nació en 1938 en la Provincia de Reggio Emilia, Italia. Fue elegido intendente de General Roca en 1983. Se unió a Horacio Masaccessi y fue llevado como candidato a la vice gobernación en la fórmula Unión Cívica Radical (UCR) a la gobernación en 1987, y se desempeñó en el cargo hasta 1991, cuando fue elegido en la Legislatura provincial. Después de un período dentro de la UCR rionegrina, fue elegido Gobernador de Río Negro en 1995 y fue reelegido en 1999. Su mandato estuvo marcado por importantes inversiones en rutas, obras de riego, electrificación rural, así como mayores subsidios a los exportadores de manzanas y peras. Después de su dimisión en 2003, Verani se desempeñó como Ministro provincial de Planificación y Desarrollo. En 2007 fue electo senador nacional por su provincia y su mandato se cumplía el próximo 9 de diciembre. Agregó la fecha de muerte

La Organización de las Naciones Unidas comienza en la década del setenta a organizar las propuestas para revertir la desigualdad de género, lo que luego constituye cuatro conferencias mundiales sobre la mujer<sup>34</sup> y una serie de exámenes quinquenales. La más significativa a los efectos de este trabajo es la Conferencia Mundial sobre las Mujeres de Beijing (1995) que establece que “los derechos de la mujer son derechos humanos” (párrafo 14), constituye un programa en favor del empoderamiento de la mujer y además promueve los mecanismos estatales para el avance de la mujer y el logro de la igualdad de género<sup>35</sup>.

Apartir de allí, se ha ido configurando una representación institucional de las mujeres en el estado, deudora del movimiento feminista pero que adquiere una dinámica propia denominada feminismo estatal o institucional (Mendez, 2005) y que da cuenta del impulso dado a la cuestión de la igualdad de género desde el estado. Sin embargo, en el diagnóstico general las desigualdades persisten, pese a los despliegues institucionales y al desarrollo de burocracias y mecanismos específicos. Cabría preguntarse por qué las políticas diseñadas desde el estado para revertir la desigualdad no solo no la revierten, sino que muchas veces se terminan reproduciendo las desigualdades de género desde el propio estado.

La institucionalidad de género (Guzman, 2010; Guzman, Montaña, 2012) es el resultado de un largo proceso social, cultural, político y económico. En cada nivel (local, provincial, nacional, regional o internacional) registra avances diferentes que dependen de los actores que participan del mencionado proceso y de la particular configuración del espacio, o la arena, en la que se cruzan lógicas, estructuras de funcionamiento, objetivos y resultados distintos. Coincidimos en que el principal actor de esa arena es el Estado (Mann, 1984), y su accionar, lejos de darse en el vacío, se encuentra condicionado además de elementos externos, por sus propias características

---

<sup>34</sup> Ciudad de México (1975), Copenhague (1980), Nairobi (1985) y Beijing (1995).-

<sup>35</sup> Conferencias completas: <http://www.unwomen.org/es/how-we-work/intergovernmental-support/world-conferences-on-women#sthash.3rVd2zVL.dpuf>



(lógica, estructura, agentes y capacidades) y por la interacción con las lógicas del mercado y de la sociedad civil.

En Argentina, para promover la igualdad de género las primeras experiencias institucionalizadas en el estado se observan en los ochenta y adquieren fuerza y viabilidad bajo el clima de refundación democrática del gobierno de Alfonsín (1983-1989)<sup>36</sup>. Sin embargo, aun cuando se han desplegado políticas transversales y específicas, en términos de institucionalidad de género, nuestro país<sup>37</sup> todavía se presenta débil.

En el año 2003<sup>38</sup> un informe de Naciones Unidas daba cuenta de la necesidad de evaluar el impacto de los mecanismos de género en la región sobre todo frente a cambios de gobierno, ya que se observaba que las políticas de género están impregnadas de acciones predominantemente asistencialistas (donde las mujeres no son vistas como agentes de derechos y ciudadanas); además, las políticas no se comunican al mismo nivel con el resto del aparato del Estado, generando acciones aisladas y por último, se sostiene que dichas instituciones no tienen una jerarquía central en la estructura estatal que pueda incidir de manera transversal en las políticas de estado.

El análisis de la institucionalidad de género en el Estado provincial nos permite observar el grado y la forma que se adquiere en la consolidación las estrategias para generar igualdad de género en esa frontera específica que, si bien mantiene vínculos con los demás niveles, configura una instancia de intervención cercana a la población y al territorio y moldea posibilidades de actuación entre lo micro y lo macro.

La provincia de Río Negro incorpora durante la década de los noventa y con mandato de la reforma de la Constitución Provincial de 1988, normativa

---

<sup>36</sup> En su programa de gobierno consideró, entre otros temas, la promulgación de la ley de divorcio, la patria potestad compartida, la ratificación de la CEDAW. En 1983 se crea el programa de Promoción de la Mujer y Familia y en 1987, en respuesta a las demandas de una organización transversal y multisectorial de mujeres, la Subsecretaría de la Mujer (Guzman, 2003).-

<sup>37</sup> Según concluyó el Informe Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género (2004-2008) sobre los Estados de Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. Fuente: <http://www.redsemilac.net/>

<sup>38</sup> Capítulo: "Experiencias de fortalecimiento de la institucionalidad de género en los períodos de cambio de gobierno" del Informe de la reunión "Gobernabilidad democrática e igualdad de género en América Latina y el Caribe" proyecto cepal/daw/naciones unidas, cuenta para el desarrollo. Santiago de Chile 27 y 28 de octubre, 2003.-

de avanzada en la temática como el establecimiento de la proporcionalidad de género femenino en las listas partidarias (1993), la creación del programa de abordaje de las situaciones de violencia (1996), el reconocimiento al derecho a la orientación sexual (1996), la creación del programa de salud reproductiva y sexualidad humana (1996), la creación del Consejo Provincial de la Mujer (1997) y el reconocimiento del derecho a un parto humanizado (1999)<sup>39</sup>.

Sin embargo, ese avance en la incorporación de legislación específica y de mecanismos institucionales de género no ha logrado traducirse en indicadores favorables a la equidad de género en la provincia. Por ejemplo, las estadísticas provinciales muestran que Río Negro es la provincia con mayor embarazo en la adolescencia de la Patagonia, con variaciones zonales que van del 20 al 30%. La mitad de las madres jóvenes no tiene un empleo ni estudia. El 69% de la desocupación reciente es femenina, del total de personas sin trabajo el 35% corresponde a jefaturas de hogar, percibimos entre un 30 y un 40 % menos en promedio que un varón por la misma tarea, la subocupación y precarización laboral es sostenida y no existe un sistema nacional, ni provincial de cuidados que permita optimizar el escaso tiempo con que cuentan las mujeres que suman a la doble jornada de trabajo, una triple jornada cuando colaboran con su comunidad o militan o estudian<sup>40</sup>. En cuanto a la violencia de género, otro indicador claro de la desigualdad, en junio de 2016 se habían registrado 420 denuncias, algo más de 3 denuncias por día, superando la media del país en un 33% <sup>41</sup>.

El problema de investigación se enmarca en los desarrollos de análisis de políticas públicas y los estudios de género<sup>42</sup> y consiste en caracterizar la

---

<sup>39</sup> En la década siguiente se avanza en la creación del registro de deudores alimentarios (2000), en asegurar el derecho a la educación para madres y padres transitando escolaridad (2002) y la convivencia homosexual reconociendo la unión civil (2003). Esta normativa da lugar a la generación de políticas públicas específicas en diversos ámbitos del poder ejecutivo observables principalmente en el Consejo Provincial de la Mujer (Programa Violencia), Ministerio de Salud y Educación (Programa de Salud Reproductiva y Sexualidad Humana).

<sup>40</sup> Neri, Daiana, Ratto, Celeste y Yappert, Susana (2017) Mujer y trabajo: otro mapa de la desigualdad de género en Río Negro. Documento de trabajo N 2. Centro de Estudios Patagonia. En: [https://media.wix.com/ugd/724ee8\\_e495d47524524d1594a7f89b834f69ee.pdf](https://media.wix.com/ugd/724ee8_e495d47524524d1594a7f89b834f69ee.pdf).

<sup>41</sup> Ratto, Celeste y Yappert, Susana (2016) Las cifras de las violencias contra las mujeres en Río Negro. Documento de trabajo N 1. Centro de Estudios Patagonia. En: [http://media.wix.com/ugd/724ee8\\_ab7be5703e2940f6acddb2d2e39b900.pdf](http://media.wix.com/ugd/724ee8_ab7be5703e2940f6acddb2d2e39b900.pdf)

<sup>42</sup> "La incorporación de la perspectiva de género instalada desde el pensamiento feminista en el campo de los estudios políticos permite poner de relieve que las ciencias en general y la ciencia política en particular, poseen sesgos

institucionalidad de género en el estado provincial rionegrino y dar cuenta de los diseños institucionales desarrollados para abordar la desigualdad de género en la provincia.

Se describe la producción normativa como reglas formales, pero también reglas de juego informales, redes de actores, recursos, las características de participación institucionalizada en la estructura burocrática del estado. Se caracterizan los elementos específicos que en la provincia conforman la institucionalidad de género observando su capacidad, jerarquía, responsabilidad y los mecanismos de participación incluidos en el diseño institucional de la principal política pública con perspectiva de género.

Los estudios feministas y de género son el insumo teórico principal para ubicar la cuestión de la desigualdad de género y la construcción estatal de respuestas a través de mecanismos de género. La interpelación a una construcción desde la teoría política ciega al género permite poner en cuestión la forma en que las mujeres se vinculan y son, o no, protagonistas y partícipes de las políticas públicas. La teoría feminista obliga a deconstruir “el sujeto” moderno en un código de diversidad (opuesto al ciudadano liberal concebido de manera homogénea) y cuestiona el ingreso y la consideración igualitaria de varones y mujeres en la esfera pública estatal.

Esto impacta en la forma en que se diseñan los mecanismos estatales para la participación de las mujeres en el estado y en las políticas públicas: ¿tienen enfoque participativo de género las políticas de género en Río Negro? Y en la forma en la que el estado incorpora paulatinamente y a través de mecanismos específicos el enfoque de género: ¿son esos mecanismos facilitadores u obstaculizadores de la participación de las mujeres? ¿promueven el enfoque de género o reproducen la desigualdad de género?

---

de género, ya que sus abordajes toman como referente universal de la humanidad al varón y son, por lo tanto, parciales. Precisamente, lo que aporta el Feminismo es un cambio epistemológico, que consiste en reconocer la significación teórica y política de la diferencia sexual en el análisis político. Con ello, no sólo contribuye a la comprensión de lo que las teorías clásicas no explican -u omiten- de la realidad; sino que a la vez posibilita deslegitimar la desigualdad de los sujetos políticos y sociales en función de su género en el proceso político real. Tal perspectiva ingresa en el campo disciplinar a mediados de la década de 1970 y se institucionaliza como un grupo de investigación de la IPSA en 1979. En América Latina, su irrupción en el ámbito académico no se da sino hasta de los años noventa, una vez que se afianzan los procesos democráticos iniciados a principios de la década anterior” (Martin, 2013).

La institucionalidad de género en el Estado es el concepto central de este trabajo y permite observar el nivel alcanzado por el estado provincial en la lucha por la desigualdad de género y las condiciones (internas o externas) que permiten u obstaculizan el avance de esta nueva institucionalidad y la participación de las mujeres en las políticas públicas. El feminismo institucional da cuenta de la importancia de ubicar la acción del estado como central para la transformación de las condiciones de la desigualdad de género.

### **Objetivo General**

Describir con qué reglas, redes y recursos el Estado provincial rionegrino inicia el proceso de institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas.

### **Objetivos específicos**

- 1) Describir las producciones legislativas de género en la provincia en la década del noventa.
- 2) Describir el diseño institucional del Consejo Provincial de la Mujer como el principal mecanismo para el logro de una la institucionalidad de género en Río Negro
- 3) Describir las características de la participación de las mujeres en el diseño del Consejo Provincial de la Mujer

### **Algunas preguntas que guían la presente investigación:**

Respecto a la institucionalización del enfoque de género ¿De qué manera se inicia el proceso de institucionalización del enfoque de género en la provincia de Río Negro? ¿Qué actores forman parte de esta primera etapa? ¿Qué características tienen y que tipo de red de redes conforman? ¿Cuáles son las características de las reglas, redes y recursos de los mecanismos que hacen a la institucionalidad de género en el estado provincial rionegrino?

Del principal mecanismo de género ¿cuáles son las principales características del diseño institucional? Y ¿cuál es la relación del mecanismo

de género en el estado con las organizaciones de la sociedad civil y el movimiento de mujeres?

### **Anticipaciones de sentido**

La institucionalidad de género en el estado rionegrino se caracteriza por contar con una legislación y dispositivos institucionales de avanzada, pero se observa débil desde la estructura organizacional estatal y desde la falta de participación e incidencia de organizaciones y movimientos de mujeres

El principal mecanismo para la institucionalidad de género fue la creación del CPM, sin embargo, este sufre una desjerarquización, vaivenes institucionales, perfiles disimiles, poco presupuesto, diferentes tipos de enfoque de políticas públicas

Se presume una débil participación y una relación distante y conflictiva, sobre todo con los y las referentes locales, además de ausencia de movimientos de mujeres significativos y capaces de incidir en políticas públicas. Sesgo partidario en la participación .La institucionalidad de género en Río Negro es meramente formal: se caracteriza por contar con una legislación de avanzada que incorpora tempranamente las recomendaciones internacionales en la materia pero en la creación de los mecanismos de género aparecen dificultades operativas relacionadas con la estructura estatal, el diseño y las lógicas de la participación de las mujeres, presupuesto acorde, jerarquía del organismo responsable de la política de género en la provincia, capacidad de incidencia y débil vinculación con la sociedad civil.

Otras hipótesis son la prevalencia de políticas asistencialistas y aisladas del resto del aparato estatal, la existencia de una brecha entre la normativa provincial de género y la operatividad de los mecanismos de género en el estado y la ausencia de participación efectiva de organizaciones feministas en el estado.

Esto podría deberse en parte a que los mecanismos de participación previstos institucionalmente habrían replicado las lógicas de poder político partidario.

Si se destinaran insuficientes recursos técnicos, presupuestarios, humanos para hacer frente a los objetivos explicitados por las leyes y las políticas esto generaría niveles bajos de desarrollo institucional o una institucionalidad de género débil.

## **Metodología**

El análisis de esta política pública, como sugiere Oszlak y O Donnell (1981) requirió la observación del modo en que Estado interviene en una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado.

Para conocer quienes, de qué manera y con qué, o sea, qué redes, qué reglas y qué recursos fueron puestos en juego en el inicio del proceso de institucionalización del enfoque de género en el Estado rionegrino, requirió la realización de un mapeo de actores (Jaramillo, 2017) como herramienta para entender la realidad de un escenario social específico, para tomar una fotografía de las personas y grupos que participan de una serie de interacciones sociales sostenidas y dirigidas a abordar un problema público y para constituirse como el lente que permite identificar actores, intereses, recursos y estrategias de toma de decisión y acción.

En este marco se define al actor como el ente individual o colectivo, que se analiza dentro de dos dimensiones: respecto a sus aportes al proceso de diseño e implementación de las políticas públicas y en su impacto o incidencia en el resultado de una política pública<sup>43</sup>. Aquel que actúa tanto a nivel individual como colectivo en el proceso de toma de decisiones que precede y atraviesa el ciclo de las políticas públicas (Grossman, 2009).

---

<sup>43</sup> “Entidad social o personal que busca un objetivo que, considera, es social o grupalmente deseable” (Subirats, Knoepfel, Larrue, Varone, 2008). Según estos autores es la claridad en sus objetivos (más que la homogeneidad absoluta en sus medios o comportamientos) es la que determina su naturaleza de actor; y será el mantenimiento de esos mismos objetivos (dentro de la organización o en el individuo) lo que permitirá seguir viéndolo como un actor independiente.

Un actor colectivo debe reunir cinco criterios constitutivos:(1) un sistema de toma de decisiones colectivas, (2) intereses comunes, (3) mecanismos de integración, (4) representación interna y externa y (5) capacidad de innovación. Esta definición amplia del término “actor” se esfuerza por posibilitar el análisis amplio de protagonistas sociales y su influencia sobre el problema colectivo específico (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2008). En la visión pluralista<sup>44</sup> de las organizaciones humanas, prevalece el Estado como un sistema en permanente flujo (Oszlak, 1980), la igualdad en la influencia de los grupos sociales y la apertura del acceso al sistema político (Losada, 2003).

En cuanto al componente de género de la política pública seleccionada entendemos que el análisis de género es un proceso teórico-práctico que permite analizar diferencialmente los roles entre mujeres y varones, las responsabilidades, el acceso, uso y control sobre los recursos, los problemas o las necesidades, propiedades y oportunidades y la capacidad de organización de las mujeres y los varones para promover la igualdad. La metodología de género está definida como una forma de observar la realidad en la medida que este favorece u obstaculiza el avance de la equidad de género.

El tipo de investigación es cualitativa, ya que se trata de un estudio sobre las características de un proceso que requiere puntos de vista subjetivos para constituirse como problema y por lo tanto aportar al conocimiento del mismo.

El tipo de estudio es descriptivo. El territorio fueron las instituciones provinciales estatales y la principal fuente de información provendrá del trabajo de campo relevando diversas fuentes de información entre las que se encuentran informes de gestión, documentos oficiales, expresiones públicas de los responsables de los mecanismos de género en la provincia y entrevistas a informantes calificados en campo.

Los procedimientos operativos de recolección de datos e información fueron entrevistas individuales y en profundidad, registros de reuniones, actas,

---

<sup>44</sup> El pluralismo reconoce entonces las diferencias y la diversidad de un sistema social y político específico, en donde ningún grupo puede llegar a dominar completamente a los demás y las dinámicas sociales se mueven al ritmo de la competencia de ideas y acciones de parte de todos los actores.

versiones taquigráficas de los proyectos de ley que promueven los mecanismos de género, recolección documental. Los instrumentos de recolección de datos fueron contruidos con guías de preguntas para cada uno de los informantes clave teniendo en cuenta la diversidad de roles y trayectorias que vinculaban a los mismos con las políticas estudiadas.

El proceso de la información incluyó el análisis de la documentación institucional y de las entrevistas realizadas en un esquema diagramado previamente que incluyó 1) la dimensión de institucionalidad de género provincial (características), 2) los mecanismos de género y el sentido de las políticas y 3) la participación de las mujeres en base a una matriz de datos con criterios de análisis que surgen de la recopilación bibliográfica.

Las fuentes utilizadas fueron primarias (entrevistas), secundarias directas (datos en bruto generados por otras investigaciones o por sistemas de registros de instituciones) y secundarias indirectas (informes científicos, ponencias en congreso, artículos publicados al respecto de la institucionalidad de género y los mecanismos de género en el estado.

Es menester dedicar un párrafo a las dificultades de la investigación. Las principales consistieron en los obstáculos de tiempo y disponibilidad de los entrevistados. Muchos de los que originalmente se comprometieron con la disponibilidad de tiempo para la realización de las entrevistas no facilitaron la concreción de las mismas, por lo que del listado original que incluía seis personas ligadas directamente a la producción legislativa o a la participación en la gestión solo pudieron concretarse tres. Las otras tres no estaban originalmente planificadas y surgieron de datos de la revisión documental. Se recurrió a la triangulación para el análisis de los datos.

Los entrevistados participaron directa o indirectamente del proceso de producción legislativa e implementación de la normativa de género en la década de los noventa. Las referencias a sus roles son los de esa época: DA- antropóloga, agente estatal. Provenía del programa PAR que se incorpora al CPM; AA- abogada. Agente estatal, secretaria de Legal y Técnica del Gobierno de Verani; EML-Bibliotecaria y Polítóloga, agente estatal del Ministerio de



Trabajo y luego del Ministerio de Acción Social. Ocupa la primera oficina provincial en el año 1996 e integra en primer CPM en 1997; BG- docente y capacitadora especialista en salud sexual y reproductiva. A cargo del programa provincial que se crea en 1996 y luego forma parte del CPM a partir de 1997; LL- Periodista del Diario *Ámbito Financiero*. Cubrió el proceso de modificación de la Ley de Salud Sexual y Reproductiva; MM- Médico. Activista social e impulsor de la Ley que asegura la realización de la ligadura de trompas y la vasectomía a nivel provincial.

Se realizaron contactos personales para obtener información parlamentaria y documental con agentes la Legislatura y responsables del Archivo de la provincia.

Además se sumaron datos de otras investigadoras: entrevistas y datos institucionales de Peña, Lidia y Estefanía Francioni, investigadoras del CURZA. Como fuente indirecta se utilizó la grabación en vivo de un encuentro público donde se realizó la entrevista a Finochiaro y Marta Milesi, realizada por las investigadoras Mariana Rulli y Julia del Carmen. La misma metodología se utilizó con Claudia Czertok. Además, se consultaron revistas de la época, publicaciones institucionales, información de programas y folletos que estaban en mi poder por asumir en el año 2001 la dirección del Área Mujer de la Defensoría del Pueblo de Río Negro. .

La muestra no es probabilística. Las unidades de análisis/información fueron los mecanismos de género producidos a través de normativa por la legislatura provincial. El criterio de selección de los informantes estuvo dado por la responsabilidad, roles o funciones que tuvo el informante con el mecanismo de género en su creación o puesta en marcha, o en la calificación del mismo. Las variables o ejes de la investigación fueron la existencia de reglas, redes y recursos de las políticas de género.

Sobre la creación del principal mecanismo de género, se relevó el perfil, los recursos, los objetivos, la relación con otras áreas del estado y con la sociedad civil, el sentido que le asignan los actores, la incidencia y el tipo de políticas.

Se complementó la información de la producción parlamentaria, los registros de programas, la información y documentación institucional oficial, informes de gestión, investigaciones previas y las entrevistas con información periodística.

Para dar cuenta del surgimiento de una cuestión socialmente problematizada y su ingreso en la agenda de cuestiones socialmente problematizadas se tomaron como guía las preguntas elaboradas por Oszlak y O'Donnell (1982): ¿Quién y cómo problematiza un asunto? ¿Quién, cómo y cuándo logra convertirlo en cuestión? ¿Sobre la base de qué recursos y alianzas? ¿Con qué oposición? ¿Cuál es la definición inicial de la cuestión? ¿Por qué una situación se define como problemática? ¿En qué escenario histórico el problema que afecta a determinado(s) grupo(s) se convierte en un problema social?. Con ello se identificaron las redes de actores que toman posición las reglas y los recursos en juego. El sentido de las políticas de género surgirá de un análisis de contraste con las tipologías desarrolladas por Rodríguez Gustá (2008).

El análisis de los datos intentó desentrañar si tienen enfoque participativo de género las políticas de género en Río Negro y la forma en la que el estado incorpora paulatinamente y a través de mecanismos específicos el enfoque de género: ¿son esos mecanismos facilitadores u obstaculizadores de la participación de las mujeres? ¿Promueven el enfoque de género o reproducen la desigualdad de género? .

La institucionalidad de género en el Estado es el concepto central de este trabajo y permite observar el nivel alcanzado por el estado provincial en la lucha por la desigualdad de género y las condiciones (internas o externas) que permiten u obstaculizan el avance de esta nueva institucionalidad y la participación de las mujeres en las políticas públicas.

El feminismo institucional da cuenta de la importancia de ubicar la acción del estado como central para la transformación de las condiciones de la desigualdad de género por lo que el enfoque teórico metodológico seleccionado permite ubicar el campo en el que se inscriben los estudios sobre

las políticas y la institucionalidad de género, así como las herramientas teóricas metodológicas para facilitar la descripción, caracterización y análisis de los/as actores y el escenario del surgimiento de una nueva institucionalidad de género en el Estado provincial rionegrino y las formas institucionales de participación de las mujeres en las políticas públicas de género.

## **CAPÍTULO II**

### **CONTEXTOS**

*“La libertad intelectual depende de las cosas materiales  
y las mujeres siempre han sido pobres, no durante doscientos años tan solo,  
sino desde el principio de los tiempos.*

*Las mujeres han tenido menos libertad intelectual  
que los hijos de los esclavos atenienses...*

*Esa es la razón por la que he puesto  
tanto acento en el dinero y un cuarto propio”.*

**Virginia Wolf, 1928.**

#### **Introducción**

Los procesos de institucionalidad de género no se dan en el vacío, son complejos entramados que están atravesados por diversas lógicas y actores donde coexisten en tensión las tendencias para revertir y reducir la desigualdad de género con los obstáculos a la misma.

El contexto de producción es de las políticas de género es complejo y en este apartado describiremos los elementos de los distintos niveles de contexto (internacional, latinoamericano, nacional y subnacional) que entendemos condicionó, hizo posible y orientó la generación de políticas de género en el estado provincial rionegrino en los noventa.

#### **Contexto internacional**

El contexto internacional ha sido el escenario de dos de los factores que han tenido clara influencia en la aparición de políticas de género en el Estado, estos son: el desarrollo de un marco normativo internacional específico sobre los derechos de las mujeres y la movilización de los feminismos. Ambos factores están íntimamente vinculados a las causas de la aparición de políticas de género en los Estados Nacionales. Por ello, la división que realizaremos será meramente descriptiva y a los fines de diferenciar algunos elementos propios de la influencia de cada lógica: la normativa y la movimientista.

En el campo de las normativas internacionales resaltamos la importancia de las conferencias mundiales sobre las mujeres generadas en el marco del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) en el año 1946. Dicho Consejo crea la Comisión sobre el Estatus de la Mujer (CEM) para garantizar la igualdad de género y para proveer recomendaciones al Consejo sobre los obstáculos referentes a los derechos de la mujer en los campos político, económico, civil, social y educativo.

Las Conferencias Mundiales sobre las Mujeres se realizaron en México (1975), Copenhague (1980), Nairobi (1985), Beijing (1995), Nueva York (2010), (Plataformas: Beijing + 5 en 2000; Beijing + 10 en 2005; Beijing + 15 en 2010). A continuación, realizaremos una breve recopilación de sus principales ejes de trabajo y aportes lo que podrá vincularse en el análisis como impulsos específicos para la modificación y generación de normativa interna y políticas públicas.

En el año 1975 en la ciudad de México, se adoptó el primer Plan de Acción Mundial México y realizó un llamado a los gobiernos para que desarrollen estrategias que puedan lograr la igualdad de género, eliminar discriminación de género e integrar a la mujer al desarrollo. Dentro de las Naciones Unidas, el Plan de Acción también condujo al establecimiento del Instituto Internacional de Investigación y Capacitación para el Adelanto de la Mujer (INSTRAW) y el Fondo de desarrollo de las Naciones Unidas para la mujer (UNIFEM) y por primera vez en el ámbito internacional internacional se considera prioritaria la implicación de las mujeres en plena igualdad y al mismo nivel que los hombres, incluyendo en ese proceso su plena participación, en los procesos de desarrollo .

En 1980, en Copenhague se realizó la Segunda Conferencia Mundial que congregó a 145 Estados Miembro para realizar un seguimiento del Plan de Acción de México y declaró que, a pesar de los avances logrados, aún debía prestarse especial atención en campos les como las oportunidades laborales, los servicios de salud adecuados y la educación. Esta segunda conferencia marcó tres esferas principales de actuación, a saber: igualdad en el acceso a

la educación, en el empleo, y en la atención a la salud de las mujeres. La conferencia se clausuró con un programa de acción que contemplaba las causas que provocaban la brecha entre la igualdad reconocida y la posibilidad de las mujeres de ejercer esos derechos.

En 1985, en la Tercera Conferencia Mundial que se celebró en Nairobi, la ONU reveló a los Estados Miembros que solo un cierto número de mujeres se beneficiaba de las mejoras logradas por lo que se incluyeron como objetivos el logro de la igualdad en la participación social, en la participación política y en la toma de decisiones<sup>45</sup>. Se insta a los gobiernos a establecer según sus prioridades las líneas de acción para alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres, pero haciendo hincapié en que dicha igualdad debe impregnar todas las esferas de la vida social, política y laboral.

En 1995 se produce la quinta conferencia en Beijing (1995), la más destacada para el presente trabajo, cuyos ejes incluyen por primera vez de manera explícita la necesidad de aumentar la participación de las mujeres en el poder y en la toma de decisiones y de crear mecanismos institucionales específicos para el desarrollo de las mujeres<sup>46</sup>. Una de las conclusiones es la necesidad del reemplazo de las legislaciones discriminatorias por leyes democráticas, la marginación electoral por cuotas de participación, la indiferencia estatal por mecanismos nacionales y municipales para el adelanto de la mujer, construyendo una superestructura estatal igualitaria<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> Fueron 157 estados los que participaron y alrededor de 15.000 representantes de organizaciones no gubernamentales los que se reunieron en el Foro de las organizaciones paralelo a la conferencia. En esta conferencia se apuntalan tres tipos de medidas: de carácter jurídico, de participación social y de participación política y en los lugares de toma de decisiones.

<sup>46</sup> El plan de acción comprometió a los 189 países participantes a incluir de manera transversal la dimensión de género en todas sus instituciones, políticas, procesos de planificación y de adopción de decisiones, además de realizar un análisis del impacto de género, valorando el efecto de las necesidades y de las políticas sobre los varones y las mujeres, antes de adoptar decisiones y de ejecutar planes. La inclusión de las Organizaciones No Gubernamentales, la Plataforma de Acción y el seguimiento a través sesiones de evaluación que se activan cada cinco años son los elementos distintivos de esta Conferencia.

<sup>47</sup> Las doce esferas de preocupación críticas incluyen: la mujer y la pobreza, el acceso desigual a la educación, la falta y el acceso desiguales a los sistemas de salud, la violencia contra la mujer, los diversos aspectos de la vulnerabilidad de la mujer en conflictos armados, la desigualdad en las estructuras económicas, la desigualdad en el poder y la toma de decisiones, los mecanismos institucionales para mejorar el adelanto de la mujer, la falta de respeto y la protección inadecuada en cuanto a los derechos humanos, la sub-representación de la mujer en los medios de comunicación, la desigualdad en la gestión de los recursos naturales y en la salvaguardia del medioambiente, y la discriminación y violación de niñas. La aplicación de programas que se concentren en las doce esferas mejoraría la situación de la mujer en los ámbitos económico, social y político. Documento completo en: <https://www.uv.mx/uge/files/2014/05/Las-Cuatro-Conferencias-Mundiales-sobre-la-Mujer-Mexico-Copenhague-Nairobi-y-Beijin.pdf>

Para esta investigación es especialmente relevante el punto referido a los mecanismos institucionales para mejorar el adelanto de la mujer. Al respecto es necesario resaltar que se incluye el concepto de género, que plantea las relaciones entre mujeres y hombres desde una perspectiva social, cultural e histórica. Esto supone realizar una nueva mirada de las cosas teniendo en cuenta los papeles socialmente atribuidos a mujeres y hombres en la sociedad, en el trabajo, en la política, en la familia, en las instituciones y en todos los aspectos de las relaciones humanas. En Beijing se aprueba por unanimidad una Declaración y una Plataforma de Acción y se afirma el convencimiento de que los derechos de la mujer son derechos humanos y se proclama la plena participación de las mujeres en condiciones de igualdad en todas las esferas de la sociedad como condición fundamental para alcanzar la igualdad, el desarrollo y la paz, prevenir y eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas.

El punto H de la Plataforma de Beijing sobre “Mecanismos institucionales para el adelanto de la Mujer (MAM)” refiere a la situación existente de la siguiente manera: “...los mecanismos nacionales adoptan formas diversas y tienen una eficacia desigual, y en algunos casos se han reducido. Marginados a menudo en las estructuras nacionales de gobierno, estos mecanismos se ven, con frecuencia, perjudicados debido a mandatos poco claros, falta de personal, capacitación, datos adecuados y recursos suficientes y un apoyo insuficiente de los dirigentes políticos nacionales...los limitados recursos disponibles siguen obstaculizando la plena aplicación de sus mandatos”<sup>48</sup>.

En Beijing se entiende que los MAM son los organismos centrales de coordinación de políticas de los gobiernos y que su tarea principal es prestar apoyo en la incorporación de la perspectiva de la igualdad de géneros en todas las esferas de política y en todos los niveles de gobierno. Para ello entienden que es necesario que: a) Se los considere en las instancias más altas de gobierno que sea posible, y que estén bajo la responsabilidad de un ministro

---

<sup>48</sup> Página oficial de ONU Mujeres, en: <http://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2015/01/beijing-declaration>

del gabinete; b) Existan mecanismos o procesos institucionales que agilicen, según proceda, la planificación descentralizada, la aplicación y la vigilancia con miras a lograr la participación de las organizaciones no gubernamentales y organizaciones comunitarias, empezando por las de base; c) Se disponga de suficientes recursos presupuestarios y capacidad profesional; d) Haya oportunidades para ejercer influencia en la formulación de todas las políticas gubernamentales. Advierte sobre la necesidad de contar con compromiso político y mandatos y atribuciones claramente definidos, además de requerirse la disponibilidad de recursos suficientes y la capacidad y competencia para influir en cuestiones de políticas y formular y examinar la legislación serían elementos decisivos.

Es crucial que el MAM pueda realizar análisis de políticas y llevar a cabo funciones de fomento, comunicación, coordinación y vigilancia de la aplicación, proporcionado capacitación en el diseño y el análisis de datos según una perspectiva de género.

Con relación al objetivo estratégico H.2. Integrar perspectivas de género en las legislaciones, políticas, programas y proyectos estatales, Beijing destaca que los gobiernos deben como mínimo facilitar la formulación y aplicación de políticas gubernamentales sobre la igualdad entre mujeres y hombres, elaborar estrategias y metodologías adecuadas, y promover la coordinación y la cooperación dentro del gobierno central a fin de conseguir que una perspectiva de género se incorpore normalmente en todos los procesos de formulación de políticas.

Además, insisten en promover y establecer relaciones de cooperación con las dependencias pertinentes del gobierno, los centros de estudio e investigación sobre la mujer, las instituciones académicas y educacionales, el sector privado, los medios de difusión, las organizaciones no gubernamentales, especialmente las organizaciones de mujeres, y todos los demás agentes de la sociedad civil. También destacan la importancia de actividades centradas en la reforma jurídica y la promoción de una mayor



participación de la mujer como agente activa y beneficiaria en el proceso de desarrollo.

El objetivo estratégico H.3. refiere a la preparación y la difusión de datos e información destinados a la planificación y la evaluación desglosados por sexo y sugiere la publicación periódica de estadísticas sobre género y su divulgación de manera accesible, el uso de las mismas por el sistema oficial de estadísticas y el incentivo para estudios cuantitativos y cualitativos por parte de las organizaciones de investigación, los sindicatos, los empleadores, el sector privado y las organizaciones no gubernamentales, sobre la distribución del poder y la influencia en la sociedad, en que se indique el número de mujeres y de hombres en cargos superiores, tanto en el sector público como en el privado, además de su uso en la formulación de políticas y en la ejecución de programas y proyectos, datos que reflejen mejor las cuestiones de género.

Como vemos Beijing supone un verdadero punto de inflexión en la lucha por la igualdad en el marco internacional. Es destacable la enorme implicación que se reclama desde la Plataforma a los Estados para que la igualdad entre mujeres y hombres sea una realidad. Aparecen con fuerza en la esfera internacional dos conceptos a tener en cuenta, por un lado, el concepto de género y por otro, el de mainstreaming o transversalidad del enfoque de género. Esto implica repensar la vida social, económica, laboral, familiar, la salud y por supuesto el poder y la política, desde la perspectiva de género, analizando y valorando las distintas implicaciones de hombres y mujeres en cualquier faceta del desarrollo humano.

De la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer surge la necesidad de profundizar el desarrollo de los mecanismos de género denominados MAM y advierten que estos se convierten en la expresión de las relaciones políticas, prácticas sociales y visiones del mundo que se legitiman como cosas públicas por medio de procesos precedidos de luchas políticas (Guzmán y Montaña, 2012).

Los “mecanismos para el avance de la mujer” (MAM) son entonces aquellos dispositivos institucionales que se crean en el Estado para el logro de

la igualdad de género. Se encuentran en distintos niveles y estructuras y son responsables de impulsar políticas que avancen en la resolución de las cuestiones derivadas de la desigualdad. Su traducción en términos institucionales se dio originalmente en áreas de los ejecutivos y responden a denominaciones como Consejos de la Mujer, Oficinas de la Mujer, Comisionados, Procuradurías, entre otras. Respecto a su diseño e implementación encontramos diferencias en el diseño institucional, formatos, tipos, logros y avances según los contextos socio histórico y las condiciones institucionales en las que surgen.

Del "Informe regional sobre el examen y la evaluación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing y el documento final del vigesimotercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (2000) en los países de América Latina y el Caribe" surge la importancia de comprender el contexto actual de transformación social a veinte años de la Conferencia De Beijing destacando el proceso que se inicia en la década de 1990.

El informe da cuenta que la democracia no puede ser plena sin el feminismo y esa línea destaca el impacto del movimiento feminista y de mujeres. Respecto a los principales logros en la aplicación de la Plataforma de Acción de Beijing en América Latina y el Caribe, se dividen en logros de autonomía en la toma de decisiones, económicas y física de las mujeres. Desde la perspectiva de los desafíos globales, se puede afirmar que el ritmo de los avances hacia la igualdad de género ha sido más lento que el de las transformaciones ambientales, económicas y sociales ocurridas, que han deteriorado el escenario mundial agregando a los desafíos de Beijing nuevos e importantes retos para construir sociedades más igualitarias y justas.

### **Los movimientos de mujeres y los feminismos**

Respecto al movimiento de mujeres es posible observar diversos debates al interior del feminismo sobre la alternativa de la estrategia estatal para revertir las desigualdades de género y en este sentido se abre un abanico de posturas y posiciones heterogéneas (Gamba, 2015).

Algunas posiciones rechazan la intervención estatal entendiendo que el estado es responsable de la reproducción de las practicas patriarcales que sostienen la desigualdad real. En otro extremo, encontramos posturas que entienden que el Estado debe necesariamente impulsar estas políticas siendo el responsable central y garantía de la igualdad real. Más allá del debate y de las posiciones, estas políticas crean espacios institucionales donde surge la posibilidad de una representación institucional de las mujeres dentro en el Estado.

Esta configuración es deudora del movimiento feminista, pero adquiere una dinámica propia denominada feminismo estatal o institucional (Méndez, 2005) y que da cuenta del impulso dado a la cuestión de la igualdad de género desde las burocracias estatales.

El movimiento feminista de la década del noventa, en el marco de los procesos de transición democrática que se vivió en la mayoría de los países, se enfrentó a nuevos escenarios y atravesó una serie de tensiones y nudos críticos caracterizados por su ambivalencia<sup>49</sup>. En este contexto, uno de los cambios significativos lo constituye el pasar de una actitud antiestatista a una postura crítica pero negociadora con el Estado y los espacios internacionales (Vargas, 1998).

La década de los noventa se presenta entonces como un punto de inflexión (Payo, 2017). En esta década se comenzó a incluir las relaciones entre los sexos y los géneros, como arenas de discusión simbólica y material de las diferencias y las desigualdades, ya no las mujeres con problemáticas de un colectivo independiente sino como cuestión relacional.

Más allá de las múltiples diferencias y matices entre las corrientes internas puede esquematizarse un feminismo más institucionalizado, en donde las mujeres se agrupan dentro de ONGs y en los partidos políticos, y un feminismo más autónomo y radicalizado. El primero es heredero del feminismo

---

<sup>49</sup> Es importante destacar que en general éstos surgieron y se desarrollaron en el marco de la lucha contra gobiernos autoritarios, o en los inicios de procesos democráticos postdictatoriales, con el énfasis y las certezas de los setenta. La incertidumbre posterior repercutió en un movimiento menos movillizado, pero más reflexivo, y a la búsqueda de lógicas dialogantes.

de la igualdad de la década anterior y cree necesario la negociación política. El segundo sostiene las banderas del feminismo radical agiornado y cuestionan severamente la institucionalización del movimiento. Por otro lado, existen también amplios grupos y/o movimientos de feministas denominadas populares, que tienen como prioridad la militancia, recogiendo demandas e intentando nuevos liderazgos (Gamba, 2015).

Para Gamba (2015) entre los principales riesgos por los que atraviesan los feminismos podemos destacar: el desdibujamiento de propuestas colectivas articuladas desde las sociedades civiles y ausencia de canales de diálogo que ubiquen al feminismo como sujeto de interlocución válido; la “cooptación” de técnicas y expertas por parte de los gobiernos y organismos internacionales; fragmentación de miradas, luchas internas y desarticulación de propuestas; posturas demasiado radicalizadas e inviables que se alejan de los movimientos populares.

Respecto a los logros de los movimientos de las mujeres, (Guzmán, 1997) sostiene que “fue haber puesto en el debate y la agenda pública no solo las principales demandas de las mujeres, sino también la necesidad de una institucionalidad estatal responsable de atenderlas”. De este modo, se comenzaron a concretar nuevas institucionalidades como, por ejemplo, Consejos de la Mujer.

Según Zaremborg (2004) estos institutos se conforman como expresión del estado “que surgen en el contexto de movimientos feministas y de mujeres asociados a circunstancias políticas, como la apertura del régimen democrático y procesos de reforma del estado y ajuste económico” y son emergencia de la organización y las reivindicaciones sociales.

El resultado de la confluencia de estos dos elementos es la creación de organismos/mecanismos estatales que apuntan al logro la equidad de género<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> En el año 2003 un informe de Naciones Unidas daba cuenta de la necesidad de evaluar el impacto de los mecanismos de género en la región. En: “Experiencias de fortalecimiento de la institucionalidad de género en los períodos de cambio de gobierno” del Informe de la reunión “Gobernabilidad democrática e igualdad de género en América Latina y el Caribe” proyecto Cepal/daw/naciones unidas, cuenta para el desarrollo. Santiago de Chile 27 y 28 de octubre, 2003.

y para el análisis de la institucionalidad de género hay que observar el desarrollo del marco legal, el diseño institucional, el tipo, la jerarquía, los presupuestos, los recursos, el lugar previsto para la participación de las mujeres y los objetivos con que se crean en la estructura estatal pero también la forma específica en que se combinan los presupuestos normativos con la cultura organizacional y política en cada Estado, nacional o subnacional.

### **El contexto latinoamericano: la aparición del cuarto propio**

En América Latina podemos mencionar que ha habido cambios (Guzmán, 2016) a partir de la existencia de: nuevos marcos de sentido que orientan el diseño de políticas, en las agendas institucionales, en la formulación de programas específicos, en la creación de nuevas instancias, en la promulgación de leyes y normas, en la redistribución de recursos y oportunidades a mujeres y varones en pos del logro de la igualdad de género, sin embargo, estos elementos aparecen de manera distinta en cada uno de los niveles estatales.

En algunas experiencias latinoamericanas como en Bolivia (Montaño, 1998) el mecanismo fue expresión de los procesos de reforma del Estado con capacidad para vincular demandas de las mujeres con la agenda política pero insuficiente para cambiar la vida de las mujeres.

Del proceso en Ecuador se destaca la existencia una brecha entre el discurso y la práctica institucional por la existencia de resistencias y las prácticas discriminatorias, la falta de voluntad política y obstáculos estructurales y dinámicas propias del aparato estatal (Herrera, 2002). Se menciona que en casi todas las experiencias, que las oficinas encargadas de las políticas de género tienen problemas presupuestarios, poca legitimidad al interior del Estado, funciones híbridas y confusas entre el Estado y el movimiento de mujeres.

Tal vez la más diversa es la experiencia de Chile<sup>51</sup> que tiene como referencia central la creación del Servicio Nacional para la Mujer (SERNAM)<sup>52</sup>, organismo creado por la Ley N° 19.023 en 1991 para promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres<sup>53</sup>.

De acuerdo a lo planteado por Zaremborg (2004) los rasgos del estilo de gestión de las funcionarias del SERNAM pueden agruparse en un tipo denominado como "técnico-elitista", asociado a mujeres que participan o participaron en organizaciones no gubernamentales y están relacionadas con la consultoría, las organizaciones internacionales y los ámbitos académicos. Este anclaje según la autora, ha permitido un estilo de gestión que resulta en la posibilidad de instalar en la agenda pública una visión del tema de género concebido como mejora de los derechos ciudadanos para la equidad entre hombres y mujeres, un estilo está centrado en una concepción de la acción política 'desde arriba hacia abajo' con valoración de los componentes técnicos y de las reglas formales de la política social.

En el año 2003<sup>54</sup> un informe de Naciones Unidas sobre los Estados de Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú daba cuenta de la necesidad de evaluar el impacto de los mecanismos de género en la región sobre todo frente a cambios de gobierno, ya que se observaba que las políticas de género están impregnadas de acciones predominantemente asistencialistas, con políticas que no se comunican al mismo nivel con el resto del aparato del Estado, generando acciones aisladas y con instituciones que

---

<sup>51</sup> Zaremborg, Gisela (2004) "Alpargatas y libros: estilos de gestión, género y política social en Argentina y Chile". NU. CEPAL. División de Desarrollo Social. Serie Políticas Sociales. No.90.

<sup>52</sup> Sitio web oficial: <https://portal.sernam.cl/?m=institucion>.

<sup>53</sup> Su creación se debe al cumplimiento de los compromisos internacionales contraídos por Chile al ratificar la Convención de Naciones Unidas sobre Eliminación de Todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y suscribir otros acuerdos que recomiendan a los países que organismos de alto nivel se encarguen de impulsar el progreso de las mujeres. La creación de este mecanismo es resultado de la recuperación de la democracia y de la participación política y social de las mujeres. Esta institución recoge la trayectoria de las chilenas en sus esfuerzos por conquistar el derecho a voto, el acceso a la educación, al trabajo remunerado y a una relación de equidad al interior de la familia y la pareja.

<sup>54</sup> Capítulo: "Experiencias de fortalecimiento de la institucionalidad de género en los períodos de cambio de gobierno" del Informe de la reunión "Gobernabilidad democrática e igualdad de género en América Latina y el Caribe" proyecto cepal/daw/naciones unidas, cuenta para el desarrollo. Santiago de Chile 27 y 28 de octubre, 2003.

no tienen una jerarquía central en la estructura estatal que los permita incidir de manera transversal en las políticas de estado.

Entonces las oficinas de la mujer, como se han denominado más comúnmente estos mecanismos que han sido identificados en Latinoamérica como laboratorios, a veces exitosos, de reformas legales, cabildeo y de presión política, reflejan una multiplicidad de experiencias con diversas funciones: monitoreo de compromisos internacionales, diálogo intersectorial y de trabajo a nivel local.

### **Contexto nacional: el impulso de la democratización**

Los primeros pasos para la institucionalización de género en el Estado se dan en la década del ochenta. El gobierno de Alfonsín (1983-1989) consideró en su programa de gobierno la promulgación de la ley de divorcio, la patria potestad compartida, la ratificación de la CEDAW.

Anzorena (2013) refiere a la gran transformación de la relación que se dio entre mujeres y estado a mediados de los ochenta con el retorno de la democracia, y destaca, siguiendo a Virginia Wolf, que lo que nacía era un “cuarto propio”, refiriéndose a la creación de las denominadas “Áreas Mujer”<sup>55</sup>.

En 1983 se crea el programa de Promoción de la Mujer y Familia y en 1987, en respuesta a las demandas de una organización transversal y multisectorial de mujeres, la Subsecretaría de la Mujer. Este mecanismo institucional se ubicó en el ámbito de la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia del Ministerio de Salud y Acción Social<sup>56</sup>. En 1987 se transformó en Subsecretaría de la Mujer y en 1992 en el actual Consejo Nacional de la Mujer, directamente dependiente de Presidencia de la Nación (Dec. 1426/92 y 718/92).

---

<sup>55</sup> Anzorena, Claudia (2013) “Mujeres en la trama del Estado. Una lectura feminista de las políticas públicas”. Colección Indagaciones. EDIUN. UNCUYO.

<sup>56</sup> QUINTO INFORME DE LA REPUBLICA ARGENTINA (2001) Mecanismo Nacional para la institucionalización del enfoque de Género: Consejo Nacional de la Mujer. En: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe\\_v.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_v.pdf)

En 1993 se crea el Consejo Nacional de la Mujer durante la Presidencia de Carlos Menem (1989-1999) y designa a su cargo a la Licenciada Virginia Franganillo. La gestión del Presidente Carlos Menem (1989-1999) impulsó una reducción del Estado apoyado en un diagnóstico según el cual toda acción del Estado era concebida como un concepto adicional que contribuía a la expansión del déficit fiscal. De este modo, la política de las privatizaciones permitió articular un mensaje que coincidía con las recomendaciones formuladas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional para los países deudores (Arcanio, 2012).

En 1999 pasó al ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros (Dec. 943/99 y 2518/99). Este traspaso del CNM a Jefatura de Gabinete de Ministros tiene un efecto muy importante por el espacio otorgado en la Constitución Nacional de 1994 a la Jefatura de Gabinete de Ministros<sup>57</sup>. En una evaluación económica de la institucionalidad de la organización se consideró que los recursos asignados son insuficientes<sup>58</sup>.

En términos institucionales, el Consejo Nacional de la Mujer fue pensado como el órgano rector de las políticas de género en la Argentina y tiene asignadas competencias fundamentales para la defensa y la promoción de los derechos de las mujeres. Este espacio gubernamental nace como responsable en el país del cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw) y en su origen dependía directamente del Presidente y su titular tenía rango de subsecretaría<sup>59</sup>.

---

<sup>57</sup> La reforma constitucional de 1994 creó la Jefatura de Gabinete de Ministros como órgano coordinador, con las funciones de ejercer la administración general del país y coordinar las acciones con los demás Ministerios (art. 100 C.N). Esto significó que el CNM dependía directamente del organismo coordinador de los actos de gobierno amplía el margen para realizar acciones transversales con las diferentes áreas de gobierno.

<sup>58</sup> El presupuesto acordado para el año 2000 del CNM fue de 1.800.000 pesos y para el año 2001 es de 2.880.060 pesos.

<sup>59</sup> Los sucesivos gobiernos, sin distinción política, fueron debilitando y devaluando su jerarquía institucional, ver en Mariana Carbajal (2008) "Donde está el Consejo Nacional de la Mujer". Nota de opinión publicada el 06/06/2008. Página 12. En: <https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-105523-2008-06-06.html>.



Respecto a las políticas de género en Argentina, Gustá y Caminotti (2010)<sup>60</sup> describen que en 1991, durante la primera presidencia de Carlos S. Menem (Partido Justicialista), fuimos el primer país del mundo en instituir cuotas legales<sup>61</sup>. Sostienen las autoras que, desde la entrada en vigor de esta ley (en 1993 para la elección de diputados y en 2001 para candidaturas al Senado), el acceso de mujeres al Congreso Nacional aumentaría de manera expresiva<sup>62</sup>.

El Consejo Nacional de la Mujer estuvo presidido entre 1992 y 1994 por una dirigente abiertamente feminista que emprendió acciones críticas para garantizar el cumplimiento del cupo femenino (como el asesoramiento a las mujeres candidatas, el monitoreo de las listas partidarias y la presentación de demandas judiciales), evitando el riesgo de "evaporación" de esta medida de acción afirmativa. En verdad, el apoyo a las cuotas fue la temática central del Consejo en sus primeros años, imprimiéndole visibilidad política e institucional. De acuerdo con Virginia Franganillo (quien presidió el Consejo durante ese período) "había una definición de entrada, el tema de la ley de cupo iba a ser uno de los temas de agenda del Consejo".

Para las autoras, además de afirmar la posibilidad real de las mujeres de ejercer cargos electivos, la política de cuotas instrumentada en la Argentina estimuló la aprobación de normas que amplían la autonomía femenina y sus derechos en distintos campos de la vida social.

Con relación a las políticas de equidad de género en la Argentina, las autoras refieren claramente a las dificultades de la institucionalización plena. Describen que la Argentina ha avanzado significativamente en el acceso de

---

<sup>60</sup> Gustá, Ana Laura y Caminotti, Mariana (2010) Políticas públicas de equidad de género: las estrategias fragmentarias de la Argentina y Chile. Revista SAAP vol.4 no.1 Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *versión Online* ISSN 1853-1970. En :[http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1853-19702010000100003](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-19702010000100003).

<sup>61</sup> La Ley 24.012 de Cupo Femenino reformó el Código Electoral Nacional, exigiendo la incorporación de, al menos, un 30 por ciento de mujeres en las listas de candidatos de todos los partidos políticos. Esta ley nacional fue reglamentada mediante dos decretos presidenciales dictados en 1993 y 2000, que precisaron y ampliaron el alcance del cupo mínimo.

<sup>62</sup> Cuando el cupo fue empleado por primera vez en la renovación parcial de la Cámara baja, la participación de diputados se elevó desde un 5 a un 14 por ciento, cifra que se duplicaría en 1998. Diez años más tarde, la proporción de diputadas superaba el 30 por ciento del total de las bancas y ascendía, en 2008, a un 40 por ciento. El crecimiento de la participación de las mujeres fue más pronunciado en el Senado, donde pasó de 6 a 37 por ciento en 2001, para mantenerse en torno de un 40 por ciento desde entonces.

mujeres a cargos electivos, pero no ha implementado una estrategia consistente de transversalización de género en el Estado. A respecto expresan: “desde el retorno de la democracia, las políticas públicas de género han estado signadas por su discontinuidad, insuficiencia de financiamiento y ambigüedad en la definición de la equidad”.

El Consejo Nacional de la Mujer tuvo desde su origen, una historia institucional y política convulsionada (Weathers, 2007), evidenciando un paulatino deterioro en su jerarquía, autonomía y presupuesto<sup>63</sup>. Tras el nombramiento de Ester Schiavone al frente del Consejo, en 1998 se puso en marcha el llamado Plan Federal de la Mujer, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo que buscaba fortalecer las llamadas "áreas mujer" en las provincias y apuntalar las capacidades del Estado para desarrollar políticas transversales de género (Bedford, 2009)<sup>64</sup>.

Son coincidentes los aportes que sostienen que el Consejo Nacional de la Mujer no logró consolidarse como una agencia capaz de transversalizar una perspectiva de género en el Estado. Como fue mencionado, los programas impulsados desde este organismo dependieron del otorgamiento de préstamos internacionales y su agenda ha distado de ser consistente y sostenida en el tiempo. En tal sentido, las autoras resaltan que el Comité CEDAW ha expresado su preocupación por el limitado papel del Consejo, exhortando a que se "fortalezca la capacidad del mecanismo para llevar a cabo con eficacia actividades encaminadas a lograr el adelanto de la mujer y la promoción de la igualdad entre los géneros, y asegurar que las perspectivas de género se incorporen en todas las políticas y programas" (CEDAW, 2004).

---

<sup>63</sup> Caninotti y Gustá (2010) describen que en la década de 1990, el CNM desempeñó un papel crucial en el proceso de reglamentación e instrumentación del cupo femenino. Con todo, hacia 1994 se produjo un fuerte enfrentamiento entre la conducción de este organismo y el Presidente Menem. Durante la reforma constitucional, el Ejecutivo procuró incorporar la garantía del "derecho a la vida desde la concepción" en la Carta Magna, iniciativa que se vio frustrada tras la movilización de una amplia red de organizaciones sociales de mujeres. En este marco, las autoridades del CNM tomaron distancia de la propuesta gubernamental (Petracchi y Pecheny, 2007). En 1995, la Argentina se alineó con la postura del Vaticano en la Conferencia de Beijing, lo cual condujo a la renuncia de su presidenta. A partir de entonces, frente a la polémica despertada por los derechos sexuales y reproductivos, el CNM perdería legitimidad (Lopreite, 2006).

<sup>64</sup> Luego de una interrupción sufrida en 2001, el Plan fue prorrogado en 2005 y terminó de ejecutarse en 2008. Entonces, la idea de transversalización de género estaba tan ausente de la agenda pública que las negociaciones con el Banco y otras áreas del Estado para retomar el Plan fueron complicadas.

Entonces, en la década de 1990, las políticas de acceso de mujeres a cargos electivos y las estrategias de transversalización de género en el Estado cobraron impulso en América Latina. A la luz de estos lineamientos, la Argentina y Chile son casos ejemplares de avance en una dirección y rezago en la otra y como lo evidencian en sus investigaciones, Caminotti y Gustá (2010) aseveran que la Argentina ha sido pionera y exitosa en la instrumentación cuotas por género para candidaturas de elección popular y Chile ha liderado la institucionalización de mecanismos de gestión transversal innovadores en el escenario regional, lo que denominan “estrategias fragmentarias” que limita la posibilidad de revertir las múltiples inequidades entre mujeres y varones en la vida política, socioeconómica y familiar.

La aplicación de las recetas neoliberales a partir de los noventa ha significado un cambio en las relaciones entre el Estado y la sociedad. El movimiento feminista que venía ganando terreno durante las décadas anteriores, ingresa a los noventa con una batería de ganancias en cuanto a sus demandas históricas, en paralelo a su manifestación de fuerza, saliendo a la luz pública y verificándose su incorporación en la agenda gubernamental. Sin embargo, esta “victoria” en el campo de lo institucional- jurídico se presenta como una paradoja ya que se desarrolla en detrimento de su lucha emancipatoria (Guzzetti y Frascini, 2005).

Para estos autores, el aumento de la participación de las mujeres en el ámbito de lo público, ya sea en el ámbito gubernamental (secretarías, parlamentos, organismos internacionales), se produce a expensas de una división al interior del movimiento feminista que altera las relaciones de fuerzas hacia el ambiente exterior<sup>65</sup>. Aseguran que “...la cooptación de muchas de las integrantes del movimiento por parte de estos organismos financistas redundan en un feminismo que se destaca en el aporte teórico y disminuye en el plano de la lucha”.

---

<sup>65</sup> Guzzetti, Lorena y Frascini, Mariano (2005) “Desigualdad social, movimientos sociales, política e instituciones. Ponencia: “El movimiento feminista ante las políticas neoliberales de los noventa”. IV Jornadas de Sociología de la Universidad de La Plata.

Los noventa, con la feminización del trabajo y de la pobreza impacta en el movimiento feminista de manera tal que lo escinde en dos tendencias: se avanza la institucionalización de las reivindicaciones y el movimiento disipa su contenido independiente en pos de dicha inclusión en la escena pública desde lugares privilegiados de poder y queda entrampado en el dilema de no perder su carácter emancipador ni resignar lugares. En palabras, de Susana Gamba: "...la principal tensión reside en cómo mantener la radicalidad del pensamiento y acción al mismo tiempo que se incursiona en espacios públicos y políticos más amplios que permitan negociar y consensuar las propuestas y agendas que la mayoría de las mujeres necesitan" (Gamba, 2005).

En esta década la cartografía de la sociedad argentina presentó una gran concentración de la riqueza y de las oportunidades de vida en los sectores altos; una fractura cada vez más pronunciada en el interior de las clases medias; un notorio empobrecimiento y reducción cuantitativa de las clases trabajadoras; y un superlativo incremento de los excluidos (Svampa, 2000).

El discurso político se articuló en torno a las prescripciones del Consenso de Washington que proponía disciplina fiscal, tasa de cambio competitiva, liberalización del mercado de trabajo, privatizaciones, desregulación de la economía y respeto irrestricto de los derechos de propiedad.

Se consolida una democracia "delegativa" o "de baja intensidad", caracterizada por: una disminución de la participación política -aunque paradójicamente se incremente la cantidad de elecciones-, el planteamiento de demandas desideologizadas tendientes a satisfacer intereses concretos de la gente, el fortalecimiento de algunas instituciones estratégicas y un proceso crecientemente acentuado de exclusión y marginalización social (Arcanio, 2012)<sup>66</sup>.

---

<sup>66</sup> Arcanio, Mariana Zoe (2012). Modelos de mujer en la década del noventa en Argentina. Discursos y marcas sociales de su producción". Centro de Estudios Avanzados / CONICET Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. En: <https://idus.us.es/xmlui/bitstream/handle/11441/33376/Pages%20from%20LIBRO%20ACTAS%20I%20CONGRESO%20COMUNICACI%C3%93N%20Y%20G%C3%89NERO-9.pdf?sequence=1>

Sostiene que incluso los postulados de los diferentes movimientos feministas, centrados en la reivindicación de los derechos femeninos y la necesidad de emancipación de los roles y ataduras de género, son asimilados a los discursos hegemónicos a través de un proceso de descontextualización, recontextualización y despolitización (Arcanio, 2012)<sup>67</sup>.

### **Contexto provincial: el peso de los clivajes regionales**

Sobre la importancia de observar en el nivel subnacional podemos mencionar que la provincia de Río Negro<sup>68</sup> tiene una amplia extensión geográfica y una población mayoritariamente urbana. Desde el retorno de la democracia en 1983 sostuvo el predominio ininterrumpido de la Unión Cívica Radical hasta el año 2011<sup>69</sup>, transformándola en un caso especial en el marco de las investigaciones politológicas e históricas de espacios subnacionales<sup>70</sup>.

Sobre el contexto histórico reciente, Camino Vela (2014) entiende que el estado rionegrino transitó un largo camino desde los ideales socialdemócratas del primer gobernador, Osvaldo Álvarez Guerrero (1983-1987), continuado en parte por el segundo, Horacio Massaccesi (1987-1995), al siguiente ajuste neoliberal tardío llevado a cabo principalmente por Pablo

---

<sup>67</sup>Esta autora estudia los modelos de mujer en los noventa respecto a la autonomía económica; la participación laboral y política; la redistribución y redefinición de las tareas domésticas; los modelos de éxito de hombres y mujeres; la circulación del dinero y las relaciones de poder dentro de la pareja; las redefiniciones de la actividad-pasividad erótica y los regímenes de fidelidad; la ampliación en el acceso a la educación; y, entre otras cosas, la planificación de la maternidad y trastocamiento de las bases tradicionales de la familia y sostiene que las transformaciones son variables y vacilantes y dependen de las diferentes condiciones sociales de los y las mujeres concretas.

<sup>68</sup> Se ubica al norte de la Patagonia Argentina. Según el Censo realizado en el año 2010 tiene 638.645 habitantes, mayoritariamente población urbana. Ocupa una extensión que va desde la cordillera al mar, con importante diversidad y extensión geográfica. Como estado subnacional de Argentina adquiere su estatus provincial en el año 1957.

<sup>69</sup> Los investigadores Aliani, Alonso y Welschinger (2000), dividen las gestiones radicales en tres etapas que coinciden con los tres gobernadores, a saber: entre 1984 y 1987 la etapa de consolidación democrática; entre 1987 y 1995 la etapa del desarrollismo populista; y entre 1995 y 1999 se dio la etapa de gobernabilidad y neo corporativismo fragmentado, crisis fiscal y ruptura del pacto salarial burocrático básico.

<sup>70</sup> Camino Vela, Francisco. (2014). La provincia de Río Negro entre 1983 y 2003: predominio radical bajo diferentes modelos. *Postdata*, 19(2). En: [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1851-96012014000200013&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-96012014000200013&lng=es&tlng=es).

Verani en sus dos periodos de gobierno (1995- 1999-2003), y al pragmatismo del último gobernador radical, Miguel Saiz (2003-2007-2011)<sup>71</sup>.

Sobre la impronta participativa del CPM encontramos que la década del 80 estaba signada por la demanda de mayor eficiencia, consolidación y desarrollo de la democracia, y por una toma de conciencia del rol clave de la administración pública en este proceso (Franco, 2004). Esto traía de la mano del aumento la participación ciudadana y de la reforma del Estado, en plena consonancia con la impronta de regeneración social, cambio cultural, progreso y modernización del discurso alfonsinista<sup>72</sup>. El formato del CPM provincial se alinea en la dirección de incluir la participación de las mujeres en la gestión y en la implementación de las políticas de género.

En resumen, los contextos de surgimiento de las políticas de género de Río Negro incluyen particularidades de un estado subnacional que procesa de manera particular la ola democratizadora con el impulso de instancias de participación dentro de la estructura estatal, y de la ola neoliberal reformista de los noventa con descentralización y medidas de ajuste en el marco de un proceso de modernización del estado.

De manera preliminar podemos advertir o hipotetizar sobre cómo estas características del proceso histórico político signaron las etapas de las políticas de género en la provincia e incidieron en su formato específico y sobre todo en sus resultados.

Respecto a las políticas participativas en la provincia de Río Negro podemos mencionar que la participación ciudadana<sup>73</sup> se ha institucionalizado de diversas formas con distintos niveles de tensión y conflictividad que

---

<sup>71</sup> En el mes de diciembre de 2011 se da el cambio de gobierno. El candidato a gobernador de Río Negro por el Frente para la Victoria (FPV) Carlos Soria, se impuso en forma contundente al radical César Barbeito, según los datos oficiales, y de ese modo puso punto final a 28 años de gobiernos consecutivos de la UCR en la provincia. Luego de la muerte violenta de Carlos Soria, Alberto Weretilneck asume como gobernador el 3 de enero de 2012. La gestión de Weretilneck es validada en las urnas y vuelve a ser elegido gobernador en el año 2015.

<sup>72</sup> Franco, Miguel A. (2004) "El Estado provincial y los procesos de reforma democrática: avances y retrocesos en las últimas dos décadas en Río Negro", en Rafart, Gabriel, Juan Quintar y Francisco Camino Vela (comps.) 20 años de democracia en Río Negro y Neuquén, Neuquén, Educo.

<sup>73</sup> Sobre estos esfuerzos mucho se ha escrito en la Argentina en los últimos años (Rofman 2007), (Cunnill Grau 2007), (García Delgado 1997), (Scaglia y Woods 1996-1997), (Pulido 2001), entre otros.

caracterizan a la relación entre política y administración<sup>74</sup>, entre Estado, la sociedad y los ciudadanos, y entre administradores y administrados.

Las reformas del Estado llevada a cabo en Río Negro desde el retorno de la democracia, apuntaron al logro de una nueva distribución del poder social. Para una mayor participación de los ciudadanos en los procesos decisorios y de gestión, se institucionalizaron nuevos espacios de toma de decisiones a través de la creación de los Consejos en diferentes ámbitos como Educación, Salud, Seguridad, de la Mujer, de las Personas con Discapacidad, de Niños, Niñas y Adolescentes, entre otros. En términos generales, estos consejos se replicaban a nivel local municipal y provincial, en línea también con los procesos de descentralización administrativa.

Sin embargo en los procesos de implementación de las reformas, el éxito<sup>75</sup> distó bastante de los objetivos perseguidos. Según Torres (2005), en un estudio realizado sobre los Consejos de Salud, la falta de éxito de los mismos obedece a que se desmereció la capacidad de la burocracia para cooptar estos nuevos espacios de gestión participativa que se han institucionalizado. Lo que demuestra que la burocracia no es solamente una forma organización, sino que es también, una forma de dominación (Weber) que tiene objetivos propios (Oszlak) y consecuentemente no se puede dar por hecho su desplazamiento ni mucho menos su desaparición (Torres, 2005)<sup>76</sup>.

El mecanismo utilizado para la democratización, descentralización y las reformas del estado fue la incorporación de los ciudadanos y de las organizaciones de la sociedad civil en la co-gestión de los asuntos públicos, para el que se utilizó la figura organizativa de los Consejos, pero además, se incrementó el control social, utilizándose las figuras como la revocatoria de mandato, las audiencias públicas, el plebiscito, etc. es decir instituciones de

---

<sup>74</sup> Gabriela m. Rosemberg y Bibiana s. Mischia (2012) ¿Paralelos o convergentes? Los consejos locales de participación ciudadana como instrumento de gestión de la diversidad e inclusión en el empleo público en la ciudad de san carlos de Bariloche. XXV Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública "Una Administración Pública Diversa e Inclusiva" Caracas, 2012.

<sup>75</sup>

<sup>76</sup> Torres, Anselmo (2005) La cooptación burocrática de los procesos participativos. Ponencia presentada en el 3° Congreso Argentino en Administración Pública: Sociedad, Gobierno y Administración "Repensando las relaciones entre Estado, Democracia y Desarrollo", San Miguel de Tucumán.

democracia semi – directas que en muchos casos, en esta provincia, tienen rango constitucional.

Con la institucionalización de los Consejos como instancia de participación ciudadana se buscaba una redistribución del poder social en lo referente a la producción y prestación de los servicios estatales. La hipótesis de Torres (2005) es que la institucionalización de los procesos participativos en la gestión pública no logra democratizar la gestión pública y consecuentemente no se logra una mayor accountability horizontal, es decir, una distribución diferente del poder social y el autor sostiene que la falta de éxito de estas reformas obedece a que se desmereció la capacidad de la burocracia para cooptar estos nuevos espacios de gestión participativa.

En su estudio el autor destaca la experiencia del Consejo de Salud, sin embargo, las mismas pueden resultar interesantes para ser contrastadas con la experiencia del Consejo Provincial de la Mujer, objeto de este estudio.

Se destaca entonces, que el proceso de implementación de los mecanismos de participación ciudadana en Río Negro: restó importancia de las reglas de juego informales y la cultura política, permitió a la burocracia desplegar su poder (disposición de información, experiencia en la gestión, etc.) para cooptar estos nuevos espacios abiertos a la participación de los ciudadanos, obstaculizó objetivo de democratización y redistribución del poder social en manos de miembros de la sociedad civil.

Además, dio cuenta de una concepción de las políticas públicas que sobrestima el momento del diseño y la planificación de las políticas y subestimando la implementación y la gestión de las mismas: esta manera de entender la gestión pública lleva al fracaso de las reformas por mayor transparencia y el fortalecimiento de la responsabilización del Estado y demostró que la burocracia cooptó las formas participativas (Torres, 2005).

Esto indicaría entonces que la burocracia no es solamente una forma organización, sino también es una forma de dominación que tiene objetivos



propios (Oszlak, 1984)<sup>77</sup>, y así lo expresa: "...los burócratas como así también los diferentes actores sociales que expresan su dominación de la sociedad a través de la burocracia no están dispuestos a perder fácilmente el control de las formas de gestión estatal, democratizando la gestión de lo público" (Torres, 2005).

El estudio de Alvarez, Franco (2007)<sup>78</sup> sostiene que en la gran mayoría de los países de América Latina se constata, desde la década del ochenta, un creciente desarrollo de la participación ciudadana en políticas públicas y particularmente en Argentina, a partir de las Reformas del Estado que se inician a fines de los '70 y se profundizan en los '90, el Estado nacional comienza a transferir buena parte de los servicios públicos y competencias a los gobiernos provinciales y éstos a su vez a sus municipios en un marco de descentralización y mayor participación ciudadana como uno de los factores de la consolidación del sistema democrático.

Según los autores, la provincia de Río Negro fue protagonista de las tendencias registradas en la región, lo cual implicó un proceso de descentralización y apertura a la participación ciudadana en políticas públicas. Los diseños institucionales de estos niveles de gobierno fueron afectados por novedosos modelos que intentaron procesar los desafíos para la toma de decisiones colectivas.

En su trabajo dan cuenta de las características que poseen y las modalidades que asumen los diseños institucionales para la participación ciudadana en Río Negro sostiene que los Consejos son considerados como "mecanismos colectivos de base sectorial" y generalmente intervienen en la realización de diagnósticos, la constitución de la agenda pública y/o en la formulación de las políticas públicas, relacionados con alguna actividad

---

<sup>77</sup> Oszlak sostiene que la burocracia cumple tres roles: un rol *mediador* cuando esta al servicio de la clase dominante, un rol *infraestructural* cuando esta al servicio del interés general y un rol *sectorial* cuando despliega acciones para lograr sus propios beneficios. Oscar Oszlak (1984) "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal". En Oscar Oszlak (1984) Teoría de la burocracia estatal. Ed. Paidós Bs. As.

<sup>78</sup> Alvarez, Mabel y Franco, Miguel (2007) Diseños institucionales de participación ciudadana en la gestión pública. Un abordaje normativo en la provincia de Río Negro y sus municipios. Ponencia presentada en el Cuarto Congreso Argentino de Administración Pública Sociedad, Gobierno y Administración "Construyendo el Estado Nación para el crecimiento y la equidad". Bs As.

productiva (de Desarrollo Económico, Turismo, Cunicultura, Lúpulo, Cooperativo, Mutual, de Radiodifusión, de Mecenazgo, etc.) y también los relacionados con la defensa y promoción de derechos (de las Personas con Discapacidad, de la Juventud, de la Mujer, de Becas, de Deportes y Recreación, Indígena, entre otros.).

Respecto a la forma de constitución, la mayoría incluye a representantes de los organismos públicos relacionados con la temática (con preponderancia del Poder Ejecutivo, y sólo algunos del Poder Legislativo), de la actividad organizada, productores, de los municipios involucrados, trabajadores del sector y organizaciones de la sociedad civil. Su accionar se concentra en la incidencia a través de asesorar y proponer políticas para el sector, propiciar la participación activa de los sectores involucrados en la elaboración, coordinación y ejecución de programas y acciones en la materia, asesorar y asistir técnicamente a organismos públicos y privados, y el seguimiento de la aplicación de alguna ley específica sobre la temática y/o el sector productivo.

Los mecanismos de participación de base colectiva y ámbito de actuación territorial incluyen organizaciones como los Consejos Zonales de Salud Pública y los Consejos Locales de Seguridad Ciudadana. Las funciones y la conformación de los mismos no difieren sustancialmente con respecto a los consejos sectoriales, sino por su anclaje en un territorio provincial determinado, que le hace las veces de límite a su campo de actuación<sup>79</sup>.

Las políticas de género en la provincia de Río Negro observamos, que, así como la mayoría de las provincias patagónicas, incorpora tempranamente la normativa de género de acuerdo a los lineamientos internacionales. Como ejemplo de ello, en la década del noventa podemos mencionar: el establecimiento de la ley de para la participación femenina en las listas partidarias (1993), la creación de programa de abordaje de las situaciones de

---

<sup>79</sup> Una mayor diversidad de diseños institucionales de base colectiva se presenta como propicios para intervenir en la fase de gestión e implementación de las políticas públicas. Así encontramos al Consejo Provincial de Educación y al Consejo Provincial de Salud Pública agrupados por su carácter sectorial o temático específico, como los cuerpos colegiados con representación de todos los actores involucrados encargados de garantizar estos dos derechos consagrados en la Constitución Provincial a través de planificar, programar, fiscalizar, coordinar y evaluar acciones (Alvarez, Franco, 2007).

violencia (1996), el reconocimiento del derecho a la orientación sexual (1996), la creación del programa de salud reproductiva y sexualidad humana (1996), la creación del Consejo Provincial de la Mujer (1997) y el reconocimiento del derecho a un parto humanizado (1999)<sup>80</sup>.

**Cuadro 1 - Mecanismos para el avance de la Mujer (MAM) en Río Negro en la década del noventa.**

Año	Mecanismo Para El Avance De La Mujer	Organismo	Tipo De Mam	Poder De Origen	Poder De Aplicación	Organismo
1986	Subsecretaría De La Mujer, El Menor Y La Familia	Subsecretaría De Estado De Acción Social	Oficina	EJECUTIVO	EJECUTIVO	ACCION SOCIAL
1988	Día De La Trabajadora Domestica	Reconocimiento	Ley	LEGISLATIVO		TRABAJO
1991	Adherir A La CEDAW	Estado Provincial	Ley	LEGISLATIVO		Todos Los Poderes Del Estado

<sup>80</sup> En la década siguiente se avanza en la creación del registro de deudores alimentarios (2000), la creación de la Comisión de Género de la Legislatura (2000), la creación del Área Mujer de la Defensoría del Pueblo (2002), derecho a la educación para madres y padres transitando escolaridad (2002) y la convivencia homosexual reconociendo la unión civil (2003). Después del 2010, algunas iniciativas que podemos mencionar son: la creación de la Oficina de la Mujer en el Poder Judicial (2010), Observatorio de la Violencia de Género (2010), Plan Interinstitucional para la Equidad de Género (2012), Comisaría de la Mujer y la Familia (2013), la Licencia por Maternidad (180 días) y Paternidad (30 días) y Licencia por Violencia de Género (2016), la adhesión al Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las mujeres (2017-2019), la creación de la Comisión Tripartita para la Igualdad de Oportunidades-Género (CTIO-G) de Río Negro (2017) y el Programa de Asistencia a Violencia de Género en Consultorios del IPROSS (2017).

<b>1993</b>	Establece Un Mínimo Del 33 Por Ciento De Participación Femenina En Las Listas Partidarias (Ley 2431)	Partidos Políticos/Ministerio De Gobierno	Ley	LEGISLATIVO	JUSTICIA ELECTORAL	
<b>1993</b>	Centro De Informes De Programas Y Proyectos Relativos A La Mujer	Subsecretaría De Estado De Acción Social	Programa	EJECUTIVO	EJECUTIVO	ACCION SOCIAL
<b>1996</b>	Subdirección De Promoción De La Mujer	Subsecretaría De Estado De Acción Social	Oficina	EJECUTIVO	EJECUTIVO	ACCION SOCIAL
<b>1996</b>	Programa De Abordaje De Las Situaciones De Violencia	Salud Pública	Programa	Legislativo	Ejecutivo	ACCION SOCIAL-SALUD
<b>1996</b>	Derecho A La Orientación Sexual	General	Ley	LEGISLATIVO		
<b>1996</b>	Programa De Salud Reproductiva Y Sexualidad Humana	Salud Pública Y Educación	Programa	LEGISLATIVO	EJECUTIVO	SALUD
<b>1997</b>	Consejo Provincial De La Mujer	Desarrollo Social	Oficina		EJECUTIVO	ACCION SOCIAL
<b>1998</b>	Protección De La Mujer Embarazada	Salud Pública	Programa		EJECUTIVO	SALUD
<b>1998</b>	Casa Refugio	CPM	Programa		EJECUTIVO	ACCION SOCIAL-CONSEJO PROV DE LA MUJER

<b>1999</b>	Reconocimiento Del Derecho A Un Parto Humanizado	Salud Pública	Ley	EJECUTIV O	SALUD
-------------	--	------------------	-----	---------------	-------

El principal Mecanismo para el Avance de la Mujer (MAM) en Río Negro es el Consejo Provincial de la Mujer, cuya creación, además se enmarca en una serie de organismos provinciales con el formato de Consejos, que prevén la participación ciudadana en las políticas sectoriales<sup>81</sup>.

Un contexto es un conjunto de circunstancias que rodean una situación y cuya información sirve para comprender las mismas de manera más adecuada y un escenario es un campo delimitado en el que se desarrolla la situación. El contexto rodea, limita, condiciona al escenario.

El contexto internacional, latinoamericano y nacional de políticas públicas de género influye, condiciona y empuja la aparición de un escenario favorable a la cuestión de género en las estructuras estatales de Río Negro. Las características de ese escenario, actores, actrices y guiones en juego, serán descritos en el próximo apartado y forman el núcleo singular de esta tesis.

---

<sup>81</sup> En la década del 90, el Estado nacional comienza a transferir servicios públicos y competencias a los gobiernos provinciales y municipales. Para Franco (2009) ésta la descentralización permitiría aumentar la participación ciudadana y aportar a la consolidación del sistema democrático mediante diseños institucionales novedosos para la toma de decisiones colectivas como consejos sectoriales y territoriales lo que además permitiría potenciar capacidades decisionales y de gestión en ámbitos regionales y locales.

## **CAPITULO III**

### **LAS POLITICAS DE GENERO EN RIO NEGRO**

*“Gracias a los esfuerzos de esas  
oscuras mujeres en el pasado,  
de las que desearía que supiéramos más...  
estos males están en vías de superarse”.*

**Virginia Wolf, 1928.**

#### Introducción

El análisis de los mecanismos normativos, burocráticos e institucionales y de las redes, reglas y recursos implicados en la incorporación de la perspectiva de género en el Estado provincial rionegrino requiere el reconocimiento de la importancia que tuvo en la provincia la producción legislativa. El trabajo del poder legislativo, en esta década y en esta temática, resultó ser una caja de resonancia y un motor de las políticas de género, dando cuenta de un progresismo político, además de una gran capacidad de generar consensos y acuerdos.

El hecho de pensar las políticas públicas como hechura en términos supone superar el enfoque clásico y lineal sobre las etapas y los ciclos y entender que son una construcción entre estructura y agente, que refiere a determinadas reglas de juego, redes y recursos.

Para ello, el institucionalismo proporciona algunas pautas sobre cómo proceder a la observación de las políticas, abordando ese espacio en el medio, esa trama, que se teje con condicionamientos externos y con características de los sujetos y de las estructuras, y donde circulan diferentes, diversos y hasta opuestos sentidos.

El Estado podría observarse, en términos de Michel Mann (1984) cómo la arena donde esos sentidos y recursos, se disputan. La centralidad estatal, para cualquier causa, grupo de interés o movimiento, es estratégica, tanto por su capacidad de orientar los sentidos de las políticas, cómo para producirlos.

Zaremborg y Sibiñas (2010)<sup>82</sup> refieren a la importancia de relevar la presencia de redes de actores, reglas de juego y recursos para impulsar la perspectiva de género en las políticas públicas. La dimensión de redes refiere a actores claves para el avance de la política de género, las reglas son sanciones e incentivos y especialmente de las reglas de operación de programas y los recursos refieren a presupuestos y desde la cultura organizacional, la existencia (o no) de capacidades organizacionales y “mapas mentales cognitivos” a favor de la equidad de género. El entrecruzamiento de estas dimensiones teóricas puede dar las siguientes posibilidades de combinaciones tipológicas:

1) unidades especializadas con recursos y/o reglas pero sin redes que puedan impulsar una real incorporación del enfoque de género en las políticas, hacia adentro y hacia afuera.

2) unidades en las que se ha podido impulsar el enfoque de género hacia dentro en ciertos períodos debido a la construcción de reglas (baja institucionalización) con presencia o ausencia de recursos.

3) Unidades con presencia de reglas, redes y recursos pero falta de cultura organizacional proclive al género (Zaremborg, Sibiñas, 2010)<sup>83</sup>.

En la situación observada, esto es, en el surgimiento de las políticas estatales de género en Río Negro, se comienza a visualizar la necesidad de modificar las históricas desigualdades de género, se legisla en esa dirección, se diseñan políticas, se asignan recursos. Sin embargo, estructura y agente se encuentran en un espacio intermedio, a través de redes de acción que configuran una particular manera de tejer las políticas.

En esta instancia fundacional, y como resultado del análisis de satos que surgen de la revisión de informes institucionales, normativa provincial,

---

<sup>82</sup> Subiñas, Marte y Zaremborg, Gisela (2010) Redes, reglas y recursos: incorporación de la perspectiva de género en la política pública mexicana. Ponencia presentada al II Congreso Latinoamericano y Caribeño en Ciencias Sociales de la FLACSO, México DF, 26, 27 y 28 de mayo. En: file:///C:/Users/Usuario/Downloads/PonenciaCongresoFLACSO2010.GiselaZaremborgMartaSubias%20(1).pdf

<sup>83</sup> Subiñas, Marte y Zaremborg, Gisela (2010) Redes, reglas y recursos: incorporación de la perspectiva de género en la política pública mexicana. Ponencia presentada al II Congreso Latinoamericano y Caribeño en Ciencias Sociales de la FLACSO, México DF, 26, 27 y 28 de mayo. En: file:///C:/Users/Usuario/Downloads/PonenciaCongresoFLACSO2010.GiselaZaremborgMartaSubias%20(1).pdf

publicaciones periodísticas y de las entrevistas en profundidad realizada a referentes del estado provincial como agentes estatales y funcionarias, referentes de la sociedad civil y periodistas vinculados directa o indirectamente con la producción legislativa, el diseño de las políticas públicas y su implementación<sup>84</sup>, podemos encontrar las siguientes características: presencia de redes de actores frágiles, principalmente estratégicas conformadas por mujeres políticas de los dos partidos políticos mayoritarios en términos electorales y de los que dependía la gobernabilidad que se alían estratégicamente para impulsar iniciativas de género aprovechando el contexto internacional y nacional favorable.

- presencia de reglas de juego contrapuestas, con impulsos innovadores en burocracias tradicionales, lo que genera tensiones en la implementación plena de los sentidos y un alto nivel de contraste entre el discurso y las acciones.
- Pocos recursos y fragmentados, provenientes de diversas fuentes y si control directo de la unidad especializada.

Esto es observable en la proliferación de normativa de avanzada, la creación de programas en varias estructuras organizacionales por iniciativa legislativa sin la coordinación centralizada y especializada, la yuxtaposición de acciones, la falta de recursos específicos para sostener las iniciativas.

Se describen a continuación los principales mecanismos de esa trama, (legislativos, burocráticos e institucionales) creados en la provincia para impulsar el enfoque de género en la década del noventa, lo que podríamos denominar como etapa fundacional de la institucionalidad de género en la provincia incorporando en cada instancia el cruce de datos con las material bibliográfico, informes institucionales y entrevistas.

---

<sup>84</sup> Detalle de los relevamientos en los Anexos.



## **La normativa provincial y la hechura de las políticas**

La normativa orientada a las mujeres en Río Negro ha sido extendidamente reconocida como de avanzada y progresista por su receptividad de paradigmas democráticos y enfoques de derechos luego de la vuelta de la democracia al país.

En su producción, por sus objetivos y fundamentaciones pueden observarse enfoques “Mujeres en el Desarrollo” (MED) y “Género en el Desarrollo” (GED), y distintas perspectivas según la orientación y el contenido de la política (de, desde, hacia y para las mujeres, familiarista, con enfoque de derechos, asistencialistas, de género, entre otras).

La provincia de Río Negro incorpora tempranamente la normativa de género de acuerdo a los lineamientos internacionales. En la década del noventa se impulsó:

- el establecimiento de la proporcionalidad de género que preveía un treinta y tres por ciento de participación femenina en las listas partidarias (1993)
- la creación de un centro de informes de programas y proyectos que contemplan aspectos relativos a la mujer (1993)
- la creación de programa de abordaje de las situaciones de violencia (1996)
- el reconocimiento del derecho la orientación sexual (1996)
- la creación del programa de salud reproductiva y sexualidad humana (1996)
- la creación del Consejo Provincial de la Mujer (1997)

- el reconocimiento del derecho a un parto humanizado (1999)<sup>85</sup>

Para abordar estas producciones legislativas resulta importante traer los aportes de Nancy Fraser (2000) en el contexto filosófico-político contemporáneo en los que debate sobre el feminismo, las luchas sociales y la reflexión normativa de la justicia intentando dar cuenta de la importancia de las políticas de reconocimiento (identitarias), de redistribución (económicas) y de representación (políticas). En sus más recientes escritos puede leerse el movimiento hacia otorgar una primacía a la política en la relación con las exigencias económicas propias de la justicia distributiva, las exigencias identitarias propias del multiculturalismo y las exigencias de reconocimiento que bien podría vincularse con el ideal de auto-realización. La paridad participativa se convierte para la autora, en la mejor forma que se pueden canalizar de manera justa la pluralidad de reclamos sociales.

**Cuadro 2 - Análisis de la producción normativa de género en Río Negro en la década del noventa de acuerdo a las categorías de Nancy Fraser (2000)**

Producción Parlamentaria (R.N.) En La Decada Del Noventa	Nancy Fraser (2000)
La adhesión provincial a la CEDAW	Políticas De Reconocimiento, Representacion Y Redistribucion
El establecimiento de la proporcionalidad de género que preveía un treinta y tres por ciento de participación femenina en las listas partidarias (1993),	Políticas De Representacion

<sup>85</sup> En la década siguiente se avanza en la creación del registro de deudores alimentarios (2000), la creación de la Comisión de Género de la Legislatura (2000), la creación del Area Mujer de la Defensoría del Pueblo (2002), derecho a la educación para madres y padres transitando escolaridad (2002) y la convivencia homosexual reconociendo la unión civil (2003). Después del 2010, algunas iniciativas que podemos mencionar son: la creación de la Oficina de la Mujer en el Poder Judicial (2010), Observatorio de la Violencia de Género (2010), Plan Interinstitucional para la Equidad de Género (2012), Comisaría de la Mujer y la Familia (2013), la Licencia por Maternidad (180 días) y Paternidad (30 días) y Licencia por Violencia de Género (2016), la adhesión al Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las mujeres (2017-2019), la creación de la Comisión Tripartita para la Igualdad de Oportunidades-Género (CTIO-G) de Río Negro (2017) y el Programa de Asistencia a Violencia de Género en Consultorios del IPROSS (2017).

La Creación De Un Centro De Informes De Programas Y Proyectos Que Contemplan Aspectos Relativos A La Mujer (1993)	Políticas De Reconocimiento
La Creación De Programa De Abordaje De Las Situaciones De Violencia (1996)	Políticas De Reconocimiento
El Reconocimiento Del Derecho La Orientación Sexual (1996)	Políticas De Reconocimiento
La Creación Del Programa De Salud Reproductiva Y Sexualidad Humana (1996)	Políticas De Reconocimiento
La Creación Del Consejo Provincial De La Mujer (1997)	Políticas De Reconocimiento, Representación Y Redistribucion

### **Sobre la adhesión provincial a los lineamientos de la CEDAW**

La provincia de Río Negro, en materia de género, inaugura la década del noventa adhiriendo a la Convención para la Eliminación de toda Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés). La Ley D N° 2459 se suma a la iniciativa nacional plasmada en la Ley Nacional 23179<sup>86</sup>.

Los autores fueron la legisladora Nidia Lelia<sup>87</sup> Povedano (y otros) quien en la actualidad asegura que “la igualdad de género no es una cuestión de la mujer, es una cuestión de derechos humanos y es de todos, no es sólo de nuestro género”<sup>88</sup>.

Esta ley inaugura una década en la sentarán las bases de la institucionalidad de género en Río Negro y de alguna manera, por omisión más

<sup>86</sup> Sancionada el 19/12/1991. Promulgada el 26/12/1991 por Decreto N° 145/1991. Publicado en el Boletín Oficial del 30/12/1991. Pag.: 1. Entrada en vigencia el 07/01/1992.

<sup>87</sup> Legisladora del periodo 1991-1995. Periodista. Hoy Presidenta del directorio de Diario Río Negro.

<sup>88</sup> Diario Los Andes. Jueves, 27 de septiembre de 2018. “Cuatro voces sobre el rol femenino en los medios”. <https://losandes.com.ar/article/view?slug=cuatro-vozes-sobre-el-rol-femenino-en-los-medios>.

que por afirmación, esta vara alta pone en evidencia la distancia entre la normativa y la realidad, cuestión que deberían zanjar las políticas.

Cedaw

### **Sobre el establecimiento de la ley de proporcionalidad de género (1993).**

Esta iniciativa se alinea con el impulso que se da en Nación a la denominada primera ley de cupos que abre la discusión sobre la cuestión de la representación de género en los cargos legislativos, Ley N ° 24012.

En Río Negro la ley N° 2642 del año 1993 establecía que “las listas de candidatos a cargos de representación legislativa, integrantes de concejos deliberantes y comunales, debían constituirse de modo tal que ninguno de los dos sexos supere el sesenta y seis por ciento de los cargos en disputa. Aun cuando se observa sexismo y binarismo, fue un hito para la época y permitió el ingreso a los cargos legislativos de muchas mujeres que modificaron la composición históricamente mayoritaria de varones en los órganos legislativos.

El debate legislativo se inicia con la presentación de varios proyectos que logran unificarse en el Proyecto de Ley N° 228/1992 adhiriendo a lo normado por la Ley Nacional N° 24012 que modifica el Código Nacional Electoral y la Ley Provincial N°2431 . Con apoyo de diversas instituciones y organizaciones como la Legislatura de Santa Fe, Foro de Mujeres Políticas de Viedma, el Consejo Deliberante de Viedma, la Fundación Nuestro Ambiente, Trabajadores gastronómicos de Bariloche y el Partido Justicialista se aprueba en general el 14/04/1993. Del debate legislativo son especialmente ricas las argumentaciones a favor de la ley, en las que observa una necesidad de historizar la lucha de las mujeres por los derechos y defender a la ley de los detractores, los que, aún sin manifestarse públicamente al respecto, mantenían posiciones dubitativas frente al planteo.

Tal como lo expresa Caminoti la institución de cuotas despertó numerosos debates alentados por diferentes posiciones normativas. Según la autora podemos encontrar las siguientes posiciones:

1) Detractores igualitaristas: las leyes de cuotas resultan violatorias del principio liberal de igualdad ante la ley, otorgan a las mujeres una ventaja injusta, discriminan contra los varones y sacrifican la calidad para privilegiar la identidad de los representantes.

2) Detractores partidarios: quienes consideran que las cuotas legales lesionan la autonomía partidaria, en la medida en que implican una inconveniente injerencia estatal en sus procedimientos internos de nominación de candidatos.

3) Partidarios de la discriminación positiva: suelen destacar que las mujeres constituyen más de la mitad de la población mundial y que su dificultad para ejercer cargos políticos responde a prácticas discriminatorias (no necesariamente explícitas) que tornarían necesarias las políticas afirmativas.

4) Partidarios consecuencialistas: centrados en los efectos cualitativos de las cuotas, se reconoce que si bien éstas sólo persiguen el propósito expreso de reducir las brechas numéricas que exhiben los órganos legislativos en términos de su composición por sexo, la inclusión de mujeres tendría el potencial de transformar los resultados políticos, a partir del planteo de cuestiones culturalmente asociadas al género femenino (como, por ejemplo, la de los derechos reproductivos).

5) Partidarios igualitaristas: esperan que el mayor balance numérico entre mujeres y varones estimule relaciones más igualitarias en el seno de organizaciones específicas.

La legisladora justicialista Juana Soulé es la que inicia el debate en nombre del bloque justicialista y expresa que "...resulta inconcebible que esta deuda social y política no se haya saldado aún". La ubica como más que una deuda entre géneros, es una deuda con la especie humana y destaca en su argumentación "...tanta letra muerta de leyes, resoluciones y declaraciones

internacionales y nacionales que abundan en reconocimientos de legítimos reclamos, fijan normas y protegen derechos y que, en lo efectivo, la dinámica del poder de las jerarquías políticas y de las decisiones cotidianas, neutralizan, anular o archivan, aletargando la toma de conciencia y el desarrollo social”.

La legisladora reconoce en su discurso que las desigualdades de género son un producto de la cultura y como tal es histórico y social y “...es el lógico resultado de un sistema de organización de la sociedad que jerarquiza fuertes y débiles, ricos y pobres, y por siglos ha producido una selección en la que dispuso que castas de hombres definan prioridades, diseñen acuerdos y tratados, programen guerras, decidan presupuestos, formulen reglamentaciones y leyes, decidan su cumplimiento o no, organicen gobiernos, formulen políticas, controlen el poder, mientras las mujeres trabajan oculta y silenciosamente por la reproducción de la especie, por la vida, el amor, en una estrecha relación con la naturaleza, con las crías, con las plantas, creando alimentos, garantizando el abrigo y dando todo de sí a través de las generaciones”.

La posición de la legisladora podría encuadrarse en la posición consecuencialista, toda vez que reconoce que legalizar la participación política a través de un cupo mínimo en listas de candidatos no resuelve la postergación pública y privada de las mujeres, pero es un paso para transformar la realidad. Destaca que la Ley N° 24.012 y su decreto reglamentario reivindica esa larga lucha a través de las diputadas Malharro de Torres, Gómez Miranda y otras que

Refiere además que, en Río Negro fueron las legisladoras Piccinini, Povedano, Costa y Gastiazoro, quienes impulsaron la sanción de una ley en este sentido en el anterior período legislativo y el proyecto no contó con la voluntad colectiva positiva de los legisladores rionegrinos. El avance logrado a nivel nacional, en el debate políticos del parlamento y la iniciativa del presidente Menem ha promovido que en las provincias se adhiera a tal régimen modificando la legislación electoral provincial y las cartas orgánicas de los partidos políticos. Explica que el legislador Digno Diez fue quien primero

presentó un proyecto para modificar la ley electoral provincial en este período legislativo y a su iniciativa se agregó el proyecto de las mujeres legisladoras y la propuesta del foro de mujeres políticas.

El resto de las legisladoras que tomaron la palabra, tanto referentes del justicialismo como del radicalismo que era el partido de gobierno en la provincia, fueron coincidentes en el apoyo a la ley.

Para entender esto podemos recurrir nuevamente a los estudios de Caminotti (2007) en que encuentra que tanto a nivel nacional como en muchas provincias las activistas del PJ y la UCR habrían apelado a prácticas de persuasión que posicionaban al otro partido como apoyo a la iniciativa, de manera tal que los dos mayores partidos nacionales habrían convenido apuntalar la iniciativa para evitar posicionarse como menos progresista que el otro: "...esta dinámica de competencia entre partidos en aras de no aparecer públicamente como contrarios a la promoción de los derechos de mujeres habría estimulado la difusión de cuotas voluntarias entre fuerzas políticas en países de Europa y, en el caso de las cuotas legales, la emulación y competencia entre naciones" (Caminotti,2007).

La exposición de la legisladora justicialista Angela Penroz comienza dando cuenta del trabajo que se hizo adentro del partido justicialista, con el partido radical y con la opinión pública para lograr los apoyos necesarios para aprobar el proyecto. Advierte los límites de las leyes en acabar por sí mismas con la discriminación hacia la mujer, pero considera que será un importante instrumento para asegurar la plena participación de la mujer en igualdad de condiciones con el hombre como requisito imprescindible para el desarrollo integral del país. El enfoque desde el que elabora su alocución parece ubicarse en la perspectiva igualitarista, sosteniendo que la ley de cupos es necesaria pero no es una solución definitiva y evoca la necesidad de una forma femenina de hacer política, en los términos en los que lo planteaba Eva Perón.

El análisis de la entonces asesora letrada del Ministerio de Gobierno, Adriana Abrameto , con respecto a la primera ley de cupo, denominada proporcionalidad de género refleja un escenario favorable en lo público, pero

también resistencias muy fuertes de la clase política masculina. Opina que "...estuvieron todos de acuerdo porque más allá del cupo o de la paridad, ellos siguen diciendo quienes son las mujeres que van en las listas sean partidarias o sean para cargos electivos, sin permiso de los varones no se podía. Las militantes de los dos partidos sabían esto. Los legisladores varones aceptaron esto públicamente pero internamente estaban convencidos que las mujeres tenían que dedicarse a la familia".

Las críticas fueron muchas, entre ellas podemos referirnos especialmente a la forma de reclutamiento de ese treinta y tres por ciento de mujeres que debían ingresar mediante este mecanismo. Entre las relaciones de parentesco que predominaban en las elecciones que hacían los varones de las candidatas, comienza a colarse la cuestión de la representatividad, del liderazgo, de las voces diversas y un cuestionamiento a las formas en las que los partidos tradicionales seleccionan a sus candidatos. Muchas de las mujeres no tuvieron roles predominantes o relevantes para lo público. Pero definitivamente permitió que muchas otras llegaran e impusieran una impronta de género en la agenda legislativa.

Como sostienen Caminotti y Gustá (2010) las denominadas leyes de cupos también generaron cuestionamientos al interior de los partidos políticos: las dirigencias partidarias de distintas provincias procuraron flexibilizar los criterios de cálculo en aras de preservar las posiciones de ciertos hombres en las listas.

La literatura especializada, siguiendo a Caminotti (2007) identifica como necesarios para la instauración de cuotas legales: 1) la existencia de un contexto internacional favorable a las medidas de discriminación inversa o acción afirmativa, dado por el énfasis de Naciones Unidas en la promoción de los derechos de mujeres a través de esta vía; 2) la presencia de activistas políticas con capacidad de desarrollar coaliciones multi-partidarias; 3) el apoyo de organizaciones de mujeres de la sociedad civil; 4) el respaldo explícito de los titulares del Poder Ejecutivo; y 5) la percepción inicial sobre la inocuidad de las cuotas por parte de actores relevantes de sexo masculino.



La autora advierte la necesidad de estudiar las variaciones que presenta la dinámica política en diferentes ámbitos subnacionales ya que poseen consecuencias disímiles respecto de la igualdad entre varones y mujeres. Asevera que "...cuando las reglas formales e informales que organizan el juego político a lo largo del territorio nacional son heterogéneas, la dimensión subnacional se torna relevante para el estudio de las desigualdades" .

Respecto a vincular relaciones de género y política subnacional advierte que las culturas de género territorializadas imprimen especificidades a arreglos normativos en apariencia uniformes, como la institución de cupos. Lo que se sabe sobre la cuestión de cupos o cuotas es que en países con notables disparidades político-institucionales entre provincias como las que exhibe Argentina, la institución de cupos no remite a un simple proceso de difusión desde el centro hacia la periferia (Caminotti, 2007).

La cultura política de género, la dinámica de la política provincial signada por la predominancia del partido radical y la configuración de actores políticos relevantes en Río Negro nos permite asegurar que en esta etapa , las iniciativas de alineamiento al escenario nacional e internacional , permitieron a las mujeres de los dos partidos predominantes en la provincia consolidar liderazgos femeninos que venían construyéndose dentro de los partidos, en muchos casos, ligados a relaciones y vínculos familiares. Sin embargo, aun cuando podamos identificar este origen, también se advierte una fuerte construcción de autonomía de estos liderazgos que demostraron capacidad de articular demandas de igualdad de género y desplegar estrategias transpartidarias acordes a ese fin. Un ejemplo de ello es la creación del Foro de Mujeres Políticas compuesto por referentes de ambos partidos y como un nexo entre las demandas sociales y la respuesta política.

El elemento ausente es el de una sociedad civil activa en estas temáticas. No se registra activismo desde las organizaciones de la sociedad civil o militancia desde organizaciones de mujeres que no estén vinculadas a lo partidario.

## **Sobre la creación de un centro de Informes de programas y proyectos que contemplan aspectos relativos a la mujer (1993)**

Por iniciativa de la legisladora radical Tradición Bevide y otros, se aprueba por unanimidad la Ley N°2621<sup>89</sup> que resuelve la implementación del Centro de Informes de Programas y Proyectos que contemplen aspectos relativos a la Mujer dependiente del Ministerio de Asuntos Sociales de la Provincia, en la Dirección Provincial de Promoción Familiar.

Tenía como funciones implementar registros de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, recibir y suministrar información en forma permanente de los programas y proyectos en ejecución o a ejecutar dentro de este ámbito y organizar reuniones y debates periódicos entre la Dirección Provincial de Promoción Familiar y las demás organizaciones.

Cabe mencionar aquí algo sobre la estructura burocrática provincial<sup>90</sup> cuyas características se alinean en lo que los investigadores han dado en llamar “hegemonía radical”<sup>91</sup> y que advierte la viculación entre redes clientelares y el gobierno provincial (Luorno, 2017). El período estudiado es coincidente con la gobernación del referente del radicalismo Pablo Verani quien ejerció un liderazgo en la vida política de la ciudad de General Roca durante dieciocho años y manejó los destinos de la provincia desde 1995 hasta el 2003 por dos periodos consecutivos<sup>92</sup>.

---

<sup>89</sup> Sancionada: 05/05/93. Promulgada: 31/05/93 - decreto número 644. Boletín oficial: número 3065.

<sup>90</sup> Luorno, Graciela (2017) “Pablo Verani y la UCR rionegrina. Consolidación de prácticas de patronazgo político y de relaciones clientelares, 1983-2003”; Historia Regional. Sección Historia. ISP N° 3, Villa Constitución, Año XXX, N° 37, julio-diciembre, pp. 55-66, ISSN 2469-0732. <http://historiaregional.org/ojs/index.php/historiaregional/index>.

<sup>91</sup> Luorno, Graciela (2005, 2006, 2008); Manzanal, Mabel (1980); Oreja, Pablo Fermín (1974, 2000). Vapñarsky, César (1991); Wood, Guillermo (1998).

<sup>92</sup> Siguiendo a Luorno (2017) sabemos que el radicalismo, partido gobernante desde 1983, logra mantener a través de distintas estrategias, alianzas y prácticas clientelares el control del gobierno y en algunas instancias, la mayoría parlamentaria. Fueron parte del escenario el deterioro de los sistemas de salud y educativo, la desindustrialización creciente, los bolsones de pobreza, la desarticulación provincial y sin embargo el partido radical es un partido dominante hasta el 2011. Sin embargo, la UCR rionegrina logra “...una hegemonía excluyente en el sistema político con varios sistemas de movilización de las lealtades políticas (conserva a caciques barriales o jefes políticos que ocupan empleos públicos) y el apoyo político se constituye con la distribución de recompensas concretas a individuos con puestos burocráticos y privilegios personales. La UCR rionegrina conforma la estructura política más poderosa de la historia constitucional de la provincia y se convierte en un partido que cuenta con un respaldo masivo forjado por la simbiosis de prácticas clientelares, sinceras lealtades, mecanismos de dominación y dispositivos legitimadores con los beneficiarios de los planes de vivienda, los programas asistenciales, los empleados públicos provinciales y, por otro lado, los beneficiarios de la política crediticia y prebendaria”.

Esto se vió reflejado en estructura burocrática estatal atravesada por la lógica clientelar. Las redes personales y políticas partidarias eran las que sostenían las líneas de trabajo de los programas, la asignación de recursos y la implementación de los mismos. Este Centro de Informes operó como base para la identificación de las iniciativas que estaban dirigidas a las mujeres: por un lado la articulación con organizaciones de la sociedad civil y los municipios (donde se estaban gestando los primeros Consejos locales y municipales de la Mujer). Esta tarea se trata de ubicar las acciones estatales que operaban con las destinatarias mujeres (como programas de empleo, impulso a la creación de cooperativas, formación docente en sexualidad, programas de alfabetización) que pertenecían a distintos ministerios y secretarías y que fueron luego acoplados hacia lo que fue el Consejo Provincial de la Mujer.

### **Sobre el programa de abordaje de las situaciones de violencia (1996)**

La primera producción legislativa en materia de violencia de género es la Ley N° 3040 que promueve la atención integral de la que en ese momento se denomina “Violencia Familiar” estableciendo un marco preventivo y un procedimiento judicial para seguir para la atención de situaciones de violencia familiar que se produzcan en el territorio de la provincia.

La mencionada ley establecía en su artículo 2° que la atención de la problemática de violencia familiar se dará a través de la implementación de políticas sociales y para ello, prevee la intervención coordinada de organismos públicos y privados y entidades de la comunidad (Artículo 3°) con acciones técnico profesionales a través de equipos interdisciplinarios (Artículo 4°).

Para su implementación crea la Comisión Provincial para la Atención Integral de la Violencia Familiar, cuyo objeto será planificar y ejecutar la política social de prevención y protección a las víctimas de violencia familiar (Artículo 5°), dependiente de de la Secretaría de Acción Social e integrada por representantes de los sectores públicos y de entidades no gubernamentales, dedicadas a la atención de la problemática (Artículo 6°).

Las competencias (Artículo 7°) de la Comisión Provincial para la Atención Integral de la Violencia Familiar eran: a) Establecer los lineamientos

generales en materia de violencia familiar para la implementación de la política social de prevención y protección, en el ámbito de la provincia. b) Coordinar acciones a nivel provincial con activa participación municipal, con el fin de optimizar los recursos humanos, materiales y financieros. c) Orientar y supervisar las actividades de las instituciones o grupos de trabajo que estén abocados a la atención de la problemática de violencia familiar, para que sus tareas se ajusten a los principios y modalidades establecidos por la presente ley; autorizar para su habilitación y funcionamiento y cancelar la autorización o prohibir su actividad, cuando no respeten las pautas de la presente ley. d) Organizar un Centro de Datos Provincial sobre la atención de situaciones de violencia familiar. e) Apoyar la organización de centros de atención integral de la violencia familiar.

El Artículo 8° establecía la creación de los Centros de Atención Integral de la Violencia Familiar serán unidades efectoras de acciones asistenciales y preventivo-promocionales. Funcionarán a nivel local o provincial, siendo su dependencia municipal, provincial o bien como organismos no gubernamentales autorizados que, actuarán a través de un equipo interdisciplinario, que cumplirá funciones de: orientación, asesoramiento, abordaje psicoterapéutico, seguimiento social y contención psico-afectiva (Artículo 9°).

De la investigación llevada a cabo por la Dra. Heim y la abogada Piconne<sup>93</sup> conocemos que la primera versión de la ley 3040 fue sancionada por unanimidad y promulgada en octubre de 1996, habiendo sido publicada en el Boletín Oficial del 31 de ese mismo mes. La misma procura visibilizar el problema de la violencia familiar y crear un procedimiento para abordarla, en consonancia con la Ley Nacional 24.417, de Protección contra la Violencia Familiar.

---

<sup>93</sup> Heim, D., & Picone, M. V. (2018). La legislación de la Provincia de Río Negro sobre violencia contra las mujeres en el ámbito familiar y sus mecanismos de acceso a la justicia. *Derechos En Acción*, 7(7). <https://doi.org/10.24215/25251678e156>.

Siguiendo a las autoras, sabemos que el proyecto que dio origen a la primera versión de la actual Ley D 3040 fue suscripto por los legisladores Ricardo Sarandria y Nidia Marsero (Expediente N° 135/96) y que a él se agregaron los proyectos tramitados en los expedientes N° 206, 205, 253, 48 todos de 1996 y el expediente N° 1382 de 1995. Identificaron que en el debate legislativo hay una comunidad de fundamentos en todos esos antecedentes: la preocupación por la atención de la violencia familiar, definida como “un fenómeno complejo, multicausal y extendido, la identificación de las víctimas como grupos desprotegidos (Exp. N° 48/96), la identificación de los victimarios como miembros del entorno familiar (Exp. N°. 1382/96 y 135/96) y sin distinción de sexos (Exp. N°. 135/96) y un mayor peso en la adopción de medidas de atención o protección a las víctimas que las destinadas a la penalización (Exp. N°. 48/96) (Heim, Picone, 2017).

De acuerdo al trabajo consultado, en los fundamentos de los proyectos y en las intervenciones producidas en la discusión legislativa se encuentran algunos datos que denotan una comprensión de la influencia de la desigualdad entre hombres y mujeres en la propia razón de ser de la violencia familiar (en particular, en lo que respecta al reconocimiento de que la mayoría de las víctimas son mujeres y niñas/os), pero esta idea no alcanza a reflejarse en las partes dispositivas de la ley adoptada ni de los proyectos que la antecedieron<sup>94</sup>.

Las autoras advierten que tanto la ley provincial 3040 como la ley nacional 24.417 en ningún momento mencionen a las mujeres expresamente y sostienen que esto es así porque existe un prejuicio cultural acerca de la subordinación de la mujer para con el hombre señalando la existencia de trabas sociales y jurídicas que imposibilitaban el acceso a datos concretos de casos de violencia contra la mujer. Ángela Pernoz indica, también, que era el delito menos denunciado (Pernoz, Ángela. Fundamentos para la creación del Programa Provincial de Prevención de la Violencia Contra la Mujer, 26 de abril

---

<sup>94</sup> Esta operación contribuye, a nuestro que habían caducado al momento de la sanción de la ley pero que abordaban el mismo tema (Expedientes 322 y 323 de 1994). 14 Expedientes N° 48/96 y 1382/96. Este último comunica la declaración en ese sentido del Consejo Deliberante de Río Colorado. Expediente de la Legislatura de Río Negro N°135/96.

de 1996, Proy. 253/96), en consonancia con lo cual propone la creación de un Centro de Documentación y Base de Datos sobre la violencia familiar”.

En sus conclusiones, Heim y Piccone (2018) sostienen que, en materia de violencia intrafamiliar, la provincia de Río Negro, del mismo modo que sucede con la Ley Nacional 24.417, de protección contra la violencia familiar, adhieren a lo que se ha dado en llamar el paradigma “familista” en materia de violencia, que ha sido dominante, por lo menos, hasta la primera década de este siglo y que en la actualidad se encuentra fuertemente cuestionado.

Advierten que la respuesta estatal a la violencia no se aborda desde una perspectiva amplia, orientada a erradicar la desigualdad social estructural entre los géneros en que la violencia hunde sus raíces y que tampoco existen datos empíricos que posibiliten evaluar de qué modo las víctimas de violencia están ejerciendo sus derechos, si se encuentran satisfechas sus demandas de justicia y si la receptividad de los tribunales a la perspectiva de género es capaz de dar respuestas a sus necesidades y evitar las prácticas re-victimizantes<sup>95</sup>.

Un ejemplo de la escisión existente entre la producción legislativa y la implementación de las políticas de género es la determinación de que el Poder Ejecutivo, a través del Instituto de Planificación y Promoción de la Vivienda (I.P.P.V.), debería atender las solicitudes de viviendas para el funcionamiento de los Centros de Atención Integral de Violencia Familiar, presentadas por los Consejos Locales y avaladas por el Consejo Provincial de la Mujer<sup>96</sup>. Sin embargo, el funcionamiento y equipamiento de los Centros de Atención Integral de Violencia Familiar nunca fue reglamentado. La implementación se concretó sólo en la ciudad de Viedma, a través del pedido del Consejo Municipal de la Mujer y los obstáculos principales para el

---

<sup>95</sup> Para esta tesis sobre la institucionalidad de género en el estado provincial se relevaron distintos testimonios de actores estatales que se encontraban en posiciones claves al momento de la creación del Programa. Podemos inferir de esos testimonios que el abordaje se centró desde el llamado Ministerio de Salud y Desarrollo Social primó un enfoque familiarista y asistencial y sin autonomía de recursos ya que sólo contaba con un presupuesto que dependía de dicho Ministerio.

<sup>96</sup> Ley Numero 3205 Sancionada: 23/06/98 Promulgada: 02/07/98 - Decreto Numero 742. Boletín Oficial: Numero 3590.

sostenimiento de la política tenían vinculación con la falta de recursos locales destinados a este tipo de abordaje.

### **Sobre el reconocimiento del derecho a la orientación sexual (1996)**

El 30/10/1996 el legislador provincial Ricardo Sarandria junto a Marsero y Lazzeri, presentan el Proyecto de ley N° 798<sup>97</sup> que intenta reglamentar el artículo N° 32 de la Constitución Provincial que promulga la igualdad de derechos entre la mujer y el varón.

Entre los fundamentos, los autores de la de norma destacan un debate público en ocasión de desarrollarse la Convención Constituyente de la ciudad de Buenos Aires se generó un intercambio de opiniones en torno a la igualdad de las personas que concluyó en la necesidad de enunciar expresamente en la Carta Magna de la ciudad, no se admitirán discriminaciones por la orientación sexual de las personas por lo que proponen incorporar en la legislación vigente de la provincia la no discriminación por tal motivo.

La ley promulgada bajo el número 3055<sup>98</sup> expresa el reconocimiento de la orientación sexual como derecho innato de las personas y la no discriminación por la orientación sexual de las personas. Si bien la norma citada no establece obligaciones concretas ni genera programas ni asigna recursos, se alinea en la necesidad de impulsar el reconocimiento de una minoría históricamente discriminada. Además, esta producción legislativa ilustra la idea antes esbozada de la premura rionegrina en el reconocimiento de derechos.

A tal efecto un análisis de Pecheny y Petracci (2011)<sup>99</sup> destaca la anticipación de Río Negro, que junto a la Ciudad de Buenos son los primeros en generar este tipo de normativas. En el 2002, en línea con lo anterior normado, se aprueba la Ley N° 3736 de “Convivencia homosexual”, que

---

<sup>97</sup> Expediente Número 798/96. Trámites: el 21/11/1996 Aprob.1º Vuelta Boletín Informativo N° 70/1996, el 19/12/1996. Sanción el 30/12/1996, Promulgación Ley N° 3055, por Decreto N°: 2184/1996 Publicada el 13/01/1997.

<sup>98</sup> Decreto Nnúmero 2184, en el Boletín oficial Número 3433.

<sup>99</sup> Pecheny, Mario y Petracci, Mónica (2011) Derechos Humanos y Sexualidad en Argentina. Universidad de Buenos Aires. Argentina. En: <http://formacion-integral.com.ar/website/?p=157>.

reconoce a las parejas formadas por personas del mismo sexo los mismos derechos que la provincia garantiza a las uniones de hecho (“parejas convivientes”), salvo la posibilidad de casarse y adoptar niños. Los autores reconocen que, aunque formalmente la Constitución consagra la igualdad ante la ley y la ley antidiscriminatoria de 1988 condena todo acto u omisión que atente contra el pleno ejercicio de los derechos y garantías fundamentales sobre bases igualitarias, pocos han sido los avances en el sentido de integrar en la legislación, en la jurisprudencia y en las políticas públicas la consideración del respeto a la diversidad sexual. En la década del noventa la provincia de Río Negro se encuentra entre esos pocos.

### **Sobre el programa de salud reproductiva y sexualidad humana (1996)**

El Programa de Salud Reproductiva y Sexualidad Humana se crea a través de la Ley N° 3059<sup>100</sup> dependiente de Secretaría de Salud Pública y tenía como principales objetivos asegurar a los habitantes de la provincia el ejercicio de manera libre, igualitaria, informada y responsable de los derechos reproductivos, tales como: 1) La realización plena de la vida sexual, 2) La libre opción de la maternidad/paternidad, 3) La planificación familiar voluntaria y responsable.

Además, se proponía priorizar las políticas de prevención y atención en la salud de las/los adolescentes, considerando a este grupo de población de alto riesgo, tender a la disminución de enfermedades de transmisión sexual y garantizar la protección integral del embarazo para que toda mujer y su pareja puedan gozar del mismo y atravesar el parto en las mejores condiciones posibles físicas, psicológicas y sociales contribuyendo a la disminución de la morbi-mortalidad materno-infantil.

La norma obligaba a todos los establecimientos médico-asistenciales públicos o privados de salud, a través de sus servicios y con las estrategias de atención primaria de salud a brindar información y asesoramiento sobre los métodos anticonceptivos disponibles, prescripción, colocación y/o suministro de anticonceptivos y a realizar los controles de salud, estudios previos y

---

<sup>100</sup>

Sancionada: 19/12/96. Promulgada: 30/12/96 - Decreto Número 2188. Boletín Oficial: número 3433.



posteriores a la prescripción y utilización de anticonceptivos además de brindar la información y asesoramiento sobre prevención de cáncer genito mamario y de enfermedades de transmisión sexual.

El Artículo 6º, uno de los más controversiales, establecía que los métodos anticonceptivos deberán ser de carácter reversibles y transitorios y serán elegidos voluntariamente por los beneficiarios, salvo indicación o contraindicación médica específica. Los profesionales médicos podrán prescribir todos los métodos anticonceptivos autorizados por la autoridad competente.

Esta disposición generó controversias en varios grupos, sobre todo en la opinión pública que tardó en aceptar estas prácticas y visualizarlas como derechos en parte por la falta de información pública respecto de estos métodos anticonceptivos y más aún en los varones, que es donde persisten resistencias para la realización de la vasectomía. También en el personal de la salud hubo resistencias a realizar la ligadura. Por ello, hubo importantes campañas para sensibilizar en esta dirección.

De hecho, las primeras vasectomías del país que se realizaron en el hospital público fueron realizadas en la localidad de Villa Regina, por los médicos Mario Mas y Pedro Guerra, el primero impulsor de la iniciativa<sup>101</sup>. La intervención se pudo llevar a cabo a partir del aval del ministro de Salud y Desarrollo Social de la provincia, Daniel Sartor, que autorizó la aplicación de la ley de Salud Reproductiva, que entre otros aspectos permite la vasectomía y la ligadura de trompas de Falopio como método anticonceptivo, en todos los hospitales públicos de Río Negro.

En esa oportunidad el médico Mario Mas expresaba: "...la aplicación de la ley de Salud Reproductiva en Río Negro es la apertura de un nuevo camino, y que tanto las vasectomías como las ligaduras de trompas son parte de todo un arsenal que tienen los médicos para ayudar en la planificación familiar". Sostuvo que "éste es un desafío para todos los rionegrinos, y si creemos que

---

<sup>101</sup> En: Diario Río Negro, 17/05/2001.

la salud pública queda únicamente en la contracepción quirúrgica estamos totalmente equivocados. Es un desafío que tenemos que marcar: que la salud reproductiva con la bandera de la educación sexual, que esperamos flamee en todas las escuelas rionegrinas, y con programas estratégicos de planificación familiar. Esto no se soluciona sólo entregando anticonceptivos, DIU o preservativos, sino que debe existir una estrategia en conjunto con la gente de la parte social y los docentes, para que esto sea una realidad".

La provincia de Río Negro fue la primera en el país en permitir la ligadura de trompas y la vasectomía, prácticas quirúrgicas anticonceptivas, en hospitales públicos. La iniciativa surgió en la ciudad rionegrina de Villa Regina por impulso de Mario Mas, un médico que se encuentra al frente de un equipo de profesionales que trabajan en Salud Reproductiva a través de una Organización No Gubernamental (ONG)<sup>102</sup>.

El proyecto del que fueron autores fue centro de debate en toda la provincia y fue discutido por todos los actores sociales involucrados. "Lo que caracterizó esta ley es que se puso la salud reproductiva, en este caso la anticoncepción quirúrgica ligadura de trompas y vasectomía en el tapete", sostuvo Mas en diálogo con la Cadena de Radios.

El origen de la iniciativa, su debate y la aprobación de la ley se produjo en pocos meses, pero no por eso dejó de ser un arduo trabajo, según explicó Mas. "La ligadura de trompas y la vasectomía, dejaron de ser prácticas exclusivas de aquellos que podían acceder a la medicina privada. Meses de duro debate en toda la provincia presidieron a la ley que ya está en plena vigencia", agregó satisfecho uno de los impulsores de esta iniciativa.

Aun así, es necesario resaltar las resistencias. Años después de la sanción, seguían apareciendo situaciones de mujeres a las que se le negaba la práctica por ser muy jóvenes o no tener muchos hijos, lo cual deja en

---

<sup>102</sup> Diario El Litoral. Fecha: 0404/2004. En: <https://www.ellitoral.com.ar/corrientes/2004-4-4-21-0-0-primerio-rio-negro-corrientes-despues>.

evidencia el enfoque familiarista que tenía la ley, sin reconocimiento pleno de los derechos de las mujeres sobre su cuerpo.

Otro de los artículos relevantes en el número 7º que establecía que los establecimientos educativos de todo el ámbito provincial, incorporaran efectivamente la enseñanza sobre educación sexual desde el preescolar. A partir del ingreso a la enseñanza media, se incluirá asesoramiento e información sobre prevención de embarazos no deseados y enfermedades de transmisión sexual, como así también de los servicios de los centros asistenciales públicos a los cuales recurrir.

Esta cuestión no contó con apoyo pleno en sus comienzos. Las capacitaciones para los docentes eran poco sistemáticas y optativas y la implementación por parte de las escuelas muchas veces consistía en el abordaje desde el enfoque médico y no desde las emociones y el enfoque de derechos.

La implementación se dispuso a cargo de la Secretaría de Estado de Acción Social y las partidas presupuestarias se disponían desde la Secretaría de Estado de Salud Pública.

En el año 2000 se modifica la Ley, sancionándose la Ley N°3450<sup>103</sup> que sustituye el texto de la Ley N° 3059, que establecía la creación en el ámbito del Poder Ejecutivo el Programa Provincial de Salud Reproductiva y Sexualidad Humana, para ser elaborado y ejecutado en forma conjunta por el Ministerio de Salud y Desarrollo Social y el Ministerio de Educación y Cultura, y aclara que el mismo, estará destinado a la población en general sin distinción de sexo, edad, estado civil o número de hijos.

Debido a los debates suscitados por la implementación de la Ley, el artículo 7º de esta nueva norma afirma que los métodos anticonceptivos deberán ser de carácter reversibles y transitorios y serán elegidos voluntariamente por los beneficiarios, salvo indicación o contraindicación

---

<sup>103</sup>

Sancionada: 12/10/00. Promulgada: 23/10/00 - Decreto Número 1450. Boletín Oficial: número 3831.

médica específica. Establece que los pacientes deberán contar con el previo asesoramiento e información detallada de un servicio interdisciplinario que asegure el estado de plena conciencia y el conocimiento de los alcances y de las consecuencias de la elección de dichos métodos de contracepción, solicitándose el consentimiento escrito del paciente mayor de edad. La otra modificación importante se refería a la asignación presupuestaria del programa que se asignarían de los Ministerios de Salud y Desarrollo Social y de Educación y Cultura<sup>104</sup>.

Los derechos sexuales y reproductivos han sido emblemáticos de los derechos de las mujeres, toda vez que lo principal que está en juego es la libertad y la posibilidad de decidir libre y conscientemente sobre nuestro cuerpo y la capacidad reproductiva y el deseo de la maternidad. En estos tiempos predominaba la posición médica para el abordaje de las cuestiones vinculadas a la sexualidad y a la maternidad.

Un impulsor activo del acceso a la realización de la Ligadura de Trompas y Vasectomía fue el médico de la localidad de Villa Regina, Mario Mas. Respaldó públicamente a muchas mujeres que solicitaban el acceso a dicha intervención a través de una medida de amparo en la Justicia. El principal actor obstructores de esa práctica era la Iglesia Católica, que en la localidad de Villa Regina, se visibilizaba a través del Cura Rondini, sosteniendo una posición conservadora y autoritaria respecto a los métodos propuestos, además de la posición “más que conservadora, cómplice”<sup>105</sup> de los médicos.

La noticia repercutió en los medios de comunicación regionales y nacionales, con una cobertura que advertía lo innovadora de la medida y resalta la característica de precursora de la provincia en cuestiones normativas, ya que la ley que valida este derecho se sanciona antes que la

---

<sup>104</sup> Una nueva modificación se produce en el año 2011. La Ley N° 4705 vuelve sobre los artículos 7 y 8 de la Ley N°3059 ampliando la cobertura a jóvenes y considerando las situaciones de violación. Pero no se avanzará en esto por quedar fuera de periodo estudiado. Aprobada en 1ª Vuelta: 25/08/2011 - B.Inf. 52/2011. Sancionada: 13/10/2011. Promulgada: 14/11/2011 - Decreto: 1768/2011.Boletín Oficial: 24/11/2011 - Número: 4989.

<sup>105</sup>Luis Leiva. Periodista entrevistado.

nacional e incluso, a partir de la realización de debates públicos en toda la provincia.

Fuentes periodísticas destacan el activismo social de Mario Mas y las enormes dificultades que tuvo al enfrentarse al poder de la Iglesia Católica. La fuente consultada destaca que en ese momento a la gestión de Verani le convenía un debate que alejara los problemas que tenía la provincia. Los actores del gobierno que apoyaron activamente la iniciativa fueron las concejales de villa Regina Silvia Azaza y Maria Ines García, y la Legisladora Marta Milesi.

### **Sobre el reconocimiento del derecho a un parto humanizado (1999).**

En el año 1998, los legisladores Marta Milesi, Nidia Marsero y Ricardo Sarandría impulsan una iniciativa que prevé los derechos de la mujer embarazada. En sus fundamentos referían, entre otros argumentos a las altas tasas de mortalidad materna en ocasión de los partos diferenciados las defunciones entre obstétricas directos e indirectas, intentando que el proyecto reduzca factores de riesgo que inciden en la tasa de mortalidad materna.

Este proyecto de ley aspiraba a brindar una protección legal para la mujer en estado de gestación a través del conocimiento y ejercicio activo de sus derechos y la creación de un Programa de Información sobre la acción de los agentes teratogénicos en la salud de la mujer embarazada.

La Ley se aprueba por unanimidad bajo el número 3263<sup>106</sup> crea un instrumento legal que asegure el ejercicio de los derechos de la mujer embarazada y le permita resguardar su salud y la del niño en gestación y reconoce que toda mujer embarazada tiene derecho a tener el abanico de opciones en cuanto al embarazo, el parto y la crianza de su hijo y a recibir información detallada sobre todos los lugares, profesionales y métodos disponibles para dar a luz.

La ley preveía que toda mujer gestante tiene derecho a recibir información completa y actualizada sobre los beneficios y riesgos de todos los

<sup>106</sup>

Ley número 3263. Sancionada: 16/12/98. Promulgada: 07/01/99. Boletín oficial: numero 3642.

procedimientos, fármacos y pruebas que se usan durante el embarazo, parto y período postparto y a que no se emplee en forma rutinaria prácticas y procedimientos que no estén respaldados por evidencias científicas. Preveía el derecho de acompañamiento por la persona que ella decida, de solicitar los servicios de asistencia psico-social y de ser acceder a su historia clínica y de solicitar una copia de la misma y a elegir una posición para el trabajo de parto y el parto y que sean las convenientes para ella y su bebé.

Los artículos son explícitos en el derecho a la información y acceso a su historia clínica y al derecho de elegir una posición para el trabajo de parto y el parto y que sean las convenientes para ella y su bebé, con la atención cultural apropiada, sensible y que responda a las creencias, valores y costumbres de la etnia y religión de la madre.

Se advierte en la letra de la ley y en sus disposiciones, enfoque de avanzada en relación a la consideración de los derechos de la madre gestante como sujeta de derechos, que incluso podría encuadrarse desde la interseccionalidad.

La impulsora de la iniciativa fue Marta Milesi<sup>107</sup>, medica feminista comprometida con los derechos de las mujeres desde el cuidado del cuerpo y la salud y referencia para toda la normativa provincial vinculada a los derechos de salud sexual y reproductiva.

Reconocida en el Senado de la Nación por su trabajo a favor de los derechos de las mujeres, en oportunidad de ser entrevistada expresó: "...desearía es que la política de género sea una política transversal y que la sociedad entienda así los derechos de género...desde que nací soy una luchadora por los derechos de las mujeres, quiero agradecer a quienes me nominaron para este premio y a mis hijos por el afecto y el entendimiento. Este

---

<sup>107</sup> Milesi es médica pediatra y desde que se recibió trabajo a beneficio por los Derechos de la Mujeres Residentes de la carrera de medicina. Hasta el año 1977 se desempeñó en un grupo interdisciplinario de Planificación Familiar, lo que la llevó a ser perseguida ideológicamente por su lucha en defensa de los derechos femeninos. Entre otras actividades, fue directora del Hospital Pedro Moguillansky de Cipolletti, ministra de Salud de la provincia, legisladora provincial durante cinco períodos y diputada nacional. También ocupó varios cargos partidarios, como presidenta del Comité Seccional de Cipolletti y del Comité Central.

afecto tiene que ver con la calidad y no con la cantidad, además a las mujeres que siempre me apoyaron de mi ciudad (Cipolletti) y de toda la provincia y no voy a descansar mientras existan mujeres en riesgo por la desigualdad de género”<sup>108</sup>.

En su implementación fue clave la identificación de la necesidad de trabajar con los medios de comunicación para visibilizar y crear conciencia sobre estos derechos, muchos de los cuales, aun hoy, se siguen incumpliendo.

### **Sobre la creación del Consejo Provincial de la Mujer (1997)**

El primer organismo provincial orientado a las mujeres es una Dirección de la Mujer dependiente de la Secretaría de Estado de Acción Social de la provincia en el año 1996<sup>109</sup>. Las principales acciones tendían a contener y acompañar a situaciones de mujeres en situaciones de violencia y de necesidades económicas y se inscribían en un enfoque de bienestar y familiarista.

En 1997 se crea el Consejo Provincial de la Mujer (CPM), el principal Mecanismo para el Avance de la Mujer (MAM) en Río Negro. Su creación, además de ser centralmente una instancia de promoción de los derechos de las mujeres, se enmarca en una serie de organismos provinciales con el formato de Consejos, que prevén la participación ciudadana en las políticas sectoriales<sup>110</sup>.

La Ley Nº 3.095 que le da creación, registra una concepción alineada con la normativa internacional vigente en la materia (CEDAW), en la que se establecen como metas la eliminación de todas las formas de discriminación

---

<sup>108</sup> Diario digital La Mañana de Cipoletti. 09/04/2015. En: <https://www.lmcipolletti.com/marta-milesi-fue-reconocida-el-senado-la-nacion-n480335>.

<sup>109</sup> El organismo estaba a cargo del Roberto Sarandria y la Dirección de la Mujer a cargo de Eliana Medvedev Luna. Decreto n° 2082/96.

<sup>110</sup> En la década del 90, el Estado nacional comienza a transferir servicios públicos y competencias a los gobiernos provinciales y municipales. Para Franco (2009) ésta la descentralización permitiría aumentar la participación ciudadana y aportar a la consolidación del sistema democrático mediante diseños institucionales novedosos para la toma de decisiones colectivas como consejos sectoriales y territoriales lo que además permitiría potenciar capacidades decisionales y de gestión en ámbitos regionales y locales.

contra la mujer, el aseguramiento de la igualdad de oportunidades y la erradicación de la violencia en la vida pública y privada.

La letra de la ley además destaca "...la necesidad de modificar estereotipos y prejuicios sobre el papel de las capacidades de las mujeres en educación y en los medios de comunicación, incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas, superar la pobreza de las mujeres, alentar sus expresiones culturales y nivelar los derechos laborales y las condiciones de inserción de las mujeres al mercado de trabajo". Por último, "...compromete al Estado en hacer realidad la igualdad ante la ley y reconocer los derechos sexuales y reproductivos y estimular el trabajo de redes sociales y asegurar jurídicamente la protección familiar". Esta ambiciosa ley<sup>111</sup> era claramente una manifestación de los principios feministas.

En el diseño institucional se presentaba como un organismo colegiado integrado por una Presidenta, una Vicepresidenta y tres Vocales Consejeras designadas por el Poder Ejecutivo. En la práctica se pensó en la necesidad de poner a cargo del organismo a una Legisladora de manera tal de vincular la generación de normativa con la implementación de las mismas en el campo del poder ejecutivo.

Si bien la ley establecía que el CPM tiene autonomía funcional y administrativa y dicta su propio reglamento interno, esta organización se ha modificado en el tiempo y con los distintos gobiernos.

Como función prioritaria debe promover la organización de los Consejos de la Mujer a nivel municipal y entre sus funciones están las de convocar a las sesiones al Consejo Consultor y a un plenario anual, en el que participen los Concejos municipales y los organismos gubernamentales y no gubernamentales relacionados con el tema mujer.

Además, debe coordinar, planificar y evaluar los resultados de las políticas, programas y acciones que, específicamente relacionados con la

---

<sup>111</sup> La ley es prácticamente una transposición de la Cedaw.



mujer, se desarrolle en los distintos ministerios y elaborar y proponer al Poder Legislativo, proyectos de ley que tengan como fin la igualdad de oportunidades para la mujer y la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

Dentro del área encontramos acciones vinculadas a los derechos de salud reproductiva, violencia de género y asistencia social<sup>112</sup>. Sin embargo el primer programa que sostuvo y dependía directamente del CPM fue el Programa de Alfabetización Rionegrino (PAR), uno de los principales ejes de actuación del organismo en el territorio<sup>113</sup>, que existía previamente en la órbita del Consejo de Educación antes de la creación del CPM<sup>114</sup>.

Fue elegida para presidir esta primera etapa (hasta el 2003) la entonces legisladora radical Amanda Isidori. En el territorio se desplegaban los equipos territoriales<sup>115</sup> que además de poner en marcha los programas realizan gestiones en pensiones, jubilaciones, subsidios y salud, atención gratuita a través de campañas oftalmológicas y ayuda en trámites.

La estructura burocrática provincial preveía una descentralización regional y local de los programas por lo que explícitamente se pusieron en marcha instancias que permitían la implementación con actores de diversas estructuras<sup>116</sup>. Este esquema se reproduce en el Consejo Provincial de la

---

<sup>112</sup> Los programas hasta el 2011 fueron "Capacitación Laboral, Emprendimientos Productivos", "Educación para la sexualidad", "Recorriendo Nuestros Derechos", "Mujeres Libres de Violencias" y "Sonrisa de Mujer".

<sup>113</sup> Llegó al 2011 con 550 centros alfabetizadores, 5600 beneficiarios y logros en el ingreso y la terminalidad de los alfabetizandos/as en la escuela de adultos, integración socio comunitaria, autonomía, participación ciudadana y fortalecimiento de la autoestima.

<sup>114</sup> En el 2012 fue resuelta su discontinuidad con el recambio de gobierno. El Ministro de Desarrollo Social, responsable del CPM, inmediatamente después del cambio de gobierno en el 2011, que termina con 28 años de gobierno radical, resuelve hacer desaparecer el Plan de Alfabetización Rionegrino, la red más grande del CPM por el que circulaban recursos, información y formación en derechos constituyendo una vía de intercambio entre la ciudadanía y el estado provincial: ingreso y egreso de demandas/apoyos para diversos programas sociales, educativos y de salud.

<sup>115</sup> Con sedes en Bariloche, El Bolsón, Maquinchao, Los Menucos, Jacobacci, Valcheta, Viedma, San Antonio Oeste, Valle Medio, Río Colorado, Cipolletti, Gral. Roca, Allen, Cinco Saltos y Villa Regina.

<sup>116</sup> Ver en Boletín Oficial N° 3436. El Decreto N° 167 Viedma, 7/02/1996 establecía los lineamientos de la política de gobierno de la provincia de Río Negro: "...considerando la Secretaría de Estado de Acción Social, visualiza la necesidad de agilizar los mecanismos de administración y ejecución de los Programas Sociales en el ámbito provincial...se conforma una Unidad Intersectorial Central (U.I.C.), integrada por representantes de todas las áreas de gobierno que tengan competencia en asuntos sociales para instrumentar un sistema de organización ágil y eficiente, que posibilite la descentralización en la ejecución, respete la autonomía municipal, las características regionales, institucionalizando la participación intersectorial, gubernamental y no gubernamental y refleje los intereses de la comunidad". Las UIC eran presididas por el Sr. Secretario de Estado de Acción Social e integrado por de las áreas de Salud Pública, Trabajo, Hacienda, Economía, Educación, Obras Públicas, Departamento de Aguas, I.P.P.V. y Acción Social, quedando a cargo de los responsables de cada área la designación de los mismos y disponía la

Mujer que impulsa la creación de instancias locales y municipales para la implementación de las acciones de género.

### **Antecedentes**

El Consejo Provincial de la Mujer surge de la unificación de dos proyectos de ley: el primero de la Legisladora por el Partido Justicialista, Angela María Rosa Penroz y el segundo presentado el 01/04/1997 por un grupo de Legisladoras de los dos partidos mayoritarios, PJ y UCR. Este último es el que finalmente se sanciona y da origen al mecanismo de género provincial con el apoyo explícito del Concejo Municipal, la Cámara de Comercio e Industria y la de Turismo de Bariloche, el área mujer de la Municipalidad de El Bolsón, el Consejo Local de la Mujer de Choele Choel y la Secretaria de la Mujer del Partido Justicialista.

El Proyecto Penroz (Expediente N° 853/96) expresaba en sus fundamentos que “Un Estado democrático debe tener una política social que dé respuesta a todos los estratos sociales procurando una activa participación de los mismos en el proceso de toma de decisiones, a través de organismos que privilegien el consenso y la concertación”. Se menciona el artículo 75 inc. 22 y 23 de la Constitución Nacional y el artículo 32 de la Constitución Provincial modificada en el año 1988 que expresa: “El Estado afianza la igualdad de derechos entre la mujer y el varón en los aspectos culturales, políticos, económicos y sociales, para lograr juntos una participación real en la organización y conducción de la comunidad”.

Se menciona además la importancia del Primer Encuentro Regional Patagónico de Mujeres para el lanzamiento del documento de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer realizado en el mes de setiembre de 1996 en la provincia de La Pampa, acordó impulsar la institucionalización de las áreas de la mujer en todas las provincias patagónicas, tendiendo a crear un

---

siguiente organización territorial: Atlántica; Sur; Andina; Alto Valle Y Valle Medio. También creaba las UIL en el ámbito de cada uno de los treinta y ocho municipios de Río Negro, que estarán integradas por representantes político-técnicos de las áreas de Acción Social, Educación, Salud y Trabajo, con jurisdicción en cada municipio.

organismo coordinador regional para el cumplimiento del plan de acción de Beijing.

En dicho encuentro se propuso que, al impulsar la creación en todas las provincias de un Consejo Provincial de la Mujer, se contemple presupuestariamente la remuneración de los cargos que se creen, entendiendo que el trabajo ad honorem reafirma la discriminación en el plano laboral de la mujer. Finaliza reafirmando la obligación del Estado provincial, en tomar parte en todas las esferas, y en particular en la esfera política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de sus derechos y libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre por lo que propone como avance significativo la creación del Consejo Provincial de la Mujer en Río Negro.

Este proyecto que se unificó con el presentado de manera colectiva por varias legisladoras coincidía en sus objetivos y proponía una conducción a cargo de una secretaría ejecutiva, designada por el Poder Ejecutivo y que sería asistida por representantes de las áreas gubernamentales, organizaciones no gubernamentales orientadas al estudio y defensa de la situación de la mujer y sectores sociales de la comunidad.

El Proyecto colectivo que presentan de manera conjunta legisladores de los bloques UCR y PJ se apoya en el principio de igualdad e invoca los derechos humanos de las mujeres. Puntualmente en sus fundamentos expresa: "...La plena participación en condiciones de igualdad, de la mujer en la vida política, social y cultural en los planos nacional, regional e internacional y la erradicación de todas las formas de discriminación basadas en el sexo son nuestros objetivos prioritarios".

Además, destacaron especial importancia de compensar las desigualdades en la participación de las mujeres. Como diagnóstico exponen los siguientes datos: "...el 51,49% del total de la población son mujeres, un 23,3% somos jefas de hogar, cada 10 desocupados 6 son mujeres y de cada

100 semi analfabetos 80 son mujeres. El 70% de las separadas tienen dificultades en cobrarles a sus maridos la cuota de alimentación, pese a que en el 90% de los casos de las separaciones son ellas las que quedan a cargo de los hijos. En Río Negro la desocupación femenina trepa del 2% en 1984 al 17,9 en 1993. En marzo de 1993 el 62% de los desocupados son mujeres y agregan que en Argentina una mujer muere por día, por causas de abortos mal practicados, el 18% son embarazos adolescentes”.

Las legisladoras relatan que la provincia de Río Negro “...se ha ido abriendo paso en algunos aspectos como en materia legislativa, se avanzó en la ley de cupos y que eso ubicó a la provincia como una de las que actualmente tiene más mujeres legisladoras además de la sanción de leyes paradigmáticas como la Ley sobre Derechos Reproductivos y la Ley de Violencia Familiar”.

El principal objetivo es crear un organismo encargado de hacer cumplir, elaborar y ejecutar acciones presentes en la ley 23179, sobre la Eliminación de Todas Las Formas de Discriminación contra La Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) que entiende que discriminación contra la mujer es “...toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”.

La autora del proyecto es Amanda Isidori, legisladora por la UCR, pero acompañan la iniciativa Nidia Marsero (PJ) y María R. Severino de Costa (PJ), entre otras. Otro antecedente institucional es la creación del Consejo Municipal de la Mujer de Viedma, por iniciativa de la entonces Concejal Justicialista y militante de los derechos de las mujeres Nilda Nervi de Belloso (Scalesa, 2014).

Jerarquía institucional

Como organismo responsable de la instalación del enfoque de género en la provincia, en su primera etapa, el CPM dependía jerárquicamente del Gobernador<sup>117</sup>.

El momento en que el Estado rionegrino toma posición por primera vez en la cuestión Ozlak y o Donnel (1984) podría ubicarse en el año 1986 con la creación de la Subsecretaría de la Mujer, el Menor y la Familia y su refuncionalización en el año 1996 como Subdirección de Promoción de la Mujer dependiente de la Secretaria de Estado de Acción Social.

Hubo un acuerdo político para que el Consejo de la Mujer tuviera una Legisladora a cargo que conectara el poder ejecutivo con el legislativo, quien tenía que diseñar las políticas . Siempre una Legisladora que, en general, se buscaba por supuesto que sea una Legisladora con perspectiva de género, por ejemplo, bueno, fue Amanda primero, Delia Dieterle quien además presidía la Comisión de las problemáticas de género de la Legislatura creada en año 2000.

## **Programas**

De informes institucionales (D'Ángelo, Sandalié, 2009) surge la visibilización por parte de personal del CPM que el organismo no había hecho avances en la transversalidad de género, ni en el diseño y el monitoreo de las políticas públicas, ni en la implementación de la educación sexual integral en todos los niveles educativos (Ley nacional 26.150). La orientación de las políticas y los programas tenían un claro sesgo familiarista en su implementación, que ubica a las cuestiones de género como asuntos de las mujeres y se refieren mayoritariamente a acompañarlas en sus funciones reproductivas y familiares.

Uno de los primeros programas del CPM fue el PAR (Programa de Alfabetización Rionegrino) en el año 1997 y que según los relevamientos<sup>118</sup> en

---

<sup>117</sup> A partir del año 2002, se reubica su dependencia funcional en el Ministerio de la Familia y en el 2007, se resuelve que dependerá de la Secretaría de Políticas Nutricionales de dicho Ministerio. Con el cambio de gobierno del año 2011, se establece su pertenencia al Ministerio de Desarrollo Social. El Ministerio de Desarrollo Social reemplaza al Ministerio de Familia.

<sup>118</sup> Entrevista a Valeria D'Ángelo realizada por las investigadoras Lidia Peña y Estefanía Francioni (2014).

un comienzo se llamó "De las Mujeres, con las Mujeres , Para las Mujeres", lo que revelaba una posición inicial con enfoque de género. Sin embargo, se revelan de las fuentes la existencia de fuertes disputas en torno a la conformación del Consejo que emergían de pujas políticas y de las internas del radicalismo.

En esos primeros años se elaboraron y comenzaron a ejecutar los siguientes programas:

-El Programa de Alfabetización Rionegrino estuvo originalmente a cargo de Alicia Roux. Este programa de alcance territorial provincial se fue desplegando a lo largo de las regiones y se formaron las coordinaciones regionales que contaban con una coordinadora y un equipo de alfabetizadores dependiendo de la cantidad de centros. Se realizaba una semana de capacitación intensiva en cada región para formar los equipos de alfabetizadores. Se enviaban útiles y una serie de 9 cartillas de alfabetización que se llamaron "Manos a la Obra". Se imprimían en la imprenta del Consejo Provincial de Educación y se entregaban a las coordinaciones, cada alfabetizando tenía sus cartillas para trabajar.

-El programa de Sexualidad Humana estaba a cargo de Graciela Bianchi y Claudia Czertok. Comenzaron realizando capacitaciones a docentes y fueron las encargadas de coordinar y acompañar la aplicación de las diversas normativas vinculadas a la sexualidad en el provincia. En sus comienzos refieren haber tenido mucha autonomía y poca relación con las otras áreas del CPM<sup>119</sup>.

- El Consejo disponía de horas de educación no formal que eran utilizadas para pagar talleristas de los consejos municipales, para poder generar cursos talleres y así brindar a las mujeres espacios de participación y capacitación.

---

<sup>119</sup>Graciela Bianchi. Entrevistada.

-Se comenzó a trabajar en territorio para conformar consejos locales o municipales de la mujer. Para eso se recorrían las localidades haciendo reuniones y asesorando a las mujeres en las formas de organizarse.

- Se recibían capacitaciones del Consejo nacional de la Mujer, del plan federal de la mujer, en capacidades políticas y de gestión liderazgos, etc. Integrantes de los consejos locales viajaban a participar de las capacitaciones.

De las entrevistas a actores clave surge que si bien era un Consejo y había vice presidenta y consejeras durante la gestión de Amanda Isidori su figura fue dominante y prácticamente no se funcionó como tal: las cuestiones políticas partidarias atravesaron continuamente la historia, generando conflictos y luchas de poder muchas veces de la misma interna radical que repercutían en la participación o no de determinadas mujeres.

El Consejo Nacional impulsó que todas las provincias debían crear áreas mujer para poder empezar con los programas. En Río Negro teníamos el plan de alfabetización que estuvo desde el inicio del Consejo al que se le incorporó la perspectiva de género<sup>120</sup>.

De todas maneras, se reiteran en las entrevistas la resistencia cultural que existía respecto a las políticas de género. El Consejo Provincial de la Mujer siempre fue considerado un lugar donde había que "poner alguna mina que no rompa" y nunca fue un lugar donde se diseñaran realmente políticas de género.

Las fuentes consultadas son coincidentes en que en general no había ni conciencia ni apoyo desde el lugar de los varones, que además, eran los que decidían. Las mujeres que llegaban a ocupar los cargos de poder, las legisladoras sobre todo, porque los gabinetes, raramente, encontrabas una muy a las perdidas, en la Legislatura era porque había ley de cupo. Si no hubiera estado la ley de cupo no había mujeres, esa es una realidad.

El diseño en la Legislatura o en el Ejecutivo, no tenía enfoque de género. No era parte de un plan y el enfoque de género no era una estrategia de gobierno. El modelo era de un Estado asistencialista con sesgo familiarista.

---

<sup>120</sup> Abrameto, op cit.

Los programas que se llevaban adelante en ese momento tenían esa impronta: “...eran políticas para la familia, y para la mujer pero dentro del contexto familiar”<sup>121</sup>.

Un diagnóstico de los problemas de gestión del año 2007 destacaba que los programas del CPM se ejecutaban con muy bajo presupuesto (e incluso algunos presentan subejecución), con poca autonomía en cuanto a la administración de los recursos por la desjerarquización administrativa, se observó falta de capacitación del personal, inestabilidad de los programas por vaivenes políticos e inestabilidad del recurso humano por las formas de contratación implementadas<sup>122</sup> que principalmente se encontraban sostenidas por adscripciones, entre otras formas precarizadas como becas, incentivos y pasantías. En el proceso de institucionalización se observa un fuerte impulso en sus comienzos que no se sostuvo en el tiempo.

## **Recursos**

La situación de baja institucionalidad del Consejo Provincial de la Mujer puede observarse en un organigrama compuesto por técnicos y profesionales “prestados” de otros organismos o en situación de precariedad laboral, sumado a la dependencia cada vez más acentuada con respecto al Ministerio de Familia<sup>123</sup>.

Para Peña y Francioni (2016) queda en evidencia que la discontinuidad en su conducción afectó claramente el desempeño organizacional. Destacan que el 2011 hubo cuatro presidencias del consejo y períodos de acefalía y que el CPM no aparecía como un organismo influyente, tenía poco personal, precarizado, con reducido espacio físico, y un bajo, y hasta nulo, presupuesto.

El CPM recién tuvo presupuesto propio en el año 2003. Ante de ello, los programas funcionaban desde otras órbitas de actuación del ejecutivo.

---

<sup>121</sup>Adriana Abrameto, entrevistada.

<sup>122</sup> Markus, Mirian (2011) Análisis y Evaluación del Programa de Alfabetización Rionegrino. Nuevo Espacio Público N° 4. Ipap.

<sup>123</sup> A partir del año 2008 pasa a depender de la Sub-Secretaría de Políticas Nutricionales, cuando por Ley de Creación dependía directamente del Gobernador.



El lugar de funcionamiento del CPM es ejemplo de ello: en sus inicios tenía lugar físico en el edificio donde funcionaban otras áreas de Acción Social. Los cambios de lugar fueron una constante de organismo hasta la actualidad, aún pese a los intentos iniciales de dotarlo de una institucionalidad y espacio propio<sup>124</sup>.

### **Mecanismos de participación**

Los mecanismos de participación previstos en el CPM consistían en la generación de las áreas locales de género, también denominadas Consejos locales o municipales de la mujer. Los municipales contaban con la voluntad política y se amparaban en la estructura municipal y los locales se conformaban por fuera de este nivel estatal pero participaban de las actividades y programas del Consejo.

Se realizaban como mínimo dos reuniones anuales pero nunca lograron institucionalización plena debido a los cambios institucionales y poca continuidad de las políticas. Los consejos locales estaban también atravesados por sus propias disputas políticas territoriales y los primeros años cambiaron varias veces de lugar físico para el funcionamiento.

Además, se destaca que la participación y la organización de las mujeres se daba en general alrededor de redes partidarias y con recursos del estado. Se observa dos posibles causas para que desde el estado se haya podido monopolizar la participación: por un lado la necesidad de mantener la gobernabilidad cediendo espacios de gestión estatal a referentes partidarias y por otro, la ausencia de movimientos y organizaciones de mujeres que presionen para la ampliación de la representatividad<sup>125</sup>.

---

<sup>124</sup> Eliana Medvedev Luna. Entrevistada.

<sup>125</sup> Otras iniciativas externas a la estructura administrativa del estado rionegrino que resulta interesante mencionar son la Cátedra Abierta de Género del CURZA, o el Instituto de Género de la Universidad Nacional del Comahue, el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Derechos, Inclusión y Sociedad, y el reciente Plan de Igualdad de Género de la Universidad Nacional de Río Negro, equipos de investigación o investigadores/as en la temática, redes interinstitucionales y circuitos de mujeres organizadas, muchas de ellas con pertenencias gremiales o de organizaciones de la sociedad e independiente. Entendemos que son indicadores de la relevancia social que tiene la cuestión y de la necesidad de comenzar a aportar miradas desde otros ámbitos y no sólo desde los ámbitos político partidarios o burocráticos.

## **Institucionalidad de género**

Muchas de estas instancias han resultado cáscaras de acción estatal, vaciadas de autoridad, sin protagonismo del MAM provincial, y sin presupuesto, o impulsadas casi vocacionalmente por referentes mujeres con convicciones y militancia pero con muchas dificultades para referenciarse en un movimiento de mujeres que contenga, acompañe, condicione o discuta sus lineamientos<sup>126</sup>.

Con relación a los procesos de institucionalización de género en el Estado se observa que la asignación de responsabilidades de incorporación de la perspectiva de género en el Estado se dio principalmente a través de la creación de normativa y de instancias específicas como es el CPM. Sin embargo, aún cuando el impulso inicial fue importante el área sufrió cambios en la forma de operar y en los procedimientos, la asignación de recursos fue en disminución, el cambio por líderes de menor autoridad política impactó en la implementación y en el diseño de las políticas, y la falta de recursos humanos especializados y económicos disminuyó, así como la existencia formal pero no real de mecanismos de participación ciudadana de las mujeres.

La progresiva desjerarquización podría explicarse por el corrimiento y luego la ausencia de la que fuera la principal impulsora de las políticas de género en la provincia<sup>127</sup> sin que existiera una militancia de género sólida y organizada en la provincia, lo cual es una muestra del grado de debilidad de la pretendida institucionalidad de género. Las altas metas que se establecen para la actuación del Consejo y la restricción tanto en jerarquía como en recursos para llevar adelante dichas tareas muestran las dificultades para instalar una sólida institucionalidad de género.

---

<sup>126</sup> En el 2016 se entregó en la Legislatura provincial un proyecto para la declaración de la Emergencia Pública en Violencia contra las Mujeres y Colectivos de Diversidad Sexual que fue elaborado y debatido por numerosas organizaciones de mujeres, sindicales, políticas y académicas de la provincia y está acompañado por más de 6.500 firmas de apoyo que no ha tenido tratamiento (Rulli, Gadano, 2016).

<sup>127</sup> Se trataba de Amanda Isidori, referente del radicalismo y con un claro liderazgo político e impulso a las iniciativas de género en la provincial. Fallece en el año 2009.

Siguiendo a Peña y Francioni (2016) se observa una ausencia de dimensión de género en los aspectos burocráticos de gestión, fuertes resistencias culturales para la puesta en marcha de políticas de género, falta de apoyo político y financiero, falta de capacidad organizacional para influir en la agenda institucional, escaso cumplimiento de las funciones establecidas por la normativa y desjerarquización institucional progresiva.

Además, destacan que "...las conquistas no se deben a un movimiento de mujeres organizado sino a mujeres en lugares de toma de decisiones, al influjo nacional, a cuestiones de contexto" lo que según las autoras "...constituye un límite para el enriquecimiento de la agenda de género al estar eclipsada por la desigualdad de clase" (op.cit)<sup>128</sup>.

Si bien se observa que el mecanismo de género que se despliega tiene un formato de participación ciudadana de las mujeres denominado Consejo<sup>129</sup> la decisión de su integración recae sobre el Poder Ejecutivo.

En sus funciones puede observarse que la Presidenta integraba el Gabinete Provincial lo que revela el grado de importancia y jerarquía que tuvo el mecanismo en sus inicios.

El impulso inicial en la provincia además fue protagonizado por un grupo de mujeres políticas que combinaban elementos de la lógica militante partidaria con la burocrática estatal, sin que sea observable en la provincia grupos de importancia y visibilidad que pertenezca al movimiento de mujeres<sup>130</sup>.

La ventaja fue la rápida institucionalización de algunos mecanismos, pero fue como obtener un "cuarto propio", con límites claros y dificultades para

---

<sup>128</sup> Peña, Lidia Zulema y Francioni, Estefanía (2016) Género y Políticas Públicas en la Provincia de Río Negro. En La Serna, Carlo, (compilador) Estado, política pública y acción colectiva: praxis emergentes y debates necesarios en la construcción de la democracia. 1a ed. Universidad Nacional de Córdoba. Libro digital, PDF. Pag. 56-63. En: <http://blogs.unc.edu.ar/doctoradoaypp/files/e-book-coloquio-iifap-final.pdf>.

<sup>129</sup> Actúa como organismo colegiado y está integrado por una (1) Presidencia, una (1) Vicepresidenta y tres (3) Vocales Consejeras designadas por el Poder Ejecutivo.

<sup>130</sup> Podemos mencionar grupos de intervención y militantes feministas independientes como La Revuelta que comienzan su actividad pública en el 2001 y que históricamente han sido críticas del accionar estatal.

el desafío de la transversalidad, como se dio en otras experiencias en Latinoamérica.

Por un lado, pudieron impulsar con cierto apoyo político las iniciativas normativas o de creación de mecanismos dentro del estado, además de tener la posibilidad de construir consenso dentro de las estructuras estatales. Pero como desventaja, esta misma pertenencia les otorgó “un cuarto propio en el Estado”, que terminó encapsulando las iniciativas de género sin la legitimidad y la fuerza de los movimientos de mujeres que les permitan sostener en el tiempo el impulso inicial<sup>131</sup>.

Los componentes de la institucionalidad de género suponen la incorporación desordenada y contradictoria en la trama estatal de nuevos elementos (discursos, leyes, reglas, organismos y redes) que se agregan, ensamblan o compiten con las estructuras burocráticas existentes.

La provincia de Río Negro incorpora normativa de avanzada en la temática y genera los mecanismos de género formales. Sin embargo, ese avance temprano en la incorporación de legislación específica relacionada con los avances internacionales de género no logra, aún en la actualidad, traducirse en políticas efectivas para el logro de la equidad de género.

Se asignan responsabilidades dentro del Estado, pero no son observables cambios en la forma de operar ni modificación de procedimientos, que siguieron respondiendo a la tradicional estructura burocrática y sobre todo a la lógica político partidaria. Se crearon instancias específicas como el Consejo Provincial de la Mujer, pero la asignación de recursos de autoridad, humanos y económicos no fueron ni adecuados, ni suficientes.

---

<sup>131</sup> En estos veinte años se ha avanzado en la creación de programas y proyectos en otras áreas y dependencias del estado provincial rionegrino, la mayoría con poca o nula vinculación con el Consejo Provincial de la Mujer, una especie de transversalidad de género no sistemática, auto referenciada y desordenada, lo que muchas veces se evidencia en acciones superpuestas o criterios contradictorios, sin base en movimientos u organizaciones de mujeres y más vinculada a liderazgos femeninos autónomos (CITAR MI TRABAJO PARA EL CONGRESO DE LA SAAP).

Y por último, respecto a la generación de mecanismos de participación ciudadana de las mujeres, estables, conocidos y accesibles, si bien fueron previstos en su diseño se vieron cooptados por la militancia político partidaria en vez de ser resguardo de la participación genuina de mujeres y organizaciones comprometidas con la militancia de género<sup>132</sup>.

En el caso rionegrino el matrimonio feliz entre estado y sociedad no ha funcionado y el “cuarto propio” ha resultado insuficiente. Pese al fuerte e innovador impulso inicial, el proceso de institucionalidad de género perdió apoyo, autoridad, jerarquía e incidencia en el tiempo.

Hace veinte años que existe el Consejo Provincial de la Mujer y en la actualidad estamos asistiendo a un escenario complejo, con heterogeneidad de relaciones, actores y demandas y altos niveles de desigualdad social, política y económica, con decreciente capacidad estatal y alta fragmentación social.

Tal vez haya que dejar de pensar en el matrimonio feliz o en que alcance un cuarto propio y escuchar las nuevas interpelaciones de la sociedad civil para analizar, de acuerdo a las características locales y regionales, la mejor forma de reorientar la acción estatal para el postergado logro de la equidad de género.

### **Redes de actores**

La red que dio origen al primer impulso estatal en la dirección de institucionalizar la cuestión de género en Río Negro se conformaba mayormente por referentes de los partidos radical y justicialista y se relaciona

---

<sup>132</sup> La experiencia provincial podría tal vez compararse con lo que Zaremborg (2004) denominó “estilo de gestión pragmático-movimental” a propósito de estudiar el funcionamiento del Consejo Provincial de la Mujer de la Provincia de Buenos Aires. Este informe resalta que las funcionarias históricamente desde su creación reportan un estilo de gestión ligado a la ‘militancia social’ peronista y caracterizado por la dificultad para instalar en la agenda política el tema de género y aprovechamiento de los “intersticios” del estado” para la conformación de la agenda. Destaca la ubicación de la acción de las mujeres en el campo de la asistencia social, el uso de las redes de mujeres y la valoración de los componentes pragmáticos de la gestión social que incluye el conocimiento de reglas políticas informales asociadas a la implementación de programas. Los puntos en común son visibles. La diferencia es que el partido predominante en Río Negro no ha sido el peronismo.

con la forma del radicalismo de construir gobernabilidad para sostenerse el poder.

La politóloga María Elena Martín (2015) ha desarrollado una interesante investigación sobre Género y Parlamento en su provincia (Entre Ríos) y sostiene que la política de “más mujeres al poder”, no es suficiente para asegurar la efectiva representación de los intereses de las mujeres en el espacio público.

La autora asegura que gran parte de las que acceden a esos espacios lo hace a través de sistemas de cooptación patriarcales; los cuales, junto a los sistemas electorales, la configuración del sistema de partidos, la propia estructura interna de los partidos, y los mecanismos de reclutamiento político, actúan como barrera para que las mujeres puedan constituirse en un colectivo con mayor incidencia en las decisiones públicas. La cooptación en líneas familiares se incrementó a partir de la Ley de Cupo, y con ello, no sólo se neutraliza la presencia, sino que atenúa el impacto que un mayor número de mujeres podría producir en la agenda parlamentaria y en la consideración de otros intereses en el ámbito deliberativo.

Las políticas públicas destinadas a las mujeres fueron históricamente pensadas con un enfoque familiarista y con escasa visión de la autonomía de las mujeres, y si bien estadísticamente las mujeres somos la mitad de la población, existen y persisten desigualdades basadas en el género como resultado de un sistema de poder patriarcal que determina accesos diferenciales y discriminatorios al ejercicio pleno de los derechos.

Como describimos en el marco teórico sostenemos que la institucionalidad de género en el Estado se mide por la existencia, permanencia y profundización de acciones en materia de género (Guzmán, 2016). En términos generales, en Río Negro podemos asegurar que hubo en esta década normativa especializada en la temática, la aparición de discursos y uso de lenguaje no sexista, y el desarrollo de mecanismos institucionales específicos. Sin embargo, no se observa una cultura organizacional que se muestre flexible y permeable a introducir variables de género, ni nuevas reglas

formales e informales sensibles al género, ni personal especializado y recursos suficientes, orientados al logro de disminuir la desigualdad de género.

La falta de compromiso y de voluntad política de los/as funcionarios/as, la inexistencia de presupuestos sensibles al género y de personal técnico capacitado en políticas de equidad, son algunos de los factores que obstaculizan la incorporación de la perspectiva de género en las políticas y en las instituciones públicas. La erradicación de las desigualdades relacionadas con la identidad y la expresión de género, la orientación sexual y otras manifestaciones de ciudadanía encarnada forman parte ineludible del ambicioso proyecto democrático.

## **CAPITULO IV**

### **Conclusiones**

*“...voy a pedirles que escriban todas clases de libros,  
sin vacilar a ningún tema por trivial o por vasto que sea.*

*A tuertas o a derechas,  
espero que posean dinero suficiente para viajar y hacer ocio, contemplar el futuro o el pasado  
del mundo,*

*soñar con libro y perder el tiempo en las esquinas  
y dejar que la línea del pensamiento se hunda hondo en la corriente...*

*escriban libros de viaje y aventuras,  
e investigación y erudición, de historia y biografía,  
y crítica y filosofía y ciencia”.*

**Virginia Wolf, 1928.**

Cada proceso de inclusión en el estado de políticas de género es deudor de una corriente más amplia que lo contiene y en muchos casos lo explica (elementos exógenos), pero se da en un escenario particular, con sus propias reglas de juego, actores, dinámicas, lógicas y procesos propios y también una particular forma de procesar esas influencias y de materializar los mecanismos que facilitan u obstaculizan la institucionalidad de género en el estado (elementos endógenos).

Las principales influencias externas de este fenómeno fueron la aparición de, por los menos, dos elementos: la lucha de los movimientos de mujeres, la sistematización de las reflexiones académicas sobre el feminismo, las mujeres y el género, y el reconocimiento por parte de los Estados de un nuevo orden normativo internacional de género. Estas causas están vinculadas entre sí y se afectan mutuamente y tienen efectos diferenciados en las distintas regiones y niveles estatales (nacionales, provinciales y municipales).

Este mecanismo no surge de manera espontánea en la estructura del estado provincial, sino que tiene sus orígenes en diversas causas internas y externas a la realidad provincial. De manera predominante se puede resaltar



la importancia de las inquietudes de un grupo de mujeres de la clase política (militantes, representantes y funcionarias de la provincia) que como resultado de su militancia y su formación política y social, se hacen eco de las recomendaciones de los organismos internacionales, de las obligaciones estatales que de ellas surgen y de los movimientos de mujeres, y comienzan a incidir, propiciar e impulsar en una agenda de género en el estado provincial rionegrino.

El proceso de institucionalización de la perspectiva de género en las políticas públicas en Río Negro tuvo una operatividad política partidaria para el partido de gobierno. No había conciencia, ni militancia ni organizaciones de género. Las reformas estatales que se impulsaron reportaron ciertas particularidades del enfoque de género implementado: estaban destinadas a mujeres y a modificar su condición y posición en la sociedad.

La forma en que se incorporó el enfoque de género en las políticas públicas en Río Negro fue de arriba hacia abajo, o sea, desde el Estado hacia la sociedad civil. El diseño de las estructuras participativas fue meramente formal y habilitó el despliegue de redes clientelares que sostenían, a través de las políticas, la gobernabilidad radical en el poder. Las principales impulsoras de ese proceso fueron actoras del sistema político partidario que encontraron en estas temáticas un campo para reproducir y/o legitimar su poder político de acuerdo al sistema hegemónico en el que se encontraba el radicalismo provincial.

Podemos observar que el proceso de institucionalización de la cuestión de género en la provincia de Río Negro, tuvo cuatro etapas. Las políticas para las mujeres en términos de vulnerabilidad y entendida en relación a lo doméstico y familiar, con un enfoque médico y asistencialista en la década del 80. Las políticas para las mujeres en términos de ciudadanía y promoción de derechos desde un ámbito específico con participación ciudadana y políticas focalizadas a partir de la década del 90. Profundización de las políticas de ajuste, desjerarquización y familiarización y acciones circunscriptas al ámbito del ministerio de familia en la década del 2000 y políticas específicas y

transversales con incorporación de nuevos actores desde el 2010 hasta la actualidad.

Las políticas de acción afirmativa, como la ley de cupo, aún con las sucesivas modificaciones, no pareciera haber modificado la relación de fuerzas con otras fuerzas sociales fuera de las clases políticas partidarias. En la medida que los partidos políticos no encaren con seriedad un cambio cultural en torno a la representación seguirán siendo obstáculos para igualdad de género. En el caso de las políticas para la mujer se destinaban recursos para aquellas que estaban vinculadas con el rol reproductivo sin perspectiva de género. Las políticas con perspectiva de género se presentan como meramente discursivas sin herramientas concretas para su materialización.

En el caso de la transversalización de género podemos aseverar que en la década de los noventa se trataba más de un trabajo interinstitucional vinculado a la operativización de recursos que una planificación de la transversalidad. La equidad de género y su lenguaje implicaron un uso burocrático, tecnocrático y de protocolo, y no implicaba necesariamente la transformación sustantiva de las relaciones.

El escenario en la región estuvo signado por la influencia de nuevos paradigmas internacionales de género que generaban obligaciones a los estados, un clima regional de democratización y reforma del Estado, un Estado Nacional que impulsó la creación de instituciones participativas para que se ocuparan de distintos colectivos en pugna por instalar sus cuestiones en la agenda pública (incluida la de género) y una provincia que replicó esos mecanismos e incluso avanzó en normativa en algunas cuestiones referidas al género.

Las redes de actores que protagonizaron el momento fundacional se caracterizan por ser mujeres militantes políticamente que encontraron en el esquema de cupos una oportunidad para validar, impulsar, legitimar o iniciar sus carreras políticas.

El partido radical, como partido gobernante, a nivel nacional y provincial tenía referentes que impulsaron importantes cambios para las mujeres (como por ejemplo la ley de divorcio y la patria potestad compartida). Aun así, las resistencias patriarcales intrapartidarias hacían que la participación política de las mujeres sea desigual.

Por otro lado, el partido radical rionegrino, supo cómo capitalizar esta sesión de espacios a las mujeres con réditos en votos a partir del despliegue de una red territorial de trabajo a través de los Consejos Locales de la Mujer que además de componentes de derechos comprendía militancia, asistencia y acceso a otros recursos del estado.

En esta etapa fundacional no se encontraron otros actores que impulsen la cuestión de género desde otros ámbitos sociales, por lo que el estado monopolizaba el discurso y los sentidos de las normas y la aplicación de la misma, sin contrapesos.

La experiencia, hasta lo que hemos podido recopilar, reclama la incorporación de nuevos diseños institucionales que estén a la altura de la actual agenda social de género, con capacidad estatal, saber técnico especializado, voluntad política, presupuestos acordes, interpelación madura de participación a la sociedad civil, conexión con el saber práctico, la cultura popular y el sustento en las bases sociales que permita a las políticas de género reducir la desigualdad de género y efectivizar y ampliar los derechos ciudadanos de las mujeres.

En la década de los noventa, cuando el desarrollo de las herramientas proporcionadas por la normativa intencional y el compromiso formal de los Estados era incipiente, aún no se encontraban legitimados los objetivos de lograr la equidad de género para el fortalecimiento de la democracia.

El impulso de políticas públicas con perspectiva de género proclamaba discursivamente la intención de superación de las diversas formas de discriminación contra las mujeres, pero esto no fue consecuente con la

promoción de las condiciones sociales adecuadas para garantizar a las mujeres el ejercicio efectivo de sus derechos.

La estrategia de fortalecer las áreas Mujer provinciales y locales e impulsar la articulación de acciones conjuntas a partir del Plan Federal de la Mujer dieron en sus primeros años el resultado de concretar 21 áreas mujeres provinciales y a nivel local 240 áreas en todo el territorio, pero muchas de ellas terminaron siendo “un cuarto propio”, sin capacidad de externalizar sus acciones ni internalizar sus capacidades. La meta de monitorear el efectivo cumplimiento de las Convenciones Internacionales requería de personal y unidades especializadas en género, cosa que no ocurría en los noventa.

Si son observables referentes políticas que comprometidamente impulsaban, sobre todo desde el ámbito legislativo, medidas de protección de los derechos de las mujeres.

La hechura de la política de género en Río Negro es protagonizada por el estado provincial que se hace eco de la agenda nacional e impulsa la cuestión de género como problema público con teniendo amplio margen para definir y explicar los problemas públicos a atender y para decidir cómo construir la forma de encararlos. Esta toma de posición inicial por parte del estado configuró un escenario que impidió que las políticas de género pudieran realmente generar transformaciones de fondo.

Las redes conformadas sobre las cuestiones de género se corresponden con actores estatales de distintos niveles, funcionarios, líderes políticos y en menor medida, expertos, que conformaron las características subyacentes del proceso de hechura política. Incluso existió un acuerdo impulsado por mujeres políticas de los dos partidos mayoritarios que facilitó la sanción de las leyes de género en el período estudiado.

No fue suficiente agregar a las (algunas) mujeres a la esfera pública y darles un cuarto propio en la estructura estatal para que hagan lo suyo, la cuestión en la provincia se observa más acotada y pragmática, más ligada a fines como el logro de legitimidad y acompañamiento electoral.

En cuanto a la participación de las mujeres se observa que en el diseño institucional del CPM, principal mecanismo para la inclusión del enfoque de género, si bien se preveía la participación de las mujeres a través de las Consejeras Regionales estas eran elegidas por el Gobernador de la provincia lo que invalida la participación efectiva de otras organizaciones sociales. El formato participativo respondía a un reconocimiento de las distintas líneas políticas partidarias al interior del partido gobernante con intenciones de equilibrar la distribución de poder en puestos en la burocracia estatal. La participación no era horizontal, ni contenían visión de género, ni estaba conformada por actores diversos que pudieran enriquecer el mecanismo.

Encontramos en Río Negro obstáculos de tipo institucional basados en una cultura patriarcal y sexista, que incluía el refuerzo del rol reproductivo de la mujer y su función dentro de la familia y una mirada asistencialista y clientelar. Y si en el tiempo se hubieran podido medir indicadores de empoderamiento, no hubo instancias de evaluación y seguimiento de la implementación de las políticas de género previstas.

Uno de los elementos fundamentales para el diseño de las políticas en Río Negro fueron los instrumentos legislativos: caracterizados por ser receptivos en cuanto a los lineamientos internacionales y nacionales en la materia, eran sostenidos por referentes de ambos partidos mayoritarios, contaban con el apoyo de varones con poder en el ejecutivo y establecían canales de comunicación entre el diseño y a la implementación.

La institucionalidad de género en el Estado provincial rionegrino se inicia con un intento de difundir nuevos discursos sobre las relaciones de género pero que resultaban contrarias a las acciones. Se observa la promulgación de nuevas leyes pero no en la formulación de nuevas reglas de juego inclusivas en términos de género que permitan su aplicabilidad. Se crean nuevos organismos estatales pero que integrados por las mismas redes de interacción en las que se disputaba el poder en campo político partidario lo que hizo que el mecanismo de género por si solo fuera insuficiente para revertir la desigualdad.

Se encuentran contradicciones entre la magnitud de las tareas asignadas a las oficinas y las atribuciones y recursos que se les asignan, brechas entre las concepciones y comprensiones que sobre el tema de género que tienen los integrantes de las oficinas y las de las autoridades y funcionarios del resto de los sectores del Estado. También son observables en el caso de la provincia de Río Negro distancia entre los discursos de las autoridades y funcionarios y sus prácticas institucionales y un carácter inestable del proceso de institucionalización.

En la escala propuesta por la CEPAL, respecto al status o nivel jerárquico de los Mecanismos para el Adelanto de la Mujer podríamos equipar a la provincia de Río Negro en el nivel “bajo” donde se encuentran los mecanismos que dependen de un Ministerio o de una autoridad de menor rango.

El CPM constituyó en los noventa una pequeña parte, tal vez fundante, disparadora de un proceso social, pero incapaz de liderar el movimiento al que asistimos en la actualidad, toda vez que se constituyó como un eslabón operativo del proceso político y administrativo, más que promotor de la participación ciudadana de las mujeres en la formulación de las políticas públicas, en la producción de bienes y servicios y en el control de la acción del gobierno.

Dos elementos como a asignación de responsabilidades diferenciales y a las posibilidades diferentes del uso del tiempo, hacen vital que el diseño de los mecanismos participativos anticipe las dificultades estructurales de la participación e intenten revertirlas o equipararlas. Sino, las mujeres que participan, militan, u ocupan posiciones de poder serán aquellas que hayan podido sortear a través de estrategias personales, las dificultades resultantes de la desigualdad de género. Los resortes para resolver los frenos para la participación deben ser institucionales.

En Río Negro, la creación en los noventa de los mecanismos de género siguió una tendencia internacional y nacional, y tuvo, con matices regionales vinculados a una forma particular de ejercicio del poder político y de gestión de

las crisis económicas, el contexto de achicamiento del Estado y el impacto de las políticas neoliberales y conservadoras.

En la provincia se procesó de manera particular esta tendencia y este trabajo espera aportar datos relevantes para seguir pensando qué redes de actores/actrices, qué diseños institucionales, qué recursos, reglas, leyes, dispositivos y programas, así como sentidos y tipo de participación de las mujeres formaron parte del inicio del proceso de institucionalización y a aparición del cuarto propio en el estado provincial rionegrino.

Todos estos elementos son parte constitutiva de la historia institucional y condicionan la institucionalidad de género en el estado provincial rionegrino y, en última instancia, la posibilidad de revertir la desigualdad de género para construir una sociedad más justa, equitativa y democrática.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

1. Alvarez, Mabel y Franco, Miguel Angel (2007) ““Diseños institucionales de participación ciudadana en la gestión pública presenta un abordaje normativo en la provincia de Río Negro y sus municipios” Presentado en el Cuarto Congreso Argentino de Administración Pública Sociedad, Gobierno y Administración “Construyendo el Estado Nación para el crecimiento y la equidad”, Buenos Aires.-
2. Anzorena, Claudia (2010). Las políticas de género y el género en las políticas a inicios del siglo XXI: una bisagra entre la reducción de las políticas de género y la ampliación de las políticas sociales. En: Revista del Programa de Investigaciones sobre Conflicto Social – ISSN 1852-2262 Instituto de Investigaciones Gino Germani - Facultad de Ciencias Sociales – UBA.
3. Arcanio, Mariana Zoe (2012). Modelos de mujer en la década del noventa en Argentina. Discursos y marcas sociales de su producción”. Centro de Estudios Avanzados / CONICET Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. En: <https://idus.us.es/xmlui/bitstream/handle/11441/33376/Pages%20from%20LIBRO%20ACTAS%20I%20CONGRESO%20COMUNICACI%C3%93N%20Y%20G%C3%89NERO-9.pdf?sequence=1>
4. Astelarra, Judith (2002). Veinte años de políticas de igualdad de oportunidades en España. Recuperado del Programa Regional de Formación en Género y Políticas Públicas (PRIGEPP). <http://prigepp.org>
5. Beramendi, Carmen (2010). Experiencia de la construcción de políticas de género en Uruguay (2005/2010). En: Congreso Las Políticas de equidad de género en perspectiva. Argentina 2010.
6. Bonino, Maria (2007) La institucionalidad de género en el Estado uruguayo. En:



[http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/19657/1/4\\_la\\_institucion\\_alidad\\_de\\_genero\\_en\\_uruguay.pdf](http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/19657/1/4_la_institucion_alidad_de_genero_en_uruguay.pdf)

7. Bonder, Gloria (2009) La Formación en Estudios de Género para la intervención en políticas públicas: el valor de la experiencia para la innovación. En: Estudios en género y desarrollo. Balance y propuestas. Estefanía Molina Bayón y Nava San Miguel Abad (Coords.) Cuadernos solidarios Nº 5. Oficina de Acción Solidaria y Cooperación. Universidad Autónoma de Madrid. En: [https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-33848/cuadernos\\_solidarios\\_5.pdf](https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-33848/cuadernos_solidarios_5.pdf).
8. Brown, Josefina Leonor (2007) De la institucionalización de los asuntos de las mujeres en el Estado Argentino y algunos de los avatares, entre los ochenta y los noventa. En: <http://www.scielo.org.ar/pdf/mora/v14n2/v14n2a01.pdf>.
9. Bustelo, María (2003) La evaluación y los planes de igualdad en el Estado español. En: Cómo evaluar las políticas públicas con perspectiva de género-Varios países. ISBN: 84-95790-07-6.
10. Bustelo, María y Lombardo, Emanuela (2008) El análisis de marcos interpretativos de política como herramienta para el análisis y evaluación de las políticas públicas: el caso de los proyectos europeos MAGEEQ y QUING en políticas públicas de igualdad de género. VIII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: Política para un mundo en cambio.
11. Camino Vela, Francisco. (2014). La provincia de Río Negro entre 1983 y 2003: predominio radical bajo diferentes modelos. *Postdata*, 19(2). En: [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1851-96012014000200013&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-96012014000200013&lng=es&tlng=es).
12. Caminoti, Mariana y Rodríguez Gustá, Ana Laura (2009) Políticas públicas de equidad de género. Las trayectorias bifurcadas de la Argentina y Chile. Pdf. En:

[http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas/Caminotti\\_RG-Ponencia%20Congreso%20SAAP.pdf](http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas/Caminotti_RG-Ponencia%20Congreso%20SAAP.pdf).

13. Caminotti, Mariana (2007) Derribar los muros indebidos: reflexiones en torno de las leyes de cupo femenino en argentina. Aportes para el debate. En: <https://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/25/01.pdf>
14. Carné, Martín y Ford, Alberto (2009) Desafíos de la participación en la implementación de políticas públicas. Capítulo 2 de Construyendo confianza: hacia un nuevo vínculo entre estado y sociedad civil /Alejandro Belmonte.1a ed. Fundación CIPPEC: Fund. CIPPEC. Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación. Buenos Aires.
15. Fainstain, Luciana y Perrota, Valentina (2010). Cuando la institucionalidad de género es funcional al statu quo. Reflexiones sobre la institucionalización del enfoque de género en el Estado uruguayo. FLACSO.
16. Franco, Miguel A. (2004) "El Estado provincial y los procesos de reforma democrática: avances y retrocesos en las últimas dos décadas en Río Negro", en Rafart, Gabriel, Juan Quintar y Francisco Camino Vela (comps.) 20 años de democracia en Río Negro y Neuquén, Neuquén, Educo.
17. García Beaudoux, Virginia (2017) ¿Quién teme al poder de las mujeres? Bailar hacia atrás con tacones altos. Editorial Grupo 5, Madrid, 2017.
18. Gonzalez, Soto y Villalba (2002) Dossier sobre políticas públicas de género implementadas en Paraguay entre 1993 y 2002. Recuperado del Programa Regional de Formación en Género y Políticas Públicas (PRIGEPP). <http://prigepp.org>

19. Gomiz Gomiz, José Antonio (2007) De la política social al régimen de bienestar. La producción de bienestar de la esfera doméstico-familiar en la Provincia de Río Negro.
20. Guzmán, Virginia (2001). La institucionalidad de género en el Estado. Nuevas perspectivas de análisis. Recuperado del Programa Regional de Formación en Género y Políticas Públicas (PRIGEPP). <http://prigepp.org>
21. Guzmán, Virginia (2006). Sostenibilidad social y política de los mecanismos para el adelanto de las mujeres. Trigésima novena reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. CEPAL. Recuperado del Programa Regional de Formación en Género y Políticas Públicas (PRIGEPP). <http://prigepp.org>
22. Guzmán Barcos y Montaña Virreira (2012). Políticas públicas e institucionalidad de género en América Latina (1985-2010). CEPAL. Recuperado del Programa Regional de Formación en Género y Políticas Públicas (PRIGEPP). <http://prigepp.org>
23. Guzzetti, Lorena y Frascini, Mariano (2005) “Desigualdad social, movimientos sociales, política e instituciones. Ponencia: “El movimiento feminista ante las políticas neoliberales de los noventa”. IV Jornadas de Sociología de la Universidad de La Plata.
24. Heim, Daniela (2016) Mujeres y acceso a la Justicia. De la tradición formalista del derecho a un derecho no androcentrico. Tesis Doctoral de la Facultad de Derecho. Universitat Autònoma de Barcelona.
25. Heim, Daniela, Picone, Maria Victoria (2018). La legislación de la Provincia de Río Negro sobre violencia contra las mujeres en el ámbito familiar y sus mecanismos de acceso a la justicia. *Derechos En Acción*, 7(7). <https://doi.org/10.24215/25251678e156>.

26. Herrera, Gioconda (2002). Equidad de género en las políticas públicas: el caso de Ecuador. Recuperado del Programa Regional de Formación en Género y Políticas Públicas (PRIGEPP). <http://prigepp.org>
27. Incháustegui Romero, Teresa (1999) La institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas. Apuntes en torno a sus alcances y restricciones. En: Revista La Ventana N° 10.
28. Luorno, Graciela (2017) "Pablo Verani y la UCR rionegrina. Consolidación de prácticas de patronazgo político y de relaciones clientelares, 1983-2003"; Historia Regional. Sección Historia. ISP N° 3, Villa Constitución, Año XXX, N° 37, julio-diciembre, pp. 55-66, ISSN 2469-0732.  
<http://historiaregional.org/ojs/index.php/historiaregional/index>.
29. Lagarde, Marcela (2015) "La multidimensionalidad de la categoría del género y del feminismo". En: <http://capacitacion.hcdn.gob.ar/wp-content/uploads/2015/12/lagarde.pdf>.
30. Luorno, Graciela (2017) "Pablo Verani y la UCR rionegrina. Consolidación de prácticas de patronazgo político y de relaciones clientelares, 1983-2003"; Historia Regional. Sección Historia. ISP N° 3, Villa Constitución, Año XXX, N° 37, julio-diciembre, pp. 55-66, ISSN 2469-0732.  
<http://historiaregional.org/ojs/index.php/historiaregional/index>.
31. Lagarde, Marcela (2015) "La multidimensionalidad de la categoría del género y del feminismo". En: <http://capacitacion.hcdn.gob.ar/wp-content/uploads/2015/12/lagarde.pdf>.
32. La Serna, Carlos (1998) "Políticas, organizaciones y prácticas sociales en la transformación del Estado de Bienestar". Documento de trabajo del Centre de Etudes en Administration Internationale. Université de Montréal.

33. Martin, Maria Elena (2015) La agenda de las Mujeres y su tratamiento en el Poder Legislativo de la Provincia de Misiones, Argentina En: [http://www.fazendogenero.ufsc.br/7/artigos/M/Maria\\_Elena\\_Martin\\_15.pdf](http://www.fazendogenero.ufsc.br/7/artigos/M/Maria_Elena_Martin_15.pdf)
34. Markus, Mirian (2011) Análisis y Evaluación del Programa de Alfabetización Rionegrino. Nuevo Espacio Público N° 4. Ipap.
35. Mendez, Lourdes (2005) "Una connivencia implícita: perspectiva de género, empoderamiento y feminismo institucional". Publicado en: Andrieu, R. & Mozo, C. (coords.) Antropología Feminista y/o del Género. Legitimidad, poder y usos políticos, (pp.203-226), Ed. El Monte, FAAE, Sevilla. ISBN 84-8455-174-1)
36. Montaña, Sonia (2010) Sostenibilidad política, técnica y financiera de los 8 mecanismos para el adelanto de las mujeres. CEPAL. Recuperado del /Programa Regional de Formación en Género y Políticas Públicas (PRIGEPP). <http://prigepp.org>
37. Moreno, Alumine y Rossi, Felicitas (1916) Políticas públicas con perspectiva de género: una promesa incumplida. Una versión anterior de este artículo titulada "Políticas públicas con perspectiva de género. Comentario al artículo 38° de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", fue publicada en Basterra, Marcela (dir.), y Pagani, Enzo y Fernández, Alejandro (editores), Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Edición Comentada, Jusbaire, Buenos Aires. En: <http://www.adaciudad.org.ar/docs/717-731.pdf>
38. Murguialday, Clara. 2012. Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. En: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/114>.
39. Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1982) "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación".

40. Oscar Oszlak (1984) "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal". En Oscar Oszlak (1984) Teoría de la burocracia estatal. Ed. Paidós Bs. As. En: <http://www.scielo.org.ar/pdf/postdata/n11/n11a02.pdf>
41. Pecheni, Mario (2009) "Política, epistemología y ética en la investigación social: reflexiones a partir de los estudios sobre sexualidades. Conversación entre Silvia Chejter, Ana Lía Kornblit, Carlos Figari, Jane Bennett y Omar Acha. Argumentos. Revista de crítica social, 11. En: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/iigg-uba/20100331025436/2.pdf>.
42. Pecheny, Mario y Petracci, Mónica (2011) Derechos Humanos y Sexualidad en Argentina. Universidad de Buenos Aires. Argentina. En: <http://formacion-integral.com.ar/website/?p=157>.
43. Peña, Lidia Zulema y Francioni, Estefania (2016) Género y Políticas Públicas en la Provincia de Río Negro. En La Serna, Carlo, (compilador) Estado, política pública y acción colectiva: praxis emergentes y debates necesarios en la construcción de la democracia. 1a ed . Universidad Nacional de Córdoba. Libro digital, PDF. Pag. 56-63. En: <http://blogs.unc.edu.ar/doctoradoaypp/files/e-book-coloquio-iifap-final.pdf>.
44. Rigat-Pflaum, María (2013) Políticas Públicas y Género: Planes de Igualdad de Oportunidades y Derechos en Argentina. ANÁLISIS N° 2. En: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/10754.pdf>.
45. Rodríguez Gustá, Ana Laura (2008) Las escaleras de Escher: la transversalización de género vista desde las capacidades del Estado. En: Aportes para el Estado y la Administración Pública año 14 (25): 53-70.
46. Rodríguez Gustá, Ana Laura (2008) La transversalización de género en Chile: la "división digital" entre las burocracias expertas y los espacios

- deliberativos. En: Revista Kairos. Revista de Temas Sociales, Año 12, Número 22. ISSN 1514-9331.
47. Rodríguez Gustá, Ana Laura (2008) Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención. En: file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Dialnet-LasPoliticassensiblesalGenero-3655761.pdf
48. Rodríguez Gustá, Ana Laura y Caminotti, Mariana (2010) Políticas públicas de equidad de género: las estrategias fragmentarias de la Argentina y Chile. Revista SAAP vol.4 no.1 Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *versión On-line* ISSN 1853-1970. En: [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1853-19702010000100003](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-19702010000100003).
49. Rojas Bravo, Lucía (2004) Género en el desarrollo. Aplicación de la teoría de género a las políticas públicas. PDF.
50. Scalesa, María Belén (2014) "La participación política en el Consejo Municipal de la Mujer. Periodo 2010-2012". Tesis de Maestría FALCSO-PRIGGEP. En: <http://www.prigepp.org/tesis.php>.
51. Solar, Ximena (2009) Género y políticas públicas. Estado del arte. En: [https://germina.cl/wp-content/uploads/2018/04/publicacion2\\_genero\\_politicas\\_publicas\\_estado\\_del\\_arte.pdf](https://germina.cl/wp-content/uploads/2018/04/publicacion2_genero_politicas_publicas_estado_del_arte.pdf)
52. Subiñas, Marte y Zarembeg, Gisela (2010) Redes, reglas y recursos: incorporación de la perspectiva de género en la política pública mexicana. Ponencia presentada al II Congreso Latinoamericano y Caribeño en Ciencias Sociales de la FLACSO, México DF, 26, 27 y 28 de mayo. En: file:///C:/Users/Usuario/Downloads/PonenciaCongresoFLACSO2010.GiselaZarembegyMartaSubias%20(1).pdf

53. Torres, Anselmo (2005) La cooptación burocrática de los procesos participativos. Ponencia presentada en el 3° Congreso Argentino en Administración Pública: Sociedad, Gobierno y Administración “Repensando las relaciones entre Estado, Democracia y Desarrollo”, San Miguel de Tucumán.
54. Urioste, Diana y Pooley, Bertha (1998). El mecanismo institucional para el adelanto de las mujeres en Bolivia. En: Fempress: Un cuarto propio en el Estado. Recuperado del Programa Regional de Formación en Género y Políticas Públicas (PRIGEPP). <http://prigepp.org>.
55. Vilas, Carlos M. (2005) Pensar el Estado. Conferencia en homenaje a su trayectoria académica e intelectual organizó la Universidad Nacional de Lanús. En: [http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/pensar\\_el\\_estado\\_carlos\\_m\\_vilas\\_2017.%20Carlos%20Vilas.pdf](http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/pensar_el_estado_carlos_m_vilas_2017.%20Carlos%20Vilas.pdf)
56. Von Borries Conca, Vincent (2010) “Transversalización de género disecada: análisis de dos instrumentos de transversalización de género aplicados en Chile”. En: [http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2010/cs-borries\\_v/pdfAmont/cs-borries\\_v.pdf](http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2010/cs-borries_v/pdfAmont/cs-borries_v.pdf)
57. Welschinger, Daniel, Aliani, Mario, Alonso, Osvaldo (2000) Políticas públicas entre la crisis y el ajuste fiscal: El caso de la educación en la Provincia de Río Negro (1991-1999). Revista Pilquen, Nº 3.
58. Zarembeg, Gisela (2004) Alpargatas y libros: estilos de gestión, género y política social en Argentina y Chile. En: Publicación de las Naciones Unidas. ISSN impreso 1564-4162. ISSN electrónico 1680-8983. ISBN: 92-1-322556-3. LC/L.2164-P. Nº de venta: S.04.II.G.92.
59. Zurutuza, Cristina (2008) Desde el sur del sur: las políticas públicas de género en Argentina. En: Seminario: “Gendermainstreaming como estrategia: ¿avanzamos hacia la equidad de género? Organizado por Friedrich Ebert Stiftung, Santiago de Chile.



60. Zurbriggen, Cristina (2011) La utilidad del análisis de redes de políticas públicas. Argumentos (Méx.) vol.24 no.66 México may./ago. Dossier. Ciudades y políticas urbanas. En: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0187-57952011000200008](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952011000200008).

## INFORMES

- Carbajal, Mariana (2008) “Donde está el Consejo Nacional de la Mujer”. Nota de opinión publicada el 06/06/2008. Página 12. En: <https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-105523-2008-06-06.html>.
- CEPAL (2003) Informe “Gobernabilidad democrática e igualdad de género en América Latina y el Caribe “Experiencias de fortalecimiento de la institucionalidad de género en los períodos de cambio de gobierno” del proyecto Cepal/CEDAW/UN. Santiago de Chile.
- CEPAL (2003) Informe “Experiencias de fortalecimiento de la institucionalidad de género en los períodos de cambio de gobierno” del Informe de la reunión “Gobernabilidad democrática e igualdad de género en América Latina y el Caribe” proyecto cepal/daw/naciones unidas, cuenta para el desarrollo. Santiago de Chile.-
- Consejo Nacional de la Mujer (2001) Informe Mecanismo Nacional para la institucionalización del enfoque de Género:. En: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe\\_v.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_v.pdf)
- Consejo Provincial de la Mujer (2009) Informe de comunicación Institucional.
- D Àngelo, Valeria y Sandalié, Alicia (2011) Hacia la institucionalización de la perspectiva de género. Informe Institucional del Consejo Provincial de la Mujer. Sección Comunicación Institucional. Revista Nuevo Espacio Público. Ipap.
- Defensoría del Pueblo de Río Negro. Informes de gestión del Área Mujer de la Defensoría del Pueblo 2002/2007.-

- Digesto de la Mujer (2007) Normativa provincial sobre derechos de las mujeres. Legislatura de Río Negro y Consejo Provincial de la Mujer
- SEMLAC (2008) Informe Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género sobre los Estados de Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. Fuente: <http://www.redsemblac.net/>.
- Ratto, Celeste y Yappert, Susana (2017) Mujer y trabajo: otro mapa de la desigualdad de género en Río Negro. Documento de trabajo N 2. Centro de Estudios Patagonia. En: [https://media.wix.com/ugd/724ee8\\_e495d47524524d1594a7f89b834f69ee.pdf](https://media.wix.com/ugd/724ee8_e495d47524524d1594a7f89b834f69ee.pdf).
- Ratto, Celeste y Yappert, Susana (2016) Las cifras de las violencias contra las mujeres en Río Negro. Documento de trabajo N 1. Centro de Estudios Patagonia En: [http://media.wix.com/ugd/724ee8\\_ab7be5703e2940f6acddb2d2e39b900.pdf](http://media.wix.com/ugd/724ee8_ab7be5703e2940f6acddb2d2e39b900.pdf)

## SITIOS WEB

- SERNAM. Sitio web oficial:  
<https://portal.sernam.cl/?m=institucion>.
- SEMLAC. Servicio de Noticias de la Mujer de América Latina y El Caribe. <https://www.redsemlac.net/>
- LEGISLATURA DEL PUEBLO DE RIO NEGRO.  
[https://www2.legismn.gov.ar/LEGISCON/primer\\_vueltawp.php](https://www2.legismn.gov.ar/LEGISCON/primer_vueltawp.php)

## **NORMATIVA**

- Decreto del Poder Ejecutivo Provincial N° 1587/86.
- Decreto del Poder Ejecutivo N° 2082/96.
- Ley N° 2459 Adhiere a la Ley Nacional 23179 sobre eliminacion de todas las formas de discriminacion de la mujer, aprobada por Naciones Unidas.Carácter de la Norma: GENERAL. Estado: Normal (Vigente). Sancionada el 19/12/1991. Promulgada el 26/12/1991 por Decreto N° 145/1991. Publicado en el Boletín Oficial del 30/12/1991 Pag.: 1. Entrada en vigencia el 07/01/1992. Autor/es: Nidia Lelia POVEDANO - Y OTROS
- Ley N° 2621 Crea Centro de Informes de Programas y Proyectos que contemplan aspectos relativos a la Mujer.Carácter de la Norma: GENERAL Estado: Normal ( Vigente )Sancionada el 05/05/1993 Promulgada el 31/05/1993 por Decreto N° 644/1993Publicado en el Boletín Oficial del 07/06/1993 Pag.: 12Entrada en vigencia el 15/06/1993. Autor/es: Tradicion BEOVIDE - Y OTROS
- Ley N° 2642 Incorpora art. 128bis,cupo-Ley 2431 Regimen electoral y de Partidos Politicos.Carácter de la Norma: MODIFICATORIO Estado: Normal ( Vigente )Sancionada el 17/06/1993 Promulgada el 16/07/1993 por Decreto N° 1034/1993Publicado en el Boletín Oficial del 26/07/1993 Pag.: 11 Entrada en vigencia el 03/08/1993. Autor/es: Digno DIEZ - Y OTROS
- Ley N° 3040 Marco preventivo y procedimiento judicial a seguir frente a situaciones de violencia familiar.Carácter de la Norma: GENERAL.Estado: Normal (Vigente).Sancionada el 16/10/1996.Promulgada el 25/10/1996 por Decreto N° 1816/1996. Publicado en el Boletín Oficial del 31/10/1996. Pag.:

1Entrada en vigencia el 08/11/1996. Autor/es: Ricardo Jorge SARANDRIA - Y OTROS

- Ley N° 3055 Establece derecho innato de las personas a una orientacion sexual.Carácter de la Norma: GENERAL Estado: Normal ( Vigente ) Sancionada el 19/12/1996. Promulgada el 30/12/1996 por Decreto N° 2184/1996Publicado en el Boletín Oficial del 13/01/1997 Pag.: 1Entrada en vigencia el 21/01/1997. Autor/es: Ricardo Jorge SARANDRIA - Y OTROS
- Ley N° 3059 Crea Programa de Salud Reproductiva y Sexualidad Humana.Carácter de la Norma: GENERAL .Estado: Normal (Vigente ). Sancionada el 19/12/1996. Promulgada el 30/12/1996 por Decreto N° 2188/1996. Publicado en el Boletín Oficial del 13/01/1997 Pag.: 2. Entrada en vigencia el 21/01/1997. Autor/es: Nidia Viviana MARSERO - Y OTROS
- Ley N° 3095: Crea el Consejo Provincial de la Mujer.Carácter de la Norma: GENERAL. Estado: Normal ( Vigente ).Sancionada el 29/04/1997 Promulgada el 06/05/1997 por Decreto N° 362/1997.Publicado en el Boletín Oficial del 26/05/1997 Pag.: 1.Entrada en vigencia el 03/06/1997.Autor/es: María del R. SEVERINO DE COSTA - Nilda NERVI DE BELLOSO - Silvia Cristina JAÑEZ - Nidia Viviana MARSERO - Amanda Mercedes ISIDORI - Angela Maria Rosa PENROZ - Marta Silvia MILESI - Marta Ester MAYO - Olga Ena MASSACCESI - Carlota GARCIA
- Ley N° 3263: Proteccion a la mujer embarazada. Crea Programa de Informacion sobre Agentes Teratogenicos.Carácter de la Norma: GENERAL Estado: Normal ( Vigente )Sancionada el 16/12/1998.Promulgada el 07/01/1999 por Decreto N° 3/1999. Publicado en el Boletín Oficial del 14/01/1999 Pag.: 2. Entrada en vigencia el 22/01/1999. Autor/es: Marta Silvia MILESI - Y OTROS

