

El organismo provincial de políticas de género en Mendoza: los condicionantes institucionales, simbólicos y políticos de su trayectoria (1988 a 2004)

Por Claudia Anzorena

Resumen

Como consecuencia de la III Conferencia Internacional de la Mujer (Nairobi, 1985) los Estados asistentes se comprometieron a crear espacios institucionales encargados de implementar políticas públicas tendientes a la eliminación de la discriminación contra las Mujeres. Mendoza no fue una excepción. En este artículo se realiza un recorrido histórico analizando los avatares del principal organismo provincial encargado de formular e implementar políticas públicas para hacia mujeres, y evidenciar cómo los diferentes condicionantes institucionales, simbólicos y políticos han ido poniendo obstáculos y límites a su desarrollo, dificultando su institucionalización, legitimación y continuidad a través del tiempo.

Abstract

As a consequence of the III World Women's Conference (Nairobi, 1985) attendees undertook to create institutional spaces for the implementation of public policies to eliminate discrimination against women. Mendoza was no exception. This paper is a historical analysis of the main provincial agency in charge of designing and putting in practice women-oriented public policies, to evidence how the various institutional, symbolic and political influences have set obstacles and limits to the development both of the agency and to its policies, hindering its institutionalization, legitimation and continuity.

Introducción

En las décadas de 1960 y 1970, surgieron movimientos sociales y políticos que pretendían instalar en la sociedad demandas consideradas como externas al mundo de la política. Así irrumpía en Occidente la llamada Segunda Ola del Feminismo, que cuestionaba las jerarquías sexuales existentes y demandaba a la sociedad y a los gobiernos el reconocimiento de los derechos de las mujeres. En esos mismos años, los organismos internacionales comenzaban a manifestar preocupación por las condiciones en que vivía la mayoría de las mujeres, reconociendo su importante papel en el desarrollo de los países, como agentes económicos al interior de la familia. En este sentido, a inicios de los años 80 estos organismos impulsaron a los gobiernos a implementar políticas públicas tendientes a mejorar las condiciones de vida de las mujeres a través de áreas u organismos institucionales creados específicamente con esta función en el aparato del Estado.

Los significados, modalidades y objetivos de estos espacios han tomado distintas formas, grados de autonomía e impacto. Se han desarrollado, con mayores o menores logros a partir, no sólo de la influencia global y nacional, sino también de sus realidades específicas, dándole ciertos rasgos particulares que hacen pertinente su análisis en vista de un panorama completo de estos procesos en la Región.

El propósito de este artículo es realizar un recorrido por la trayectoria del principal organismo gubernamental encargado de formular e implementar políticas públicas dirigidas a las mujeres en Mendoza, comúnmente denominadas políticas de género, que inició sus actividades en el año 1988 anunciado durante el III Encuentro Nacional de Mujeres (Mendoza – 1988), en el contexto configurado por los compromisos asumidos por Argentina en la III Conferencia Mundial de la Mujer organizada por Naciones Unidas, en Nairobi en el año 1985.

Este recorrido permitirá analizar los diferentes condicionantes institucionales, simbólicos y políticos que han influido en el proceso de institucionalización de estas políticas, las características con que se han ido configurando tanto el organismo como sus acciones y, por ende, el grado de institucionalización y legitimación que alcanzaron en el Estado y en la sociedad.

El análisis que se realiza en este artículo es el producto de una investigación teórico-empírica más amplia. La finalidad de dicha investigación fue determinar

las características de las políticas públicas para mujeres en Mendoza entre 1988 a 2001. La investigación, realizada desde un punto de vista teórico de género¹, implicó considerar tanto los procesos históricos y estructurales que llevaron a los estados a intervenir en relación con la vida de las mujeres, como la perspectiva de las/os actoras/es sociales y estatales en relación a su participación en estos organismos (Anzorena, 2002)².

En primer lugar, se expondrán los conceptos de condicionantes institucionales, políticos y simbólicos, que operan en los procesos de institucionalización de la problemática de género, desarrollados por Virginia Guzmán. La segunda parte presenta sucintamente el contexto nacional e internacional en que se inserta este proceso. Finalmente, los apartados sucesivos se introducen en el recorrido histórico que ha realizado el organismo de políticas de género en Mendoza, haciendo referencia a los obstáculos de la inestabilidad institucional, a la influencia de las coyunturas políticas y finalmente, a las dificultades de transformar las relaciones de género en el orden simbólico.

- 1 La categoría de género pretende dar cuenta de que los roles y estereotipos que se adjudican a las personas en función del sexo son construcciones sociales que asumen características particulares en cada sociedad. En estas construcciones participan todas las instituciones sociales, públicas y privadas, y se configuran a partir de las relaciones de poder desiguales al interior de las sociedades. De este modo, las políticas con perspectiva de género apuntan a la crítica y modificación de la separación artificial y jerárquica entre masculino y femenino, y a la autonomía, pleno ejercicio ciudadano y promoción de los derechos de las mujeres (Staubli, 1997).
- 2 Con este objeto, se realizó un seguimiento histórico a organismos y programas encargados de la ejecución de políticas de género en Mendoza, indagando especialmente en las referidas a salud y derechos sexuales y reproductivos. Se partió de las siguientes hipótesis: (a) Las políticas públicas dirigidas hacia mujeres en nuestra Provincia ocupan un lugar periférico. Ello determina una serie de características: son discontinuas, están desfinanciadas, desarticuladas y presentan alta inorganicidad. (b) Las significaciones acerca de la sexualidad humana o bien a la reproducción o bien a la prevención de enfermedades de transmisión sexual (ETS) y/o génito-mamarias. Una vez elaboradas algunas herramientas conceptuales se realizó un estudio de casos. La selección de las unidades de análisis se basó en el hecho de que las políticas públicas dirigidas hacia mujeres implementadas en Mendoza han sido desarrolladas por organismos gubernamentales formados para tal fin. De éstos se tomaron tres casos representativos: (i) el área provincial de género, es decir el máximo organismo de diseño y ejecución de políticas públicas hacia las mujeres en la Provincia que llamaremos (ii) el Programa Provincial de Salud Reproductiva (PPSR); (iii) Programa Municipal «Ayudando a Nacer». La recolección, procesamiento y análisis de datos se basó en técnicas cualitativas: entrevistas no estructuradas y en profundidad a una muestra intencional de informantes clave, análisis social del discurso, análisis de proyectos y programas ya ejecutados y en ejecución y análisis de folletería institucional.

1. Factores que influyen en la institucionalización de los organismos de género

Virginia Guzmán (1998; 2003) en diferentes trabajos analiza cómo se van configurando las relaciones de fuerzas entre los movimientos de mujeres y el Estado, en torno a las demandas de acciones por una sociedad sin discriminación de estos movimientos, y los condicionantes y límites de la incorporación de la perspectiva de género como principio rector de las políticas públicas. Entre estos dos puntos: demandas e institucionalización, existe una brecha que es necesario considerar. Esta consideración, según la autora, se puede realizar a través de los conceptos de condicionantes institucionales, simbólicos y políticos, como factores que influyen en todos los ámbitos y acciones del Estado.

Los condicionantes institucionales hacen referencia a los marcos y normativas jurídicas que se constituyen en factores formales que dan orden y estabilidad a los organismos. Una «institucionalidad» o «burocracia racional» en un sentido weberiano debe brindar un conjunto de normas y rutinas precisas. Éstas permiten el funcionamiento del organismo más allá de las voluntades individuales, sometido al cumplimiento de un orden impersonal, jurídicamente establecidos (Bellucci, 1990). Esto, si bien puede liberar a los organismos de las variabilidades coyunturales, puede llevar también a rigideces paralizantes, sino se adquiere la capacidad para flexibilizar las normas y procedimientos administrativos a favor de los objetivos institucionales. (Guzmán, 2003)

Los condicionantes simbólicos hacen referencia a las creencias, códigos culturales y saberes que constituyen un determinado orden interpretativo y simbólico de la realidad, que rodean y, muchas veces, contradicen los roles y rutinas de las instituciones de género. Este orden condiciona y pone límites a los mecanismos de interpretación que operan en los procesos de elaboración, implementación y evaluación de políticas. (Guzmán, 2003)

Finalmente, los condicionantes políticos hacen referencia a las decisiones que se dirimen tanto al interior de la administración pública como en los ámbitos de poder situados en los espacios de interlocución e interacción entre los gobiernos y los/as distintos/as actores/as individuales y colectivos de la sociedad. Las decisiones políticas que se toman dependen de los recursos, la visibilidad y las relaciones de fuerza de los/as actores/as implicados/as.

Estos tres condicionantes - políticos, simbólicos e institucionales- se van interrelacionando y trazan el desarrollo de los procesos de institucionalización y legitimación de la perspectiva de género en el Estado. La forma de abordarlos, potenciarlos o contrarrestarlos según sea el caso, puede contribuir en el grado de influencia de los organismos y políticas de género dentro y fuera del Estado. (Guzmán, 1998)

2. Políticas públicas hacia mujeres: el contexto nacional e internacional

Alrededor de las décadas de 1960 y 1970, los movimientos feministas y de mujeres occidentales se orientaron a hacer visible las situaciones de subordinación y desventaja en que vivían las mujeres como consecuencias de las relaciones desiguales entre los géneros. Si bien, la introducción en el debate público de estas demandas fue impulsada por estos movimientos, su incorporación efectiva dentro de las agendas públicas locales, nacionales e internacionales, tienen que ver con el contexto político internacional y local, y con las concepciones y valores vigentes que estimularon el interés y la preocupación de otros/as actores/as, sobre todo los organismos internacionales. (Guzmán, 1998)

En este contexto, Naciones Unidas, en el marco de la Conferencia Mundial sobre la Mujer realizada en México en 1975, declaró el inicio de la Década de la Mujer e impulsó una serie de Conferencias Internacionales las que se evaluarían diferentes aspectos de las vidas de las mujeres. Las Conferencias, efectuadas cada 5 años en diversos lugares del mundo (1980 en Copenhague, 1985 en Nairobi, 1995 en Beijing) trajeron aparejadas la elaboración de una serie de convenciones y pactos destinados a mejorar la condición de vida de las mujeres.

Fue a partir de la Conferencia de Nairobi que se acordó con más insistencia en la necesidad de impulsar acciones para que los gobiernos creasen «mecanismos» institucionales como instancias de garantía reales de los derechos de las mujeres. Estos «mecanismos» eran entendidos como espacios dentro de la estructura del Estado, con un equipo y recursos apropiados, encargados específicamente de diseñar e implementar políticas públicas tendientes a promover la igualdad o equidad entre los géneros y eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres y las niñas. Este impulso se sustentaba en la idea de que generar espacios institucionales, en los diversos países, sería favorable como medida transicional para acelerar el logro de la igualdad de oportunidades entre varones y mujeres y la integración de estas últimas en la vida nacional de los diferentes países. (Guzmán, 2001; 2003)

Estos procesos, acompañados por coyunturas nacionales propicias y la promoción de la descentralización del Estado han dado lugar a la generación de una diversidad de «áreas» institucionales de género y acciones estatales, como oficinas, consejos, institutos, programas compensatorios, planes de igualdad de oportunidades, entre otros. Argentina, y más específicamente Mendoza, no quedaron fuera de la necesidad de cumplir con los compromisos asumidos con las Naciones Unidas en materia de defensa de los derechos humanos de las mujeres.

En nuestro país, fue el retorno a la democracia en 1983 lo que dio lugar a la irrupción en el escenario público de los movimientos de mujeres y feministas, que habían surgido desarticulados y en la clandestinidad durante la dictadura. La primavera democrática posibilitó la instalación del tema de las condiciones de desventajas y discriminación en que vivían las mujeres y sus consecuencias, como así también la sanción de leyes que significaron un avance en cuanto a los derechos de las mujeres y la creación de algunos organismos de ejecución de políticas hacia este colectivo en el Estado³. En 1985, como consecuencia de la Conferencia de Nairobi, Argentina suscribió a la CEDAW (Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer) mediante la sanción de la Ley nacional 23.179 promulgada ese mismo año y que adquiere nivel constitucional en 1994 con la reforma de la Constitución Nacional. Así, nuestro país quedó comprometido en el diseño e implementación de políticas públicas dirigidas a las mujeres ante los organismos internacionales.

Sin embargo, con la asunción de Menem en 1989, menguó esta etapa de florecimiento, y las relaciones entre movimiento de mujeres y Estado se hicieron especialmente tensas debido a la contraofensiva conservadora. Durante la Conferencia de Beijing (1995) y otros foros internacionales el oficialismo argentino se alineó tras las filas de los sectores más reaccionarios del Vaticano y del Islam⁴. Esto ha traído como consecuencia que sean pocos los compromisos que se han cumplido en nuestro país, e inclusive, en algunos aspectos hasta se ha ya retrocedido. Beijing es entonces una paradoja: simboliza la consagración mundial de compromisos relativos a los derechos de las mujeres, pero al mismo tiempo,

³ Se sancionaron: la Ley 23.264 de Reforma de la Patria Potestad (1985): potestad compartida entre padre y madre, y equiparación entre hijos/as matrimoniales y extramatrimoniales; Ley de divorcio vincular y la modificación de la ley de matrimonio (1987). Se concretó la creación de la Subsecretaría de la Mujer, por decreto presidencial (1987).

⁴ Sobre todo en las áreas relacionadas con los derechos sexuales y reproductivos, a las que adhirieron con salvedades.

señala las dificultades para el logro de consensos respecto de los alcances que se otorgan a los mismos en el campo de las políticas públicas, como instancia de garantía estatal de los derechos proclamados.

3. De la Asesoría al IPPEHM: la inestabilidad institucional

En Mendoza se registra el primer impulso por crear un espacio institucional encargado de realizar políticas públicas hacia mujeres en el aparato estatal a fines de la década de 1980. Todavía se agitaban en el ambiente las repercusiones de las acciones de los movimientos sociales de resistencia a la dictadura y las presiones realizadas desde organismos internacionales en un momento que coincidía con el decenio de la mujer y la III Conferencia Internacional de la Mujer realizada en Nairobi (1985). Esto, unido a la ocasión del III Encuentro Nacional de Mujeres realizado en Mendoza (1988), configuró un escenario que hizo posible que muchas demandas de las mujeres se consideraran legítimas y se tradujeran en leyes y en organismos ejecutores.

En Mendoza, al igual que indica Mabel Bellucci (1990) en relación a la Subsecretaría Nacional de la Mujer, la penetración de la temática de género en el Estado y en la sociedad, no fue consecuencia directa de las acciones del movimiento de mujeres local⁵, sino que tuvo que ver con la gestión de algunas personas, que interesadas en el tema, buscaron incorporarlo en sus actividades políticas y, también, con decretos de los poderes ejecutivos en el intento de modernizar su discurso y ponerlo en sintonía con el de los Organismos Internacionales. De este modo, en el año 1988 se creó la Asesoría de la Mujer, un espacio gubernamental orientado específicamente al diseño e implementación de políticas públicas de igualdad y promoción de derechos para las mujeres. Ésta fue promovida por mujeres allegadas al entonces gobernador Bordón (PJ), y comprometidas con la problemática de género, como Cristina Zuccardi. El gobernador designó a la Ing. Zuccardi su asesora en el tema mujer, para que formulara y organizara un espacio con estos fines. Esta funcionaria tenía experiencia en política y reconocimiento de su partido (PJ) a la vez que, por su compromiso y militancia en grupos de mujeres y en la defensa de los derechos de las mismas, tenía aceptación frente a las organizaciones de mujeres y feministas, y además había ocupado cargos de conducción ligados a lo partidario, como secretaria de la Rama Femenina del PJ en Mendoza.

⁵ En Mendoza no se puede decir que existiera un movimiento de mujeres, sino que habían algunas organizaciones y grupos de mujeres que trabajaban más o menos separadamente.

Zuccardi realizó gestiones para elevar la Asesoría a la categoría de Instituto de la Mujer, lo que consiguió en 1991. Para Zuccardi este cambio permitiría darle jerarquía e institucionalidad al organismo, y fijar las funciones y la organización interna de una manera distinta, lo que no llegó a concretarse. En el año 1993, Zuccardi, electa diputada nacional, deja la presidencia del Instituto y asume en su lugar la Lic. María C. Perceval, quien la seguía en el organigrama y la había acompañado desde el principio. Después de casi un año y medio de gestión, Perceval renuncia a la presidencia por desacuerdos políticos con el entonces gobernador Rodolfo Gabrielli (PJ, 1992 – 1995) y éste nombra para finalizar los últimos ocho meses de gestión a Hortensia Espínola.

En el año 1996, asume la gobernación Arturo Lafalla (PJ), quien transformó por decreto (Decreto 180, 1996) el Instituto en Consejo Provincial de la Mujer, lo que implicó una modificación en la estructura organizativa del área. La presidenta del Consejo fue entonces la Lic. María Elisa Nicolau. En el año 1999, cuando asume la gobernación el Ing. Roberto Iglesias (UCR), nombra a la Abogada Graciela Herranz, y el organismo toma el nombre IPPEHM (Instituto de Políticas Públicas para la Equidad entre Hombres y Mujeres). A partir de la asunción de Cobos (UCR) en diciembre de 2003, se designó a la Lic. Graciela Olmedo como presidenta del IPPHEM. Olmedo trabajaba en el IPPHEM junto a Herranz. Esta última fue electa senadora provincial en el 2004.

La existencia de la Asesoría, del Instituto, del Consejo y del IPPEHM ha sido establecida por sucesivos decretos del Poder Ejecutivo provincial. No existe una ley que haya pasado por el Poder Legislativo y el proyecto de ley de creación del Instituto, elaborado por Zuccardi, nunca fue presentado.

En Mendoza, un espacio institucional que tiene más de quince años de existencia, con un solo cambio de partido oficialista en el gobierno, no tiene un marco legal que lo respalde y le dé estabilidad. Ha tenido cuatro nombres diferentes, cinco presidentas - tres en la misma gestión-, tres cambios de dependencia y un gran número de programas comenzados y dados por terminados sin el tiempo suficiente para lograr el impacto esperado, como veremos en los próximos puntos.

La falta de un respaldo legal que delimite las definiciones orgánicas de las funciones de la institución y le brinde regularidad de normas, de competencias y funciones son carencias institucionales que han impedido la conformación de una organización interna que le dé continuidad al área.

3.1. El sentido de las políticas de género

Al igual que en otros países latinoamericanos, primero la Asesoría y luego el Instituto de la Mujer pretendían «convertir a las mujeres en ‘sujetos de políticas’, en vez de simples ‘beneficiarias»’ (Guzmán, 2003: 4.1), es decir que se intentó innovar en la forma de hacer políticas públicas hacia mujeres como sujetas de derechos. Las acciones implementadas marcaron un hito en la forma de hacer y de ver las políticas hacia mujeres en nuestra Provincia, se alejaron bastante del sesgo asistencialista histórico y se buscó la promoción de las mujeres garantizando sus derechos.

Hubo cierta continuidad en el sentido de las políticas en lo que respecta a la Asesoría, el Instituto y el Consejo. Las políticas que se implementaban eran políticas de discriminación positiva, dirigidas exclusivamente hacia las mujeres, cuyo objetivo general era compensar las desigualdades iniciales, a partir de acciones parciales que dan un beneficio específico o adicional a las mujeres (Astelarra, 2002). Pero hubo diferencias: la Asesoría y el Instituto partían del carácter sistémico de las desigualdades de género, y de la necesidad de operar simultánea y coordinadamente en distintos campos de acción. Buscaban no sólo abordar las consecuencias de la discriminación de género sino también impulsar la igualdad de oportunidades y condiciones para todas las mujeres en la sociedad (Instituto de la Mujer, 1993). En cambio, los programas que impulsó con mayor énfasis el Consejo, buscaban llegar a las mujeres más pobres.

El IPPEHM ha significado un cambio rotundo en relación a las demás gestiones, en cuanto al énfasis y posición ideológica tanto en relación al tema de género como al tema de clases. Como su nombre lo indica, realiza políticas de equidad entre varones y mujeres, con lo que se intenta «dar a cada uno lo suyo de acuerdo a lo que le corresponde»⁶, es decir que no se parte de una situación inicial de desigualdad sino del supuesto de que la igualdad ha sido ya de alguna manera lograda⁷. Definen su proyecto como inclusivo porque se dirige tanto a mujeres

⁶ Para el IPPEHM, los varones y las mujeres tienen cada uno/a sus propias capacidades, las cuales se deben fortalecer buscando la compatibilidad entre ambos en procura de dar igualdad de oportunidades reales teniendo en cuenta la diversidad (IPPEHM, 1999-2003). Lo que no se aclara es qué o quien determina estas capacidades diferenciales.

⁷ El IPPEHM pretende dar respuesta a las transformaciones que se produjeron, según su punto de vista, por la «irrupción de las mujeres» en el ámbito público, lo cual provocó un «replanteo en las mentalidades, una crisis en las relaciones de varones y mujeres de todos los ámbitos, en las mujeres consigo mismas y en los hombres que siguen con el mandato tradicional» (IPPEHM, 2001).

como a varones, ya que consideran que ellos también viven situaciones de desventaja. Sus políticas se orientan hacia la «revalorización y cooperación en la diversidad», y el rechazo de posiciones que tenderían a «imitar patrones masculinizados de conducta» (IPPEHM, 1999-2003). Los cambios que plantea el IPPEHM significan, según el punto de vista de Herranz, una «transformación cultural» que permitiría la coparticipación de varones y mujeres en las tareas domésticas y que las personas pudieran desarrollar al máximo sus potencialidades individuales, lo que llevaría a mejorar la calidad de vida de toda la sociedad.

3.2. Transversalización, articulación y posición jerárquica

Para Guzmán (2003), un dato fundamental en el análisis de las capacidades de incidencia, de trabajo intersectorial y de articulación de actores/as, procesos y recursos de los organismos de género, es su posición en la trama institucional, como así también las funciones y los recursos que se les atribuyen. Las plataformas de acción de las diversas Conferencias Internacionales de la Mujer plantean como recomendable que los «mecanismos» de género de los Estados dependan directamente del Poder Ejecutivo, en la jerarquía institucional, como la forma más inmediata y ágil de garantizar por parte de los gobiernos la defensa efectiva de los derechos de las mujeres.

La Asesoría primero y después el Instituto, fieles a las recomendaciones de Nairobi, dependían directamente de la Gobernación y pretendía tener un carácter transitorio. Buscaban, como objetivo a largo plazo, transversalizar la perspectiva de género en toda la estructura estatal. Una vez conseguido este fin, el organismo desaparecería porque no sería necesario un espacio con estas características, ya que la perspectiva de género, institucionalizada y legitimada, formaría parte de la intervención global del Estado.

Sin embargo, este organismo ha sido fluctuante en cuanto a su dependencia funcional: ha oscilado desde Gobernación al Ministerio de Salud y Acción Social. Las presidentas del área han desarrollado diferentes estrategias para mantener el organismo con la mayor jerarquía, para contrarrestar la permanente ofensiva por desjerarquizarlo dentro del mismo Estado.

Cuando el área se convierte en Consejo de la Mujer pasa a depender del Ministerio de Desarrollo Social y Salud, a pesar de las resistencias de sus funcionarias. El IPPEHM, en el inicio, dependía directamente de la Secretaría de

Gobierno, pero a mediados de 2001, por reestructuración se disuelve esta Secretaría y pasó a depender nuevamente de Desarrollo Social y Salud.

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

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

El depender directamente del Poder Ejecutivo da una jerarquía que facilita la articulación con todos los organismos estatales. El pertenecer a un Ministerio limita la acción. En este espacio, los momentos en que se logró mayor articulación fue precisamente cuando dependía de Gobernación. La dependencia respecto de los Ministerios de Desarrollo Social y Salud suele ser un síntoma de una interpretación que identifica área mujer con acciones de asistencialismo y beneficencia. La relación con los Ministerios no ha sido sencilla. Las iniciativas que estos apoyan con voluntad son aquellas que presentan a las mujeres en sus roles tradicionales de «protectora» del hogar y guardiana de la familia, pero las cosas no son simples cuando se trata de garantizar los derechos de las mujeres, aunque estén formalmente reconocidos.

3.3. Los recursos

Otro factor que indica el grado de prioridad que se les otorga a estos organismos dentro del Estado es su participación en el presupuesto provincial, ya que de la disponibilidad de recursos depende en gran medida su capacidad de diseño, implementación y ejecución de acciones.

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

4. La coyuntura política

La Asesoría se crea, como se adelantó, en un momento político singular: retorno de la democracia, renovaciones institucionales, nuevos sujetos sociales y presiones internacionales. La temática instalada en la sociedad⁸ convertía la creación de la Asesoría en una acción gubernamental políticamente aceptada y consensuada. Sin embargo, las coyunturas políticas no siempre fueron favorables.

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

Mendoza encuentra coincidencias con otras experiencias latinoamericanas: la débil institucionalización del espacio lo deja a merced de las coyunturas políticas y el permanente peligro del «borrón y cuenta nueva» como si nada se hubiera hecho anteriormente e ignorando las líneas de trabajo ya abiertas (Soto, 1998; Vargas, 1998a). Los cambios de gobiernos produjeron cambios en las estructuras institucionales, falta de continuidad, pérdida del perfil y hasta sabotaje, la asignación de personas alejadas de la temática, el cierre de servicios legales⁹, y hasta el alejamiento de las organizaciones de mujeres.

8 La designación de Cristina Zuccardi se realizó en el escenario proporcionado por el cierre del III Encuentro Nacional de Mujeres, en 1988. Zuccardi, junto a un grupo de mujeres pertenecientes a distintos ONGs, así como a militantes políticas y sociales participó en la comisión de organización del Encuentro.

9 Durante la gestión de Zuccardi, con dinero de Cooperación Italiana, se equiparon alrededor de 20 Comisarias con una sala especial para recibir las denuncias de violencia en un ambiente adecuado y atendidas por personal policial femenino capacitado. Estas salas fueron desmanteladas.

En una coyuntura política propicia, la Asesoría y el Instituto favorecieron un intercambio activo con otros organismos del Estado, partidos políticos y la sociedad civil. Además mantuvieron una relación fluida con las organizaciones de mujeres, con mujeres ligadas al sector gubernamental y no gubernamental, especialistas, académicas, mujeres de sectores populares. Un espectro amplio y variado que se fue diluyendo con el transcurso de los años hasta quedar el área totalmente aislada de quienes históricamente han luchado por los derechos de las mujeres.

En cuanto a la relación con el Poder Ejecutivo, si bien los gobernadores Bordón, Gabrielli y Lafalla pertenecían al mismo partido político y estaban estrechamente vinculados entre sí, la sucesión de las gestiones no implicó continuidad ni en cuanto a la autoridad, ni a las denominaciones, ni al sentido del organismo. El cambio de gobierno, en el año 1999, marcó un corte tajante en la gestión del Consejo. De este modo, cada cambio de gobierno ha significado una gran pérdida de espacios que antes estaban ganados y que se debían renegociar.

Los criterios de elección de las funcionarias también han estado determinados por factores políticos dependiendo de las relaciones casi personales con el gobernador de turno y no de criterios impersonales basados en las capacidades para la administración pública y en el conocimiento y compromiso con la temática a abordar. (Bellucci, 1990)

En la medida en que el espacio es frágil y está ligado a las internas partidarias, sin respaldo legal ni diseño institucional que establezca los perfiles requeridos, sin políticas diseñadas como políticas de Estado, la continuidad depende de la permanencia de la voluntad personal de algunas/os funcionarias/os. Las discontinuidades a nivel de estructura y de políticas están también ligadas al origen: espacios creados por presiones que generalmente implican la satisfacción de demandas disruptivas respecto del orden establecido y los intereses políticos de los gobiernos, que ven a menudo en las mujeres un instrumento para la satisfacción de las necesidades de niños/as y desamparados/as, las cuidadoras de la vida, pero no sujetas con intereses propios y ciudadanas con derechos.

4.1. Las autoridades

La designación de autoridades y la conformación del equipo profesional reflejan el estado de las relaciones entre las diferentes fuerzas políticas. En este contexto,

las personas designadas deben adecuar sus propuestas con los lineamientos generales del gobierno, del partido político de pertenencia y la lógica de funcionamiento de los sectores estatales. Al no poder traspasar los límites de acción que establece el Estado, se encuentran en una permanente tensión entre lo que es deseable y lo que es políticamente posible, entre el organismo de pertenencia y las demás áreas del gobierno. Las acciones que emprenden son el resultado de cómo se van resolviendo estas tensiones en la negociación de los alcances políticos e ideológicos del área.

En consecuencia, los estilos de liderazgo y las trayectorias personales de sus autoridades han influido en gran medida en el funcionamiento y la perspectiva de los organismos de género, aunque siempre vinculados a los marcos estructurales que establecen los límites para la realización de políticas de género desde el Estado (Guzmán y Todaro, 1998).

En el caso de Mendoza la época en que mayor incidencia logró el área fue durante la gestión de Zuccardi. Su trayectoria unida al conocimiento de la temática de género, le permitió trazar objetivos y acciones coherentes entre sí. Con un estilo de conducción fuerte, gran capacidad de negociación y de conciliación, logró en poco tiempo, aunque no sin esfuerzo, adhesiones de casi todos los sectores de la sociedad, incluyendo las feministas, las iglesias y la clase política. Esta presidenta, en una coyuntura favorable, logró introducirse en la estructura gubernamental, a pesar de las resistencias.

A Zuccardi la sucede Perceval, quien trabajó en el área desde los inicios, proveniente del ámbito académico, buscó la presencia del Instituto en los medios y darle un perfil intelectual. Una vez que se retiran Zuccardi y, en cierta medida Perceval, la nueva configuración de fuerzas, fuertemente marcada por la coyuntura política, frena el desarrollo del organismo en el carril que se venía produciendo. Estos logros tuvieron su límite en el mismo personalismo que permitió construirlo: la necesidad de una personalidad fuerte en la conducción, si bien permitió ganar espacios, no permitió la construcción de una organización interna sólida y sostenible independientemente de las personas (Bellucci, 1990).

De ahí en más, los nuevos gobernadores asignaron para la conducción del área mujeres con personalidades menos avasallantes, alejadas del feminismo y sin mucho conocimiento ni compromiso previo con la temática de género.

Cuando Perceval rompe con su partido de pertenencia, el gobernador Gabrielli nombra a Hortensia Espínola para terminar el mandato. Espínola provenía de la militancia de base del PJ, había trabajado en barrios urbanos marginales pero sin interés en cuestiones relativas al género y con poca experiencia como dirigente. Era una mujer ajena al área, llegó a terminar un trabajo que otras habían empezado, en un lugar que se había dividido y perdido su «norte» después de la salida de las anteriores presidentas. A esto se sumaba el poco convencimiento de Espínola en la tarea que debía realizar: sobre la base del esquema contradicción principal y secundaria, percibía las políticas de género como estrategias de dominación y delegación de las responsabilidades del Estado en tiempos de crisis económica.

Posteriormente, Lafalla asignó al Consejo a María Elisa Nicolau, una militante del PJ que por su condición de trabajadora social, según el gobernador le manifestó a Nicolau, garantizaría una «conducción democrática». (Anzorena, 2002) Ella si bien se había encontrado muchas veces con problemas relacionados con el género, nunca los había tratado desde esa perspectiva. Su mayor interés era llegar a las mujeres de sectores populares, poniendo más el acento en la cuestión de clase más que de género. Se interesó por aprender sobre el tema y buscar asesoramiento de especialistas, como mujeres del ámbito académico y feministas. Tuvo una actitud de apertura del área, convocaba a mujeres de diversos sectores políticos y sociales, lo que muchas veces provocó desacuerdos con sus compañeras/os de Partido. Nicolau logró imprimir a su conducción características democráticas y horizontales. Sin embargo no tuvo la fuerza personal ni el apoyo suficiente de las organizaciones de mujeres para resistir al descrédito del trabajo que se realizaba en el Consejo ni a la ofensiva por achicar el área, lo que llevó a la desjerarquización y marginación del organismo dentro del conjunto del Estado.

Se podría argumentar que un perfil más democrático en la gestión de Zuccardi, quizá le hubiera dado al equipo mayor autonomía y confianza en sí mismo. Una personalidad más fuerte, le hubiera proporcionado a la gestión de Nicolau una postura de mayor predominio frente a los demás organismos del Estado y a su Partido de pertenencia.

Finalmente, Herranz, una abogada militante de la U.C.R., muy allegada al gobernador Iglesias, era encargada del Área de Prevención de la Violencia de la Municipalidad de la Capital. Herranz significó un cambio rotundo en el perfil de la institución. Ella basaba su discurso en una teoría que buscaba la equidad entre

varones y mujeres, en la que cada una/o tuviera los mismos derechos y oportunidades basados en la diversidad. Celebraba la sensibilidad posmoderna hacia las diferencias sin considerar el contexto de aumento de las desigualdades, ni las desigualdades que las relaciones de poder (un poder que estaba indudablemente del lado de los varones) generaban. La posición sostenida por Herranz la impulsó a generar un espacio híbrido, que no era para varones, puesto que éstos no reclaman políticas de género, ni tampoco para mujeres, puesto que las líneas que habían sido desarrolladas por las gestiones anteriores fueron abandonadas por considerarse políticas asistencialistas o de discriminación positiva.

5. Una difícil tarea: transformar el orden simbólico

Transformar las relaciones de género no sólo implica trastocar la situación de las mujeres, sino también, poner en revisión los contenidos atribuidos a «lo femenino» tanto como a «lo masculino» y las prácticas sociales asociados a ella. (Guzmán y Todaro, 1998) Esto desata múltiples resistencias porque significa trastocar el orden simbólico establecido.

Como señala Guzmán (2003) la gran resistencia que despiertan las acciones por subvertir un orden interpretativo y simbólico fuertemente arraigado en la sociedad y en la estructura del Estado, hace imprescindible la permanente presencia y participación de actores/as políticos y sociales que den fuerza, legitimidad y estabilidad a la agenda de género, para contrarrestar las fuerzas opositoras.

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

El ámbito gubernamental es fuertemente patriarcal, y como tal tiene estructuras jerárquicas muy bien delimitadas. El Estado reproduce las estructuras sociales y su desigual distribución del poder. En este marco, los organismos de género, como espacio de y para mujeres son frecuentemente desestimados por ser «cosas

de mujeres», aceptados cuando tratan de atender a la mujer como «débiles, minusválidas y vulnerables» y rechazados cuando se intenta romper con los modelos preestablecidos de desigualdades entre los géneros.

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

El trabajo de las funcionarias dentro de los organismos de género es una permanente lucha por legitimar el tema y legitimarse ellas mismas, dentro y fuera del aparato gubernamental y estatal. Quienes intentan ejecutar políticas públicas hacia mujeres con perspectiva de género tienen permanentemente la difícil tarea de convencer de que si existe un tratamiento exclusivo de los derechos de las mismas se debe a que éstos son vulnerados constantemente, además de demostrar que la transformación de las relaciones desiguales de género es necesaria y beneficiosa para toda la sociedad.

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

6. Conclusiones

A lo largo de este artículo se han observado cómo diversos factores políticos, institucionales y simbólicos se han ido interrelacionando y han condicionando el proceso de institucionalización de la problemática de género como parte de la agenda pública en la provincia de Mendoza, facilitándolo en los tiempos inaugurales y posteriormente dificultándolo.

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

Por más que se inscriban los discursos en el marco de la política de derechos y promoción de la ciudadanía, de la igualdad o de la equidad de género; en la práctica, por lo general, su meta ha quedado lejos de la crítica y modificación de los estereotipos de género asignados, acercándose más a la ejecución de políticas focalizadas dirigidas hacia sectores vulnerables o vulnerabilizados por la crisis, en las que la lógica liberal limita su meta a mejorar la productividad y rentabilidad de las mujeres, abandonando las instancias dirigidas a la garantía de los derechos de la mayoría.

En Mendoza, a dieciséis años de la creación de un organismo responsable de políticas para mujeres y de transversalización de la perspectiva de género en todos los sectores del Estado, el balance no es muy alentador. El lugar ambiguo de estos espacios en el Estado está marcado por la falta de respaldo legal adecuado, por las fluctuantes relaciones entre organizaciones de mujeres, sociedad civil y Estado, las decisiones de los partidos en el gobierno, e inclusive de las fracciones partidarias. El tema, precariamente instalado tanto en el Estado como en la sociedad civil ha dejado al organismo sometido a las oscilaciones de las coyunturas políticas.

Tras variaciones en las denominaciones y fuertes cambios de orientación en las conducciones máximas, el IPPEHM queda muy reducido en su capacidad de incidencia y en su ubicación dentro de la estructura del Estado. En un clima marcado por una ofensiva permanente para achicar el área, la presencia de la

cuestión de género en la agenda pública se vió reducida. Además, se perdieron espacios antes ganados, lo que significa renegociar, pero esta vez en una coyuntura adversa, marcada por el avance del ajuste y de la desigualdad. El área ha ido perdiendo fuerza y contacto con las mujeres y sus movimientos. No ha logrado reconstruir las bases ni reformular objetivos con perspectiva de género bien definidos.

Si bien la Asesoría y el Instituto comenzaron un camino de ascenso en las políticas de género, este camino quedó trunco. No lograron un grado de institucionalidad que los dotara de estabilidad más allá de los cambios políticos y personales; como así tampoco un grado de legitimidad propia y del tema en la sociedad civil y el Estado que le diera prioridad a sus tareas y presencia.

En conclusión, y de acuerdo con Sonia Montaña (1989), la modificación de las relaciones desiguales de género necesita voluntad política para que se filtre en todos los ámbitos de Estado. Necesita legitimidad en la sociedad civil para penetrar en el orden simbólico e interpretativo y desnaturalizar el estado actual de las relaciones de género. El éxito de estos espacios depende de cierta estabilidad y continuidad institucional, del reconocimiento del rol del Estado como garante de los derechos sociales, pero también de una cultura política de tolerancia y respeto a la presencia activa del movimiento de mujeres. Organismos con escaso poder político y simbólico, bajo presupuesto, sometidos a las variabilidades políticas y sin apoyo e involucramiento del movimiento de mujeres no pueden jugar un papel como el que se requiere en esta tarea.

Mientras tanto, a pesar de la existencia de un lugar institucional responsable de combatir las desigualdades de género, los derechos reconocidos de las mujeres no han pasado a ser parte de la vida concreta de todas y no sólo de aquellas que tienen los recursos materiales y simbólicos para realizarlos.

Bibliografía

- Anzorena, Claudia, *Las Representaciones de la Sexualidad Femenina en el Campo de las Políticas Públicas. Un seguimiento de organismos y programas en la provincia de Mendoza, 1988-2001*, Mendoza, Tesis de Grado, FCPyS, UNCuyo, 2002.
Directora: Dra. Alejandra Ciriza.
- Astelarra, Judith; *Veinte años de políticas de igualdad de oportunidades en España*, Borrador para discusión, España, Dpto. de Sociología, Univ. Autónoma de Barcelona, 2002. (Documentos PRIGEPP, 2003).
- Beijing, *Informe de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer*, China, Naciones Unidas, 1995.
- Bellucci, Mabel y otras, *La Subsecretaría de la Mujer de Argentina (1987 - 1990)*, s/d, 1990. (Documentos PRIGEPP, 2003).
- Guzmán, V. y Todaro, R.; «Plan de Igualdad de Oportunidades». En: *El cuarto propio en el Estado*, Santiago, Chile, Fempress, 1998. (Documentos PRIGEPP, 2003).
- Guzmán, Virginia; «La equidad de género como tema de debate y de políticas públicas». En: Eliana Largo (ed.) *Género en el Estado: estado del género*, Santiago, Chile, Isis Internacional, 1998, Ediciones de las mujeres n° 27. (Documentos PRIGEPP, 2003).
- Guzmán, Virginia; *Análisis comparado de legislación, políticas públicas e instituciones orientadas hacia la equidad de género*, Buenos Aires, Seminario PRIGEPP-FLACSO, www.prigepp.org, 2003.
- Guzmán, Virginia; *La institucionalidad de género en el Estado: nuevas perspectivas de análisis*, Serie Mujer y Desarrollo, CEPAL - ECLAC, Santiago, Chile, 2001. (Documentos PRIGEPP, 2003).
- Instituto de la Mujer; *Un espacio para ser protagonistas...*, Mendoza, Gobierno de Mendoza, 1993.
- IPPEHM; IPPEHM, *Organismo de transformación cultural que genera Políticas Públicas con Perspectiva de Género*, Mendoza, Gobierno de Mendoza, 1999-2003.
- IPPEHM; *Programa OPTIMA. Para empresas mendocinas*, Mendoza, Gobierno de Mendoza, 2001.
- Soto, Clyde; «Tiempo de avances». En: *El cuarto propio en el Estado*, Santiago, Chile, Fempress, 1998. (Documentos PRIGEPP, 2003).
- Staubli, Diana; «Políticas públicas con perspectiva de género en Vicente López», en *Mujeres en los '90. Legislación y políticas públicas*, Buenos Aires, Centro Municipal de la Mujer de Vicente López, 1997.
- Vargas, Virginia; «Asegurar la continuidad de las políticas públicas». Entrevista realizada por Elizabeth Salguero. En: *El cuarto propio en el Estado*, Santiago, Chile, Fempress, 1998. (Documentos PRIGEPP, 2003).