

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

## **GÉNERO Y POLÍTICAS PÚBLICAS: LO “PRÁCTICO” Y LO “ESTRÁTEGICO” DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS MUJERES .**

Mónica Petracci y Marina Mattioli.

Cita:

Mónica Petracci y Marina Mattioli (2009). *GÉNERO Y POLÍTICAS PÚBLICAS: LO “PRÁCTICO” Y LO “ESTRÁTEGICO” DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS MUJERES*. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/882>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

# GÉNERO Y POLÍTICAS PÚBLICAS: LO “PRÁCTICO” Y LO “ESTRÁTEGICO” DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS MUJERES

Mónica Petracci<sup>1</sup> y Marina Mattioli<sup>2</sup>

La definición de problemas públicos, y la formulación e implementación de políticas públicas requieren, cada vez más, que los funcionarios tomen decisiones en base a información basada en la evidencia disponible. En el caso de las políticas públicas destinadas a las mujeres, es primordial conocer sus perspectivas –a partir de representaciones, opiniones y prácticas sociales– dada la histórica situación de desigualdad a la que se vieron enfrentadas.

## Estado, Políticas públicas y Género

En los últimos años el papel del **Estado** fue discutido y conceptualizado desde diferentes perspectivas centradas básicamente en tres dimensiones: las funciones, la fuerza y el alcance de la actividad estatal (Poggi 1997; Fleury 1997). Skocpol (1985) lo considera una entidad con leyes, administración, organizaciones e instituciones a través de las cuales estructura las relaciones sociales y ejerce su capacidad de coerción. Una reflexión sobre el Estado debe incluir los cambios en los regímenes políticos y los procesos de democratización y participación desarrollados en Latinoamérica en las últimas décadas (Leiras 2007), y el proceso de globalización, que profundiza la interpenetración económica, política y cultural entre los países (Chesnais 2001).

Las **políticas públicas** son el resultado de un proceso de influencia recíproca de los actores sociales intervinientes. Las etapas típicas –si bien pueden diferir en nombre y número según autor– del “ciclo de la política pública” (Aguilar Villanueva 1998) son: fijación de la agenda, análisis de la cuestión, formulación, implementación, evaluación y terminación. Si bien esas etapas son separadas analíticamente, en la práctica se superponen, anticipan o retrasan. No obstante los cortes analíticos, los diferentes autores (Aguilar Villanueva 1996; Fontaine 1997; Roth Deubel 2002) coinciden en que el punto inicial es la fijación de una situación socialmente problemática en la agenda pública.

Desde ese punto de partida, la política pública puede entenderse como “el conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil” (Oszlak y O’Donnel 1976:21). No todas las demandas logran formar parte de la agenda, para que un asunto tenga acceso a esa agenda necesita cumplir tres requisitos: “ser objeto de atención amplia o al menos de amplio conocimiento público; que una buena parte del público considere que se requiere algún tipo de acción (generalización de intereses); y, que a los ojos de los miembros de la comunidad la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental” (Aguilar Villanueva 1996:27). Por lo tanto, “la agenda estatal suele reflejar las cuestiones socialmente problematizadas que consiguen suscitar la atención de las instituciones que conforman al Estado en sus distintos niveles y poderes” (Oszlak y Gantman 2007: 79).

**Género** es un concepto relacional. Hace hincapié en la construcción social y cultural de la sexualidad. Las políticas públicas que históricamente encaró el Estado en la búsqueda de igualdad y equidad para evitar la discriminación de género fueron: a) igualdad de

---

<sup>1</sup>. Dra. en Ciencias Sociales Universidad de Buenos Aires. Investigadora Titular CEDES e IIGG (FCS-UBA), petracci@cedes.org.

<sup>2</sup>. Licenciada en Sociología, Becaria del CONICET en el CEDES, mmattioli@cedes.org.

oportunidades (busca el reconocimiento y la plena implementación de los derechos de las mujeres como derechos humanos; la independencia económica; la igualdad de oportunidades en educación; y las responsabilidades compartidas), b) acción positiva (mecanismos “[...] para corregir la desventaja inicial de las mujeres” (Astelarra 2004)); y c) transversalidad, traducción al español de *Gender Mainstreaming*, (el “[...] intento de abordar los problemas de igualdad de género dentro de las tendencias dominantes de la sociedad, siendo las tendencias dominantes las direcciones, las organizaciones y las ideas que crean decisiones sobre política y los recursos que contemplan políticas generales o específicas tales como, por ejemplo, la educación o el transporte” (Grupo de especialistas en Mainstreaming 2005)). Apareció como concepto en las Conferencias Mundiales de Naciones Unidas sobre Mujeres (Nairobi 1985, Beijing 1995). Es una estrategia que sitúa la equidad de género en el centro de las decisiones políticas, la asignación de recursos y el conjunto de las políticas públicas, en todas sus etapas y niveles. Requiere, por un lado, incluir los intereses, las necesidades, las experiencias y las visiones de varones y mujeres en la definición de los abordajes, las políticas y los programas, y la agenda política; y por otro, distribuir con equidad los recursos, las oportunidades y los beneficios entre varones y mujeres.

### **Género e igualdad civil: antes y después de la recuperación democrática**

Según Petracci y Pecheny (2007) el camino seguido para revertir esa situación de desigualdad fue el siguiente. Al concluir el siglo XIX, en el proceso de secularización que modificó las relaciones entre Iglesia y Estado, se sancionaron las leyes 1565 de Creación del Registro Civil y 2393 de Matrimonio Civil. En 1926, a partir de la iniciativa de organizaciones de mujeres de la época y de los socialistas, varios artículos del Código Civil fueron modificados por la ley 11357 de Derechos Civiles de la Mujer. Esa ley anuló las “incapacidades de derecho” que estaban aún vigentes, y estableció que las mujeres mayores no casadas gozaban de una capacidad civil total. Las mujeres casadas permanecieron bajo la autoridad del marido, pero pudieron trabajar, formar parte de asociaciones civiles o comerciales, administrar y disponer de sus bienes. La patria potestad siguió siendo una prerrogativa del padre.

En 1947, la ley 13010 acordó los derechos políticos a las mujeres. En 1951, las mujeres votaron y fueron elegidas por primera vez. En 1952 accedieron al Congreso.

En 1968, durante el régimen militar de 1966-1973, la ley 17711 modificó parcialmente la ley de Matrimonio Civil: derogó la facultad de representación del marido en actos y acciones concernientes a su esposa, su rol de administrador del patrimonio conyugal e introdujo la posibilidad de divorcio por mutuo consentimiento. Por esa ley la mujer adulta obtuvo plena capacidad legal, cualquiera fuese su estado civil. Sin embargo, algunas desigualdades para la mujer casada subsistieron: el domicilio de la pareja siguió siendo el del marido, el padre conservó la patria potestad. En 1969, la ley 18248 del Nombre oficializó la obligación, para la mujer casada, de llevar su apellido seguido de la preposición “de”, y del apellido de su esposo. Si la mujer se negaba a tal obligación, ello podía ser considerado una injuria grave y ser causal de divorcio culpable de la mujer. Además, los hijos debían llevar en primer término el apellido del padre, y el de la madre podía eventualmente agregarse en segundo lugar a demanda expresa de ambos.

Una aceleración en la evolución de los derechos civiles de las mujeres tuvo lugar a partir de la transición democrática en 1983, período en el cual a las demandas de derechos civiles se incorporaron las demandas por los derechos reproductivos. A partir

de 1984, la Argentina ratificó la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW);<sup>3</sup> la Convención Americana de Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En 1985, la ley 23226 concedió el derecho de pensión a concubinas y concubinos.

En 1987, la ley 23515 de Matrimonio Civil y Divorcio Vincular permitió que las personas divorciadas contraigan nuevo matrimonio. Estableció que los derechos y deberes de asistencia de los cónyuges son recíprocos y que el domicilio sería fijado por ambos miembros de la pareja. Otra modificación fue la del régimen patrimonial del matrimonio, basada en la igualdad entre los cónyuges. En ese año, la entonces Secretaría de Salud de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires puso en marcha el Programa de Procreación Responsable.

En 1988 se aprobó la ley 23592 sobre Actos Discriminatorios, que condena la discriminación por sexo. En 1991, la ley 24012 de Cupos permitió una mejora sensible de la representación política femenina. En 1992, mediante el decreto 1426, se creó el Consejo Nacional de la Mujer como espacio gubernamental responsable del cumplimiento de la CEDAW.

En 1994, la Reforma Constitucional incluyó nuevos derechos que apuntaron a mejorar el estatus de las mujeres a través de medidas de discriminación positiva. Asignó a la CEDAW la mayor jerarquía en la pirámide legal.

En 1996, la Convención Constituyente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sancionó la primera Constitución de la ciudad que incluyó las nociones de género, derechos reproductivos y orientación sexual.

En 1997, la ley 24821 instituyó el 8 de marzo de cada año como el Día de la Mujer Destacada –en coincidencia con el Día Internacional de la Mujer–. En junio de 1997 se sancionó la ley 24828 de Incorporación de Amas de Casa al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. En diciembre, el decreto nacional 1363/97 de Igualdad de Trato entre Agentes de la Administración Pública Nacional.

En 1998, a través del decreto nacional 254/98, se creó el Plan para la Igualdad de Oportunidades entre varones y mujeres en el área laboral. Entre 1999 y 2001 se sancionaron leyes y decretos destinados al personal doméstico (ley 25239 Régimen Especial de Seguridad Social para Empleados/as del Servicio Doméstico y decretos 485/2000, 290/2001 y 291/2001). En 2000 se sancionó la ley 25520 de estímulo al empleo estable mediante la incorporación de incentivos por el empleo de mujeres. En 2000, posteriormente al Programa de 1987, se sancionó la ley 418/00 de Salud Reproductiva y Procreación Responsable en la Ciudad de Buenos Aires.

---

<sup>3</sup> La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) es fruto del trabajo realizado por la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer creada en 1946 por la ONU. Esa Comisión, basándose en la Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer de Naciones Unidas de 1967, comenzó a preparar la CEDAW en 1974. La Asamblea General de Naciones Unidas la aprobó el 18 de diciembre de 1979. La Convención fue suscripta por la República Argentina el 17 de julio de 1980 y aprobada según la ley 23179, sancionada el 8/5/85, promulgada el 27/5/85 y publicada en el Boletín Oficial el 3/6/85. Ratificada por Ley 26.171/06.

En 2002 se sancionaron las leyes 25673 de Salud Sexual y Procreación Responsable y 25674 que fija el cupo sindical femenino.

En 2006 se sancionó la ley 26130 de Anticoncepción Quirúrgica. Determina que toda persona mayor de edad tiene derecho a acceder a las prácticas denominadas “ligadura de trompas de Falopio” y “ligadura de conductos deferentes o vasectomía” en los servicios del sistema de salud. En 2007, la Resolución 232 del Ministerio de Salud de la Nación incorporó la Anticoncepción Hormonal de Emergencia en el Programa Médico Obligatorio. En 2009 se sancionó la ley 26485 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los ámbitos de sus relaciones interpersonales.

En suma, las leyes sancionadas apuntaron a equiparar los derechos formales de mujeres y varones en una lógica de derechos civiles durante casi un siglo, y en una lógica guiada por la perspectiva de género, desde la transición democrática iniciada en 1983. Desde entonces las mujeres aumentaron progresivamente su presencia en los poderes ejecutivo legislativo y judicial. Desde 2004, la Corte Suprema de Justicia, el más alto tribunal de la Nación, incorporó a dos mujeres juezas.

Este recorrido hacia la igualdad entre mujeres y varones no implica que estén dadas las condiciones para la igualdad en el ejercicio efectivo de esos derechos formales. Las trabas se montan en valores culturales estereotipados, y en la institucionalización de relaciones desiguales en el seno de la pareja, la familia y la sociedad. Por estas razones, las reivindicaciones femeninas hoy no apuntan principalmente a la igualdad jurídica con los varones, sino a cuestionar más ampliamente las relaciones sociales entre los géneros (Jelin 1998).

### **Objetivos y metodología**

**Objetivo general:** Explorar y comprender las opiniones, los valores y las representaciones sociales que fundamentan las opiniones vertidas en las respuestas al Estudio de Opinión Pública “Mujeres en números: la opinión y la situación de las mujeres de la Ciudad de Buenos Aires, 2007”.

### **Metodología y técnicas de relevamiento**

#### **Ficha técnica encuesta:**

Tipo: Telefónica (CATI).

Cuestionario: preguntas abiertas, cerradas y sociodemográficas. Duración: 18’.

Muestra: Aleatoria simple (de guía telefónica) con cuotas de edad.

Tamaño: 351 mujeres en Ciudad Buenos Aires.

Margen de error: +/- 5.2%, para nivel de confianza 95% y p=q=50% en estimaciones globales.

Trabajo de campo: Septiembre 2007.

#### **Ficha técnica grupos focales:**

Cantidad: 6

Criterios de segmentación: mujeres, edad (18-35; 36-50; 51 y más) y zona de la Ciudad de Buenos Aires de residencia (norte: comunas 2 (Recoleta), 13 (Nuñez, Belgrano y Colegiales) y 14 (Palermo); sur: comunas 4 (Boca, Barracas, Parque Patricios, Nueva Pompeya) y 8 (Villa Soldati, Villa Riachuelo, Villa Lugano)).

## **Hallazgos<sup>4</sup>**

### Lo público/privado

La representación social del trabajo doméstico es dual: persiste una tensión que viene del pasado (“es considerado una responsabilidad de la mujer”) y otra de la experiencia vivida (“es invisible”). En un sentido, el trabajo doméstico (limpieza, crianza de hijos, etc.) resulta “una dedicación agradable y elegida” por las mujeres pero ese comentario es dicho desde una posición no tradicional y, de ninguna manera, como una tarea de dedicación exclusiva. En otro sentido, el trabajo doméstico provoca sentimientos negativos (“esclavas del hogar”). Es decisiva en esa valoración del trabajo doméstico la presencia (o no) de hijos en la casa, dado el grado de responsabilidad y la mayor cantidad de tiempo demandados a las mujeres que a los varones de la casa.

La representación social del tiempo libre está asociada a “salir de la casa”. La principal diferencia según nivel socioeducativo radica en el tipo de salida. No obstante, el valor atribuido es que devuelve una mejor “calidad de vida” por la posibilidad de “desconexión y de ausencia de obligaciones”.

### Trabajo remunerado

La gran mayoría acuerda con las frases “El trabajo ayuda a vincularse con otras personas” (97%<sup>5</sup>); “El trabajo les da seguridad y autonomía a las mujeres” (93%<sup>6</sup>) y “Las mujeres corren más riesgos que los varones de ser acosadas sexualmente en el trabajo” (80%<sup>7</sup>). Los grupos focales también acuerdan. Las participantes consideran que además el trabajo es un estímulo para salir de la casa, cambiar de ambiente, arreglarse y preocuparse por la apariencia física. Por su parte, la seguridad y autonomía implica principalmente independencia económica. Acuerdan que las mujeres corren más riesgos de ser acosadas sexualmente en el trabajo, pero aparecieron voces diferentes: una posición que relaciona el acoso sexual en el trabajo con la noción de poder (acosa quien llega a puestos jerárquicos) y una posición que enfatiza la sexualidad (las *jóvenes*, con menos prejuicios, también acosan en otros ámbitos, por ejemplo, salidas nocturnas).

### Política

La gran mayoría acuerda con las frases “Tanto las mujeres como los varones pueden ser líderes populares” (88%<sup>8</sup>); “El acceso de las mujeres a cargos políticos importantes hace que en la política se traten temas nuevos” (77%<sup>9</sup>). Los grupos focales también acuerdan.

Las razones por las cuales se considera que pueden ser ambos líderes populares están basadas en el trabajo permanente de la mujer en política en los últimos años, en la capacidad asociada a la astucia que se le adjudica, y en la honestidad. No obstante se resaltan las trabas que las mujeres tienen que atravesar. Si bien todas las participantes acordaron en que el acceso de las mujeres a cargos políticos importantes hace que en la

---

<sup>4</sup>. En proceso.

<sup>5</sup>. De acuerdo a la encuesta el complemento a 100% corresponde a las categorías: ni de acuerdo ni en desacuerdo: 1%; en desacuerdo: 1%; no sabe/no contesta: 1%.

<sup>6</sup>. De acuerdo a la encuesta el complemento a 100% corresponde a las categorías: ni de acuerdo ni en desacuerdo: 3%; en desacuerdo: 4%.

<sup>7</sup>. De acuerdo a la encuesta el complemento a 100% corresponde a las categorías: ni de acuerdo ni en desacuerdo: 7%; en desacuerdo: 10%; no sabe/no contesta: 3%.

<sup>8</sup>. De acuerdo a la encuesta el complemento a 100% corresponde a las categorías: ni de acuerdo ni en desacuerdo: 5%; en desacuerdo: 5%; totalmente en desacuerdo: 1%; no sabe/no contesta: 1%.

<sup>9</sup>. De acuerdo a la encuesta el complemento a 100% corresponde a las categorías: ni de acuerdo ni en desacuerdo: 9%; en desacuerdo: 12%; totalmente en desacuerdo: 1%; no sabe/no contesta: 2%.

política se traten temas nuevos, excepto un grupo no se mencionaron los temas nuevos. Todas coincidieron en que las mujeres ven las problemáticas desde otro punto de vista.

#### Política pública de salud sexual y reproductiva

“El Estado debe garantizar que varones y mujeres puedan elegir cuántos hijos tener y cuándo”: el 41% acuerda<sup>10</sup>.

Los grupos focales acordaron con diferentes matices. Para el grupo de edad intermedia y para el de mayor edad de nivel socioeducativo alto, el Estado debería encargarse de garantizar en los sectores de menores recursos. Los grupos de menor nivel socioeducativo enfatizaron en la necesidad de brindar más educación sexual y manifestaron mayor conocimiento de la política de salud sexual y reproductiva.

#### Género y Mainstreaming

La mención espontánea del concepto de género –en los grupos de mayor nivel socioeducativo– remitió a los patrones culturales que configuran los roles de la mujer y del varón. Respecto del Mainstreaming, ninguno de los grupos hizo referencia al concepto y más que como una cuestión de transversalización en la gestión pública, fue comprendido como descentralización y localismo.

#### **Conclusiones preliminares**

Respecto de los hallazgos, los reclamos de las mujeres fueron planteados más como necesidades “prácticas” (relacionadas con las condiciones de vida y los papeles socialmente aceptados) que “estratégicas” (relacionadas con la percepción de una situación de desigualdad) (Moser 1995). Respecto de las políticas públicas con perspectiva de género que enfatizan el carácter relacional y visibilizador de relaciones de poder y desigualdad del concepto.

---

<sup>10</sup> . De acuerdo a la encuesta el complemento a 100% corresponde a las categorías: ni de acuerdo ni en desacuerdo: 6%; en desacuerdo: 35%; totalmente en desacuerdo: 16%; no sabe/no contesta: 2%.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, L. 1996. *La hechura de las políticas*. Madrid: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Aguilar Villanueva, L. 1998. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Madrid: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Astelarra, J. 2004. Políticas de Género en la Unión Europea y algunos apuntes sobre América Latina. Serie Mujer y Desarrollo N° 57. Santiago de Chile: CEPAL.
- Chesnais, L. 2001. *La mundialización financiera: génesis y desafíos*. Bs As: Losada. Prólogo.
- EG-S-MS. Grupo de especialistas en mainstreaming. 2005. *Mainstreaming de género. Marco conceptual, metodología y presentación de "buenas prácticas"*. Serie documentos, número 28. Madrid: Instituto de la Mujer.
- Fleury, S. 1997. *Estados sin ciudadanos. Seguridad social en América latina*. Buenos Aires: Lugar Ed.
- Fontaine, E. 1997. *Evaluación social de Proyectos*. Instituto de Economía. Chile: Edic. Universidad Católica de Chile.
- Guerrero Caviedes, E. 2006. "Transversalizando la perspectiva de género mediante instrumentos de control de gestión", *Debate Feminista*, año 17, vol. 34, octubre 2006.
- Jelin, E. 1998. *Pan y afectos*. La transformación de las familias. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Leiras, M. 2007. "Observaciones para el análisis y la práctica de la incidencia". En: *La incidencia política de la sociedad civil*. Buenos Aires: Siglo XXI/Iniciativas.
- Moser, C. 1995. *Planificación de género y desarrollo. Teoría, práctica y capacitación*. Lima: Flora Tristán ediciones.
- Oszlak, O. y Gantman, E. 2007. "La agenda estatal y sus tensiones: gobernabilidad, desarrollo y equidad". Iberoamericana. *Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*. Vol. XXXVII: 1, pp79-110.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. 1976. *Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: CEDES/ G.E. CLACSO N° 4.
- Petracci, M. y Pecheny M. 2007. *Argentina: Derechos Humanos y Sexualidad*. Ciudad de Buenos Aires: CEDES /CLAM.
- Poggi, G. 1997. *El desarrollo del Estado Moderno: una introducción sociológica*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Roth Deubel, A. 2002. *Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Skocpol, T. 1985. "Bringing the state back in: strategies of analysis in current research" *Bringing the State Back In*, Evans y otros (comps.) Cambridge: Cambridge University Press.