

# LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA “CUESTIÓN DE GÉNERO” A 26 AÑOS DE NAIROBI: EL SEGUNDO INSTITUTO PROVINCIAL DE LA MUJER DE MENDOZA (2008-2011)

*The institutionalization of the “gender issue” 26 years after Nairobi: the second Instituto Provincial de la Mujer de Mendoza [Mendoza Provincial Institute for Women] (2008-2011)*

**Claudia Anzorena**

INCIHUSA – CONICET (Mendoza)

---

**Resumen:** El derrotero de las políticas públicas para promover la “igualdad de género” en el aparato del Estado de Mendoza, desde su creación en 1988 ha sido sinuoso. Este organismo surge como resultado de los compromisos asumidos en diferentes conferencias internacionales (especialmente la III Conferencia Mundial de la Mujer, Nairobi en 1985) y de la iniciativa de mujeres que impulsaron la construcción del espacio. En este artículo nos centraremos en la gestión del “área mujer” provincial entre 2008 a 2011, denominada por segunda vez Instituto Provincial de la Mujer. El análisis muestra las dificultades para inscribir las demandas feministas en el aparato del Estado, la pérdida de radicalidad y de contenido del espacio, y la redefinición de sus objetivos en función de la mitigación de las desigualdades de género y el abandono de las instancias dirigidas a la garantía de derechos para las mujeres.

**Palabras claves:** áreas mujer, institucionalización, género, derechos de las mujeres, Estado.

**Abstract:** Public policies to promote “gender equity” within the Mendoza state apparatus since its inception in 1988 have taken a winding path. This agency resulted from the commitments assumed in several international conferences (especially the Third World Conference on Women, Nairobi 1985) and from the initiatives of women who impelled the construction of this space. This article discusses the management of the provincial “women’s area” from 2008 through 2011, when it was once again called “Instituto Provincial de la Mujer”. The analysis shows the difficulties encountered when trying to incorporate feminist demands in the state apparatus, the area’s loss of radicalism and content, and the redefinition of its objectives as regards the mitigation of gender inequalities and the abandonment of instances aimed at guaranteeing rights for women.

**Key words:** women areas, institutionalization, gender, women’s rights, State.

**Sumario:** 1. Introducción, 2. Escenario de surgimiento: las estrategias de Nairobi 1985. 3. El “área mujer” de Mendoza: repaso de su historia (1988-2008). 4. El segundo Instituto Provincial de la Mujer: lejos de Nairobi, lejos de la modificación de las desigualdades de género. 4.1. Violencia. 4.2 Salud. 4.3. Difusión, participación territorial o comunitaria y “otros derechos”. 4.4. ¿Perspectiva de género o comunitarismo? 5. Consideraciones finales.

---

— 1 —

## Introducción

Desde la reinstauración democrática en 1983 en Argentina, el derrotero de las políticas públicas para promover la “igualdad de género” o la “no discriminación contra las mujeres”, ha seguido caminos sinuosos. Caminos tensados entre los procesos de ampliación de los derechos humanos para las mujeres, las recurrentes crisis económicas que desplazan el foco de atención hacia la pobreza o a la represión de la protesta; y la ofensiva sistemática de los sectores conservadores católicos y evangélicos más recientemente.

En este artículo nos centraremos en la gestión del “área mujer” provincial entre 2008 a 2011, denominada por segunda vez Instituto Provincial de la Mujer. En Mendoza, se creó el primer organismo gubernamental enfocado en las “problemáticas” de las mujeres en 1988. Este organismo llamado inicialmente Asesoría de la Mujer, surge por iniciativa de algunas mujeres que impulsaron su construcción como resultado de los compromisos asumidos por el país en diferentes conferencias internacionales, especialmente la III Conferencia Mundial de la Mujer realizada en Nairobi en 1985. En su trayectoria de casi 25 años, el oscilante caso mendocino, muestra las dificultades para inscribir las demandas feministas en el aparato del Estado<sup>1</sup>.

Haremos en primer lugar referencia a las condiciones contextuales que hicieron posible el surgimiento del organismo estudiado y una breve descripción de su trayectoria de 1988 a 2008, para centrarnos en la última gestión que se desarrolló desde 2008 a 2011.

---

1 En una investigación anterior realizamos un seguimiento histórico de este organismo desde su creación hasta el año 2008, donde mostrábamos las discontinuidades en el desarrollo (Anzorena, 2009). En este artículo presentamos las actualizaciones en el seguimiento del área. Para el análisis de dicha gestión hemos realizado observaciones en actividades realizadas con el IPM y áreas municipales, una entrevista a la presidenta del área del período analizado realizada en 2011 por Lucía Bernaldo de Quirós como integrante del equipo de investigación dirigido por la Dra. Ciriza (SECyT-UNCuyo). La información ha sido completada con la página web del ministerio, recortes periodísticos y material del Instituto.

## Escenario de surgimiento: las estrategias de Nairobi 1985

En los años 70 distintas investigaciones a nivel internacional daban cuenta de las condiciones de las mujeres en todos los ámbitos de la vida y del “desarrollo”: eran menos educadas, estaban sobrecargadas en las tareas domésticas, accedían a peores empleos y ganaban menos, estaban subrepresentadas en los espacios de decisión política, eran víctimas de agresiones sexuales, mutilaciones y de violencia (Guzmán, 2001; Moser, 1998; Portocarrero, 1990)<sup>2</sup>.

El interés de los organismos internacionales y el reconocimiento de una serie de derechos conocidos como de “tercera generación”, fueron factores importantes para que los gobiernos nacionales intervinieran en relación a la discriminación contra las mujeres. Este conjunto de derechos humanos respondía a los retos planteados por diferentes movimientos sociales –pacifistas, ecologistas, feministas, contra el racismo, de descolonización, de diversidad sexual, etcétera– que en los años 70 lograron penetrar en la comunidad internacional dando lugar a una serie de conferencias, pactos y convenciones mundiales. Entre ellos se encuentran algunos derechos específicos para las mujeres y las niñas como los derechos sexuales y reproductivos, a la libre opción sexual, a la autonomía, a no ser discriminadas.

En 1975 se celebró en México la I Conferencia Mundial sobre la Mujer, en la que se proclamó el Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer (1975-1985). Para evaluar las acciones realizadas, en 1980 se realizó una conferencia intermedia en Copenhague y en 1985 una conferencia de cierre en Nairobi. En esta última se consideró que los avances en las transformaciones concretas en la vida de las mujeres eran exigüos: las políticas habían sido escasas y deficitarias, y las desventajas de las mujeres (sobre todo las más pobres de los países más pobres) se habían agravado con las crisis económicas de los ‘80. Entonces acordaron con mayor insistencia en la necesidad de promover que los gobiernos actuaran en beneficio de las mujeres. Este acuerdo se vio reflejado en el documento “Estrategias de Nairobi para el Adelanto de las Mujeres” que contenía una serie de medidas que debían adoptarse en el

---

2 Estos trabajos eran descriptivos, estaban basados en el enfoque Mujer en el Desarrollo. Concluían que las mujeres eran un recurso económico desaprovechado y era necesario promover su rol productivo. En los 90 se produjo un desplazamiento de considerar a las mujeres aisladamente a considerar su condición como producto de relaciones de subordinación, este enfoque se llamó Género en el Desarrollo. Algunos de sus referentes son: Caroline Moser, Patricia Portocarrero, Virginia Guzman, Gina Vargas, entre otras que trabajaron el tema de la planificación “de género”. Estos desarrollos fueron realizados en gran medida por feministas que trabajaban en ONGs o para instituciones internacionales, cuyo accionar político ha dado lugar a debates y críticas en el campo del feminismo.

plano nacional, regional e internacional, para promover el reconocimiento social de las mujeres y el ejercicio de sus derechos humanos. Los gobiernos, a través de la adhesión a este documento, se comprometían a implementar medidas que fomentaran la participación de las mujeres en la promoción de la paz, en la asistencia a mujeres en situación de riesgo y en una amplia gama de temas: empleo, salud, educación y servicios sociales, industria, ciencia, comunicaciones y medio ambiente (ONU, 2008).

Entre esas medidas se recomendaba el establecimiento de mecanismos gubernamentales apropiados para el seguimiento y la mejora de “la situación de la mujer”. También se puso énfasis en que para ser efectivos debían estar establecidos en un alto nivel de gobierno y garantizarse los recursos, el compromiso y las autoridades adecuadas para asesorar sobre el impacto “en las mujeres” de todas las políticas gubernamentales (ONU, 1986, par. 57).

En Latinoamérica las coyunturas nacionales propicias por los procesos de redemocratización unidas a la promoción de la descentralización del Estado, dieron lugar a la generación de una diversidad de “organismos” institucionales de género y acciones estatales, como oficinas, consejos, institutos, planes de igualdad de oportunidades, entre otros. Mendoza, no quedó afuera de este impulso “modernizador” en una democracia recién reinstaurada que buscaba cumplir con los compromisos asumidos en derechos humanos. Algunas feministas buscaron incorporar “el tema mujer” en sus actividades políticas partidarias y supieron aprovechar un momento favorable para impulsar que el Estado se hiciera eco en sintonía con un contexto donde el discurso internacional sobre el desarrollo y la democratización acentuaba la participación de las mujeres (Bellucci, 1991).

— 3 —

### **El “área mujer” de Mendoza: repaso de su historia (1988-2008)<sup>3</sup>**

En el año 1988 se realizó en Mendoza el III Encuentro Nacional de Mujeres. Durante la clausura el gobernador anunció la designación de la Ingeniera Cristina Zuccardi como Asesora de la Mujer, inaugurando el espacio<sup>4</sup>. El objetivo era trabajar en la conformación de un organismo para abordar “el tema de las políticas públicas de igualdad o políticas públicas de promoción de las mujeres” según lo definía Zuccardi (Entrevista a C. Zuccardi, 2001).

---

3 Una descripción minuciosa de este seguimiento histórico del área mujer se puede ver en Anzorena, 2009.

4 El hecho de que se usara el Encuentro para hacer un anuncio de gobierno produjo malestar en las asistentes, a pesar de que quien sería designada asesora había tenido una participación activa en la organización del evento.

En el cuadro que sigue ilustramos la trayectoria del organismo en cuanto a nombre, titular, gobernador de turno y dependencia funcional.

AÑO	ORGANISMO	TITULAR	GOBERNADOR*	DEPENDENCIA
1988	Asesoría de la Mujer	C. Zuccardi ('88-'93)	J. Bordón (PJ, '87-'91)	Gobernación
1991	Instituto de la Mujer	M. C. Perceval ('93-'95)	R. Gabrielli (PJ, '91-'95)	
1993				
1995		H. Espínola ('95)		
1996	Consejo de la Mujer	M. E. Nicolau ('96-'99)	A. Lafalla (PJ, '95-'99)	M. Desarrollo Social y Salud
2000	IPPEHM	G. Herranz (2000-2003)	R. Iglesias (UCR, '99-2003)	Secretaría de Gobierno
2003		G. Olmedo (2004-2007)	J. Cobos (UCR, 2003-2007)	M. de Desarrollo Social y Salud
2008	Instituto de la Mujer	M. Hellin (2008)	C. Jaque (PJ, 2007-2011)	M. Desarrollo Social
2008		D. Alfonso (2008-2011)		Subsecretaría de Familia M. de Desarrollo Humano, Familia y Comunidad
2012	Dirección de la Mujer, Diversidad y Género	Alicia Prada (2012...)	F. Perez (PJ, 2011-2014)	Subsecretaría de Derechos Humanos. M. de Desarrollo Social

\* Los gobernadores en Mendoza asumen y dejan el mandato en diciembre del año indicado, y no hay reelección.

En el cuadro se puede observar que en 23 años de existencia y dos cambios de partido oficialista en el gobierno (PJ – UCR – PJ)<sup>5</sup>, el organismo tuvo: cinco nombres y estructuras organizacionales diferentes, nueve presidentas y cinco cambios de dependencia funcional. Además su existencia ha sido establecida por sucesivos decretos del Poder Ejecutivo provincial, no hay una ley que lo respalde y le dé estabilidad estructural o financiera. La Ing. Zuccardi y, posteriormente, la Abogada Mariana Hellin intentaron impulsar la sanción de una ley de creación del Instituto pero no lograron que se debatiera.

5 En Mendoza no hay reelección para el gobernador y por tanto se puede considerar la continuidad del partido como continuidad de la gestión. Actualmente se está promoviendo permitir la reelección en la reforma Constitucional.

Durante esos años el organismo atravesó rupturas permanentes (tanto a nivel del contexto como en el interior mismo del proceso). Su objetivo, cumplir el mandato de Nairobi y constituirse en un centro para la “coordinación de las cuestiones relativas a las mujeres” no logró estabilidad debido a la ambigüedad en lo que se define como “las cuestiones de las mujeres”. De acuerdo a las fluctuaciones en las relaciones de fuerza, el área ha soportado la salida y entrada de nuevos/as sujetos (lo que significa restablecer las relaciones de alianza), y se ha visto sometida a cambios en las reglas explícitas e implícitas de funcionamiento y convivencia. Esto ha impactado en la definición y redefinición de los objetivos, la estructura organizacional y en los procedimientos formales de intervención (Beltrán Llavador, 2005).

La falta de un respaldo legal y político son carencias institucionales que han impedido la conformación de una organización interna que dé continuidad al área. En la medida en que el espacio es frágil y está ligado a las internas partidarias, la continuidad y las características que toma dependen de la voluntad personal de los/as funcionarios/as de turno. Las discontinuidades a nivel de la esfera técnica y de la política, están también ligadas al origen: espacios creados por presiones que generalmente implican respuestas a demandas disruptivas respecto del orden establecido y de 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 las cuidadoras de la vida, pero no sujetas con intereses propios y ciudadanas con derechos.

En sus inicios este espacio se definía sobre la idea de que las mujeres tenían que conquistar derechos ciudadanos y el Estado debía garantizarlos. Esta política sufrió un quiebre durante la breve gestión de Espínola que, manifiestamente antifeminista, fue disruptiva en las posibilidades de conformar un objetivo aglutinador hacia el interior del organismo. La gestión de Nicolau (1996 a 1999) estuvo marcada por el contexto político-económico de un modelo que mostraba síntomas de agotamiento y por su interés en los sectores populares aunque sin abandonar las cuestiones de género. Pero esta dinámica, con el cambio de gobierno y el surgimiento del Instituto de Políticas Públicas de Equidad entre el Hombre y la Mujer (IPPEHM, 2000 a 2007), sufriría un quiebre transmutándose finalmente en un interés por una “equidad entre hombres y mujeres”, en consonancia con el discurso de los organismos internacionales, sin considerar las desigualdades de género y mucho menos las de clase.

En 2000 el proceso de implementación del modelo neoliberal ya había hecho estragos: la onegización de parte de los grupos que antaño pertenecían al movimiento feminista, el alejamiento de otras del Estado como un espacio sin remedio y el vaciamiento de contenido de la “cuestión de género” hizo posible hablar de género no sólo sin feminismo, sino inclusive en oposición

al mismo, dando lugar a organismos como el IPPEHM. La presencia de la cuestión de género en la agenda pública se vio reducida, en una coyuntura adversa, marcada por el avance del ajuste y de la desigualdad, pero también por la pérdida de apoyo de los grupos de mujeres y de feministas.

La débil institucionalización del espacio lo dejó a merced de las coyunturas políticas. Los cambios de gobiernos produjeron por un lado, cambios en la esfera técnica, falta de continuidad, escaso financiamiento, pérdida del perfil y hasta sabotaje, y por otro, la designación de personas alejadas de la temática, el cierre de servicios, y hasta el alejamiento de las organizaciones de mujeres.

— 4 —

### **El segundo Instituto Provincial de la Mujer: lejos de Nairobi, lejos de la modificación de las desigualdades de género**

En 2008 la gestión del justicialista, evangélico y conservador Celso Jaque, convirtió el Ministerio de Desarrollo Social en Ministerio de Desarrollo Humano, Familia y Comunidad<sup>6</sup>. Jaque designó, en febrero de ese año, como presidenta del organismo a la abogada Mariana Hellin proveniente del movimiento de derechos humanos. Esta designación formó parte de los puestos negociados con los sectores más progresistas de la alianza política realizada por Jaque para llegar al poder. Los meses de la gestión Hellin buscaron dar nuevo impulso al área y acercarse a los grupos de mujeres de la provincia, volvió a denominarse *Instituto de la Mujer* y a reactivar la sanción de una ley que lo respaldara. Además intentó rearmar un consejo como organismo consultor y de control de las políticas y promovió la aprobación de un protocolo de atención de aborto no punible<sup>7</sup>. Sin embargo en septiembre de 2008 la funcionaria se retiró.

La salida de Hellin coincidió con la aparición de dos situaciones de niñas menores violadas y embarazadas que solicitaban a la justicia abortos terapéuticos que no fueron garantizados por el Estado. Los pedidos malogrados

6 El Ministerio Desarrollo Humano, Familia y Comunidad de la provincia de Mendoza se divide en dos Subsecretarías, una es la de Familia, y la otra la de Desarrollo Humano y Comunidad

7 Hacia la finalización de la gestión de Cobos grupos de mujeres, y la Dirección de Derechos Humanos y el Programa Provincial Salud Reproductiva presentaron tres protocolos: de atención de abortos no punibles en los hospitales públicos, otro para la elaboración de un registro único de objetores de conciencia, y uno destinado a garantizar el acceso a la anticoncepción quirúrgica. El entonces ministro Caletti dejó la función pública sin cumplir el compromiso que había asumido de firmar los protocolos antes de retirarse, la gestión siguiente tampoco lo firmó.

de la funcionaria, unido al conflicto de seguridad que se había desatado en la Provincia, llevó al cierre de la gestión y abrió la puerta para un nuevo nombramiento: la psicóloga Dolores Alfonso. Alfonso no continuaría con las acciones iniciadas por Hellin; es más, omitiría tomar posiciones en relación a los derechos de las mujeres que cuestionaran los lineamientos del gobierno provincial. El gobierno de Jaque, a pocos meses de empezar, dio un fuerte viro hacia la derecha y adoptó posturas conservadoras en el plano político-social. Llevó a cabo un progresivo recorte y retaceo de los derechos de las mujeres, especialmente en el plano de la salud reproductiva<sup>8</sup>.

El área, reubicada bajo la órbita de la Subsecretaría de Familia donde se atienden problemáticas específicas: la discapacidad, la familia, la vejez y la infancia, quedó lejos del espíritu emanado de las Estrategias de Nairobi. Esta ubicación degradada, “femenina” y de asistencia a la vulnerabilidad se condice con el papel históricamente asignado a “lo femenino” en la división socio-sexual del trabajo –responsables del cuidado y de lo doméstico–, pero también por desigualdades de clase, donde las mujeres son asumidas como las más pobres y las principales “interesadas” en la supervivencia de sus hogares, por ende destinatarias de las políticas de asistencia social o promoción comunitaria<sup>9</sup>.

Según Dolores Alfonso, el IPM estaba organizado en dos líneas de acción interactuando entre sí: diseñar políticas públicas que “tiendan a la igualdad” y prestar servicios directos a la comunidad en “derechos básicos de la mujer”<sup>10</sup>. En cuanto al diseño de políticas, las define casi en su totalidad como

---

8 Esto significó, entre otras cosas, la degradación del Programa Provincial de Salud Reproductiva y de los contenidos provinciales de los manuales de educación sexual sesgados por posturas religiosas y carencia de científicidad, en el marco de la Ley Nacional de Educación Sexual Integral N° 26150/06. En el año 2008, el Programa Provincial de Sida y de Salud Reproductiva dejaron de realizar campañas masivas de concientización y entrega de preservativos en eventos y lugares públicos, dirigidas a los y las jóvenes, que se realizaban desde gestiones anteriores (Los Andes, 2008). En 2010, cuando se sancionó la “Ley de Matrimonio Igualitario” el gobernador declaró que habilitaría un registro de objetores de conciencia para permitir a jueces y juezas negarse a casar a personas del mismo sexo.

9 El gobierno nacional desde 2004 ha planteado un cambio en la estrategia de políticas sociales fuertemente crítico del modelo neoliberal. En este complejo entramado de estrategias de políticas sociales se considera que el derecho o la titularidad de las prestaciones sociales lo tienen los/as trabajadores/as y las familias. Es evidente que la visión de la política social –al menos en el discurso –se posiciona cercana a las necesidades y derechos de los sectores populares y de la comunidad, sobre todo aquellos en situaciones de mayor vulnerabilidad. Sin embargo sigue marcada por la división sexual del trabajo (donde el proveedor es el varón y la cuidadora la “madre”) y la consideración de “la familia” nuclear como una forma incuestionable de organización del hogar.

10 Formalmente El IPM se planteaba como misión “implementar acciones concretas que impacten en la superación de situaciones de discriminación y que promuevan condiciones de igualdad en el acceso a los derechos ciudadanos de todas las mujeres de la Provincia de

“políticas de discriminación positiva” y las interpreta como acciones que se desarrollan “en ámbitos o en derechos” que tiendan a “igualar situaciones” donde “todavía” varones y mujeres “no están igualados”.

Del mismo modo que el IPPEHM, Alfonso piensa que la igualdad ya está ganada en cierto sentido y lo que es necesario son políticas “niveladoras” hasta que ya no sea necesario el instituto. Se trataría de promover la participación de las mujeres y acrecentar la cantidad de mujeres en lugares de poder para que esté representada la opinión de “la mitad de la población”.

Es interesante el escuchar este discurso 26 años después de Nairobi donde las experiencias mostraron con creces que no se trata de una simple penetración de una mirada en toda la estructura del gobierno, sino de una transformación de las relaciones de género en todos los ámbitos de la vida y que la resistencia no se vence con pura voluntad. El tema de la discriminación y la desigualdad de las mujeres encuentran un techo más allá del cual es imposible traspasar: sólo un poco de dignidad para las víctimas pero sin modificar las relaciones ni promover autonomía.

Alfonso, en la entrevista realizada en 2011, explicó que el Instituto había retomado los objetivos planteados por el primer Instituto Provincial de la Mujer (1991-1995), aunque se habían ampliado los servicios que este prestaba. Sin embargo mientras que la Asesoría y el primer Instituto tenían una concepción de las relaciones de género y de la discriminación de las mujeres acordes al feminismo, la postura del segundo Instituto se evidencia más cercana a concepciones comunitaristas basadas en una valorización idealizada de las mujeres como madres y protectoras del hogar y de la comunidad. Además mientras que en los comienzos el área abordaba un amplio abanico de temáticas (salud, derechos laborales, equidad en la educación, violencia, promoción de microemprendimientos, deportes, medio ambiente, etc.)<sup>11</sup>,

---

Mendoza” (Instituto de la Mujer, 2008-2011). Y se plantea tres objetivos: 1. Fortalecer a los organismos del estado provincial y municipal y de la sociedad civil, así como también, los consejos locales que desarrollen programas integrales de lucha contra la discriminación y la violencia contra la mujer y que promuevan el desarrollo y la integración social; 2. generar políticas destinadas a promover la igualdad en el acceso a los derechos ciudadanos entre hombres y mujeres; y, 3. promover la mejora de la calidad de vida de mujeres en todas las dimensiones de su desarrollo personal, profesional, familiar y comunitario.

11 El primer Instituto de la Mujer ejecutó 18 programas y es interesante observar su amplitud: Prevención y Promoción de la Salud de la Mujer, que se dividía en cuatro programas: Cuidado del Embarazo, Prevención de Cáncer Genito-Mamario, Promoción de la Salud Mental de la Mujer, Mujer y sida. También desarrollaron los programas Prevención de la Violencia contra la Mujer, Mujeres Produciendo, Atención Integral del Adolescente, Asesoramiento legal a Mujeres Trabajadoras, Asesoramiento legal en Derecho de Familia, Apoyo a mujeres en situación de riesgo, Igualdad de Oportunidades para la Mujer en el ámbito educativo, Mujer y Medio Ambiente, Mujer y Deporte, Relaciones Institucionales y Municipales, “Capacitación, Participación y Organizaciones Comunitaria, Intervención

el segundo IPM básicamente abordaba 3 temas a través de 13 programas<sup>12</sup>: violencia, salud en el sentido de prevención de enfermedades, y promoción de la participación local o comunitaria donde estaban incluidos los “otros derechos”. Toma estos 3 ejes, los coordina con diferentes organismos estatales u OSCs y los aplica en diferentes poblaciones, caracterizadas como “vulnerables”, en riesgo o víctimas de violencia.

Llama la atención que los programas, independientemente del tema o población que aborden, cumplen con sus objetivos a través de la capacitación, formación o difusión, y el aprovechamiento de los insumos de otras entidades y no la intervención directa sobre la realidad. Es decir que sólo realizan formación de personal profesional y policial y dicen alentar la participación activa de las mujeres en su “empoderamiento” o en la atención de sus necesidades. Se produce una suerte de traslado de las responsabilidades del Estado hacia la sociedad civil y no una modificación de las relaciones entre los géneros. A continuación nos detendremos en los aspectos abordados.

#### **4.1. Violencia**

La “violencia” es el tema central del Instituto. Diez de los trece programas tratan sobre “violencia” ya sea “contra las mujeres”, “familiar”, o “sexual”. Es preciso observar que el área, a través de los años, fue sufriendo un proceso de reducción convirtiéndose en una especie de oficina para la atención (deficiente) de la violencia sin relación con el movimiento de mujeres ni con otros organismos del Estado. La titular del Instituto, en las apariciones públicas,

---

Multisectorial para la mejora de la condición de la Mujer en la provincia de Mendoza, con cooperación del Gobierno de Italia (Folleto del Instituto de la Mujer, 1993).

12 Estos son: 1. Programa Vivir sin Violencia: atención interdisciplinaria profesional de mujeres víctimas de violencia; 2. Noviazgo sin Violencia; 3. Programa de capacitación y sensibilización en violencia intrafamiliar a organismos intervinientes en la atención; 4. Registro de información de violencia de género; 5. Comisión de Seguimiento de los Acuerdos de Coordinación para la atención de personas víctimas de violencia sexual; 6. Capacitación a estudiantes de universidades en el marco de la Ley 26.485; 7. Programa Integración del Instituto Provincial de la Mujer al Centro Móvil de Información Judicial de la Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Mendoza; 8. Convenio con el Ministerio de Seguridad y el Instituto Universitario en Seguridad Pública; y 9. Promoción de Derecho de Mujeres en Barrios Incluidos en el Plan Promeba. Estas acciones se plantean de manera general difundir la Ley 26.485 de violencia contra las mujeres, promover la atención jurídica y sanitaria a víctimas de violencia sexual, impulsar un registro de casos y dar capacitación e información. Los otros cuatro programas son: 1. Mesa de Mujeres del Poder Ejecutivo; 2. Programa Mujer, Equidad y Trabajo; 3. Mujer y Salud, un derecho fundamental y 4. Líderes Comunitarias. Estos programas tienen como finalidad la promoción de la participación política y comunitaria de las mujeres y promover la equidad de género y la salud de manera general. (Fuente: <http://www.social.mendoza.gov.ar/desarrollo/index.php/muj-programas>).

en reuniones o charlas hacía referencia a las actividades que realizaban y estas eran casi exclusivamente la difusión de la ley 26.485/2009 de prevención, erradicación y sanción de la violencia contra las mujeres y del Registro Estadístico de Violencia de Género. Este registro se comenzó en 2010, por una parte recoge los datos de las personas que llaman para pedir asistencia en caso de violencia y por otro se capacita al personal de las áreas “mujer” municipales para que realicen el registro y lo vuelquen a la base provincial. El registro pregunta por la relación de quien denuncia con la víctima, la relación con el agresor, y el estado civil, nivel educativo alcanzado, situación laboral de la “víctima”. Pero no hay un seguimiento ni se relaciona con otras bases como la de los juzgados ni de la policía. En decir que se trataba de una base de datos descriptiva de la atención del IPM, atribuyéndose también aquella realizada por las áreas municipales.

El programa “Violencia en el Noviazgo” (una acción que viene desde el IPPEHM) es otro ejemplo de cómo se aborda el tema. Tiene como objetivo promover relaciones no violentas entre las parejas de adolescentes de escuelas media de Mendoza, pero ponen como requisito de accesibilidad que ya se encuentren en relaciones violentas. En cuanto a la formación las actividades se dirigen a profesionales, estudiantes y personal policial de las fuerzas de seguridad que participan en la atención de las víctimas<sup>13</sup>.

En lo concreto los programas atienden o forman para atender a “víctimas” de violencia, realizan registros estadísticos, comités de seguimiento o promoción de la Ley, pero no hay acciones concretas tendientes a la prevención y la erradicación de la violencia. Además de que son escasas las soluciones que se brindan a las mujeres en situación de violencia: no hay apoyo económico ni psicológico sistemático e integral, sino más bien queda limitado a la denuncia. El IPM a través de sus definiciones ideológicas y sus acciones atiende a las mujeres en cuanto “víctimas”, “objetos” pasivos primero de los agresores y después de la asistencia que las pone en un lugar de vulnerabilidad, y no como ciudadanas con derecho a vivir una vida sin violencia<sup>14</sup>.

---

13 La violencia sexual y la trata de personas eran dos temas que se tocaron tangencialmente. En el caso de la trata recién se estaba trabajando recientemente y el de la violencia sexual se relaciona con un kit de atención de las mujeres víctimas que debía ser otorgado en todos los hospitales a donde recurrían cuando sufrían agresión sexual. La aplicación de este kit fue denunciada como ineficiente por las organizaciones de mujeres. Además, sólo acceden las mujeres que sufren agresiones sexuales violentas y no las que son víctimas de violencia sexual sistemática.

14 En este sentido Aleyda Yanes y Patricia González Prado (2012), invitan a hablar de “sobrevivientes” y del derecho a una vida libre de la violencia, implica un rol más positivo, enfatiza las estrategias que utilizan las mujeres para hacer frente a diversas experiencias y subraya el hecho de que esa violencia tiene un origen en las relaciones de género y no en patologías individuales del agresor e inclusive de la agredida

## 4.2. Salud

Tanto en la web como en la entrevista se hace referencia a la conformación, junto con el Ministerio de Salud, de una brigada interdisciplinaria que visita “las zonas de residencia” de las mujeres para controles preventivos de cáncer de cuello de útero y de mama, de ETS y control de embarazo y nutrición de las mujeres embarazadas<sup>15</sup>. El IPM no intervenía directamente en las brigadas, sino que realizó talleres de capacitación y entrega de folletería a los equipos de las Áreas Mujer Municipales, a los/as agentes sanitarios en los Centros de Salud, y a las mujeres en los barrios.

El concepto de salud en torno al que giran las intervenciones es meramente biológico, por ejemplo no incluye programas de salud mental. Además está restringido a la atención ginecológica relacionada con la capacidad reproductiva de las mujeres y los controles de las mujeres embarazadas se enfocan en garantizar la “calidad del feto y futuro hijo/a” y no la salud de las mujeres.

## 4.3. Difusión, participación territorial o comunitaria y “otros derechos”

El tercer eje es el de la difusión y promoción de la cuestión de violencia y “los otros derechos” articulado con organizaciones barriales, comunitarias y organizaciones religiosas. Éste forma parte del objetivo de promoción territorial para dar información sobre violencia familiar, cuidado de la salud, asesoramiento y empoderamiento de líderes comunitarias.

Incluido en este eje están los programas “Líderes comunitarias” y “Mujeres del Poder Ejecutivo” que implica a las áreas municipales. El objetivo de ambos es “acercar” el Instituto a la población en situación de vulnerabilidad o riesgo, con el fin de empoderar a las mujeres en sus comunidades. En este punto Alfonso hace referencia al tema de la descentralización y la articulación de recursos escasos e inexistentes<sup>16</sup>, y al fortalecimiento de los gobiernos locales y la construcción de ciudadanía a través de la participación política.

En cuanto al objetivo de fortalecimiento de las áreas municipales, el Instituto no cuenta con presupuesto para las mismas, que se encuentran

15 Aunque no encontramos referencias a acciones relacionadas con la Ley Nacional N° 25.929 de Parto Humanizado. En cuanto al aborto la funcionaria sólo lo menciona como una consecuencia negativa de las relaciones violentas entre jóvenes, siendo que en 2010 el Ministro de Salud de la Nación, dio vuelta atrás con el aval de la Guía de atención de Aborto No Punible. El IPM se mantuvo al margen de la discusión a pesar de que organizaciones de mujeres le solicitaron que plantearan una postura.

16 Llama la atención que la funcionaria asuma la escasez de recursos como algo inevitable y que considere el hecho de tener que pedir fondos a organismos externos para realizar proyectos como algo normal, sin cuestionar o reclamar al gobierno un lugar de relevancia en el presupuesto para el organismo y las áreas municipales.

en situación de gran precariedad: sin financiamiento, sin espacio físico, sin posibilidad de contratar personal especializado (como psicólogas, trabajadoras sociales o abogadas), a veces sin computadoras para llenar el registro de violencia de género, sin posibilidad de hacer un seguimiento de las mujeres que consultan, a veces dirigida por una sola persona que está a cargo de varios programas relacionados con familia, niñez y discapacidad, según declaraban las representantes de las áreas en el taller “Género y Políticas Públicas Locales” (PIPP – UNCuyo, 2011).

Para algunos programas específicos las áreas municipales deben presentar proyectos a Nación a través de los cuales se financian. Es decir que el gobierno no se hace cargo del sostenimiento presupuestario de estas áreas sino que tienen que accionar como una OSC, enviar proyectos para que sean evaluados y financiados por organismos internacionales y articular actividades con otros organismos y organizaciones que tengan presupuesto.

En la entrevista, la funcionaria se refiere a la violencia, la salud y “otros derechos”. Dentro de estos “otros derechos” podemos incorporar el Programa “Mujeres, Equidad y Empleo”, aunque llama la atención que no se trata de un programa de promoción del empleo ni de microemprendimientos, sino de talleres de “Formación de Formadores” para tener un impacto en el “desarrollo local” vinculado a la “instalación de capacidades” en las comunidades. También se incluye el programa “Promoción de Derecho de Mujeres en Barrios”, el cual contempla difusión sobre servicios de violencia, salud y promoción de derechos en los barrios del Programa de Mejoramiento de Barrios.

Si bien en la mayor parte de los casos se indica como localización todo el territorio provincial, la llegada queda supeditada a la articulación que logren hacer con instituciones, organismos o asociaciones que estén ya instaladas en el lugar. En cuanto a las organizaciones con las que articula se mencionan organismos gubernamentales del Ministerio de Salud y de Seguridad, Municipales, facultades, Instituto de Seguridad de la Policía de Mendoza, Centros Integradores Comunitarios, organizaciones barriales, y Organizaciones de la Sociedad Civil donde menciona a Caritas, una organización de beneficencia de la iglesia católica, e iglesias evangélicas y a organizaciones barriales cercanas al gobierno. Es evidente la lógica de promoción del “desarrollo local”, que desdibuja las problemáticas específicas devenidas por la desigualdad de las mujeres en las relaciones de género. En este punto se ancla la marca personal de la gestión.

#### *4.4. ¿Perspectiva de género o comunitarismo?*

En el desarrollo de estos organismos la intervención de las personas a cargo ha sido determinante. Cada una de las gestiones estableció el contenido del espacio, puso su impronta en la definición de los objetivos y la planificación

de las acciones a realizar. De este modo las tradiciones políticas personales, la forma de definir a “las mujeres” y a sus derechos, el mayor hincapié en la cuestión de “clase” o en la de “género” como causas de la discriminación, su relación con los diferentes poderes del Estado, etc. marcaron el proceso desde la formulación misma de la política hasta las acciones que desarrollaron, cómo lo hicieron, con quién articularon y a quién escucharon (Moser, 1998).

Hay una diferencia muy marcada cuando se interviene desde concepciones que parten de diagnósticos que entienden que las mujeres están en relación de subordinación y buscan emancipación y autonomía; que parten de concepciones que consideran a las mujeres como sujetos vulnerables y que deben ser reparadas por ser víctimas; o bien que varones y mujeres ya son iguales, y que sólo se trata de igualar oportunidades, de sumar mujeres a la política, al empleo, a las instituciones, de buena voluntad para apostar a la complementariedad (siempre heterosexual). En la trayectoria del área mujer de Mendoza, el “avance de las mujeres” dejó de ser definido a partir de las relaciones desiguales entre los géneros y pasó a ser un problema de las mujeres en cuanto “víctimas” de violencia y “vulnerables” (ellas, sus hijos/as y su comunidad) en situación de riesgo.

Alfonso proviene del trabajo comunitario en centros de salud. Admite no haber tenido experiencia ni formación en cuestiones de género (aunque sí había atendido mujeres en el sistema de salud), su experiencia personal proviene del trabajo en redes comunitarias y en el sector público de salud. La diferencia con la gestión del Consejo Provincial de la Mujer, que también hacía hincapié en los sectores populares y en el trabajo comunitario, es que Nicolau buscó relacionarse con el movimiento de mujeres y formarse en género.

La perspectiva de Alfonso, basada en la promoción del trabajo territorial, la descentralización, la participación activa de las mujeres en sus localidades y la cercanía con organizaciones religiosas, tiene puntos de coincidencia con las concepciones comunitaristas de la ciudadanía activa. Estas concepciones vienen de las organizaciones cristianas de base y están cargadas de supuestos generizados, basados en valores “morales” atribuidos a lo femenino, a partir de la división sexual del trabajo y la experiencia de la maternidad, donde las mujeres “naturalmente” están más inclinadas al trabajo comunitario y de cuidado de los/as otros/as. Según explica Maxine Molyneux (2003: 284-288), las agencias internacionales y los gobiernos se apropiaron de las ideas de “ciudadanía activa” y “participación desde abajo” y las transformaron en herramientas para la formulación de las políticas como forma de afrontar una serie de problemas sociales y políticos. Estas permitían inculcar un sentido de responsabilidad social compartida y una base sólida para la legitimidad política. Si bien a nivel discursivo ponen énfasis en la mayor participación económica (en actividades tradicionalmente femeninas como producción de

prendas o alimentos) y comunitaria (trabajo voluntario en las comunidades) (Moser, 1998), en la práctica promueven el aprovechamiento del tiempo no remunerado de las mujeres, es decir, aquel que dedica a las tareas domésticas y comunitarias.

— 5 —

### Consideraciones finales

La gestión analizada decía retomar los objetivos y ampliar las acciones del primer Instituto de la Mujer. Sin embargo, no parte del mismo diagnóstico de la “situación de las mujeres”. No habla de igualdad sino de igualación y entiende que se trata sólo de incorporación cuantitativa de mujeres a la política. La definición de “derechos” no trasciende la atención de la violencia y la vulnerabilidad, aunque sólo se considera a la mujer cuando ya es víctima. La promoción de la participación y el liderazgo, está focalizado en el nivel local, y no a partir de una intervención directa que promueva la autonomización.

Los procesos de institucionalización de la problemática de género han ido perdiendo radicalidad y vaciándose de contenido, redefiniendo los objetivos del organismo en función de la mitigación o invisibilización de las relaciones desiguales de género y tomando más relevancia el tema de la comunidad. Se pierden de vista las relaciones de subordinación patriarcales, a tal punto que se puede hablar de género sin feminismos y hasta sin mujeres, hablando en cambio de víctimas, de familia, de comunidad, de líderes, de participación, de riesgo y de vulnerabilidad.

La “cuestión de género” se pierde desde la formulación misma de la política, haciendo imposible introducir mecanismos operativos tendientes a implementar acciones que cumplan con los objetivos que se plantea un organismo para el “adelanto de las mujeres”. Queda como un tema irrelevante de una oficina alejada de los movimientos de mujeres, sitiadas en el aparato gubernamental, desfinanciadas y con escasa incidencia. Es necesario pensar por qué, a la vez que estas áreas van abandonando las instancias dirigidas a la garantía de los derechos, las políticas dirigidas hacia las mujeres se ven transformadas en políticas que las asisten en tanto que víctimas, vulnerables o poblaciones en riesgo.

---

### Bibliografía

ANZORENA, Claudia (2009). *Veinte años de políticas públicas destinadas a mujeres en la argentina*. Buenos Aires: FCS-UBA (inédita).

- BELLUCCI, Mabel y otras (1991). “La subsecretaría de la mujer de Argentina (1987-1990)”. *Doxa*, primavera-verano 1990-91, n° 3.
- BELTRÁN LLAVADOR, Francisco (2005). *Travesías de las organizaciones educativas (y otros desórdenes)*. Valencia: Germania.
- GUZMÁN, Virginia (2001). *La institucionalidad de género en el Estado: nuevas perspectivas de análisis*. Santiago de Chile: CEPAL-ECLAC.
- MOLYNEUX, Maxine (2003). *Movimiento de mujeres en América Latina. Estudio teórico comparado*. Madrid: Cátedra, Feminismos.
- MOSER, Carolyne (1998). “Planificación de género. Objetivos y obstáculos”. *Isis Internacional, Ediciones de las Mujeres*, N° 27-1.
- PORTOCARRERO, Patricia (1990). “Mujer en el Desarrollo: Historia, límites y alternativas”, en *Mujer en el desarrollo. Balance y propuestas*. Lima: Flora Tristán.
- UNITED NATIONS (1986). *Nairobi Forward-looking Strategies for the Advancement of Women*, IV Conferencia Mundial de la Mujer, Nairobi, 1985.
- YANES, Aleyda y GONZÁLEZ, Patricia (2012). Disertación en la Jornada “Violencia contra las Mujeres: situación en Mendoza”. Programa de Inclusión Social e Igualdad de Oportunidades, Facultad de Derecho, UNCuyo.

### ***Páginas web:***

- Instituto de la Mujer, web del MDHFyC, Gobierno de Mendoza.  
[http://www.social.mendoza.gov.ar/desarrollohumano/index.php?option=com\\_content&view=article&id=13&Itemid=11](http://www.social.mendoza.gov.ar/desarrollohumano/index.php?option=com_content&view=article&id=13&Itemid=11)
- LOS ANDES (2008). “Deciden no repartir más preservativos en campañas masivas”, 24/09/2008.
- NACIONES UNIDAS (2008). [www.un.org/spanish/esa/devagenda/gender.html](http://www.un.org/spanish/esa/devagenda/gender.html).
- PIPP-UNCuyo (2011). <http://politicaspUBLICAS.uncu.edu.ar/articulos/index/se-llevo-a-cabo-el-taller-genero-y-politicas-publicas-locales->

---

Recibido: 15 de febrero de 2013.  
Aceptado: 11 de marzo de 2013.