Equipo Latinoamericano de Justicia y Género - ELA: Informe sobre género y derechos humanos en Argentina (2005-2008). - 1a. ed. - Buenos Aires: Biblos, 2009.
537 pp.; 23 x 16 cm.

ISBN 978-950-786-736-1

1. Derechos Humanos. I. Título.
CDD 323

Diseño de tapa: *Luciano Tirabassi U.*
Armado: *Hernán Díaz*

© Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA), 2009
Marcelo T. de Alvear 624, 5º 40 - 1058 Buenos Aires
ela@ela.org.ar
© Editorial Biblos, 2009
Pasaje José M. Giuffra 318, C1064ADD Buenos Aires
info@editorialbiblos.com / www.editorialbiblos.com
Hecho el depósito que dispone la Ley 11.723
Impreso en la Argentina

No se permite la reproducción parcial o total, el almacenamiento, el alquiler, la transmisión o la transformación de este libro, en cualquier forma o por cualquier medio, sea electrónico o mecánico, mediante fotocopias, digitalización u otros métodos, sin el permiso previo y escrito del editor. Su infracción está penada por las leyes 11.723 y 25.446.

Esta primera edición
fue impresa en Primera Clase,
California 1231, Buenos Aires,
República Argentina,
en julio de 2009.

Índice

Introducción 15

1. Los derechos humanos de las mujeres 23
1. Introducción 23
2. Tratados del sistema internacional y regional de derechos humanos 26
   2.1. Ratificaciones y reservas del Estado en los tratados de derechos humanos 26
   2.2. La aplicación de los tratados internacionales de protección de los derechos humanos en un país federal 33
   2.3. Los derechos humanos de las mujeres en los instrumentos internacionales 36
      2.3.1. La CEDAW y su Protocolo facultativo 36
      2.3.2. El Estatuto de Roma y la Corte Penal Internacional 37
      2.3.3. Trata de personas 39
      2.3.4. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad 40
3. Mecanismos internacionales de seguimiento para la protección de los derechos humanos de las mujeres 41
   3.1. Órganos internacionales en materia de derechos humanos 41
   3.2. Cumplimiento del Estado argentino con la presentación de informes 44
   3.3. El nuevo Consejo de Derechos Humanos y el Examen Periódico Universal (EPU) 46
4. Los derechos humanos de las mujeres en la jurisprudencia local 48
   4.1. Conocimiento y uso de los tratados de derechos internacionales vinculados con los derechos de las mujeres 49
   4.2. La Corte Suprema de Justicia de la Nación ante la violación de derechos humanos de las mujeres 53
5. Institucionalidad de los derechos de las mujeres: normas e instituciones 57
   5.1. Compromiso del gobierno argentino 57
   5.2. Institucionalidad de los derechos humanos y especificidad de género 60
6. Consideraciones finales 62

2. Participación de las mujeres en cargos públicos 71
1. Introducción 71
2. Algunas precisiones conceptuales 74
2.1. Democratización e inclusión de mujeres en la política: ¿fenómenos paralelos? 74
2.2. Mujeres en la política: inclusión versus representación 76
3. Mujeres en cargos públicos: las cifras 80
3.1. Mujeres en el Poder Legislativo 80
3.1.1. Mujeres en el Poder Legislativo Nacional 83
3.1.2. La presencia de las mujeres en las legislaturas provinciales 86
3.2. Mujeres en el Poder Ejecutivo 86
3.2.1. Mujeres en los ministerios 87
3.2.2. La participación de las mujeres en los poderes ejecutivos municipales 91
3.3. Mujeres en el Poder Judicial 94
3.3.1. Participación de las mujeres en los distintos fueros e instancias 97
3.4. De representantes políticas a representantes del Estado 99
4. Las mujeres en el Congreso de la Nación: ¿paridad de participación? 102
4.1. Contexto institucional 102
4.2. Las mujeres dentro de las estructuras de poder del Congreso 104
4.3. La Banca de la Mujer 107
4.4. Otros factores que influyen en la participación de las legisladoras 110
5. La “representación” de las mujeres a nivel presidencial: el género en los discursos de Cristina Fernández de Kirchner 111
5.1. Contexto 112
5.2. Reflexiones sobre género 113
5.3. Políticas 116
6. Comentarios finales 118

3. El derecho al trabajo y la ocupación de las mujeres 119
1. Introducción 119
2. Situación de las mujeres en el mercado laboral 125
2.1. Perfil sociodemográfico de las mujeres trabajadoras en el mercado laboral 126
2.2. Las mujeres en ocupaciones informales y precarias: su impacto en el sistema previsional 132
2.3. El caso del servicio domestico remunerado 135
3. Segregación por género y brecha salarial 140
3.1. Segregación de la ocupación y jerarquías en el empleo según sexo 140
3.2. Brechas de ingresos entre varones y mujeres 146
4. El trabajo reproductivo: las responsabilidades familiares y los servicios de cuidado 151
4.1. Distribución del tiempo y reparto de las responsabilidades familiares 151
4.2. La oferta de servicios de cuidado y las políticas de conciliación 162

5. Seguro de desempleo, políticas de empleo y programas de transferencia de ingresos ... 165
5.1. El Seguro de Desempleo y otras políticas bajo la órbita del MTEYSS ... 165
5.2. El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados del MTEYSS ... 169
5.3. Programa Familias por la Inclusión Social del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación ... 174
5.4. El Seguro de Capacitación y Empleo del MTEYSS ... 179
6. Algunos aspectos de la regulación legal del empleo y las respuestas institucionales ... 184
6.1. Reconocimiento normativo de la igualdad entre los sexos en el ámbito laboral ... 185
6.2. Igualdad de oportunidades, medidas de acción afirmativa y promoción del empleo ... 188
6.3. Violencia laboral y acoso sexual en el empleo ... 193
6.3.1. Normas vigentes ... 193
6.3.2. Proyectos de ley y reformas ... 195
6.3.3. Respuestas institucionales ... 196
6.4. Legislación que protege la maternidad y la paternidad ... 200
6.4.1. Legislación vigente en la jurisdicción nacional y en las provincias ... 200
6.4.2. Proyectos de reforma de la LCT ... 206
6.5. El cuidado de niños y niñas ... 209
7. Protección social vinculada con el empleo: asignaciones familiares y seguridad social ... 210
7.1. Reforma en el programa de asignaciones familiares ... 210
7.2. Reformas en materia de seguridad social ... 211
8. Reflexiones finales ... 220

4. Salud y derechos sexuales y reproductivos en la Argentina ... 223
1. Introducción ... 223
2. Acceso al sistema de salud ... 227
2.1. Sistemas de salud: coexistencia de diversos regímenes ... 227
2.2. Cobertura de salud paga ... 228
3. Panorama de la sexualidad y la reproducción en la Argentina actual ... 232
3.1. Fecundidad ... 232
3.2. Embarazo adolescente ... 240
3.3. Mortalidad materna ... 242
3.4. Aborto inducido ... 248
3.5. Atención del parto y del embarazo ... 250
3.6. Iniciación sexual ... 252
3.7. Uso de anticonceptivos ... 254
3.8. Realización de examen papanicolau y mamografías ... 259
3.9. VIH-SIDA ... 266
4. Normas y programas nacionales y provinciales de salud sexual y reproductiva ... 268
4.1. Normas nacionales y provinciales de salud sexual y reproductiva ... 268

4.2. Contracepción quirúrgica 270
4.3. Guía técnica para la atención integral de los abortos no punibles 274
5. El derecho en acción: decisiones judiciales y percepciones de las mujeres sobre salud sexual y reproductiva 277
5.1. Temas en discusión en las decisiones recientes de los tribunales de justicia 277
5.1.1. El acceso a distintos métodos anticonceptivos 278
5.1.2. El acceso a la anticoncepción quirúrgica 279
5.1.3. El alcance del aborto no punible previsto en el Código Penal ... 280
5.1.4. La persecución penal del aborto ilegal 281
5.1.5. Los alcances de la objeción de conciencia 282
5.2. El acceso a los tribunales de justicia como síntoma de la violación de derechos: el caso del aborto no punible 282
5.3. Percepciones de las mujeres acerca del aborto 287
6. Consideraciones finales 290

5. Violencia contra las mujeres 291
1. Introducción 291
2. Violencia familiar 298
2.1. Algunas precisiones conceptuales 298
2.1.1. ¿Delito o conflicto? 300
2.1.2. ¿Violencia familiar o violencia de género? 302
2.2. Leyes de violencia familiar en la Argentina 303
2.2.1. La Ley 26.485, Ley Integral de Violencia 306
2.3. La violencia familiar en cifras 310
2.4. Percepciones y actitudes de las mujeres acerca de la violencia familiar 320
2.5. Políticas públicas sobre violencia familiar 328
2.5.1. El Consejo Nacional de la Mujer 330
2.5.2. La Corte Suprema de Justicia de la Nación y la Oficina de Violencia Doméstica 331
2.5.3. El Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación 334
3. La violencia sexual y otras formas de violencia contra las mujeres 335
3.1. Breves precisiones conceptuales 335
3.2. La violencia sexual contra las mujeres en cifras 336
3.3. Trata de personas 340
3.3.1. Un caso paradigmático: el caso María de los Ángeles "Marita" Verón 347
3.4. Políticas públicas 348
4. Comentarios finales 349

6. El derecho a la educación, a la igualdad de oportunidades, y al desempeño científico y tecnológico de las mujeres 351
1. Introducción 351
2. Acceso e igualdad de género en el sistema educativo formal 355

2.1. Algunas consideraciones acerca de los cambios en la estructura del sistema educativo argentino 355
2.2. Nivel inicial 357
2.3. Educación primaria y media 362
2.4. Educación superior 371
3. Mujeres en la carrera docente 375
4. Mujeres en la carrera científica y tecnológica 380
5. Políticas de igualdad de oportunidades en educación 388
5.1. Cambios legislativos e incorporación de contenidos de género y derechos humanos en el currículum escolar 389
5.1.1. Ley de Educación Nacional 389
5.1.2. Los Núcleos de Aprendizajes Prioritarios 392
5.1.3. Ley de Educación Sexual 393
5.2. Acciones del Consejo Nacional de la Mujer en Educación 397
6. Prácticas de discriminación en el ámbito educativo y la exigibilidad del acceso a la educación: algunos casos 398
7. Programas sociales y acciones tendientes a evitar la deserción educativa 401
7.1. Los programas de transferencia de ingresos y educación: la ruptura entre la política universal y la política asistencial 401
7.2. Los programas sociales contra la deserción educativa 405
7.2.1. Programa Nacional de Inclusión Educativa 406
7.2.2. Programa Deserción Cero (CABA) 407
7.2.3. Programa "Retención escolar de alumnas embarazadas, madres y de alumnos padres en escuelas medias y técnicas de la Ciudad de Buenos Aires" 407
7.3. Medidas específicas para evitar la deserción educativa de madres adolescentes 409
8. Consideraciones finales 410

7. Familias y autonomía de las mujeres 413
1. Introducción 413
2. Familias en transformación: cambios sociales, demográficos y culturales 417
2.1. Características de la primera unión: cambios recientes 417
2.2. Incidencia de la ruptura conyugal en la vida de las mujeres 420
2.3. Cambios en la composición de las familias e inercia en materia de políticas públicas 424
3. Las mujeres y las familias en la legislación argentina 432
3.1. Las uniones de hecho 434
3.2. Parejas homosexuales: entre la unión civil y el matrimonio 435
3.3. El derecho a la pensión para las parejas del mismo sexo 439
3.4. Desigualdades que persisten en la regulación de los derechos y las responsabilidades de varones y mujeres en las relaciones familiares 440
3.4.1. El nombre de la mujer casada y de sus hijos 441

3.4.2. La tutela de los hijos y las segundas nupcias de la madre 443
3.4.3. Estereotipos de género y discriminación positiva en el cuidado de niños pequeños 443
3.5. Equidad de género y autonomía de las mujeres en las normas tributarias 444
4. Conclusiones 449

8. Migrantes, pueblos originarios y género 451
1. Introducción 451
2. La población de inmigrantes en la Argentina 453
2.1. La inmigración en la Argentina y las condiciones de vida de la población migrante 458
2.1.1. La feminización de las migraciones 461
2.1.2. Ingresos económicos e inserción laboral 467
2.1.3. Acceso a la seguridad social 471
2.2. Los derechos de las personas migrantes en la Argentina 474
2.2.1. Marco jurídico internacional 474
2.2.2. La nueva Ley de Migraciones y políticas públicas vinculadas 476
2.2.3. La particular situación de las personas que buscan refugio en la Argentina 480
2.2.4. Deudas pendientes y dificultades en torno a la regularización de migrantes y otros derechos 482
2.2.5. Los derechos de las personas migrantes ante los tribunales de justicia 484
3. Los pueblos originarios de la Argentina 489
3.1. Las condiciones de vida de los pueblos originarios 491
3.1.1. Características sociodemográficas de los pueblos originarios ... 491
3.1.2 Inserción laboral y trabajo 493
3.1.3. Educación 497
3.1.4. Salud 501
3.2. Los derechos de los pueblos originarios 506
3.3. Derechos y multiculturalismo en los tribunales de justicia 508
4. Conclusiones 515

Siglas utilizadas en este informe 519

Bibliografía 523

Aclaración

En este documento se ha procurado evitar el lenguaje sexista. Sin embargo, a fin de facilitar la lectura, no se incluyen recursos como la @ o las barras “os/as”. En aquellos casos en que no se ha podido evitar pluralizar en masculino, deseamos que se tenga en cuenta la intención no sexista del equipo de redacción.

Introducción

El *Informe sobre Género y Derechos Humanos en Argentina (2005-2008)* presenta y analiza información actualizada sobre la situación de las mujeres en la Argentina, la legislación vigente y las políticas públicas que se ejecutan en el país, en distintas áreas que resultan primordiales para conocer la situación de los derechos humanos de las mujeres que residen en la República Argentina. La investigación que dio origen a este informe fue desarrollada por el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA) como parte fundamental del trabajo de la institución en la producción de estudios de diagnóstico que sirvan para la incidencia por el pleno ejercicio de los derechos humanos. El informe toma como punto de partida los tratados internacionales de derechos humanos, así como las recomendaciones y los informes dirigidos al Estado argentino por distintos comités de seguimiento de estos tratados, en particular el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y el Comité sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), y analiza la información estadística disponible a la luz de las obligaciones legales asumidas por el estado.

Este libro es una actualización de nuestro primer *Informe sobre Género y Derechos Humanos*, publicado en 2005. El objetivo del trabajo es aportar un nuevo elemento de diagnóstico que no solo sistematice los datos disponibles sobre la situación de las mujeres en la Argentina, sino que también permita dar cuenta de los avances realizados, así como de las omisiones del Estado frente a los compromisos asumidos en distintos temas que afectan de modo particular la situación de las mujeres, con el fin de orientar acciones para la promoción de sus derechos.

Este trabajo se inscribe en el marco de las actividades que ELA realiza en forma coordinada con las organizaciones que conforman la Articulación Regional Feminista por los Derechos Humanos y la Justicia de Género, que integra junto a la Corporación Humanas (Colombia, Chile y Ecuador), la Asociación Coordinadora de la Mujer (Bolivia) y Demus-Estudio para los Derechos de la Mujer (Perú). Este Informe, junto con los realizados por las otras organizaciones que integran la Articulación Feminista, conformarán el Informe Regional

de Derechos Humanos y Justicia de Género cuyo objetivo es continuar el trabajo hacia la construcción de una reflexión regional sobre los avances logrados, los obstáculos existentes y los desafíos que se nos presentan para la plena vigencia de los derechos humanos de las mujeres y la justicia de género en América Latina.[1]

Uno de los objetivos de ELA es aportar a la profundización del conocimiento de la realidad de la situación de las mujeres en la Argentina, aportando insumos que resulten útiles para la formulación de políticas públicas que tiendan a fortalecer la equidad y la igualdad entre mujeres y varones. Para eso, los proyectos que desarrolla ELA se proponen producir estudios y análisis en las áreas tematicas en las que trabajamos: acceso a la justicia, participacion política, trabajo productivo y reproductivo –en la articulación de responsabilidades laborales y familiares–, salud sexual y reproductiva y violencia contra las mujeres.

En la convicción de que el acceso a la información pública configura un presupuesto fundamental de toda democracia, creemos que es indispensable difundir la información contenida en las estadísticas y los registros que obran en manos del Estado (y señalar los vacíos de información), no solo para concretar la participación ciudadana y garantizar el ejercicio de los derechos, sino también para informar el diseño y la implementación de las políticas públicas que permitan el ejercicio de los derechos que reconocen nuestras normas nacionales e internacionales. Por ese motivo, ponemos este libro a disposición de centros de estudio, universidades, organizaciones de mujeres y de derechos humanos, así como también de instituciones públicas y organismos de cooperación que compartan nuestro objetivo de alcanzar la equidad de género a través de la justicia y las políticas públicas.

El *Informe sobre Género y Derechos Humanos* se organiza en ocho capítulos, cada uno de los cuales aborda una temática específica y brinda diversos elementos para evaluar, reflexionar e interrogarse acerca de los derechos humanos y la situación de las mujeres en la Argentina. En cada caso, se incorpora la perspectiva de género y se da cuenta de las condiciones de desigualdad y discriminación que enfrentan las mujeres y determinados grupos poblacionales desde esta perspectiva. Asimismo, cada capítulo se propone señalar los avan-

1. Otras publicaciones de la Articulación Regional incluyen *Informe Regional de Derechos Humanos de las Mujeres y Justicia de Género*, Corporación Humanas (Chile)-Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género, 2005; *Informe regional-Iguales en méritos, desiguales en oportunidades: acceso de mujeres a los sistemas de administración de justicia*, Corporación Humanas (Colombia)-Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género, 2007; *Democracia en el país, democracia en la casa, democracia paritaria*. Informe Regional: Percepciones de las mujeres sobre su situación y condiciones de vida en la Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador y Perú, Corporación Humanas (Chile)-Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género, 2007: *Sin tregua: políticas de reparación para mujeres víctimas de violencia sexual durante dictaduras y conflictos armados*, Corporación Humanas (Chile)-Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género, 2008.

ces efectuados en cada área y, al mismo tiempo, hacer visibles necesidades y demandas, así como plantear temas que deben estar de manera imperiosa en la agenda pública.

El primer capítulo, "Los derechos humanos de las mujeres", tiene un carácter introductorio y se centra, precisamente, en los tratados de derechos humanos que ha ratificado la Argentina (ya que el país es signatario de la mayoría de los tratados de los sistemas universal y americano de protección de derechos humanos), describiendo su alcance dentro de un país federal. Asimismo, el derecho internacional de derechos humanos es sumamente relevante al momento de evaluar la situación legal de los países de la región, por lo que el capítulo presenta un estado de la cuestión en torno a los tratados vigentes (a nivel regional e internacional) de protección de los derechos humanos en general y de la mujer, en particular. Finalmente, se describen los mecanismos internacionales de seguimiento de los instrumentos para la protección de los derechos humanos de las mujeres y se evalúa el grado de cumplimiento del Estado argentino por medio de la presentación de informes, así como el modo en que la protección de los derechos humanos de la mujer se refleja en la jurisprudencia local.

Con la sanción de la Ley 24.012 de 1991, la Argentina se convirtió en el primer país del mundo en aplicar un sistema de cuotas por ley para aumentar la participación de las mujeres en el Congreso Nacional. Ciertamente, la Ley de Cupo constituyó un avance trascendental para la participación política de las mujeres en la Argentina. Sin embargo, existen abundantes datos empíricos y experiencias que dan cuenta de que este importante logro no es indicativo de la situación de las mujeres en el ámbito político. Desde esta óptica, el segundo capítulo, "Participación de las mujeres en cargos públicos", considera que un análisis riguroso de la situación de las mujeres en los cargos públicos requiere que se trasciendan los estudios cuantitativos para comprender tal compleja problemática, a la luz del compromiso de los partidos políticos con la paridad de género y del acceso de las mujeres a recursos de comunicación y financiamiento, entre otros aspectos. Efectivamente, una mirada integral sobre la participación de las mujeres en cargos públicos debe partir de una base teórica que permita identificar los objetivos de esa participación, los que darán a su vez las pautas para evaluarla. Desde esta óptica, el capítulo presenta, por un lado, una breve discusión teórico-conceptual acerca de los límites y de los alcances de la "representación femenina" en relación con la idea de "inclusión femenina", así como las posibles razones del surgimiento de las mujeres como nuevos actores políticos. Por otro lado, evalúa en términos numéricos la participación de las mujeres en el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Argentina, tanto en el nivel nacional como en las distintas jurisdicciones locales. Asimismo, para el caso del Congreso de la Nación, profundiza el concepto de *inclusión* para determinar el grado de paridad de participación de las legisladoras. Por último, estos conceptos son observados en el ámbito de un cargo público donde una mujer constituye en la actualidad el 100% de sus integrantes: la Presidencia de la

Nación. Más específicamente, por medio de un análisis textual de los primeros cien discursos de Cristina Fernández de Kirchner, se evaluará en qué medida la elección histórica de una mujer para el cargo presidencial ha coincidido conla colocación del tema de género en la agenda pública y , de ser así, cómo ha acontecido.

El capítulo 3, "El derecho al trabajo y la ocupación de las mujeres", profundiza en el grado de avance de las medidas impulsadas por el Estado argentino con miras a mejorar la situación de las trabajadoras, tanto en el trabajo reproductivo como en el mercado laboral. Así, el capítulo presenta un panorama sobre la condición de la mujer en este mercado, en términos del nivel de actividad económica, la subutilización de la fuerza de trabajo femenina y las diversas formas de segregación genérica. Al mismo tiempo, y pese a la escasa información disponible, se analiza la carga de trabajo reproductivo para la mujer, las mejoras en torno al reparto de estas tareas en el interior del hogar y el grado de avance en materia de políticas de articulación trabajo-familia. Por último, el capítulo examina los programas de transferencia de ingresos condicionados que tienen como principales "beneficiarias" a las mujeres en situación de pobreza, según las últimas medidas de política pública asistencial puestas en marcha, a la luz de las recomendaciones que efectuó el Comité de la CEDAW para mejorar la situación de la mujer en todos los ámbitos. Por último, sin intentar constituir una recopilación acabada de la legislación vigente en materia de empleo, se presentan algunas de las normas relevantes vinculadas con los derechos laborales y la seguridad social, así como sus efectos sobre el empleo y la ocupación de las mujeres.

El capítulo "Salud y derechos sexuales y reproductivos en la Argentina" parte del reconocimiento del derecho a la protección de la salud y a gozar de un ambiente sano –realizado en la Constitución Nacional, en la mayoría de las Constituciones provinciales, las administraciones locales y otras obligaciones asumidas por el Estado argentino a partir de la ratificación de tratados internacionales– y presenta un panorama general del acceso de mujeres y varones al sistema de salud. Por otro lado, se analizan los principales indicadores demográficos vinculados con la sexualidad y la reproducción, en tanto el estado de la salud sexual y reproductiva de la población también ha sido materia de preocupación específica por parte de los órganos de seguimiento de los tratados de derechos humanos. Este cuarto capítulo también se propone efectuar una revisión de las normas y programas de salud sexual y reproductiva bajo el propósito de visualizar los avances y retrocesos producidos en la materia en los últimos años, así como también las disparidades regionales que presenta el país en ese aspecto. Por último, el capítulo evalúa en qué medida los derechos reproductivos reconocidos por las normas y los tratados internacionales se encuentran presentes en las decisiones de los tribunales de justicia cuando éstos han sido llamados a resolver cuestiones de salud sexual y reproductiva.

El quinto capítulo, "Violencia contra las mujeres", analiza el fenómeno de la violencia que sufren las mujeres por parte de integrantes de su familia o su

círculo íntimo, la violencia sexual y la problemática de la trata de personas y la prostitución forzada. Desde el punto de vista normativo, puede observarse que –a partir de la recuperación de las instituciones democráticas en 1983– se registraron en el país importantes avances: existen normas civiles, penales y administrativas en las que se hace algún reconocimiento de las distintas formas de violencia que afectan a las mujeres y se prevén mecanismos para evitarlas y –en ocasiones– repararlas. Al mismo tiempo, los tratados internacionales de derechos humanos que se incorporaron a la Constitución Nacional luego de la reforma de 1994 brindan un marco conceptual a las normas locales, ya que son de aplicación directa en el ordenamiento jurídico local. Sin embargo, y de acuerdo con la información estadística nacional e internacional disponible, existen importantes evidencias de que las mujeres son objeto de violencia por parte de integrantes de su círculo familiar de manera desproporcionada respecto de los varones. En este sentido, el capítulo efectúa una revisión teórico-conceptual en torno al concepto de *violencia familiar* y de los diversos aspectos que conviven en una problemática de tamaña complejidad. Luego, se presentan algunas de las normas relevantes vinculadas al tema y se sistematizan las distintas leyes de violencia familiar vigentes en las distintas jurisdicciones del país. Finalmente, y asumiendo las limitaciones propias de la falta de estadísticas generales y de alcance nacional, se presentan algunos datos disponibles respecto de otras formas de violencia contra las mujeres: la violencia sexual, la trata de personas y la prostitución forzada. Así, se caracterizan algunos aspectos de la problemática y se pone de manifiesto la insuficiencia de las pocas políticas públicas existentes en la materia.

El capítulo "El derecho a la educación, a la igualdad de oportunidades, y al desempeño científico y tecnológico de las mujeres" se propone examinar la situación de las mujeres en el ámbito educativo a la luz de las normas y tratados internacionales que garantizan el derecho a la educación, así como las recomendaciones internacionales que han avanzado en señalar que la igualdad entre los sexos debe formar parte de los objetivos de la educación e integrarse a ellos. Al mismo tiempo, se propone evaluar la situación diferencial de varones y mujeres en el contexto de las transformaciones más recientes del sistema educativo nacional. En función de tales propósitos, el capítulo analiza la situación de las mujeres en lo que respecta al acceso a la educación en sus distintos niveles y las disparidades educativas existentes. Luego, el capítulo evalúa el desempeño profesional femenino en el ámbito educativo, científico y tecnológico. Además, examina la paridad de género en el sector de ciencia y tecnología, ya que se observan desigualdades entre los varones y las mujeres vinculados con las actividades de investigación y desarrollo. Seguido de ello, se analizan los cambios normativos efectuados en los últimos años y se presentan algunas estrategias que buscan poner en práctica objetivos de igualdad de género en educación, eliminar las múltiples formas de discriminación y promover la igualdad de oportunidades. Luego, sin intentar constituir una recopilación acabada de las situaciones de discriminación de género que se producen en el ámbito edu-

cativo, se presentan a modo ilustrativo algunos casos relevados. Finalmente, se analizan los principales programas de transferencia de ingresos condicionados y sus efectos en el ámbito educativo, así como otros programas específicos y acciones sectoriales tendientes a evitar la deserción educativa.

El capítulo "Familias y autonomía de las mujeres" parte de los instrumentos internacionales de derechos humanos, que reconocen la centralidad de las organizaciones familiares y la equidad que debe buscarse entre sus integrantes. Así, el capítulo presenta un panorama sucinto de las transformaciones que se han producido en las familias, en particular en las tres últimas décadas, y examina las múltiples manifestaciones de rupturas conyugales, así como su impacto en la vida de las mujeres. A continuación, el capítulo se concentra en los aspectos regulatorios más relevantes para la autonomía de las mujeres y sus relaciones de familia, a partir de la revisión de normas específicas y de la interpretación que se ha hecho de algunas de ellas en los tribunales de justicia. En síntesis, el capítulo se propone abordar las diversas transformaciones que atravesaron las mujeres en sus relaciones familiares, por una parte, y las familias, por otra, alertando sobre la inercia institucional en materia de políticas públicas y de regulación legal de aspectos vinculados con las familias y con la relación entre sus integrantes, así como la falta de atención a esta mayor pluralidad y diversidad de las formas de convivencia y las transformaciones demográficas y sociales que se han operado en la Argentina.

Finalmente, el capítulo "Migrantes, pueblos originarios y género" vuelve sobre algunos temas explorados en otros capítulos –trabajo, salud, educación– pero haciendo foco en dos grupos particulares: las mujeres migrantes y las mujeres pertenecientes a pueblos originarios. En consecuencia, este capítulo se organiza en dos secciones bien diferenciadas, dedicadas a las comunidades de migrantes y a las poblaciones indígenas respectivamente. En la primera sección, se describen las principales características sociodemográficas de la población migrante, haciendo hincapié en la situación de las mujeres. En rigor, los procesos migratorios presentan rasgos particulares que deben ser analizados incorporando la perspectiva de género: el movimiento migratorio diferenciado según sexo demuestra cómo se incorpora la división del trabajo entre mujeres y varones en procesos desiguales de desarrollo económico. Además, los prejuicios relacionados con la inmigración, sumados a las desigualdades raciales y de género, confluyen de tal forma que provocan que las mujeres migrantes estén en desventaja respecto de otros grupos. También esta primera sección se dedica a examinar los avances y límites en materia de políticas y medidas legislativas nacionales e internacionales para la población migrante en la Argentina y se considera la situación de las y los migrantes a la luz de algunas decisiones recientes de tribunales locales. La segunda sección del capítulo presenta una aproximación a la situación de los pueblos originarios de la Argentina y aporta información acerca de la situación de las mujeres indígenas, que han sido ignoradas debido a la doble invisibilización que han sufrido –en su condición de mujer y de indígena–. Luego se efectúa un análisis de las normas nacionales e

internacionales que dan marco al actual proceso de reconocimiento de los pueblos originarios, que brindan un contexto para el análisis de algunas decisiones recientes de los tribunales locales.

* * *

En tanto la mayoría de los capítulos se basan en estadísticas oficiales, en particular en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), es preciso llamar la atención en torno a una situación especial por la cual está atravesando la Argentina. Como es ampliamente sabido, el sistema estadístico ha sufrido en los últimos dos años la irrupción del poder político. A pesar de las innumerables denuncias y de la existencia de una sentencia condenatoria de primera instancia, la situación no se ha revertido y, lo que es más grave aún, no se ven señales que marquen una decisión de reparar la situación. Además de la condena expresa a la manipulación de la información estadística, uno de los puntos centrales de los cuestionamientos vigentes es el conjunto de cambios introducidos en la elaboración de los índices, tales como el Índice Nacional de Precios al Consumidor. Como consecuencia, las mediciones de la Canasta Básica Total y la Canasta Básica Alimentaria fueron cuestionadas por economistas, analistas, trabajadores y técnicos del organismo estadístico. Tal situación se agrava con los cambios metodológicos introducidos en una de las principales fuentes de información, la EPH, ya que a partir de éstos resulta imposible realizar comparaciones y series históricas. A su vez, cabe señalar que durante el primer trimestre de 2007 y el primer semestre de 2008 no se pudo acceder a las bases usuarias de la EPH, que anteriormente se encontraban disponibles en el sitio web del Instituto.

En este sentido, ELA advierte la gravedad del problema y el riesgo que entrañan tales vacíos en el sistema estadístico, en tanto son precisamente los datos que permiten elaborar y comparar los principales indicadores socioeconómicos y avanzar en la investigación social, al tiempo que constituyen la base para la discusión en las convenciones colectivas de trabajo, entre otras cuestiones. Asimismo, no debería pasarse por alto el hecho de que un sistema estadístico nacional confiable e idóneo permite evaluar las acciones del Estado y sus políticas públicas, así como el grado de avance de los derechos económicos y sociales.

En el mismo sentido, en los diversos capítulos que conforman este Informe, ELA señala la imperiosa necesidad de avanzar en la producción de datos desagregados por sexo, o en el desarrollo de relevamientos específicos que permitan evaluar la situación de las mujeres. Para nombrar solo dos ejemplos, la Dirección Nacional de Migraciones no desagrega según sexo los datos sobre inmigrantes, y la Argentina no cuenta con información estadística sobre las dimensiones y tipos de violencia que afectan a las mujeres en distintos aspectos de sus vidas, a diferencia de otros países como México y Chile, que han implementado encuestas nacionales que les permiten conocer qué formas de violencia enfrentan las mujeres, por parte de quiénes y con qué frecuencia.

Este informe es, fundamentalmente, el resultado del esfuerzo colectivo del equipo de trabajo de ELA, que sin duda se ha consolidado a partir de este trabajo iniciado en 2008. Nuestro reconocimiento a Josefina Durán, Natalia Garavano, María Julia Moreyra y Guillermina Perla por su invalorable contribución por medio de la búsqueda de información y bibliografía específica, la actualización normativa y la sucesiva revisión de documentos y versiones. A Laura Pautassi, nuestro agradecimiento por su continuo apoyo y fuente de inspiración, además de la minuciosa revisión de los distintos capítulos elaborados. A la presidenta de nuestra institución, Haydée Birgin, agradecemos la confianza depositada en nosotras y su visión crítica de las políticas públicas analizadas, particularmente en los capítulos referidos a la participación política de las mujeres y violencia. Otras integrantes y personas amigas de ELA aportaron también valiosos comentarios: Sofía Harari en la revisión del capítulo de familia; Gabriela Pastorino con sus aportes para el capítulo de violencia; Liliana de Riz por su lectura del capítulo sobre participación política, y Raquel Asencio por sus aportes sobre el tema de trata de personas y prostitución forzada.

Es imprescindible hacer, también, algunos agradecimientos especiales: a Claudia Giacometti por su agudo asesoramiento estadístico, procesamiento y análisis de datos, particularmente para los capítulos dedicados a trabajo, salud, educación, migrantes y pueblos originarios. A Yanilda González por su análisis de la situación de las mujeres en los lugares de decisión y la redacción de partes fundamentales del capítulo sobre participación política.

Asimismo, deseamos reconocer la importante colaboración que recibimos de parte de personal técnico, funcionarias e integrantes de otras organizaciones de la sociedad civil y de la administración pública que generosamente compartieron con nosotras información y documentación muy valiosa, aportando sus visiones críticas sobre los temas que analizamos.

Finalmente, a Marina Franco, Raquel Franco y Mónica Urrestarazu, nuestro reconocimiento por la paciente tarea de edición.

Este informe y su publicación no hubiera sido posible sin el apoyo de la Fundación Ford y del Global Fund for Women, a quienes agradecemos la confianza depositada en nuestra institución y en su crecimiento, así como el apoyo de la Fundación Ford a la Articulación Regional Feminista por los Derechos Humanos y la Justicia de Género, que ELA integra en la convicción compartida de que es imprescindible mirar a América Latina para fortalecer nuestras capacidades.

Natalia Gherardi
Directora Ejecutiva

Carla Zibecchi
Investigadora

Buenos Aires, marzo de 2009

1. Los derechos humanos de las mujeres*

1. INTRODUCCIÓN

La República Argentina es signataria de la mayoría de los tratados de los sistemas universal y americano de protección de derechos humanos. En 1994, la reforma de la Constitución Nacional resolvió definitivamente el problema de la jerarquía jurídica de los tratados y concordatos respecto de las leyes, al determinar que "las normas dictadas en consecuencia (de los tratados de integración) tienen jerarquía superior a las leyes" (art. 75, inciso 24).

En ese sentido, la reforma constitucional fue coherente con la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) que en los casos *Ekmekdjian contra Sofovich* y *Fibraca Constructora SCA contra Comisión Técnica Mixta Salto Grande*, entre otros, había establecido que ante el eventual conflicto entre un tratado y una norma de derecho interno, las disposiciones del tratado debían primar. Los pronunciamientos de la Corte se fundamentaban en el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (suscripta por la Argentina) que establece que "un Estado parte en un tratado no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento del tratado". En el caso *Ekmekdjian*,[1] la Corte estableció el principio de

* Desarrolló este capítulo Natalia Gherardi, con la colaboración de Josefina Durán y María Julia Moreyra. El anexo del capítulo fue elaborado por Josefina Durán.

1. CSJN Fallos 315:1492. En este caso se discutía la operatividad del derecho de réplica previsto en el artículo 14.1 del Pacto de San José de Costa Rica. La Corte sostuvo que el derecho de respuesta establecido en el artículo 14 del Pacto de San José de Costa Rica es ley suprema de la Nación conforme a lo dispuesto por el artículo 31 de la Constitución Nacional y que la violación de un tratado internacional no solo se concreta cuando se dicta una norma interna ostensiblemente contraria a él, sino también cuando se omite el dictado de disposiciones que hagan posible su cumplimiento ya que ambas acarrean el mismo nivel de incumplimiento por parte del Estado.

que la ausencia de una norma reglamentaria de los derechos consagrados en los pactos suscriptos por el país no es óbice para ignorar su ejercicio concreto. En *Fibraco*,[2] la Corte reconoció además la jurisdicción de tribunales internacionales siempre que estén asegurados los principios de derecho público constitucional.[3] El fallo de la Corte Suprema en el caso *Ekmekdjian* ratificó, asimismo, el carácter orgánicamente federal de un tratado internacional celebrado en forma acorde a la Constitución, que establece la competencia del Poder Ejecutivo para la firma de tratados, la competencia del Congreso Nacional para desecharlos o aprobarlos mediante leyes federales y del Poder Ejecutivo Nacional para ratificar los tratados aprobados por ley.

Así, el cambio sustancial que introdujo la reforma constitucional de 1994 en lo que atañe a la jerarquía jurídica de los instrumentos internacionales se deriva del artículo 75, inciso 22 de la Constitución Nacional, que establece:

> Corresponde al Congreso [...] Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes.
>
> La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; *en las condiciones de su vigencia*, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos. Solo podrán ser denunciados, en su caso, por el Poder Ejecutivo Nacional, previa aprobación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara.
>
> Los demás tratados y convenciones sobre derechos humanos, luego de ser aprobados por el Congreso, requerirán el voto de las dos

2. CSJN Fallos 316:1699. En este caso se discutía la jurisdicción internacional de un tribunal arbitral para la solución de controversias. Se resolvió que el Estado argentino debe darle primacía a los tratados y al tribunal por él comprendido ante un conflicto con una norma interna contraria, y que la Corte no puede revisar la decisión del tribunal arbitral pues ello entra en contradicción con el espíritu de la norma internacional que ambas partes acordaron.

3. Para una descripción completa de la jerarquía de los tratados de derechos humanos y la evolución de la jurisprudencia de la CSJN, véase Mónica Pinto (2007).

> terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para gozar de la jerarquía constitucional. (Constitución Nacional, art. 75, inciso 22; el énfasis es nuestro.)

Este artículo reconoció idéntico estatus a la Constitución y a los once tratados de derechos humanos que se enumeran; además, estableció el mecanismo mediante el cual el Congreso puede otorgar esa misma jerarquía a otros tratados de derechos humanos. En uso de esas atribuciones, el Congreso otorgó jerarquía constitucional a la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas y la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad.[4]

Por otra parte, la decisión de la CSJN en el ya citado caso *Ekmekdjian* incluyó como una pauta interpretativa del Pacto de San José de Costa Rica a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).[5] Luego, en *Giroldi sobre Recurso de Casación*[6] la Corte agregó que la expresión "en las condiciones de su vigencia" significa "tal como la Convención [...] efectivamente rige en el ámbito internacional y considerando particularmente su efectiva aplicación jurisprudencial por los tribunales internacionales competentes para su interpretación y aplicación. De ahí que la jurisprudencia de la Corte Interamericana deba servir de guía para la interpretación de los preceptos convencionales".[7] El derecho internacional de derechos humanos es, por lo

4. Incorporadas por Ley 24.820 y 25.778, respectivamente.

5. Considerando 21º: "Que la interpretación del Pacto debe, además, guiarse por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, uno de cuyos objetivos es la interpretación del Pacto de San José (Estatuto, art. 1º). Ante la consulta hecha a dicho tribunal acerca de si cuando el artículo 14.1 dispone que el derecho de rectificación o respuesta se ejercerá "en las condiciones que establezca la ley", quiere decir que ese derecho solo es exigible una vez que se emita una ley formal que establezca las condiciones en que el mismo puede ser concretamente ejercido, contestó rechazando este argumento y afirmando que allí se consagra un derecho de rectificación o respuesta en favor de toda persona, ya que "el sistema mismo de la Convención está dirigido a reconocer derechos y libertades a las personas y no a facultar a los Estados para hacerlo" (Opinión consultiva OC7/86, "Exigibilidad del derecho de rectificación o respuesta", arts. 14.1, 1.1 y 2, Serie A, Nº 7, p. 13, par. 14).

6. *Giroldi sobre Recurso de Casación*, fallos 318:514. Giroldi fue condenado a un mes de prisión y la Ley 23.984 (Código Procesal Penal de la Nación) impedía en su artículo 459º recurrir la sentencia condenatoria cuando fuera a menos de seis meses de prisión. Giroldi recurrió sosteniendo que el artículo 459 contrariaba el artículo 8º de la Convención Americana de Derechos Humanos, que otorga el derecho "de recurrir del fallo ante [un] juez o tribunal superior". La Corte declaró entonces la invalidez constitucional de una norma nacional por cuanto impide el efectivo ejercicio de la doble instancia.

7. En palabras de Mónica Pinto (2007), cuando se trata de interpretar tratados invocados ante la Corte, "la efectividad del derecho derivado de los órganos de control en materia de derechos humanos es mayor cuando se trata de interpretar las normas de uno o más tratados invocados ante el Tribunal [...] Por el contrario, la efectividad mengua cuando a la Corte se le requiere la

tanto, sumamente relevante al momento de evaluar la situación legal de nuestros Estados. En ese sentido, este capítulo presenta un estado de la cuestión en torno a los tratados existentes (a nivel regional e internacional) de protección de los derechos humanos y de la mujer específicamente. Al mismo tiempo, analiza las ratificaciones que ha realizado la Argentina y describe su alcance dentro de un Estado federal.

Por otro lado, se describen aquí los mecanismos internacionales de seguimiento de los instrumentos para la protección de los derechos humanos de las mujeres: su funcionamiento y las obligaciones a que comprometen a los Estados. En este sentido, se presenta un informe acerca del grado de cumplimiento del Estado argentino con la presentación de informes y el modo en que la protección de los derechos humanos de la mujer, tal como es expresada por los instrumentos internacionales, se refleja en la jurisprudencia local.

Finalmente, en anexo, se presentan las observaciones y recomendaciones realizadas a la Argentina por los organismos internacionales de seguimiento en el último período.

2. TRATADOS DEL SISTEMA INTERNACIONAL Y REGIONAL DE DERECHOS HUMANOS

2.1. Ratificaciones y reservas del Estado en los tratados de derechos humanos

En la mayoría de los casos, el Estado argentino suscribió los tratados de derechos humanos sin efectuar reservas u observaciones que desvirtuaran en forma sustancial el contenido o los objetivos de los documentos originales. La tabla 1 enumera los tratados del sistema universal y del sistema americano de protección de derechos humanos, ratificados por la República Argentina hasta la fecha de este informe y que tienen jerarquía constitucional de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 75, inciso 22 de la Constitución Nacional.

---

ejecución de una decisión de uno de esos órganos en un caso relacionado con la Argentina. […] La Corte efectúa un salto que la coloca de pie en el lugar que se encontraba antes de la reforma de 1994: la jurisprudencia internacional es novedosa pero no es capaz de conmover la cosa juzgada, tal es conclusión […] Sería importante, pues, una reflexión sobre este sentimiento ya que la Corte sigue siendo un referente para la aplicación del derecho y que a ella incumba hacerse cargo de la implementación de las decisiones internacionales además de dar garantías permite avizorar un futuro en el cada vez haya menos ocasiones de recurrir a las instancias internacionales de control en procura de respeto a los derechos humanos" (151-152).

Tabla 1
Tratados de protección de los derechos humanos ratificados, con jerarquía constitucional*

Declaraciones y tratados Fecha de firma	Fecha de entrada en vigencia en la Argentina	Reservas y observaciones
Declaración Universal de Derechos Humanos	10/12/1948	Ninguna
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos Protocolo facultativo 19/2/1968	11/8/1986	*Reserva.* El gobierno argentino declara que la aplicación de la segunda parte del artículo 15 del Pacto estará sujeta al principio establecido en el artículo 18 de la Constitución Nacional.
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 19/2/1968	11/8/1986	Ninguna
Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio 9/12/1948	5/6/1956 (accesión)	*Reservas.* Al artículo 9º: El gobierno argentino se reserva el derecho de no someter al procedimiento indicado en este artículo cualquier controversia directa o indirectamente vinculada a los territorios mencionados en la reserva que formula al artículo 12. Al artículo 12: Si otra parte contratante extendiera la aplicación de la Convención a territorios que pertenecen a la soberanía de la República Argentina, tal extensión en nada afectará los derechos de esta última.
Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial 13/7/1967	4/1/1969	Ninguna
Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer 17/7/1980	14/8/1985	*Reserva.* El gobierno argentino declara que no se considera obligado por el artículo 29, párrafo 1, de la Convención.

* Todos los tratados listados en esta tabla 1 tienen jerarquía constitucional de acuerdo con lo previsto en el artículo 75, inciso 22 de la Constitución Nacional, a excepción de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas y de la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de Lesa Humanidad, a las que se les confirió jerarquía constitucional mediante la Ley 24.820 y Ley 25.778, respectivamente.

Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes 4/2/1985	26/6/1987	*Reserva.* La Argentina reconoce la competencia del Comité contra la Tortura para recibir y examinar las comunicaciones en que un Estado parte alegue que otro Estado parte no cumple las obligaciones que le impone esta Convención. Reconoce también la competencia del comité para recibir y examinar las comunicaciones enviadas por personas sometidas a su jurisdicción o, en su nombre, que aleguen ser víctimas de una violación por un Estado parte de las disposiciones de la Convención.
Convención sobre los Derechos del Niño 29/6/1990	3/1/1991	En el momento de la firma. *Reservas.* La Argentina hace reserva de los incisos b, c, d y e del artículo 21 de la Convención sobre los Derechos del Niño y manifiesta que esos incisos no regirán en las zonas de su jurisdicción por entender que, para aplicarlos, debe contarse plenamente con un riguroso mecanismo de protección legal del niño en materia de adopción internacional, a fin de impedir su tráfico y venta. *Declaraciones.* En relación con el artículo 1º, la Argentina declara que el mismo debe interpretarse en el sentido de que se entiende por niño todo ser humano desde el momento de su concepción hasta los dieciocho años. En relación con el artículo 38, la Argentina declara que es su deseo que la Convención hubiese prohibido terminantemente la utilización de niños en los conflictos armados, tal como lo estipula su derecho interno, el cual, en virtud del artículo 41 de la Convención, continuará aplicando en la materia. En el momento de la ratificación *Reserva.* La Argentina hace reserva de los incisos b, c, d y e del artículo 21 de la Convención sobre los Derechos del Niño y manifiesta que esos incisos no regirán en las zonas de su jurisdicción por entender que, para aplicarlos, debe contarse previamente con un riguroso mecanismo de protección legal del niño en materia de adopción internacional, a fin de impedir su tráfico y venta. En relación con el inciso f del artículo 24, la Argentina, considerando que las cuestiones vinculadas con la planificación familiar atañen a los padres de manera indelegable de acuerdo con principios éticos y morales, interpreta que es obligación de los Estados, en el marco de este artículo, adoptar las medidas apropiadas para la orientación a los padres y la educación para la paternidad responsable. En relación con el artículo 38, la Argentina declara que es su deseo que la Convención hubiese prohibido terminantemente la utilización de niños en los conflictos armados, tal como lo estipula su derecho interno, el cual, en virtud del artículo 41 de la Convención, continuará aplicando en la materia.

Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de Lesa Humanidad 26/11/1968	1/11/1995	Ninguna
Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre	1948	Ninguna
Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) 22/11/1969	2/2/1984	*Reservas.* Al artículo 21: "El gobierno argentino establece que no quedarán sujetas a revisión de un Tribunal Internacional cuestiones inherentes a la política económica del gobierno. Tampoco considerará revisable lo que los tribunales nacionales determinen como causas de «utilidad pública» e «interés social», ni lo que éstos entiendan por «indemnización justa»". Declaraciones interpretativas. El artículo 5, inciso 3, debe interpretarse en el sentido que la pena no puede trascender directamente de la persona del delincuente, esto es, no cabrán sanciones penales vicariantes. El artículo 7, inciso 7, debe interpretarse en el sentido que la prohibición de la "detención por deudas" no comporta vedar al Estado la posibilidad de supeditar la imposición de penas a la condición de que ciertas deudas no sean satisfechas, cuando la pena no se imponga por el incumplimiento mismo de la deuda sino por un hecho penalmente ilícito anterior independiente. El artículo 10 debe interpretarse en el sentido de que el "error judicial" sea establecido por un tribunal nacional.
Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas 9/6/1994	13/9/1999	Ninguna

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos obtenidos en los sitios de internet de Oficina del ACNUDH; OEA; Biblioteca del Congreso de la Nación; Secretaría de Derechos Humanos de la Nación.

La Argentina firmó otros instrumentos internacionales para la protección de derechos humanos correspondientes al sistema de tratados de Naciones Unidas, que otorgan importantes derechos aun cuando no tengan jerarquía constitucional. La última Convención Internacional ratificada por el Estado argentino fue la Convención de las Personas con Discapacidad, aprobada por Ley 26.378 en septiembre de 2008. Estos instrumentos internacionales se enumeran en la tabla 2.

Tabla 2
Tratados y convenios internacionales de protección de derechos humanos a los que no se ha otorgado jerarquía constitucional

Tratados y convenios	Fecha de entrada en vigencia en Argentina	Reservas
Estatuto de Roma para la Corte Penal Internacional	1/7/2002	Ninguna
Convenios de Ginebra para Conflictos Armados (cuatro convenciones de 1949 y dos protocolos adicionales de 1971)	18/9/1956 26/11/1986	Ninguna
Convención sobre el Estatuto de los Apátridas	1/6/1972	Reserva
Protocolo Facultativo de la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer	22/12/2000	Ninguna
Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación para la Prostitución Ajena	1/3/1961	Ninguna
Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, y los siguientes protocolos adicionales: Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire y Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños	29/9/2003 28/1/2004 25/12/2003	Ninguna
Convención relativa al Estatuto de los Refugiados y un protocolo adicional	13/2/1962 06/12/1967	Ninguna
Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer	28/5/1961	Ninguna
Convención suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas análogas a la Esclavitud	13/8/1964	Ninguna
Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada	8/1/1964	Ninguna
Convención sobre el Consentimiento para el Matrimonio, la Edad Mínima para contraer Matrimonio y el Registro de los Matrimonios	27/5/1970	Ninguna
Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen del Apartheid	7/12/1985	Ninguna
Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes	3/7/2001	Ninguna
Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe	18/3/1996	Ninguna
Convenio N° 182 sobre la Prohibición de las peores formas de Trabajo Infantil y la Acción inmediata para su eliminación	5/2/2002	Ninguna
Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de Niños en los Conflictos Armados	10/10/2002	Ninguna

Protocolo facultativo de la Convención de los Derechos del Niño relativo a la venta de Niños, la Prostitución Infantil y la utilización de Niños en la Pornografía	18/1/2002	Ninguna
Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad	3/5/2008	Ninguna
Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad	3/5/2008	Ninguna
Protocolo facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes	Aún no entró en vigencia	Ninguna
Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas	Aún no entró en vigencia	Ninguna
Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias	Aún no entró en vigencia	Ninguna
Declaración sobre la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas	Aún no entró en vigencia	Ninguna
Carta Democrática Interamericana	Aún no entró en vigencia	Ninguna
Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos	Aún no entró en vigencia	Ninguna

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos obtenidos en los sitios de Internet de Oficina del ACNUDH; OEA; Biblioteca del Congreso de la Nación; Secretaría de Derechos Humanos de la Nación.

Por otra parte, la Argentina es parte de otros tratados y declaraciones relevantes para la defensa y promoción de los derechos humanos vigentes en el ámbito regional. En la tabla 3 se enumeran los instrumentos internacionales de los que la Argentina es parte, aunque no cuentan con jerarquía constitucional en los términos del artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional.

Tabla 3
Documentos del sistema americano de protección de derechos humanos vigentes, aprobados y ratificados por la Argentina, sin jerarquía constitucional

Declaraciones y tratados	Fecha entrada en vigencia en la Argentina	Reservas y observaciones
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belén do Pará)*	5/07/1996	Ninguna

* Hay varios proyectos en el Congreso Nacional para otorgar jerarquía constitucional a esta Convención. El más reciente data de abril de 2008.[8]

8. Desde 2002 se presentaron veinte proyectos de ley tendientes a que se reconozca jerarquía constitucional a la Convención. Seis de estos proyectos fueron presentados por el oficialismo y catorce por partidos opositores. En el período de sesiones de 2008, se presentaron tanto un proyecto oficialista como uno de la bancada opositora.

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Sociales, Económicos y Culturales (Protocolo de El Salvador)	23/10/2003	Ninguna
Convención Interamericana contra la Corrupción	9/10/1997	Ninguna
Convención Interamericana contra el Tráfico Internacional de Menores	28/2/2000	*Declaraciones interpretativas.* La Argentina declara que, conforme a lo dispuesto en el artículo 23, se reconocerán y ejecutarán las sentencias penales dictadas en otro Estado parte en lo relativo a la indemnización de los daños y perjuicios derivados del tráfico internacional de menores. Declara asimismo que, conforme a lo establecido en el artículo 26, no se podrá oponer en juicio civil en zonas sometidas a su jurisdicción, excepción o defensa alguna que tienda a demostrar la inexistencia del delito o irresponsabilidad de una persona, cuando exista sentencia condenatoria ejecutoriada por ese delito, pronunciada en otro Estado parte.
Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad	14/9/2001	Ninguna
Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores	15/2/2001	Ninguna
Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles a las Mujeres	2/10/1957	Ninguna
Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer	2/10/1957	Ninguna
Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura	30/4/1989	Ninguna
Convención Interamericana sobre Obligaciones Alimentarias	5/9/2002	Ninguna
Segundo Protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos destinado a abolir la pena de muerte	21/5/2008	Ninguna

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos obtenidos en los sitios de Internet de Oficina del ACNUDH; OEA; Biblioteca del Congreso de la Nación; Secretaría de Derechos Humanos de la Nación.

2.2. La aplicación de los tratados internacionales de protección de los derechos humanos en un país federal

Desde la organización del Estado, la República Argentina ha adoptado la forma de gobierno representativa, republicana y federal y está conformada por la unión de veintitrés provincias (y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires desde la reforma constitucional de 1994) que conservan todo el poder no delegado a la Nación. Entre las facultades delegadas a la Nación, es el gobierno federal el único con competencia para firmar, aprobar y ratificar tratados internacionales.[9] Dado que el incumplimiento de obligaciones contraídas en los tratados internacionales puede implicar la responsabilidad internacional del Estado, cabe preguntarse cómo compatibilizar la aplicación de los tratados internacionales de protección de los derechos humanos en el contexto de la forma federal de gobierno, ya que ésta determina la competencia de los gobiernos provinciales para una gran cantidad de temas vinculados con la aplicación efectiva de los derechos reconocidos por esos tratados. En efecto, el Estado argentino ha intentado valerse de las limitaciones que impone su estructura federal para restringir el alcance de su responsabilidad internacional.[10]

Al analizar los instrumentos internacionales de derechos humanos, queda de manifiesto que la inclusión de cláusulas federales –que son las disposiciones específicas que fijan el alcance de un tratado en el ámbito federal– es excepcional. Estas cláusulas están ausentes del texto de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas y la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad. Entre los tratados aprobados por Naciones Unidas, solo la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas y la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados prevén una disposición que deja claro que la totalidad de las normas contenidas en las convenciones es plenamente exigible en un territorio federal.

Por su parte, la Convención Americana de Derechos Humanos dispone en su artículo 28:

9. Constitución Nacional, art. 99: “El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: [...] 11. Concluye y firma tratados, concordatos y otras negociaciones requeridas para el mantenimiento de buenas relaciones con las organizaciones internacionales y las naciones extranjeras, recibe sus ministros y admite sus cónsules”.

10. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en el caso *Garrido y Baigorra*, sentencia del 27 de agosto de 1998. La Argentina “acepta las consecuencias jurídicas de los hechos […] la luz del artículo 28, párrafos 1 y 2 de la Convención, en un aparente intento por limitar los alcances de la responsabilidad del Estado. Solamente ante un cuestionamiento de los representantes de las víctimas acerca del alcance de la misma, el gobierno reconoció su responsabilidad” (Dulitzky, 2007: 6).

> 1. Cuando se trate de un Estado parte constituido como Estado federal, el gobierno nacional de dicho Estado parte cumplirá todas las disposiciones de la presente Convención relacionadas con las materias sobre las que ejerce jurisdicción legislativa y judicial.
>
> 2. Con respecto a las disposiciones relativas a las materias que corresponden a la jurisdicción de las entidades componentes de la federación, el gobierno nacional debe tomar de inmediato las medidas pertinentes, conforme a su constitución y sus leyes, a fin de que las autoridades competentes de dichas entidades puedan adoptar las disposiciones del caso para el cumplimiento de esta Convención.
>
> 3. Cuando dos o más Estados partes acuerden integrar entre sí una federación u otra clase de asociación, cuidarán de que el pacto comunitario correspondiente contenga las disposiciones necesarias para que continúen haciéndose efectivas en el nuevo Estado así organizado, las normas de la presente Convención. (Convención Americana de Derechos Humanos, art. 28)

Tan solo la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belén do Pará) previó una cláusula que dispone en su artículo 20:

> Los Estados partes que tengan dos o más unidades territoriales en las que rijan distintos sistemas jurídicos relacionados con cuestiones tratadas en la presente Convención podrán declarar, en el momento de la firma, ratificación o adhesión, que la Convención se aplicará a todas sus unidades territoriales o solamente a una o más de ellas.
>
> Tales declaraciones podrán ser modificadas en cualquier momento mediante declaraciones ulteriores, que especificarán expresamente la o las unidades territoriales a las que se aplicará la presente Convención. Dichas declaraciones ulteriores se transmitirán a la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y surtirán efecto treinta días después de recibidas. (Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención Belén do Pará, art. 20)

Sobre este artículo, señala Ariel Dulitzky (2007) que “en realidad, ésta es una cláusula [...] territorial antes que federal. No surge claramente de la historia legislativa ni de la práctica posterior que el artículo 20 de esa Convención se refiera a las unidades territoriales de una federación o posesiones territoriales de algunos Estados. De esta manera, no tenemos conocimiento que ningún Estado, incluido la Argentina, haya hecho la declaración a la que se refiere el mencionado artículo para limitar la aplicación de la Convención” (21).

Sin embargo, si estas cláusulas hubieran podido suscitar algún conflicto en cuanto al alcance de su aplicación, este riesgo fue despejado por los órganos que velan por el cumplimiento e interpretación de los tratados. Añade Du-

litzky, citando al Comité de Derechos Humanos en su Observación General 31, que éste "ha entendido que si bien el Pacto permite que los Estados parte hagan efectivos los derechos reconocidos en el tratado con arreglo a los procedimientos constitucionales internos, se desprende del mismo principio que los Estados parte no pueden invocar las disposiciones de su derecho constitucional ni otros elementos del derecho interno, incluidas las relativas a su estructura federal, para justificar el incumplimiento o la inaplicación de las obligaciones contraídas en virtud de un tratado" (Comité de Derechos Humanos, en Dulitzky, 2007: 24).[11]

En varias ocasiones, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte IDH, en forma concordante con la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia reseñada, han recurrido a la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, o a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Justicia,[12] para determinar el sentido de alguna disposición de la Convención Americana, y "desde esta perspectiva, el artículo 28 de la Convención ha sido calificado como un anacronismo, pues no se inscribe dentro de la tendencia del resto de los tratados de derechos humanos de no incluir en su normativa una cláusula federal" (Dulitzky, 2007: 27).

En el mismo orden de ideas, tanto la CIDH y la Corte Internacional de Justicia (CIJ) como la Corte IDH, han dejado establecido expresamente que un Estado no puede alegar su estructura federal para incumplir una obligación internacional. De manera más amplia, según el derecho internacional, las obligaciones que éste impone deben ser cumplidas de buena fe y no puede invocarse para su incumplimiento el derecho interno, incluidas aquellas disposiciones referidas a la estructura federal. Para el derecho internacional, entonces, la organización federal del Estado resulta irrelevante, dado que siempre es el Estado nacional el que debe responder independientemente de su organización interna y del nivel de administración o gobierno en que se produzca el comportamiento objetado. Así, en el derecho internacional es un principio generalmente aceptado que la responsabilidad internacional del Estado se rige por el derecho internacional, independientemente de lo que disponga el derecho interno.

La celebración de un tratado es un acto federal complejo, por ello, aun cuando el gobierno central incumpla activamente u omita cumplir la ejecución de los tratados, las entidades federales no están eximidas de cumplirlo. Esto es así incluso "cuando las provincias carecen de personalidad jurídica internacional y por lo tanto no son técnicamente parte del tratado celebrado por el Estado

11. Comité de Derechos Humanos, Observación General 31, Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados parte en el Pacto, CCPR/C/21/Rev.1/Add. 13, 26 de mayo de 2004, párr. 4 (en Dulitzky, 2007: 24).

12. Véanse, entre otros, CID, Informe 26/88, caso 10.109, Argentina, 13 de septiembre de 1988; Informe 5/96, caso 10.970, Perú, 1 de marzo de 1996, en Dulitzky (2007: 26).

Federal que las comprende" (Bidart Campos, en Dulitzky, 2007). La Constitución Nacional refuerza esta obligación al establecer que "la Constitución, la leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados son ley suprema de la nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella" (Constitución Nacional, art. 31).

2.3. Los derechos humanos de las mujeres en los instrumentos internacionales

La evolución del derecho internacional de los derechos humanos hacia el reconocimiento de los derechos de las mujeres ha sido notable en las últimas dos décadas. Luego de la trascendente aprobación de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la Conferencia de Viena sobre Derechos Humanos (1993) se reconoció que los derechos de las mujeres son derechos humanos y se declaró la violencia contra las mujeres como un problema de derechos humanos. Otro hito fue la Declaración y la Plataforma de Acción de la Conferencia Mundial sobre la Mujer realizada en Beijing en 1995.

Pese a las observaciones acerca de la exclusión de las mujeres de los ámbitos de formulación y redacción de los instrumentos internacionales, incluyendo cuestionamientos al discurso androcéntrico de los derechos humanos,[13] desde los últimos veinte años el derecho internacional de los derechos humanos ha ocupado un lugar relevante en el conjunto de herramientas argumentativas utilizadas y promovidas por las mujeres y sus organizaciones para cuestionar las estructuras discriminatorias en prácticas, normas e instituciones locales.

2.3.1. La CEDAW y su Protocolo facultativo

Desde la reforma de la Constitución Nacional, la CEDAW está comprendida entre los tratados de jerarquía constitucional. La auspiciosa novedad ha sido la ratificación reciente del Protocolo facultativo de la CEDAW, que había sido ampliamente resistido por los sectores más conservadores de la Argentina, con fuerte presión de grupos vinculados con la Iglesia Católica.

La importancia del Protocolo radica en la creación de dos mecanismos para la mejor protección internacional de los derechos de las mujeres. En primer lugar, el Protocolo cuenta con un mecanismo de quejas individuales que habilita que las mujeres que son víctimas de una violación de los derechos consagrados en la CEDAW puedan acudir al comité u órgano que monitorea el cumplimiento de ese tratado, después de agotar los recursos judiciales en el país. El

13. Para una aproximación a las críticas feministas al derecho internacional de los derechos humanos, véase Charlesworth (1994) y otros trabajos en el mismo volumen.

segundo mecanismo previsto le otorga competencia al Comité de la CEDAW para investigar situaciones de violaciones graves y sistemáticas de los derechos de las mujeres.

En efecto, la ratificación del Protocolo facultativo era una de las asignaturas pendientes del Estado argentino, según consta en el informe sombra[14] presentado en 2002 por un grupo de organizaciones de la sociedad civil ante el Comité de la CEDAW y tal como se hizo evidente por la recomendación del mismo Comité.[15] Este proceso ha tenido vaivenes, pero finalmente fue sancionado por Ley 26.171 en noviembre de 2006; la Argentina fue el último país del Mercosur en hacerlo. Luego de su aprobación por parte del Congreso, en marzo de 2007, el Protocolo facultativo de la CEDAW fue ratificado por el Poder Ejecutivo.

2.3.2. El Estatuto de Roma y la Corte Penal Internacional

La proliferación de conflictos armados, tanto internacionales como locales, la existencia de tribunales *ad hoc* y el fin de la Guerra Fría –que permitió que se reabriera un tema cerrado durante décadas por el enfrentamiento entre bloques–, entre otros factores, revitalizaron el esfuerzo por crear una Corte Penal Internacional de carácter permanente, con competencia para determinar la responsabilidad penal individual (Moreyra, 2007).

El 17 de julio de 1998, 160 países reunidos en la Conferencia Diplomática Internacional de Roma, convocados por Naciones Unidas, adoptaron el Estatuto de Roma por el cual se creó la Corte Penal Internacional (CPI) como órgano judicial permanente con personalidad jurídica internacional.[16] El Estatuto de Roma entró en vigencia el 1 de julio de 2002 al ser ratificado por sesenta Estados.

La competencia de la Corte se limita a los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional: crímenes de genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra y crímenes de agresión.[17] La Corte

14. Los gobiernos de los países que han ratificado las diferentes convenciones y tratados de derechos humanos (incluyendo la CEDAW) tienen la obligación de presentar informes periódicos sobre su progreso al comité de seguimiento creado por cada instrumento internacional. Las organizaciones de la sociedad civil también pueden presentar sus propios informes a los comités con el objetivo de acercar información adicional, responsabilizar y hacer rendir cuentas a los gobiernos. Estos informes se conocen como "informes alternativos" o "informes sombra". Tales informes ayudan a las personas expertas dentro de los comités a poner de manifiesto ciertos asuntos controversiales que pueden no estar presentes en el informe oficial, o confirmar la veracidad o validez de los informes gubernamentales.

15. Parágrafo 384: "El Comité insta al Estado parte a que ratifique el Protocolo facultativo de la Convención y a que acepte, lo antes posible, la enmienda del párrafo 1 del artículo 20 de la Convención, relativo a la fecha de las reuniones del Comité" (ACNUDH, 2004).

16. La votación arrojó el siguiente resultado: ciento veinte votos a favor (Argentina, entre ellos), siete votos en contra y veintiún abstenciones.

17. Respecto a los crímenes de agresión, cabe destacar que en la Conferencia de Roma no se

tiene carácter complementario de las jurisdicciones penales nacionales; es decir que solo intervendrá si el Estado que ejerce ordinariamente jurisdicción no puede o no está dispuesto a investigar o enjuiciar a la persona. La Corte no sustituye a los Estados y no es una instancia de apelación de sus decisiones jurisdiccionales.

La creación de la CPI constituyó una oportunidad para codificar la integración del género en el derecho penal internacional, situación que fue aprovechada por la acción coordinada de grupos de mujeres de diversos países. El Estatuto de Roma define "género" de la siguiente manera: "A los efectos del presente Estatuto se entenderá que el término «género» se refiere a los dos sexos, masculino y femenino, en el contexto de la sociedad. El término «género» no tendrá más acepción que la que antecede" (Estatuto de Roma, art. 7.3). En efecto, las previsiones de género del Estatuto constituyen un ejemplo alentador de cómo el desarrollo de los movimientos internacionales de derechos de las mujeres está impactando en el derecho internacional de los derechos humanos y en el derecho internacional humanitario (Bedont y Hall Martínez, 1999).

Otra disposición relevante del Estatuto de Roma es el artículo 21.3 que consagra el principio de no discriminación:

> La aplicación e interpretación del derecho de conformidad con el presente artículo deberá ser compatible con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, sin distinción alguna basada en motivos como el género, definido en el párrafo 3 del artículo 7º, la edad, la raza, el color, la religión o el credo, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, el nacimiento u otra condición. (Estatuto de Roma, art. 21.3)

En el Estatuto de Roma se codificaron por primera vez una serie significativa de crímenes de violencia sexual y de género como los crímenes de mayor gravedad bajo el derecho internacional, reparando las fallas de anteriores tratados y tribunales internacionales. Dichos crímenes son: violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable. Asimismo, se establecen procedimientos a los efectos de asegurar que tales crímenes y sus víctimas sean tratados adecuadamente y que los perpetradores de esos crímenes atroces no permanezcan impunes.[18]

---

llegó a una definición que fuera aceptable para todos los Estados participantes. En consecuencia, el Estatuto establece que la Corte no puede ejercer jurisdicción sobre ese tipo de crimen hasta que no se llegue a una Conferencia de Revisión (que tendrá lugar a los siete años a contar desde la entrada en vigencia del Estatuto) de los Estados partes y acerca de la definición, elementos y condiciones necesarios a efectos de que la Corte ejerza jurisdicción sobre el crimen de agresión.

18. En el Preámbulo se reconoce que "en este siglo, millones de niños, mujeres y hombres han

A fin de brindar protección a víctimas y testigos se ha establecido una Dependencia de Víctimas y Testigos, ubicada en la Secretaría de la Corte e integrada por expertas y expertos en trauma, incluyendo los derivados de la violencia sexual. Los servicios brindados por la Dependencia comprenden medidas de protección, dispositivos de seguridad, asesoramiento y otro tipo de asistencia a víctimas y testigos que comparezcan ante la Corte, y a otras personas que estén en peligro en razón del testimonio prestado.

Por otro lado, el Estatuto contiene disposiciones que aseguran la participación de las mujeres en los diversos órganos de la Corte: en la actualidad, de un total de dieciocho jueces, siete son mujeres.

El sistema de complementariedad jurisdiccional puede funcionar si los Estados llevan a cabo las siguientes acciones: ratificar o adherir al Estatuto de Roma, cooperar plenamente con la Corte brindándole la asistencia judicial necesaria para los procedimientos, incluso asegurando que existan en derecho interno procedimientos aplicables a todas las formas de cooperación especificadas en el Estatuto. En lo que respecta a la Argentina, el Estatuto de Roma fue aprobado por la Ley 25.390 y ratificado el 16 de enero de 2001, efectuándose el depósito del instrumento de ratificación el 8 de febrero de 2001. Nuestro país ha adecuado su derecho interno a las normas del Estatuto de Roma por medio de la Ley 26.200, en 2006.

2.3.3. Trata de personas[19]

El Congreso Nacional aprobó en abril de 2008 la Ley 26.364 para la prevención y sanción de la trata de personas y asistencia a sus víctimas, como consecuencia de la presión ejercida por el movimiento de mujeres.[20] Ya en 2002

---

sido víctimas de atrocidades que desafían la imaginación y conmueven profundamente la conciencia de la humanidad".

19. Incluimos en este capitulo el tema de la trata de personas ya que la Argentina ha aprobado recientemente una ley sobre ello, en línea con los tratados y protocolos aprobados en 2002. Para mayor información véase el capítulo de violencia contra las mujeres en este mismo libro.

20. La sesión del Congreso Nacional del 9 de abril de 2008 contó con la presencia de representantes del movimiento de mujeres *(www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-102108-2008-04-09; www.lanacion.com.ar/politica/nota.asp?nota_id=1002983).* Véase, por ejemplo, la campaña "No a la trata", impulsada por la Fundación Mujeres en Igualdad, a la que se han sumado el Consejo Nacional de la Mujer, el Consejo de Niñez, Adolescencia y Familia, la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia, el Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA), la Secretaría de la Mujer del GCBA y el Programa TODAS, la diputada María Elena Barbagelata y las siguientes ONG: Acción Solidaria en Salud (ASES), el Servicio Ecuménico de Apoyo y Orientación a Migrantes y Refugiados (Caref), el Centro de Estudios para el Desarrollo de la Mujer (CEDEM), la Defensoría de San Fernando, el Centro de Estudios Carolina Muzzilli, Feministas en Acción, Mujeres en Acción, Mujeres Trabajando, periodistas de medios gráficos, radio y televisión *(www.mujeresenigualdad.org.ar).*

la Argentina había aprobado la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, el Protocolo contra el Tráfico de Migrantes por Tierra, Mar y Aire y el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños (Protocolo de Palermo) (Ley 25.632 del 1 de agosto de 2002). Ambos protocolos son complementarios de la Convención.

2.3.4. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

El 2 de septiembre de 2008, la Argentina ratificó la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo facultativo (Ley 26.378 del 21 de mayo de 2008). Ambos documentos, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 2006, entraron en vigencia el 3 de mayo de 2008. Esta entrada en vigencia resulta muy auspiciosa dado que su contenido es altamente tuitivo. Las referencias al género, a los derechos de los niños y niñas y a los adultos mayores, en párrafos específicos, dan cuenta de un texto no centrado en la discriminación en razón de la discapacidad, sino de uncriterio transversal que no es habitual en las convenciones internacionales.

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad es la primera de carácter internacional en sancionarse en el siglo XXI y la transversalidad de derechos constituye una novedosa incorporación con perspectivas a futuro. La Convención cuenta con una dimensión explícita de desarrollo social que reafirma que todas las personas con cualquier tipo de discapacidad deben poder disfrutar de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en igualdad de condiciones con las demás personas. También se aclara y precisa cómo se aplican todas las categorías de derechos a las personas con discapacidad, y se indican las esferas en las que han de introducirse adaptaciones para que las personas con discapacidad puedan ejercer en forma efectiva sus derechos y aquellas esferas en las que éstos se han vulnerado o es necesario reforzar su protección.

Según datos de Naciones Unidas, "se calcula que hay actualmente en el mundo 650 millones de personas que viven con discapacidad. Si se incluye a los miembros de sus familias, el número de personas directamente afectadas por la discapacidad asciende a alrededor de 2.000 millones, casi un tercio de la población mundial. Las personas con discapacidad representan, pues, un importante problema de desarrollo que a menudo se pasa por alto, y el logro de la igualdad de derechos y de acceso para esas personas tendrá una enorme repercusión en la situación social y económica de los países de todo el mundo" *(www.un.org/spanish/disabilities/).*

Uno de los principios fundamentales de la Convención es la "igualdad entre el hombre y la mujer", junto con el respeto a la dignidad y la autonomía individual, la no discriminación, la participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad y el respeto por la diferencia (Convención sobre los Derechos de

las Personas con Discapacidad, art. 3º). En el artículo 6 de la Convención, titulado "Mujeres con discapacidad", los Estado partes reconocen que las mujeres y niñas con discapacidad están sujetas a múltiples formas de discriminación y, a ese respecto, se obligan a tomar medidas para asegurar que puedan disfrutar, plenamente y en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales. Entre éstos, los Estados se comprometen a tomar medidas para "asegurar el pleno desarrollo, adelanto y potenciación de la mujer, con el propósito de garantizarle el ejercicio y goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales establecidos en la presente Convención". Sin perjuicio de estas referencias explícitas a la situación de las mujeres con discapacidad, el género es una categoría que atraviesa la Convención en todas sus disposiciones.

3. MECANISMOS INTERNACIONALES DE SEGUIMIENTO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES

3.1. Órganos internacionales en materia de derechos humanos

Una vez consagrados los derechos en el ámbito internacional, es imprescindible establecer mecanismos de seguimiento, monitoreo y control. En el sistema universal de protección de derechos humanos, cada uno de los tratados aporta su órgano de control integrado por expertos independientes. Así, en el ámbito de Naciones Unidas existen los siguientes comités de seguimiento de los tratados de derechos humanos (tabla 4).

En el ámbito regional americano, por su parte, los órganos de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, es decir, la CIDH y la Corte IDH, operan como órganos únicos y centralizados de control de los instrumentos del sistema interamericano de protección de derechos humanos,[21] que son los siguientes:

- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica)
- Protocolo adicional sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador)
- Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte

21. La entrada en vigencia de la Convención Interamericana de Derechos Humanos determina la competencia de la CIDH para tramitar peticiones individuales en los términos de su artículo 44. Por otra parte, al ratificar la Convención, la Argentina aceptó la jurisdicción de la Corte IDH.

- Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura
- Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.
- Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad
- Convención Interamericana sobre Restitución de Menores
- Convención Interamericana sobre Obligaciones Alimentarias
- Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores
- Convención Interamericana contra la Corrupción
- Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles a las Mujeres
- Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer

Cada órgano de seguimiento de los tratados de derechos humanos del sistema universal realiza a los países que los han ratificado recomendaciones y observaciones que son de gran relevancia y tienen importantes efectos en el

Tabla 4
Organismos de control de los tratados internacionales de derechos humanos

Tratado	Órgano de control
Pacto de Derechos Civiles y Políticos	Comité de Derechos Humanos
Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la mujer	Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer
Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial	Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial
Convención sobre los Derechos del Niño	Comité de los Derechos del Niño
Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes	Comité contra la Tortura
Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares	Comité sobre los Trabajadores Migratorios y sus Familias
Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad	Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

derecho interno, ya que casi la totalidad de las decisiones de los órganos del sistema internacional de proyección en materia de derechos humanos puede ser alegada ante los tribunales locales (Pinto, 2007).

En la última década, la Argentina ha recibido observaciones y recomendaciones por parte de los siguientes comités de seguimiento de los tratados de derechos humanos del sistema universal: el Comité contra la Tortura (CCT), el Comité de Derechos Humanos (CDH), el Comité de la CEDAW, el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (CERD) y el Comité por los Derechos del Niño (CDN). Las principales recomendaciones y observaciones se sintetizan en el Anexo a este capítulo.

Algunas de ellas tienen especial relevancia en relación a los derechos de las mujeres. En sus más recientes informes, el CDH, el Comité de la CEDAW y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDES, aunque este último reporte data de 1999)[22] expresaron preocupación por la alta incidencia de los casos de violencia contra la mujer, incluida la violación, la violencia doméstica y el acoso sexual en el lugar de trabajo. El Comité de la CEDAW también expresó preocupación por la frecuencia con que los autores de esos actos no son castigados y pidió, entre otras cosas, velar por que las mujeres reciban protección y un resarcimiento efectivo y se garantice que los culpables sean efectivamente enjuiciados y castigados. Por su parte, el CDH recomendó que se iniciara una campaña para informar mejor a las mujeres de sus derechos y de los recursos de que disponían para protegerlos y hacerlos valer.[23]

El Comité de la CEDAW pidió a la Argentina que realizara actividades efectivas para el adelanto de la mujer y la promoción de la igualdad entre los sexos, y que velara por que las perspectivas de género se tomaran en consideración en todas las políticas y programas. El Comité también recomendó que el Estado emprendiera una campaña nacional de concientización ciudadana sobre la violencia contra la mujer e intensificara sus esfuerzos para impartir formación en cuestiones de género a los funcionarios públicos, "especialmente al personal encargado de la aplicación de la ley, los miembros de la judicatura y los prestatarios de servicios de salud". También expresó preocupación por la situación de la mujer ante el aumento de la pobreza y la pobreza extrema; recomendó que el Estado velara por que las mujeres de zonas rurales participaran en los procesos de adopción de decisiones y tuvieran pleno acceso a la educación, a los servicios de salud y a la obtención de créditos. Asimismo, instó a la Argentina a velar por la aplicación de la ley que exige que los empleadores paguen igual salario por igual trabajo y se cerciore de que las mujeres reciben prestaciones y

22. Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR, Argentina, 1/12/1999). E/C.12/1/Add.38 Véase *www.unhchr.ch/TBS/doc.nsf/e121f32fbc58faafc1256a2a0027ba24/2967dc536220362c802568480038ac6c?OpenDocument.*

23. Observaciones finales del CDH, Argentina, 3/11/2000. CCPR/CO/70/ARG. *www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CCPR.CO.70.ARG.Sp?Opendocument.*

servicios sociales suficientes, y que pueden recurrir a medios de reparación sin temor a represalias de los empleadores.[24] Además, fue motivo de preocupación del Comité de la CEDAW la alta tasa de embarazos entre adolescentes, la alta tasa de mortalidad materna y el incremento de las enfermedades de transmisión sexual, entre otras el VIH/SIDA.

Por su parte, el CDH se mostró preocupado porque la criminalización del aborto "disuada a los médicos de aplicar este procedimiento sin mandato judicial incluso cuando la ley se lo permite, por ejemplo, cuando existe un claro riesgo para la salud de la madre o cuando el embarazo resulta de la violación de una mujer con discapacidad mental". El CDH también expresó "su inquietud ante los aspectos discriminatorios de las leyes y políticas vigentes, que "da[n] como resultado un recurso desproporcionado de las mujeres pobres y de las que habitan en zonas rurales a un aborto ilegal y arriesgado".[25]

3.2. Cumplimiento del Estado argentino con la presentación de informes

La tabla 5 resume las obligaciones asumidas por el Estado argentino ante los diferentes comités de seguimiento de los tratados de derechos humanos en lo que se refiere a la presentación periódica de informes.

Tabla 5
Obligaciones asumidas por el Estado argentino frente a los órganos de seguimiento

Comité	Periodicidad debida	Periodicidad de las presentaciones argentinas
Comité de Derechos Humanos (CDH)	Primer informe dentro de los dos años de ratificación del pacto. Informes siguientes cada cinco años.	A la fecha, el comité ha considerado el informe inicial y tres informes periódicos que, debiendo ser presentados el 7/11/1992, 1997 y 2005 fueron entregados en 1994, 1998 y 2007, respectivamente.
Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC)	Primer informe dentro de los dos años de ratificación del pacto Informes siguientes cada cinco años.	Desde 1990 a la fecha, la Argentina ha presentado su informe inicial y dos informes periódicos, considerados en 1990, 1994 y 1997 (en la 4º, la 11º y 21º sesiones del Comité).

24. Observaciones finales del CEDAW, 23/8/2002 CEDAW/C/SR.584. *www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/eef5fb6d87f9a8b6c12572ba004ada24?Opendocument*.

25. Observaciones finales del CDH, Argentina, 3/11/2000. CCPR/CO/70/ARG. *www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CCPR.CO.70.ARG.Sp?Opendocument*.

Comité contra la Tortura (CCT)	Informes cada cuatro años o a solicitud del Comité.	Desde 1996 a la fecha, la Argentina ha presentado dos informes. Uno fue presentado el 26/9/1996, con tres meses de demora, el siguiente debió presentarse en 2000 y fue presentado el 4/7/2002.
Comité contra la Discriminación Racial (CDR)	Informe inicial a los dos años de la ratificación. Informes siguientes cada cuatro años y actualización cada dos años.	Hasta la fecha, el Comité ha considerado un total de 18 informes. En las últimas tres evaluaciones, el gobierno argentino presentó los siguientes informes: En 1997 presentó los informes 11,12, 13 y 14, que correspondía presentar en 1990, 1992, 1994 y 1996, respectivamente. En 1999, presentó el informe 15, que correspondía presentar en 1998. En 2004, presentó los informes 16, 17 y 18, que correspondía presentar en 2000, 2002 y 2004.
Comité de la CEDAW	Informes cada cuatro años y actualizaciones cada dos.	Desde 1986 la Argentina ha presentado un total de 5 informes periódicos y 3 adicionales. Informe inicial: debía presentar: 8/1986; fue presentado: 10/1986. 2º Informe: debió presentarse 8/1990; presentado 2/1992. 3º Informe: debió presentarse 8/1994; presentado 2/1996. 4º Informe: debió presentarse 8/1998; presentado 2/2002. 5º Informe: debió presentarse 8/2000; presentado 2/2002. Informe adicional requerido por el Comité: fue presentado el 2/2004.
Comité de los Derechos del Niño (CDN)	Primer informe dentro de los dos años de ratificación del pacto. Informes siguientes cada cinco años.	Hasta la fecha, el gobierno argentino presentó el informe inicial (1993); el segundo informe, que debió presentarse en 1998, lo entregó en 1999 y fue considerado en 2002, en la sesión 31 del comité.

Fuente: www.unhchr.ch/TBS/doc.nsf/FramePage/Country%20Argentina?OpenDocument&Start=1&Count=15&Expand=6.

Un informe de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) ha expresado su preocupación por las demoras con que la Argentina presenta sus informes ante los comités de seguimiento correspondientes a cada pacto.[26]

La siguiente tabla muestra el grado de cumplimiento del Estado argentino con las obligaciones de información ante los comités de seguimiento de los tratados de derechos humanos del sistema universal durante la última década:

26. "Recopilación preparada por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos", puede consultarse el informe completo *en http://daccessdds.un.org.*

Tabla 6
Cumplimiento del Estado argentino con las obligaciones de información

	Período de sesiones	Fecha en que debió presentarse el informe	Fecha de presentación del informe
Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes	5-6 4	25/6/2008 25/6/2000	Informe no presentado 4/7/2002
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	4	31/10/2005	17/12/2007 (aún no tratado)
Convención sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	6 5 5	1/2/2008 1/2/2004 14/8/2002	30/6/2008 29/1/2004 15/1/2002
Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial	19-20 16-17-18	4/1/2008 4/1/2004	Informe no presentado 5/3/2004
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	4 3	30/6/2006 30/6/2001	Informe no presentado Informe no presentado
Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y sus Familiares	1	1/6/2008	Informe no presentado
Convención de Derechos del Niño	3-4	2/1/2008	Informe no presentado
Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Participación de Niños en los Conflictos Armados	1	10/10/2004	12/6/2007
Protocolo facultativo de la Convención de los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía	1	25/10/2005	Informe no presentado

Fuente: ACNUDH (www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/NewhvVAllSPRByCountry?OpenView&Start=1&Count=250&Expand=7.1#7.1).

3.3. El nuevo Consejo de Derechos Humanos y el Examen Periódico Universal (EPU)

El Consejo de Derechos Humanos (CDH), con sede en Ginebra, fue establecido en virtud de la resolución de la Asamblea General 60/251 del 15 de marzo de 2006, que le encargó "realizar un examen periódico universal, basado en información objetiva y fiable, del cumplimiento por cada Estado de sus obligaciones de derechos humanos y los compromisos de una manera que garantice la universalidad de la cobertura y la igualdad de trato con respecto a todos los

Estados; el examen será un mecanismo de cooperación, sobre la base de un diálogo interactivo, con la plena participación del país en cuestión y teniendo en consideración sus necesidades de creación de capacidad; un mecanismo de ese tipo será complementario y no duplicar la labor de los órganos de tratados" (Asamblea General, Resolución 60/251, 15/3/2006).

El Consejo respondió a esta solicitud creando una modalidad detallada para el llamado Examen Periódico Universal (EPU) y un calendario de aplicación para los 192 Estados miembros de Naciones Unidas durante un primer ciclo de cuatro años. De conformidad con la Resolución 5/1, el EPU se basa en los siguientes documentos:

1) Información preparada por el Estado en cuestión, que puede adoptar la forma de un informe nacional, y cualquier otra información que considere pertinente por el Estado en cuestión, que podría presentarse sea oralmente o por escrito.
2) Una recopilación preparada por la ACNUDH de documentación del sistema de derechos humanos de Naciones Unidas, incluyendo la información contenida en informes relevantes de los órganos de tratado y las observaciones y comentarios formulados por el Estado en cuestión, en un documento que no exceda las diez páginas.
3) Información fidedigna, pertinente al EPU, proporcionada por otros actores interesados, en un documento que no exceda las diez páginas. Las partes interesadas incluyen, entre otras, organizaciones no gubernamentales, instituciones nacionales de derechos humanos, defensores de derechos humanos, instituciones académicas e institutos de investigación, organizaciones regionales y representantes de la sociedad civil.

La Argentina fue seleccionada junto con otros quince países para ser examinada en el primer período de sesiones del Consejo, durante abril de 2008. En su informe, el país dedicó una página a los "Derechos de las mujeres", donde enumera como méritos destacados los siguientes:

1. la institucionalización del Observatorio de Mujeres de las Fuerzas Armadas, en 2007; la "consolidación" del Consejo Nacional de la Mujer como organismo responsable del cumplimiento y seguimiento de la CEDAW;[27]
2. la vigencia de la "Ley 24.012 o ley de cupo femenino que ha permitido que actualmente la representación de las mujeres en el Poder Legislativo Nacional haya alcanzado el 38,89% en la Honorable Cámara de Senadores y

27. En los capítulos subsiguientes se analizarán las políticas públicas llevadas a cabo por este organismo, aquí basta indicar que se trata de un organismo desjerarquizado, que carece de información sistematizada, y con importantes restricciones presupuestarias.

el 39,61% en Diputados", y la elección de una mujer como "Presidente de la República" *(sic)*;

3. la modificación de la regulación del sistema de jubilaciones y pensiones que "ha servido para que aquellas mujeres que no hayan llegado a la edad mínima para jubilarse, obtengan un ingreso mínimo, el derecho al cobro de asignaciones familiares y la cobertura de una obra social";[28]
4. la "puesta en marcha desde el Consejo Nacional de la Mujer un Plan Nacional para Erradicar la Violencia hacia las Mujeres y un Protocolo de Atención Unificado";
5. la ratificación del Protocolo facultativo de la CEDAW;
6. el haber sido sede de la III Reunión de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belén do Pará) de la OEA;
7. la creación del Programa nacional de salud sexual y procreación responsable, en el ámbito del Ministerio de Salud,[29] y
8. la sanción de la Ley 26.150 que creó el Programa Nacional de Educación Sexual Integral.[30]

En el marco de los mecanismos previstos para la participación de la sociedad civil, varias organizaciones presentaron informes alternativos focalizados en distintas áreas.[31] Entre ellas, ELA presentó un informe alternativo focalizado en las siguientes áreas de especial preocupación: 1) acceso a la justicia; 2) violencia contra las mujeres; 3) derecho al trabajo y autonomía de las mujeres; 4) derecho a la salud y derechos sexuales y reproductivos, y 5) igualdad de género; participación de las mujeres en cargos de gobierno.

4. LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES EN LA JURISPRUDENCIA LOCAL

Desde la recuperación de las instituciones democráticas, la Argentina no solo ha ratificado los principales tratados de derechos humanos en el plano universal y regional, sino que además ha sancionado una importante cantidad de leyes nacionales para la protección de los derechos de las mujeres. Sin em-

28. Sobre este tema, véase el capítulo sobre trabajo en este libro.

29. Sobre este tema, véase el capítulo de salud sexual y reproductiva en este libro.

30. El Informe completo puede verse en *http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/GO8/116/95/PDF/G0811695.pdf?OpenElement*.

31. Los informes presentados pueden consultarse en *www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/PAGES/ARSession1.aspx*.

bargo, como se ilustra en los restantes capítulos de este libro, existe una importante brecha entre el derecho formal y su aplicación.

En rigor, no ha sido cabalmente aprovechada la potencialidad del derecho internacional de los derechos humanos para mejorar la efectiva vigencia de los derechos de las mujeres. En muy pocas sentencias la CSJN se ha pronunciado sobre casos vinculados con la violación de los derechos humanos de las mujeres. El derecho internacional, ampliamente utilizado para litigar en otros ámbitos,[32] salvo pocas excepciones,[33] no fue utilizado aún por organizaciones de mujeres o por organizaciones de derechos humanos en temas que afecten a las mujeres, en las más altas esferas de la justicia.

4.1. Conocimiento y uso de los tratados de derechos internacionales vinculados con los derechos de las mujeres

Una importante limitación para la invocación y el uso de los tratados de derechos humanos para la protección y promoción de los derechos de las mujeres radica en su escaso conocimiento. Una investigación reciente da cuenta de la poca difusión que tiene la CEDAW entre los magistrados y magistradas de la Ciudad de Buenos Aires, en comparación con otros tratados de derechos humanos.[34] El estudio se realizó con el objeto de determinar qué tan familiarizados estaban los varones y mujeres encuestados con el sistema internacional de de-

32. Por mencionar unos pocos ejemplos, fueron invocados en demandas, y posteriormente reconocidos en sentencias, instrumentos internacionales y/o decisiones de las cortes internacionales en materia de crímenes de lesa humanidad (*Arancibia Clavel, Enrique Lautaro sobre homicidio calificado y asociación ilícita y otros*, CSJN 8/3/2005); en derecho laboral (*Aquino, Isacio contra Cargo Servicios Industriales S.A.*, CSJN 21/9/2004) y en derecho a la salud (*Asociación Benghalensis contra Ministerio de Salud y Acción Social-Estado Nacional sobre amparo ley 16.688*, CSJN 1/6/2000), entre muchos otros.

33. En el *Informe sobre género y derechos humanos* del Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA), 2005, se hizo referencia a los casos vinculados con el ejercicio de derechos de las mujeres litigados en distintos tribunales argentinos, entre otros: *Fundación de Mujeres en Igualdad contra Freddo SA sobre amparo*, Corte Nacional de Apelación en lo Civil Sala H; *Darci Beatriz Samprieto sobre impugnación lista de candidatos a diputados nacionales por el partido justicialista-Distrito Entre Ríos*, CSJN, 23/3/1993; *Tanus, Silvia contra Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires sobre amparo*, CSJN, 11/1/2001; *Wilner, Eduardo contra Osswald, Gabriela sobre tenencia*, CSJN, 14/6/1995. También se observó en esa publicación que ninguno de esos casos litigados ante la máxima instancia nacional había sido promovido por organizaciones de mujeres, dejando en evidencia la escasa utilización del derecho como instrumento de cambio, a diferencia de lo que sucede en otros ámbitos (para casos de interés colectivos en general) y aun en otras jurisdicciones, como en Estados Unidos, donde el activismo judicial de grupos feministas determinó el avance legal y jurisprudencial en materias tales como el acoso sexual.

34. La investigación cualitativa y exploratoria fue realizada por ELA bajo la dirección de Bea-

rechos humanos. Para ello, se indagó acerca del conocimiento de los tratados de derechos humanos ratificados por la Argentina y se solicitó que se los mencionara, en caso de conocerlos. El 62% de los encuestados de ambos sexos precisó cuáles eran los tratados firmados por la Argentina, aunque una cuarta parte de los varones (25%) dijo conocer los tratados sin especificar ninguno. Lo mismo ocurrió con el 30% de las mujeres.

Tabla 7
¿Conoce los tratados de derechos humanos firmados por su país?

Instrumentos	Varones		Mujeres		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Conoce y precisa cuáles	17	61	17	63	34	62
Conoce sin precisar cuáles	7	25	8	30	15	27
No conoce	0	0	1	4	1	2
Sin respuesta	4	14	1	4	5	9
Total	28	100	27		55	100

Fuente: ELA,2007b (disponible en *www.ela.org.ar*).

De los tratados del sistema universal firmados por la Argentina, el más mencionado por varones y mujeres es la Declaración Universal de Derechos Humanos (es el caso del 43% de los varones y del 44% de las mujeres). En segundo lugar se menciona la Convención sobre los Derechos del Niño, mencionada por el 39% de los varones y el 41% de las mujeres. El otro tratado mencionado por más de la tercera parte de los varones encuestados es la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (36% de los casos). Por su parte, más de un tercio de las mujeres hizo referencia a los siguientes tratados: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (41%), Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (37%) y Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (37%). La tabla 8 reúne estos resultados.

---

triz Kohen en el marco de una investigación regional que involucraba a la Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú, sobre bases uniformes. La investigación buscaba realizar un diagnóstico que permitiera identificar tanto la situación de las mujeres al interior de los sistemas de administración de justicia como las nociones jurídicas y percepciones culturales que se encuentran en la base de la aplicación de la justicia, en particular con relación a las mujeres. El estudio se basó en 55 entrevistas, realizadas a 28 varones y 27 mujeres en espacios jerárquicos de la administración de justicia. El informe final de esta investigación se encuentra publicado en ELA (2007b).

Tabla 8
Tratados de derechos humanos del sistema universal firmados por la Argentina y conocidos por las personas encuestadas

Instrumentos	Varones		Mujeres		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Declaración Universal de Derechos Humanos	12	43	12	44	24	44
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	9	32	11	41	20	36
Protocolo facultativo del Pacto Internacional de derechos civiles y políticos	1	4	0	0	1	2
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	7	25	10	37	17	31
Convención sobre la Esclavitud	0	0	1	4	1	2
Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas análogas a la Esclavitud	0	0	1	4	1	2
Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio	4	14	2	7	6	11
Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes	8	29	10	37	18	33
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial	10	36	3	11	13	24
Convenciones de Ginebra	1	4	0	0	1	2
Convención sobre los Derechos del Niño	11	39	11	41	22	40

Nota: Los porcentajes se establecieron teniendo en cuenta el total de personas encuestadas: 28 hombres y 27 mujeres. Elaboración sobre la base de 55 entrevistas.
Fuente: ELA, 2007b (disponible en *www.ela.org.ar*).

En lo que respecta a los tratados del sistema interamericano, en las entrevistas se mencionaron tres: la Convención Americana sobre Derechos Humanos (o Pacto de San José de Costa Rica), (el 57% de los varones y el 48% de las mujeres; en las entrevistas también es mencionado como el más conocido y utilizado, mayormente en materia penal), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (el 14% de los varones y el 26% de las mujeres); por último, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (el 11% de los varones y el 4% de las mujeres).

En el punto referido a los tratados de derechos humanos específicos sobre mujeres firmados por la Argentina, el 61% de los hombres y el 81% de las mujeres dice conocer tratados de derechos humanos de las mujeres. El 14% de los hombres dice no conocerlos y el mismo porcentaje (14%) no contesta la pregunta. Entre las mujeres encuestadas, el 4% dice no conocerlos y el 7% no contesta la pregunta. La tabla 10 reúne estos resultados.

Tabla 9
Tratados de derechos humanos del sistema americano firmados por la Argentina y conocidos por las personas encuestadas

Instrumentos	Varones		Mujeres		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre	4	14	7	26	11	20
Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica)	16	57	13	48	29	53
Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas	3	11	1	4	4	7

Nota: Los porcentajes se establecieron teniendo en cuenta el total de personas encuestadas: 28 hombres y 27 mujeres. Elaboración sobre la base de 55 entrevistas
Fuente: ELA, 2007b (disponible en *www.ela.org.ar*).

Tabla 10
¿Conoce los tratados de derechos humanos de mujeres firmados por su país?

Instrumentos	Varones		Mujeres		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Conoce y precisa cuáles	17	61	22	81	39	71
Conoce sin precisar cuáles	3	11	2	7	5	9
No conoce	4	14	1	4	5	9
Sin respuesta	4	14	2	7	6	11

Nota: Los porcentajes se establecieron teniendo en cuenta el total de personas encuestadas: 28 hombres y 27 mujeres. Elaboración sobre la base de 55 entrevistas.
Fuente: ELA, 2007b (disponible en *www.ela.org.ar*).

El tratado en materia de derechos de las mujeres que más mencionaron conocer los entrevisados (el 61% de los varones y el 74% de las mujeres) es la CEDAW. Una proporción considerablemente más pequeña (4% de los hombres y 22% de las mujeres) hizo referencia a la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belén do Pará). La Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer fue nombrada solamente por una mujer.

El grado de conocimiento que manifiestan tener los entrevistados respecto de la existencia de los tratados de derechos humanos de mujeres firmados por la Argentina es importante, tanto entre varones como entre mujeres. Sin embargo, queda pendiente para estudios posteriores verificar si ese conocimiento se traduce en la aplicación de esos tratados y, en similar magnitud, en la elabo-

Tabla 11
Tratados de derechos humanos de las mujeres, del sistema universal y americano, firmados por la Argentina y conocidos por las personas encuestadas

Instrumentos	Varones		Mujeres		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer	0	0	1	4	1	2
Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer	17	61	20	74	37	67
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belén do Pará)	1	4	6	22	7	13

Nota: Los porcentajes se establecieron teniendo en cuenta el total de personas encuestadas: veintiocho hombres y veintisiete mujeres. Elaboración propia sobre la base de 55 entrevistas.
Fuente: ELA, 2007b (disponible en *www.ela.org.ar*).

ración de las sentencias. En relación con este punto, varios de los entrevistados mencionan que, en general, no consideran que los magistrados tengan enfoque de género, ni que conozcan en profundidad la normativa internacional sobre los derechos de las mujeres que es de aplicación en el ámbito local.

4.2. La Corte Suprema de Justicia de la Nación ante la violación de derechos humanos de las mujeres

Con su actual conformación,[35] la CSJN resolvió un caso trascendente en el que estaba en juego la libertad de una mujer joven condenada a catorce años de prisión por el homicidio de su hija recién nacida (*Recurso de hecho deducido por la defensa de Romina Anahí Tejerina en la causa Tejerina, Romina Anahí sobre homicidio calificado, causa Nº 29/05, CSJN, 8/4/2008*).

Se lo conoció como "el caso Romina Tejerina" y desató una fuerte polémica desde sus inicios. El 23 de febrero de 2003, en la provincia de Jujuy, Romina asestó dieciocho puñaladas a la hija que acababa de parir en el inodoro de la

35. Como resultado de un proceso de cambio institucional, la CSJN adquirió su actual composición en 2005 cuando, por primera vez en su historia, dos mujeres alcanzaron los más altos cargos de la magistratura. El proceso de cambio se analiza con mayor detalle en el capítulo "Participación de las mujeres en los cargos públicos" de este libro.

casa de su hermana, donde estaba viviendo.[36] La beba era producto de un embarazo no deseado, a raíz de una violación que la joven denunció cuando fue detenida pero no pudo probarse en sede judicial. El juicio contra Romina Tejerina se desarrolló en 2005 y la joven fue condenada a la pena de catorce años de prisión. La fiscalía había pedido una condena a prisión perpetua, con fundamento en el homicidio agravado por el vínculo. Los jueces entendieron que debían condenarla por homicidio simple y graduaron la pena a la mitad entre los ocho y los veinticinco años que corresponden a la figura de acuerdo con el Código Penal, teniendo en cuenta la falta de contención y la situación particular por la que pasaba la joven como circunstancias atenuantes,[37] aunque desestimaron que hubiera sufrido un brote psicótico que impulsara sus actos. Para ello, consideraron que Romina había declarado recordando demasiados detalles del hecho, aspecto que terminó transformándose en el nudo del caso en la Corte.

El caso fue apelado ante la Corte Suprema de la provincia de Jujuy y el tribunal confirmó el fallo. La defensa de Tejerina presentó entonces un recurso extraordinario ante la CSJN. En septiembre de 2007, la Procuración General de la Nación aconsejó a la Corte la desestimación del recurso. La votación de los jueces de la Corte Suprema fue dividida: cuatro de ellos (incluidas las dos juezas mujeres incorporadas al tribunal en 2004 y 2005) se pronunciaron por la desestimación del recurso por motivos procesales, lo que motivó que la condena quedase firme. Los jueces restantes se pronunciaron por la revisión del fallo y su revocación.[38]

En el caso, el filicidio se encuentra probado por la propia confesión de Tejerina y por no haber ningún indicio en contrario. Por ende, los argumentos de la minoría (y de las diversas organizaciones de mujeres que bregaron por la libertad de Romina) no se centraron en su inocencia, sino en la explicación de las circunstancias que rodearon el caso. En su análisis, dos de los ministros descartaron las pericias oficiales realizadas con el fin de evaluar su imputabilidad y el tercero destacó que la culpa es mínima y debería haber sido sentenciada al mínimo de la pena.

El juez Juan Carlos Maqueda, quien votó por la revocación, concluyó que debía condenarse a Tejerina por la pena mínima establecida para el homicidio en el Código Penal[39] y para ello se basó en considerar "la reiteración de

36. Véase *www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-22236-2003-07-04*; *www.clarin.com/diario/2003/06/12/s-04001.htm*.

37. En el transcurso del juicio y en sus sucesivas instancias, quedó acreditado el contexto de desprecio familiar en que se crió.

38. Se trata de los votos conjuntos de los jueces Eugenio R. Zaffaroni y Carlos Fayt, por un lado, y del juez Juan Carlos Maqueda, por el otro.

39. "Art. 79. Se aplicará reclusión o prisión de ocho a veinticinco años, al que matare a otro siempre que en este código no se estableciere otra pena. Art. 80. Se impondrá reclusión perpetua o prisión perpetua, pudiendo aplicarse lo dispuesto en el artículo 52, al que matare: 1º A su ascendiente, descendiente o cónyuge, sabiendo que lo son [...] Cuando en el caso del inciso

lesiones como criterio de mayor ilicitud sin tener en cuenta los datos referidos a la culpabilidad constituye una escisión inadmisible, pues resulta claro que si alguien, a sangre fría y premeditadamente, infiere reiteradas lesiones a una criatura recién nacida, es decididamente y sin lugar a ninguna duda un monstruo, pero si la infiere en las circunstancias que releva la misma sentencia, la experiencia psiquiátrica y común enseña que la propia reiteración es resultado de una descarga impulsiva muy poco controlada, explicable por la circunstancia de altísima tensión y por el estado puerperal, del que los autores más a la mano de medicina forense coinciden en que la impulsividad es una de sus características. Agregado esto a las circunstancias de extrema soledad, abandono y desamparo en que se hallaba Tejerina en el momento del parto, todo indica que su autonomía de voluntad estaba por demás limitada, de modo tal que el reproche no podía indicar nada superior a ese mínimo" (voto del juez Maqueda, párrafo 25).

Así, el juez Maqueda concluye:

> La edad, la educación y la conducta precedente son difíciles de imaginar peores que en el presente caso, donde la protagonista es abandonada por todos y dejada en total desamparo en el momento del parto sorpresivo en el baño, sin ayuda de ninguna naturaleza y sin asistencia ninguna, ni la más elemental medida de higiene, ni una palabra de nadie, ante la indiferencia de todos incluyendo a su familia de la que tiene que alejarse cargando con su embarazo. "La miseria o la dificultad de ganarse el sustento propio necesario y el de los suyos" ni siquiera vale la pena mencionarla en el caso, la "calidad de las personas" no puede tomarse en cuenta, pues más allá de Tejerina y la víctima no aparece persona alguna, las "circunstancias de tiempo, lugar, modo y ocasión" son sencillamente terribles [...] que por ello [...] la pena no podría exceder del mínimo legal prevista para la figura atenuada. (Voto del juez Maqueda, párrafo 26)

Por su parte, los ministros Eugenio Zaffaroni y Carlos Fayt criticaron duramente las pericias psicológicas que determinaron la imputabilidad de la condenada, ya que partían de una concepción arcaica de la capacidad de culpabilidad: el análisis de los peritos oficiales, de escasas dos páginas para un caso complejo como del que se trata, se limitaba a indicar que si Tejerina recordaba el hecho no alucinaba, y por ende es imputable. El dictamen de ambos jueces dice:

---

primero de este artículo, mediaren circunstancias extraordinarias de atenuación, el juez podrá aplicar prisión o reclusión de ocho a veinticinco años. Art. 81. Se impondrá reclusión de tres a seis años, o prisión de uno a tres años: a) Al que matare a otro, encontrándose en un estado de emoción violenta y que las circunstancias hicieren excusable. b) Al que, con el propósito de causar un daño en el cuerpo o en la salud, produjere la muerte de alguna persona, cuando el medio empleado no debía razonablemente ocasionar la muerte."

> El razonamiento se elaboró, entonces, en dos pasos: en primer lugar, el realizado a partir del dictamen de los médicos que, enrolados en el positivismo criminológico, habían considerado que si no hay alienado no hay inimputabilidad; el segundo, cuando concluyeron que si bien ese análisis no tuvo en cuenta cómo se encontraba la imputada al momento del hecho, su relato posterior "patentizaba" su saber, lo que llevaba a la afirmación de la existencia de la capacidad de culpabilidad. (Voto conjunto de los jueces Zaffaroni y Fayt, párrafo 23)

El caso puso al descubierto el vacío legislativo en torno a la figura del infanticidio, delito derogado del Código Penal en 1995 por la Ley 24.410, que imponía una pena máxima de tres años de prisión. Ese delito trataba con indulgencia a la madre o familiar que para ocultar su deshonra mataba a su bebé durante el nacimiento o influenciada por el estado puerperal. La referencia al "estado puerperal" tenía por objeto fijar un límite en el tiempo, calculándose en promedio que esto se produce a los cuarenta y cinco días del parto.

Si bien la figura del infanticidio fue derogada por considerarse fuera de época la supuesta deshonra que implicaba ser madre soltera, la reforma no consideró que el período puerperal produce alteraciones fisiológicas reales y que la presión sociocultural sobre la mujer que es madre soltera no es uniforme en un país atravesado por una enorme diversidad cultural y social.

En ese sentido se pronunciaron los ministros Fayt y Zaffaroni en su dictamen en el caso Tejerina:

> En efecto, el estado puerperal no es una mera *fictio iuris*, sino un real estado existencial de la mujer al dar a luz. Hay algunos estados previos que se exacerban por el embarazo o el parto "como fobias psicastenias o verdaderos estados de aberración, sin olvidar, por último, la psicosis puerperal" (Alfonso Quiroz Cuanrón, *Medicina forense*, ed. Porrúa, Academia Mexicana de Ciencias Penales, 1977, p. 642). Tal como indican en su ilustrativo estudio monográfico los Drs. Castex y Quintela, en la madre "a lo largo tanto del proceso como de la vivencia de la gestación de un nuevo ser, [se comprueban] modificaciones somáticas y psíquicas de trascendencia, las que cada día revelan en forma paulatina una extremada y creciente complejidad, sobre todo en el campo de la emotividad, de la conducta y de la conciencia" (*Apostilla a propósito del infanticidio*, Estudios del CIDIF, Centro Interdisciplinario de Investigaciones Forenses dependiente de la Academia Nacional de Ciencias de Buenos Aires, Nº 56, 2004, p. 160). Es decir, ese estado no se circunscribe al parto y al momento inmediatamente posterior, sino a todas las circunstancias que lo rodearon, lo que podemos denominar epiparto o periparto. (Voto conjunto de los jueces Fayt y Zaffaroni, párrafo 17)

Luego de la sentencia de la Corte en el caso Tejerina, se presentaron en el Congreso Nacional diversos proyectos de ley para reincorporar la figura del in-

fanticidio en el Código Penal, tanto por parte de diputados oficialistas como de la oposición. El proyecto más avanzado ya fue aprobado por mayoría en la Comisión de Legislación Penal el 1 de julio de 2008, tras un consenso entre oficialismo y oposición. En él, se propone atenuar la pena a la mujer que mata a su hijo durante el nacimiento o luego, mientras se encuentra bajo la influencia del estado puerperal, y se fija un castigo de seis meses a tres años de prisión.

5. INSTITUCIONALIDAD DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES: NORMAS E INSTITUCIONES

5.1. Compromiso del gobierno argentino

En la reunión de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) celebrada en Ecuador en 2007, el gobierno argentino firmó el llamado Consenso de Quito, que contiene compromisos muy específicos para la protección y promoción de los derechos de las mujeres. Si bien estos compromisos no son legalmente exigibles al Estado, constituyen una clara muestra de las políticas públicas que aquel se obliga a seguir, y que deben entenderse en el marco de las obligaciones previamente contraídas por la ratificación de los tratados internacionales de derechos humanos.

Los países participantes en la Décima Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe, en el marco de la CEPAL, donde se estableció el mencionado Consenso de Quito, acordaron:

- Adoptar medidas para reforzar la capacidad técnica y de incidencia política de los mecanismos gubernamentales para el adelanto de las mujeres, así como garantizar que alcancen el más alto nivel jerárquico en la estructura del Estado y se fortalezca la institucionalidad de género en su conjunto, a fin de que puedan cumplir sus mandatos.
- Adoptar medidas de acción positiva para garantizar la plena participación de las mujeres en cargos públicos y de representación política con el fin de alcanzar la paridad en la institucionalidad estatal.
- Fomentar la cooperación regional e internacional, en particular en materia de género, y trabajar por un orden internacional propicio al ejercicio real de todos los derechos humanos, incluidos el derecho al desarrollo y la participación en la definición de la agenda de seguridad y paz.
- Fortalecer la democracia participativa y la inclusión igualitaria, plural y multicultural de las mujeres en la región, garantizando y estimulando su participación en el ámbito social y económico y en la definición de las políticas públicas.
- Buscar el compromiso de los partidos políticos para implementar

acciones positivas y reformas internas, de manera de alcanzar la inclusión paritaria de las mujeres, tomando en cuenta su diversidad en su interior y en los espacios de toma de decisiones.

- Adoptar medidas legislativas y reformas institucionales para prevenir y erradicar el acoso político y administrativo contra las mujeres que acceden a los puestos de decisión por vía electoral o por designación, así como en los partidos y movimientos políticos.
- Incentivar y comprometer a los medios de comunicación a que reconozcan la importancia de la participación paritaria de las mujeres en el proceso político, ofrezcan una cobertura equitativa y equilibrada de todas las candidaturas, cubran las diversas formas de la participación política de las mujeres y los asuntos que las afectan.
- Adoptar políticas públicas, incluyendo leyes cuando sea posible, para erradicar contenidos sexistas, estereotipados, discriminatorios y racistas en los medios de comunicación y estimular su función como promotores de relaciones y responsabilidades igualitarias entre mujeres y hombres.
- Adoptar medidas de corresponsabilidad para la vida familiar y laboral que se apliquen por igual a las mujeres y a los hombres.
- Adoptar medidas en todas las esferas de la vida democrática para garantizar el reconocimiento del trabajo no remunerado, su aporte al bienestar de las familias y al desarrollo económico de los países y promover su inclusión en las cuentas nacionales.
- Implementar y articular sistemas públicos integrales de seguridad social, con acceso y coberturas universales capaces de garantizar la ciudadanía plena de las mujeres.
- Formular políticas de empleo de calidad y seguridad social dirigidos a garantizar el trabajo remunerado a mujeres sin ingresos, en igualdad de condiciones con los hombres, y alentar la participación de las mujeres en sectores de trabajo creativos, innovadores y que superen la segregación laboral sexista.
- Ampliar el acceso de las mujeres a la propiedad de la tierra y el acceso al agua, a otros recursos naturales y productivos, al financiamiento y tecnologías, con particulares medidas de garantía para las mujeres rurales, indígenas y afrodescendientes en sus territorios históricos cuando sea pertinente.
- Aplicar políticas de Estado que favorezcan la responsabilidad compartida equitativamente entre mujeres y hombres en el ámbito familiar, superando los estereotipos de género, reconociendo la importancia del cuidado y del trabajo doméstico para la reproducción económica como una de las formas de superar la división sexual del trabajo.
- Igualar las condiciones y los derechos laborales del trabajo doméstico al de los demás trabajos remunerados, de conformidad con los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y las

normas internacionales en materia de derechos de las mujeres, y erradicar toda forma de explotación del trabajo doméstico de niñas y niños.

- Eliminar la brecha de ingresos entre mujeres y hombres y la discriminación salarial en todos los ámbitos de trabajo y proponer derogar los mecanismos legislativos e institucionales que generan discriminación y condiciones de trabajo precarias.
- Desarrollar instrumentos de medición periódica del trabajo no remunerado que realizan las mujeres y los hombres, especialmente encuestas de uso del tiempo para hacerlo visible y reconocer su valor, incorporar sus resultados al sistema de cuentas nacionales y diseñar políticas económicas y sociales en consecuencia.
- Asegurar que el acceso universal a la salud integral, que incluye la salud sexual y reproductiva, se considere indispensable para garantizar la participación de todas las mujeres en la vida política y en el trabajo remunerado, prioritariamente para las mujeres jóvenes, las más pobres, las mujeres indígenas, las afrodescendientes, las mujeres rurales y las mujeres con discapacidad.
- Promover políticas públicas orientadas a la permanencia de las mujeres adolescentes y jóvenes a la educación, la formación para el trabajo, salud sexual y reproductiva, empleo y participación política y social para el pleno ejercicio de sus derechos.
- Adoptar las medidas necesarias, especialmente de carácter económico, social y cultural, para que los Estados asuman la reproducción social, el cuidado y el bienestar de la población como objetivo de la economía y responsabilidad pública indelegable.
- Adoptar medidas que contribuyan a la eliminación de todas las formas de violencia y sus manifestaciones contra las mujeres y garantizar el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia de género, sin ningún tipo de discriminación, garantizando justicia y la consiguiente reparación de la violación de sus derechos.
- Revisar y armonizar la normativa a nacional y regional a fin de tipificar los delitos de tráfico y trata de personas y erradicar las causas y los impactos de las redes del crimen organizado con modalidades de explotación que victimizan diferencialmente a las mujeres y niñas y atentan contra el pleno ejercicio de sus derechos humanos.
- Adoptar legislación, políticas públicas y programas basados en investigaciones de las condiciones e impactos que rigen la migración inter e intrarregional de las mujeres, con el objeto de garantizar todos sus derechos humanos, incluyendo mecanismos para la reunificación de las familias.
- Promover el cumplimiento de los derechos humanos integrales de las mujeres indocumentadas y tomar medidas que garanticen el acceso pleno a documentos de identidad y ciudadanía, especialmente para quienes han estado excluidas de este derecho, como

las mujeres indígenas, afrodescendientes y rurales. (Consenso de Quito, 9 de agosto de 2007, *www.iknowpolitics.org/files/Consenso%20de%20Quito.pdf*)

Aun cuando no sean legalmente exigibles, los compromisos establecidos en el Consenso de Quito proveen líneas de acción sumamente relevantes para las organizaciones de la sociedad civil comprometidas con el seguimiento y monitoreo del Estado argentino en el cumplimiento de las obligaciones legales contraídas, tanto en las normas internacionales como en las normas locales.

5.2. Institucionalidad de los derechos humanos y especificidad de género

En el ámbito del gobierno federal existen diversos organismos de derechos humanos que dependen tanto de ministerios nacionales como de la Presidencia de la Nación. Si bien todos ellos forman parte del Estado nacional, es difícil precisar el grado de coordinación del trabajo de estas áreas. Esos organismos son los siguientes:

- *Secretaría de Derechos Humanos, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación*. Tiene como función asistir a ese Ministerio en la elaboración de las políticas de promoción y protección de los derechos humanos. Cuenta con una Dirección Nacional de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y de Incidencia Colectiva, de la que depende el área "Mujer y género". De acuerdo con la información que declaran en su página web, los ejes de trabajo se centran en la "trata de mujeres" y "mujeres en situación de prostitución", determinados por "la gravedad de las violaciones a los derechos humanos que implican y por la escasa respuesta a los mismos por parte de otras áreas del Estado Nacional" *(www.derhuman.gov.ar)*.
- *Secretaría de Relaciones Exteriores, Ministerio de Relaciones Exteriores*. Esta Secretaría cuenta con dos áreas de trabajo en temas de derechos humanos y derechos de las mujeres, institucionalizados del siguiente modo:
  - Subsecretaría de Política Exterior, en la que la Dirección General de Derechos Humanos posee entre sus dependencias una Dirección de la Mujer.
  - Representante especial para los temas de la mujer en el ámbito internacional (véase *www.mrecic.gov.ar*).
- *Defensoría del Pueblo de la Nación*. Órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, cuya función está estipulada en el artículo 86 de la Constitución Nacional: "Su misión es la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en esta Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración; y el control del ejercicio de las funciones administrati-

vas públicas". El 17,9% de las 7.758 actuaciones iniciadas en 2006 por esta Defensoría (último año del que cuentan con información disponible) corresponde a quejas vinculadas con los derechos humanos, la administración de justicia y temas de mujeres, niños y adolescentes *(www.defensor.gov.ar/)*.

- *Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (Inadi).* Este organismo depende del Ministerio del Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. La Ley 24.515, que establece su creación, encarga a este organismo arbitrar los instrumentos y las actividades necesarias para actuar frente a la discriminación, investigar y analizar sus causas y prevenirla antes de que acontezca, fundamentalmente mediante la educación, la capacitación y la divulgación de valores que estimulan la convivencia yla aceptación de la diferencia. Desde noviembre de 2006, cuenta con un Foro de Género en su organigrama. Sus objetivos incluyen elaboración de propuestas de intervención antidiscriminatoria, monitoreo de leyes y políticas públicas existentes (no se especifica cuáles), realización de propuestas y recomendaciones para la creación y/o mejoramiento de aquellas en lo referente a cuestiones antidiscriminatorias por razones de género "basándonos principalmente en el cumplimiento de Tratados Internacionales que colaboran en acciones tendientes a eliminar la discriminación y todas las formas de violencia contra las mujeres", brindar colaboración en el armado de un sistema nacional de denuncias, seguimiento y mediación del Inadi. A la fecha de realización de este informe, el Inadi es presidido por una mujer y el Foro de Género está coordinado por tres mujeres (véase *www.inadi.gov.ar*).
- *Consejo Nacional de la Mujer (CNM).* El CNM es el órgano del Estado nacional encargado de velar por el cumplimiento de la CEDAW y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belén do Pará). El CNM está presidido por una mujer y cuenta con tres direcciones: de asistencia técnica, de gestión administrativa y programas especiales, y de comunicación, información y difusión. El CNM coordina el Programa Federal de la Mujer, que tiene por finalidad aportar asistencia técnica, capacitación, entrenamiento y equipos informáticos a las áreas de la mujer en las jurisdicciones provinciales y municipales.

  La desjerarquización progresiva y la falta de presupuesto del CNM continúan siendo problemáticas, ya que aún depende de la Coordinación de Políticas Sociales, bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (véase *www.cnm.gov.ar*).
- *Observatorio de la Discriminación en Radio y Televisión.* Este organismo está formado por el Inadi, el CNM y el Comité Federal de Radiodifusión (Comfer). Fue creado mediante el Decreto 1.086, en 2005. Sus objetivos son: "Ejercer un seguimiento y análisis sobre el formato y los contenidos de las emisiones de radio y televisión que pudieran incluir cualquier tipo

y/o forma de discriminación; difundir las conclusiones sobre los contenidos analizados y generar un espacio de intercambio con los protagonistas de los medios audiovisuales y responsables de la producción de contenidos y favorecer la participación de la comunidad en la construcción de alternativas para el abordaje de la discriminación en medios audiovisuales" *(www.obserdiscriminacion.gov.ar).* El Observatorio actúa de oficio ante denuncias realizadas en cualquiera de los organismos participantes y por denuncias realizadas ante el mismo Observatorio. Dado que carece de potestad sancionatoria, la labor a desarrollar consiste en analizar el material objetado, concluir si contiene o no un mensaje discriminatorio y, por último, comunicarle las conclusiones a las partes involucradas en la creación y emisión del contenido objetado, a "los medios de comunicación social, a profesionales de la comunicación y a la sociedad en general" (ídem). A la fecha de realización de este libro, generaron solo tres informes, de los cuales únicamente uno hacía mención de la CEDAW.[40]

6. CONSIDERACIONES FINALES

La República Argentina ha contraído una cantidad importante de obligaciones internaciones al ratificar los tratados de protección de los derechos humanos, tanto del sistema universal como del sistema americano. Asimismo, la evolución de la jurisprudencia de la CSJN (y de las cortes provinciales) ha llevado a la aplicación las normas de derecho internacional de los derechos humanos, de acuerdo con las prescripciones de la Constitución Nacional, que les otorgan jerarquía constitucional.

Sin embargo, en nuestro país el problema central sigue siendo la lucha por la vigencia efectiva de esos derechos, antes que su reconocimiento normativo. Como se demuestra en los diversos capítulos que siguen en este Informe, en las áreas específicas de salud, trabajo, educación, participación política, entre otras, queda de manifiesto el importante déficit existente entre la consagración de derechos y su cumplimiento. En este sentido, tienen particular relevancia las grandes disparidades regionales, que los promedios nacionales tienden a disimular.

El compromiso del Estado argentino con las obligaciones contraídas a partir de la ratificación de los tratados y convenciones internacionales de derechos humanos y, en particular, las recomendaciones de los comités de seguimiento de los tratados internacionales de derechos humanos, ponen de manifiesto el déficit que aún configura la deuda pendiente sobre la que debe avanzarse.

40. El contenido completo del informe puede leerse en *www.obserdiscriminacion.gov.ar/informes/gatodeverdaguer.pdf.*

Anexo

Observaciones y recomendaciones formuladas a la Argentina por parte de los Comités de seguimiento de los tratados internacionales de derechos humanos[41]

Comité contra la Tortura (CCT)
Informe cuarto sobre seguimiento de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (10/11/2004)

Observaciones	Recomendaciones
Son numerosas las denuncias de tortura y malos tratos cometidas de manera habitual por las fuerzas de seguridad del Estado, tanto en las provincias como en la Capital Federal, y desproporcionadas en relación con la ínfima cantidad de condenas dictadas por dichas causas; lo cual contribuye a la impunidad existente en esta materia. Los funcionarios judiciales suelen asimilar el delito de tortura a tipos penales de menor gravedad, por ejemplo apremios ilegales. La Convención no se aplica uniformemente en las provincias ni hay mecanismos para federalizar sus disposiciones. La información continúa sin ser sistematizada a nivel nacional. El Comité se muestra preocupado por los informes de arrestos y detenciones de niños por debajo de la edad de responsabilidad penal y mendigos, en comisarías donde llegan a estar detenidos junto a adultos, así como por las alegaciones de torturas y malos tratos que padecen otros grupos vulnerables, como los miembros de comunidades indígenas, minorías sexuales y mujeres. El Comité señala las malas condiciones que prevalecen en las cárceles, las vejaciones que suceden durante las requisas a las visitas de los detenidos, así como el elevado número de presos en prisión preventiva; tampoco se aplica sobre ellos el principio de separación con los condenados.	Se insta al Estado a: • Tomar medidas para eliminar la impunidad de los autores de actos de tortura y malos tratos; de ser el caso, los condene con penas adecuadas, indemnizando adecuadamente a las víctimas • Capacitar a los funcionarios judiciales y de las fuerzas de seguridad para mejorar la eficacia de las investigaciones en materia de derechos humanos. • Velar por una aplicación uniforme de la Convención en todo el territorio del Estado y organizar un registro nacional que recopile información sobre los casos de tortura y malos tratos. • Adoptar medidas específicas que aseguren la integridad física de los miembros de todos los grupos vulnerables, garanticen el traslado de los menores retenidos en comisarías a centros especiales y prohíban su detención por "motivos asistenciales". • Mejorar las condiciones de reclusión y garantizar las necesidades fundamentales de todas las personas privadas de libertad, revisar la legislación y prácticas en materia de detención preventiva, a fin de que se aplique solo como medida excepcional, y garantizar el principio de separación entre condenados y procesados. • Adecuar las requisas al respeto de los derechos humanos. • Presentar en el próximo informe periódico informaciones detalladas por tipo de delito, edad, etnia y sexo de la víctima y categoría del autor de la infracción. • Establecer un mecanismo efectivo dentro del sistema penitenciario para recibir e investigar denuncias de violencia sexual y proveer de protección y asistencia psicológica y médica a las víctimas.

Fuente: www.unhchr.ch/TBS/doc.nsf/e121f32fbc58faafc1256a2a0027ba2402349ddec1a6edcec1256f78003bcd97?OpenDocument.

41. Al pie de cada una de estas síntesis puede encontrarse la fuente con el documento completo. También, en el sitio de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos pueden encontrarse todos los informes reunidos: *http://www.unhchr.ch/TBS/doc.nsf/FramePage/Country%20Argentina?OpenDocument&Start=1&Count=15&Collapse=2*.

Comité de Derechos Humanos (CDH)
Informe tercero sobre el seguimiento de la Declaración Universal de Derechos Humanos (16/10/2000)

Observaciones	Recomendaciones
El Comité indica que pese a que el Pacto tiene rango constitucional y puede, por tanto, invocárselo directamente ante los tribunales, el Estado parte describe su aplicación como "complementaria" de la Constitución, sin otra precisión. Observa también que el Pacto no se aplica de manera uniforme en todo el territorio del Estado. Preocupa al Comité que muchas personas que actuaban con arreglo a las abolidas leyes de "punto final" y "obediencia debida" sigan ocupando empleos militares o en la administración pública. En sintonía con el CCT, muestra su preocupación por la duración de la prisión preventiva y su imposición generalizada; por las malas condiciones de detención; por la alta cantidad de denuncias de torturas, malos tratos y corrupción contra los funcionarios penitenciarios y policiales, así como por la falta de mecanismos adecuados para abordar debidamente las denuncias. En relación a los derechos reproductivos, muestra inquietud tanto porque la criminalización del aborto disuade a los médicos de aplicar este procedimiento sin mandato judicial, incluso cuando la ley se lo permite, como por los aspectos discriminatorios de las leyes y políticas vigentes, que resultan en un recurso desproporcionado de las mujeres pobres a un aborto ilegal y arriesgado. Resalta la alta incidencia de casos de violencia contra mujeres, incluidas la violación y la violencia doméstica, así como el acoso sexual y otras manifestaciones de discriminación en los sectores público y privado. Observa asimismo que no hay información sistematizada sobre estos asuntos, que las mujeres tienen un escaso conocimiento de sus derechos y de los recursos de que disponen y no se tramitan debidamente las denuncias.	• El CDH recuerda la responsabilidad del Estado respecto del cumplimiento de las obligaciones a tenor del Pacto; recomienda que en el informe cuarto se aclare la jerarquía de los derechos enunciados en el Pacto, con ejemplos concretos de casos en los que se les haya invocado ante los tribunales y de otra clase de medidas tomadas para la aplicación del Pacto en el plano provincial, con objeto de velar por que toda persona pueda gozar de sus derechos en todo el territorio del Estado. • Recomienda que se tomen medidas para cerciorarse de que las personas que participaron en violaciones graves de los derechos humanos no sigan ocupando un empleo en las Fuerzas Armadas o en la administración pública. • Indica que deben reformarse todos los aspectos del sistema de prisión preventiva de conformidad el principio de inocencia, y deben satisfacerse debidamente las necesidades fundamentales de todas las personas privadas de libertad. En el próximo informe deben consignarse datos detallados respecto del número de reclamaciones sobre torturas y malos tratos recibidas, acerca de los recursos a disposición de los reclamantes, así como del resultado de las denuncias o el tipo de sanción disciplinaria o punitiva que se impone a los culpables reconocidos de estas prácticas. • Indica el reexamen periódico de las leyes y las políticas en materia de planificación familiar, ya que establece que las mujeres deben poder recurrir a los métodos de planificación familiar y al procedimiento de esterilización y, en los casos en que se pueda practicar legalmente el aborto, se deben suprimir todos los obstáculos a su obtención. En ese sentido, se debe modificar la legislación nacional para autorizar el aborto en todos los casos de embarazo por violación; debe emprenderse una campaña de promoción de los derechos y recursos con que cuentan las mujeres y reunirse sistemáticamente datos fiables sobre la incidencia de la violencia y la discriminación contra la mujer en todas sus formas, a incluir en el próximo informe.

Fuente: www.unhchr.ch/TBS/doc.nsf/e121f32fbc58faafc1256a2a0027ba24/4ed2b68d04a943ecc125698c003b34b7?OpenDocument.

Comité para la Eliminación de todas Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)
Informes cuarto y quinto sobre el seguimiento de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (18/1/2002 y 18/1/2004)

Observaciones	Recomendaciones
Preocupa al Comité el aumento de la pobreza y la pobreza extrema, que puede recaer en forma desproporcionada en la población femenina, así como el alto índice de desempleo y trabajo femenino precario. Observa una alta tasa de mortalidad materna y desprotección del derecho a la atención integral a la salud; en particular, la salud sexual y reproductiva. Señala un incremento de la incidencia del VIH/SIDA, especialmente entre las mujeres. A pesar del amplio marco normativo de prevención y tratamiento de la violencia intrafamiliar, este problema muestra agravarse. Advierte asimismo un potencial aumento del riesgo de la trata de mujeres y niñas, así como la explotación con fines de prostitución. Preocupa que la crisis haya afectado sensiblemente al acceso de las mujeres, en particular de las niñas, a la educación pública, por falta de recursos para iniciar o continuar sus estudios. El Comité observa con preocupación el intento de desjerarquización institucional del CNM, así como la falta de una estrategia formal de articulación y coordinación entre las distintas agencias estatales.	• El Comité recomienda prestar especial atención a la situación de las mujeres y tomar todas las medidas necesarias para evitar que el mayor peso de la crisis recaiga sobre ellas, y que en el Programa para Jefes y Jefas de Hogar desocupadas se tenga en cuenta una perspectiva de género, a fin de que los pocos recursos para subsidios sociales de los que se dispone puedan distribuirse sin discriminación. • Solicita que se realicen todos los esfuerzos necesarios para garantizar el cumplimiento de la legislación laboral y proteger a las mujeres de la violación de sus derechos laborales básicos y de los despidos discriminatorios. • Aconseja garantizar el acceso de las mujeres a los servicios de salud, incluyendo la salud sexual y reproductiva; adoptar medidas para reducir la alta tasa de mortalidad materna y prestar especial atención a la prevención del VIH/SIDA. • Insta a esforzarse por garantizar el acceso a la educación de las niñas, en condiciones de igualdad con los niños y atendiendo especialmente a los sectores más vulnerables. • Pide tomar todas las medidas necesarias para proteger integralmente a las víctimas de violencia, para penalizar a los agresores y contrarrestar la tendencia creciente de esta problemática. • Solicita que el Estado evalúe la problemática de la trata de mujeres y niñas, que refuerce las medidas internas e internacionales con países que constituyan origen, tránsito o destino de la explotación de las mujeres y niñas víctimas de trata y explotación de la prostitución. • Recomienda incluir e involucrar a las mujeres en el proceso de reconstrucción económica, financiera, política y social del país, acompañando el proceso con una amplia difusión de las observaciones del Comité, con el objeto de que la población del país, los funcionarios públicos y los políticos conozcan las medidas adoptadas y a adoptarse en aras obtener la igualdad de hecho y de derecho de la mujer.

Fuente: www.unhchr.ch/TBS/doc.nsf/e121f32fbc58faafc1256a2a0027ba24/eef5fb6d87f9a8b6c12572ba004ada24?OpenDocument.

Comité por la Eliminación de Toda Forma de Discriminación Racial (CERD)
Informe décimo quinto sobre el seguimiento de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (27/4/2001)

Observaciones	Recomendaciones
El CERD observa tanto la ausencia de información detallada acerca de la representación de los pueblos indígenas en los cargos públicos a nivel federal y provincial, la policía, la justicia, el Congreso, como la falta de datos acerca del grado de disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales. Nota con preocupación la afirmación del Estado sobre la coincidencia entre los territorios en que se asientan las comunidades indígenas con las zonas de mayor índice de necesidades básicas insatisfechas, así como el incremento de la pobreza y desempleo entre la población indígena. Señala las dificultades para llevar a cabo la transferencia de tierras y propiedades ancestrales a los pueblos indígenas, debido principalmente a la existencia de títulos de propiedad de particulares y a conflictos de competencia entre los gobiernos nacional y provinciales. Asimismo nota la falta de un sistema de seguridad social que tome en cuenta las necesidades específicas de los pueblos indígenas. Preocupa al CERD la existencia de actitudes xenófobas contra inmigrantes, principalmente de países limítrofes, solicitantes de asilo y descendientes de africanos, incluso en algunos medios de comunicación. Toma nota de las dificultades que afrontan los inmigrantes para costear la obtención de los documentos de residencia, así como los trámites de inmigración lentos y excesivamente burocráticos. Lamenta la lentitud de los procesos seguidos en relación con los atentados antisemitas a la Embajada de Israel y la Asociación Mutual Israelita Argentina, sucedidos en 1992 y 1994 respectivamente. Observa la existencia de denuncias por actos de brutalidad policial cometidos por motivos de raza, color u origen étnico, así como las dificultades del INADI para recibir y tramitar denuncias por discriminación. Pide que el Estado parte incluya en su próximo informe datos estadísticos sobre procesos judiciales llevados a cabo en la Argentina por actos de racismo.	• El CERD insta a incluir en el próximo informe periódico información detallada sobre los aspectos observados. • Recomienda que el Estado parte adopte medidas para paliar la situación de pobreza y desempleo de la población indígena y de otros sectores vulnerables y le mantenga informado al respecto. • Aconseja que el Estado parte encuentre los medios y arbitrios para facilitar la participación de los pueblos indígenas en las decisiones que les afectan. • Recomienda que se tomen medidas para llevar a cabo la transferencia de tierras y propiedades ancestrales a los pueblos indígenas. • Exhorta a tomar de medidas de seguridad social que consideren las necesidades específicas de los pueblos indígenas. • Recomienda que se mantenga vigilante respecto de las actitudes e incidentes xenófobos contra inmigrantes y tome medidas apropiadas para hacer frente a ellos. • Insta a que los procesos seguidos en relación con los atentados antisemitas de 1992 y 1994 concluyan cuanto antes. • Aconseja que en los cursos y seminarios de instrucción en temas de derechos humanos destinados a miembros de las fuerzas de seguridad se preste particular atención a la difusión y al cumplimiento de la Convención. • Recomienda que se adopten medidas respecto de la recepción y tramitación de denuncias por actos de discriminación racial. • Exhorta a que se dé amplia difusión a las observaciones finales del Comité.

Fuente: www.unhchr.ch/TBS/doc.nsf/e121f32fbc58faafc1256a2a0027ba24/cabf2561201d85e7c1256a7e002d02e1?OpenDocument.

Comité por la Eliminación de Toda Forma de Discriminación Racial (CERD) Informes décimo sexto, décimo séptimo y décimo octavo sobre el seguimiento de la Convención Internacional sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación Racial (5/3/2004)*

Observaciones	Recomendaciones
El CERD encuentra preocupante la falta de datos estadísticos sobre la composición demográfica de la población. Esa información es necesaria para evaluar la aplicación de la Convención y supervisar las políticas en favor de las minorías y de los pueblos indígenas. Lamenta que no se facilite información suficiente sobre denuncias por actos de discriminación racial ni sobre las acciones judiciales emprendidas por las víctimas y en su nombre; en particular sobre las denuncias de ataques racistas violentos y actos de brutalidad policial cometidos por motivos raciales. Observa con preocupación que la financiación del INADI se haya reducido drásticamente y se percata de las dificultades que pueden surgir durante la aplicación del Plan Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y otras formas de Intolerancia. Le preocupan los casos comunicados de devolución de refugiados y los procedimientos presuntamente injustos seguidos para determinar el estatuto de refugiado. También halla preocupante la inexistencia de una ley global relativa a la protección de los refugiados y la ausencia de información sobre la existencia de políticas y programas para facilitar la integración socioeconómica de los refugiados y los solicitantes de asilo. Le preocupa la información recibida sobre trata de migrantes, especialmente de mujeres explotadas como trabajadoras sexuales. Le inquietan los incidentes de incitación al odio racial y la propaganda racista en los medios de información, incluso en internet. Observa las dificultades para el reconocimiento de la personalidad jurídica de los pueblos indígenas, la protección insuficiente de la propiedad y la tenencia respecto de sus tierras ancestrales, así como la consiguiente disminución de su capacidad para practicar sus creencias religiosas. El CERD halla insuficiente la información proporcionada sobre la representación de los pueblos indígenas y las minorías en las instituciones públicas y sobre el grado en que los pueblos indígenas ejercen sus derechos económicos, sociales y culturales. Todavía no se creó el Consejo Coordinador de los Pueblos Indígenas Argentinos, previsto para representarlos en el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas. Lamenta que no se respete plenamente en la prácti-	• El CERD solicita que se publiquen los resultados del censo de 2001 que, entre otras cosas, recogió información sobre los pueblos indígenas y recomienda que el Estado incluya en su próximo informe periódico información sobre la composición demográfica de la población, en particular sobre los pueblos indígenas y las minorías, como los argentinos de origen africano. • Solicita se incluya en el próximo informe la estadística desglosada de las investigaciones y las causas instruidas y sobre las penas impuestas por delitos relacionados con la discriminación racial, así como aquellos en los que se hayan aplicado las disposiciones pertinentes del derecho interno, en particular ataques racistas violentos y presuntos delitos cometidos por funcionarios encargados de la aplicación de la ley. A este respecto, alienta a mejorar la formación de los funcionarios encargados de la aplicación de la ley a fin de aplicar plenamente las normas de la Convención. • Recomienda tomar medidas para mejorar el funcionamiento del INADI, aumentar su eficacia en el combate de todas las formas de discriminación racial e investigar las denuncias a este respecto. • Exhorta al Estado a que aumente sus esfuerzos para respetar el principio de no devolución y para mejorar las condiciones de protección en el caso de los refugiados, en particular facilitando servicios de interpretación en puntos fronterizos. • Insta al Estado a aprobar nuevas leyes que determinen los requisitos para obtener el estatuto de refugiado. • Insta a elaborar políticas amplias y a asignar recursos suficientes para prevenir, investigar y castigar la trata de personas, así como a prestar asistencia y apoyo a las víctimas. • Recomienda que en el próximo informe periódico se incluya más información sobre la vulnerable situación de las mujeres migrantes e indígenas. • Recomienda al Estado parte que tome las medidas necesarias para combatir la propaganda racista en los medios de información y que proporcione en su próximo informe periódico información sobre la evolución de la situación y las medidas adoptadas al respecto. • Insta a que el Estado adopte, en consulta con los pueblos indígenas, una política general de tenen-

* El Estado argentino presentó los informes 15º, 16º y 17º conjuntamente, debiendo haber presentado el informe 15º el 4 de enero de 2000 y el 16º, el 4 de enero de 2002.

ca el derecho reconocido por la Constitución a una educación bilingüe e intercultural para los pueblos indígenas. Toma nota de la falta de formación adecuada para los profesores indígenas, de la discriminación a que hacen frente y de las insuficientes medidas para preservar sus idiomas e incluir su la historia y cultura en el programa escolar. Reitera su preocupación por la falta de un sistema de seguridad social que tenga en cuenta las necesidades específicas de los pueblos indígenas. El Comité sigue preocupado por la lentitud de las actuaciones judiciales en relación con los atentados contra la Embajada de Israel y la Asociación Mutual Israelita Argentina que tuvieron lugar en Buenos Aires en 1992 y 1994.	cia de la tierra y procedimientos jurídicos efectivos para reconocer sus títulos de propiedad y demarcar sus territorios; adopte medidas para salvaguardar los lugares sagrados, los indemnice por la desposesión de sus tierras; garantice el acceso a la justicia y reconozca efectivamente la personalidad jurídica de los pueblos indígenas. • Pide que el próximo informe incluya información detallada sobre la representación de los pueblos indígenas y los grupos minoritarios en la administración pública. • Insta a crear el Consejo Coordinador de los Pueblos Indígenas Argentinos lo antes posible y a asignar fondos suficientes para el funcionamiento efectivo del Consejo y del Instituto. • Recomienda adoptar las medidas necesarias para garantizar, en consulta con las comunidades indígenas, una educación bilingüe e intercultural con pleno respeto de su identidad, teniendo en cuenta la importancia de la educación intercultural para la población en general. • Recomienda que se imparta una formación adecuada a los profesores indígenas y se adopten medidas efectivas para combatir todas las formas de discriminación contra ellos. Pide también que proporcione el número y el porcentaje de niños indígenas que asisten a escuelas, incluidas las bilingües. • Reitera su petición al Estado de que incluya en el próximo informe información detallada sobre las medidas adoptadas para garantizar el disfrute efectivo de los derechos económicos, culturales y sociales. • Recomienda que al preparar el próximo informe periódico, sean consultadas las organizaciones que luchan contra la discriminación racial. • El Comité recomienda que se difundan los informes del Estado tan pronto como se presenten, y que se publiquen asimismo las observaciones del Comité al respecto. • El Comité recomienda que el Estado parte presente sus informes periódicos 19º y 20º el 4 de enero de 2008 y que trate en ellos todas las cuestiones planteadas en las presentes observaciones finales.

Fuente: www.unhchr.ch/TBS/doc.nsf/e121f32fbc58faafc1256a2a0027ba24/b5911dcdc7481595c1256f7f00371db8/$FILE/G0445128.doc.

Comité de los Derechos del Niño (CDN)
Informe segundo sobre la Convención de los Derechos del Niño (12/8/1999)

Observaciones	Recomendaciones
El CDN lamenta que no exista todavía una política integral y definida de los derechos del niño ni un plan de acción para aplicar la Convención, y que las asignaciones presupuestarias sigan siendo insuficientes tanto para proteger los derechos de los niños como para eliminar las desigualdades en lo que respecta a los servicios públicos que se les brindan. Toma nota con profunda preocupación de que, según datos estadísticos mencionados por el Estado, el 69,2% de los niños vive en la pobreza y el 35,4%, en condiciones de extrema pobreza. Le preocupa la inexistencia de un mecanismo nacional general que vigile y evalúe periódicamente la aplicación de la Convención y que esté autorizado a recibir y tramitar las denuncias presentadas por niños. Le inquieta que en la legislación haya una diferencia entre la edad mínima para contraer matrimonio aplicable a los varones y la que se aplica a las mujeres. Expresa profunda preocupación por la violencia institucional y los informes sobre torturas y malos tratos a que han sido sometidos algunos niños en comisarías y que, en algunos casos, produjeron la muerte. Observa que, de acuerdo con la Corte Suprema de Justicia de la provincia de Buenos Aires, la mayoría de los casos no se investigan adecuadamente y los autores no son llevados ante la justicia. Le preocupa que la ley no prohíba explícitamente los castigos corporales, así como la magnitud del fenómeno de la violencia doméstica, la falta de procedimientos para su la detección y las limitaciones de los servicios de apoyo a las víctimas. Expresa su grave preocupación por el número de niños, especialmente de familias pobres, que se encuentran colocados en instituciones de asistencia pública, a menudo lejos de su hogar. Le preocupa que la tasa de mortalidad infantil se mantenga alta y presente grandes diferencias en lo que respecta a los niños de extracción humilde, los que viven en las zonas rurales, especialmente en las provincias norteñas, y los niños indígenas. Toma nota de que 6 de cada 10 muertes de lactantes podrían evitarse con medidas de bajo costo. Nota el crecimiento de casos de VIH/SIDA entre los jóvenes y de la cantidad de embarazos de adolescentes. Señala la carencia de información sobre los niños con discapacidades y que hay casos de internaciones porque la ayuda que se presta a las familias pobres con niños discapacitados es insuficiente. Indica que las tasas de deserción escolar son altas y afectan, en particular, a los niños de las zonas urbanas y rurales marginadas, los niños indígenas y los niños de las familias de migrantes.	Alienta a que el Estado tome las siguientes medidas: • Mejore la coordinación entre los diversos mecanismos e instituciones que se ocupan de promover y proteger los derechos del niño, elaborando un plan de acción nacional para aplicar la Convención mediante un proceso consultivo y participativo. • Se atribuya el máximo de recursos disponibles a la promoción y protección de los derechos del niño. • Realice estudios sobre la violencia doméstica, la violencia contra los niños, el maltrato y el abuso, incluido el abuso sexual, y lleve un registro nacional de estos casos para evaluar la magnitud, el alcance y la naturaleza de esas prácticas. • Recomienda al Estado parte que prohíba expresamente los castigos corporales en el hogar y en todas las instituciones y lleve a cabo campañas de educación pública para promover formas positivas y no violentas de castigo como alternativa a los castigos corporales • Investigue eficazmente los casos de violencia doméstica, maltrato y abuso de niños, incluido el abuso sexual en la familia, en el marco de un procedimiento judicial que considere los intereses del niño, proteja su vida privada y refuerce los servicios de recuperación física y psicológica, así como la reintegración social de las víctimas. • Mejore su sistema de reunión de datos para que incluya, desagregándolas, todas las esferas abarcadas por la Convención, y utilice eficazmente esos datos para formular las políticas y los programas destinados a aplicar la Convención. • Revise su legislación para aumentar la edad mínima de las mujeres para contraer matrimonio y la equipare a la de los varones. • Vigile la situación de los niños que pertenecen a grupos vulnerables y elabore medidas concretas para poner fin a todas las formas de discriminación. • Organice campañas para sensibilizar a la población de que los niños tienen derecho a ser escuchados y se consideren sus opiniones. • Investigue eficazmente los casos de muerte, tortura y maltrato de niños de los que se haya informado; se separe o suspenda a los presuntos autores; se los retire del servicio si se los declara culpables y se adopten medidas adecuadas para que las víctimas dispongan de servicios de recuperación física y psicológica y de reintegración social, y sean indemnizados. • Interne a niños en instituciones únicamente como

Observa el número cada vez mayor de niños menores de catorce años que son objeto de explotación económica a causa de la crisis económica. Le preocupa que esté aumentando la prostitución infantil, especialmente en las grandes ciudades. Observa que aún no fue ratificado el Protocolo facultativo relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.	medida extrema, mejorando las condiciones reinantes en ellas. • Preste servicios adecuados de atención sanitaria para reducir las tasas de mortalidad infantil y materna y lleve un registro integral de los casos de malnutrición a fin de evaluar su alcance. • Intensifique sus programas contra el VIH/SIDA y potencie el programa de educación sexual en las escuelas. • En relación con las discapacidades en los niños, estudie su magnitud y naturaleza, organice campañas de difusión de sus derechos y asigne los recursos necesarios para los programas destinados a ellos, incluso suministrándoles asesoramiento a los padres y, de ser necesario, apoyo financiero. • Aumente el presupuesto de educación, mejore su calidad y optimice los programas de subsidios y becas para los niños más afectados por la crisis económica. • Evalúe completamente la magnitud, el alcance y la naturaleza del trabajo infantil y lo erradique lo más eficazmente posible. • Combata la explotación sexual comercial y la trata de niños, y elabore programas de integración social, rehabilitación y recuperación de las víctimas infantiles. • Asegure una clara distinción, en cuanto a procedimientos y trato, entre los niños que tienen conflictos con la justicia y los niños que necesitan protección. • Recurra a la prisión, incluso la preventiva, únicamente como medida extrema, por períodos que sean lo más breves posibles. Los niños deben estar siempre separados de los adultos y deben adoptarse las medidas necesarias para mejorar las condiciones de encarcelamiento. • Ratifique el Protocolo facultativo relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía. • Presente los informes con regularidad y en el momento previsto.

Fuente: www.unhchr.ch/TBS/doc.nsf/e121f32fbc58faafc1256a2a0027ba24/1db0e9f9d083025cc1256d5e00296efc/$FILE/G0245428.doc.

2. Participación de las mujeres en cargos públicos*

1. INTRODUCCIÓN

En 1991, con la reforma del Código Nacional Electoral a partir de la sanción de la Ley 24.012, conocida como la "Ley de Cupo", la Argentina se convirtió en el primer país de América Latina en aplicar por ley un sistema de cuotas para garantizar la participación de las mujeres en el Congreso Nacional. Esa norma y el decreto reglamentario fijan en el 30% la proporción mínima de mujeres que deben ser incorporadas en las listas de candidatos a cargos electivos de diputados, senadores y constituyentes nacionales. Además, se establecen pautas rígidas sobre la ubicación de las candidatas en las listas, con el objetivo de incrementar sus posibilidades de ser electas.[1]

La consagración constitucional de la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios –que deben garantizarse por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral (Constitución Nacional reformada en 1994, art. 37)– no es un dato menor. En las disposiciones transitorias se aclara que las acciones positivas señaladas en el artículo 37 no podrán ser inferiores a las vigentes en el momento de sancionarse la Constitución, es decir, el cupo femenino del 30%. De esta manera, queda consagrado en el plexo constitucional el mínimo de mujeres requerido para oficializar una lista electoral.

La reforma del Código Nacional Electoral, en primer término,[2] y la incor-

* Desarrollaron este capítulo Yanilda González y Natalia Gherardi, con la colaboración de Natalia Garavano, Josefina Durán y Guillermina Perla en el procesamiento de datos, y los comentarios de Haydée Birgin.

1. Las pautas específicas para la aplicación de esta ley fueron establecidas por el Decreto reglamentario 1.246/2000.

2. Esta reforma de las normas nacionales fue seguida por la reforma de la mayoría de las normas aplicables a las elecciones provinciales y locales, como se verá más adelante en este capítulo.

poración del principio de real igualdad de oportunidades en la Constitución Nacional, algunos años más tarde, colocó a la Argentina a la vanguardia en la promoción de la participación de las mujeres en cargos públicos electivos. Sin embargo, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) promueve una concepción más amplia de lo que significa participar en la vida política y pública del país:

> Los Estados parte tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:
>
> a) votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;
>
> b) participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;
>
> c) participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país. (CEDAW, art. 7)

Esta concepción amplia se ve reforzada por el reconocimiento de la importancia de participar en las instancias internacionales, donde los Estados reunidos en diferentes ámbitos formulan políticas que luego serán de aplicación obligatoria para los distintos poderes estatales o servirán de guía para la formulación de las políticas públicas:

> Los Estados parte tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar a la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre y sin discriminación alguna, la oportunidad de representar a su gobierno en el plano internacional y de participar en la labor de las organizaciones internacionales. (CEDAW, art. 8)[3]

En forma coincidente, las recomendaciones del Comité de la CEDAW a la Argentina, correspondientes al Quinto Informe de Seguimiento (2004), destacan las medidas adoptadas "para incrementar la participación de las mujeres en la vida pública en el proceso de renovación del país" y "celebra particularmente que se haya designado a dos mujeres como magistradas de la Corte Su-

3. La importancia de asegurar la representación de las mujeres en el plano internacional y en la labor de las organizaciones internacionales queda de manifiesto en la Recomendación General Nº 8 del Comité de la CEDAW que insta a los gobiernos a tomar medidas de acción directa (CEDAW, art. 4) para asegurar el cumplimiento de este artículo (A/43/38).

prema de Justicia" además del alto porcentaje de mujeres que integran el Senado de la Nación y la Cámara de Diputados.[4] Sin embargo, en las preguntas recientemente planteadas por el Comité de la CEDAW al gobierno argentino se ponen de manifiesto aquellos ámbitos de la vida política y pública del país en los que la participación femenina es más exigua y, por lo tanto, el Comité solicita al gobierno "la presentación de información estadística actualizada sobre la participación de las mujeres [en sindicatos, empresas privadas y como decanas de facultades] durante el período objeto de revisión, indicando si el gobierno considera la adopción de medidas especiales temporarias, como las indicadas en el artículo 4, párrafo 1 y la Recomendación General Nº 25, para incrementar la participación de mujeres en estas áreas" (párrafo 17).[5]

En efecto, en la Cámara de Diputados, el porcentaje de diputadas aumentó de 5,4% (antes de la implementación de las cuotas) a 27,2% en la siguiente elección (cuando fue aplicado el cupo). En el Senado, el cambio fue aun más contundente luego de la sanción del Decreto 1.246/2000:[6] con la primera aplicación luego de la reglamentación reformada, la proporción de senadoras electas creció al 37,1%, en contraste con el 8% existente durante quince años, desde la restauración democrática en 1983 (Borner, Caminotti y Marx, 2007).

Actualmente, la participación femenina en ambas cámaras alcanza alrededor del 40%, lo que supera ampliamente la proporción histórica del 5% y 6% en la Cámara de Diputados y en el Senado, respectivamente. Este crecimiento coloca a la Argentina entre los cinco países del mundo con mayor participación de mujeres en el parlamento nacional.[7] En América latina, solo Cuba cuenta con un porcentaje mayor.

No cabe duda de que la Ley de Cupo constituyó un avance para la participación política de las mujeres. Sin embargo, este logro no es indicativo de la situación en el ámbito político, ya que las mujeres siguen subrrepresentadas en los espacios de decisión y en especial en el nivel local. Si bien algunas mujeres han alcanzado los más altos puestos de poder en los últimos años –la Presidencia de la Nación, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), la gober-

4. Recomendaciones del Comité de la CEDAW, Quinto Informe Periódico de la Argentina, 2004, párrafo 368.

5. Listado de temas y preguntas vinculados con la consideración de informes periódicos, preparado por el Comité de la CEDAW el 20 de noviembre de 2008, CEDAW/C/ARG/Q/6 (traducción de las autoras).

6. El caso 11.307, *María Merciadri de Morini contra la Argentina*, fue presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) por una candidata de la Unión Cívica Radical a la Cámara de Diputados, quien denunció la colocación de mujeres en las listas en puestos con poca probabilidad de ser electas. Por lo tanto, un aspecto central del decreto actualmente vigente, surgido de la solución amistosa de este caso, fue el requisito de que las mujeres ocuparan lugares de las listas con posibilidades efectivas de ser elegidas.

7. Unión Interparlamentaria, "Mujeres en parlamentos nacionales", *www.ipu.org/wmn-e/classif.htm*.

nación de una provincia– los logros han sido desparejos en los distintos ámbitos del Estado.

A pesar de significativos avances, la plena inclusión de las mujeres en los ámbitos públicos y políticos sigue siendo una deuda pendiente tanto en el nivel nacional como internacional, situación que ya fue expuesta en el Consenso de Quito, surgido de la Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, realizada en el marco de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en 2007.

Queda claro que en la Argentina las mujeres constituyen un grupo significativo en el Poder Legislativo. Sin embargo, los números dicen poco acerca de su verdadero grado de inclusión en la vida pública, el nivel de influencia e impacto que han logrado ejercer en sus respectivos puestos. Por ello, una mirada integral sobre la participación femenina en los cargos públicos permitirá una lectura más profunda que llevará a identificar el tipo de participación política real de las mujeres, sus objetivos y sus logros.

En este capítulo presentaremos, por un lado, una breve discusión conceptual sobre los alcances de esta "representación femenina" en relación con la idea de "inclusión femenina", así como las posibles razones del surgimiento de las mujeres como nuevos actores políticos. Por otro lado, evaluaremos en términos numéricos la participación de las mujeres en el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Argentina, tanto en el nivel nacional como en las distintas jurisdicciones locales. En el caso del Congreso de la Nación, se profundizará el concepto de inclusión para determinar el grado de "paridad de participación" de las legisladoras, ya que su alto porcentaje puede ser considerado un caso exitoso de participación política femenina. Por último, estos conceptos serán observados en el ámbito de un cargo público donde una mujer constituye en la actualidad el 100% de sus integrantes: la Presidencia de la Nación. A través de un análisis textual de los primeros cien discursos de Cristina Fernández deKirchner se evaluará en qué medida la elección histórica de la primera presidenta coincidió con la instalación del tema de género en la agenda pública y, de ser así, cómo produjo ese proceso.

2. ALGUNAS PRECISIONES CONCEPTUALES

2.1. Democratización e inclusión de mujeres en la política: ¿fenómenos paralelos?

Desde el inicio de las transiciones democráticas en la región, la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisión ha sido una preocupación del movimiento latinoamericano de mujeres. La evidencia es contundente: las mujeres están ocupando cada vez más cargos en las legislaturas, los ministerios, los tribunales y hasta en los poderes ejecutivos.

Los avances en estos nuevos espacios de participación son explicables des-

de varios ángulos: las ratificaciones de los tratados de derechos humanos, en especial el de la CEDAW, los cambios demográficos tendientes a la feminización del electorado (Buvinic y Roza, 2004) y la participación de mujeres en los movimientos sociales.

Las crisis políticas e institucionales que han experimentado varias democracias de la región podrían ser también uno de los elementos que contribuyeron a una mayor inclusión de sectores históricamente relegados, entre ellos, las mujeres (Htun, 2005). Esta mayor inclusión se ha transformado en un mecanismo de legitimación de los sistemas políticos frente a la baja credibilidad que las instituciones democráticas tienen entre la ciudadanía y la "crisis de representación", que se manifiesta en la falta de confianza en los partidos políticos como vehículos para canalizar preferencias y reclamos sociales.

Por ello, algunos analistas afirman que existe una relación entre crisis política y mayor participación de las mujeres en la política. Esta nueva inclusión se podría explicar de dos formas distintas. Por un lado, podría ser vista como una política para dar mayor legitimidad a sistemas políticos con graves deficiencias institucionales y, por el otro, podría ser interpretada como un esfuerzo para ampliar la democracia a nuevos actores.

Si bien estos dos puntos parecen ser similares, tienen consecuencias diferentes, ya que conllevan expectativas distintas para las mujeres que ingresan a la política. Si la inclusión es parte de un proceso de democratización donde la participación política se abre a un número mayor de actores, cae sobre el "sistema" la mayor responsabilidad de asegurar las condiciones necesarias para que las mujeres puedan participar efectivamente en la toma de decisiones. Por el contrario, si hay un vínculo causal entre crisis política y mayor participación femenina, esta última podría ser vista como una cuestión instrumental debido a la necesidad del sistema político de incorporar "caras nuevas". La implicancia de esta última visión, que sostiene que "como las mujeres no son parte del problema, son consideradas como parte de la solución" (Reingold, citado en Buvinic y Roza, 2004: 11), es colocar sobre ellas la responsabilidad (o parte de la responsabilidad) de generar mejoras en el sistema político. En esto reside la diferencia entre la inclusión de las mujeres como extensión de la democracia y su inclusión con el objetivo de crear liderazgos políticos renovadores.

No obstante, es evidente que esta distinción es teórica y que en la realidad ambos aspectos están relacionados. Si en un caso la mayor participación de mujeres es el objetivo y permite legitimar las instituciones, en el otro, esa participación es un medio para generar cambios y reformar instituciones que han perdido la confianza de la ciudadanía. Sin duda, esto último representa una gran carga para las mujeres electas para cargos públicos.

Como advierte Hege Skjeie (1991) en el caso noruego, "las mujeres ingresaron a la política bajo un mandato colectivo y su desempeño será juzgado colectivamente" (234). El planteo de la inclusión de más mujeres en la política bajo estos términos es inherentemente problemático, porque nos obliga a eva-

luar su representación política según expectativas inalcanzables y que además no son en absoluto específicas de ellas.

2.2. Mujeres en la política: inclusión versus representación

Un eje común en casi todos los análisis sobre la participación política femenina es la distinción entre la presencia de mujeres en cargos políticos y la representación de preferencias e intereses de las mujeres en dichos espacios. Esta dicotomía ha sido denominada de varias maneras: inclusión versus representación (León, 2005), representación descriptiva (o simbólica) versus representación sustantiva (Pitkin, 1967), representación social versus representación de opiniones (Perkins y Fowlkes, 1980) y política de presencia versus política de ideas (Philips, 1995). Todas estas formas de nombrar parten de la preocupación por la incorporación de sectores de la población subrrepresentados en los ámbitos de toma de decisiones, pero también de la inquietud por asegurar que los y las representantes reflejen y actúen de acuerdo con los intereses del grupo representado. Así en la Plataforma de Acción de Beijing[8] –a partir de la cual surgieron la gran mayoría de los sistemas de cuotas implementados en la región– se plantea lo siguiente:

> La participación igualitaria de la mujer en la adopción de decisiones no solo es una exigencia básica de justicia o democracia, sino que puede considerarse una condición necesaria para que se tengan en cuenta los intereses de la mujer. Sin la participación activa de la mujer y la incorporación del punto de vista de la mujer en todos los niveles del proceso de adopción de decisiones no se podrán conseguir los objetivos de igualdad, desarrollo y paz. ("Plataforma de Acción de Bejing", capítulo IV, art. 181, septiembre de 1995)

En la misma línea de lo señalado por ciertos autores y autoras respecto de los objetivos de la incorporación de las mujeres en contextos de crisis política, en opinión de ciertos especialistas, la cuestión de la representación femenina no debe limitarse a considerar la mayor inclusión de las mujeres como "una exigencia básica de justicia o democracia", sino que también debe atribuirse a las mujeres ciertas "responsabilidades en los cargos públicos". En este contexto, la diferencia fundamental reside en que la expectativa no es que las mujeres otorguen legitimidad política a las instituciones, sino que reflejen los intereses femeninos en general y que su participación lleve a mejoras en esos aspectos específicos. Esta distinción entre la representación de *características* de grupos

8. La Plataforma surgió de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer reunida en Beijing en 1995.

sociales y la representación de sus *preferencias* e *intereses* –y la preocupación por determinar si la primera tiene como resultado la segunda– ha sido la cuestión fundamental del concepto de representación política durante las últimas décadas. Un breve repaso de este debate ayudará a aclarar qué expectativas deberíamos vincular a la participación de las mujeres en la política.

En su libro clásico sobre representación, *The Concept of Representation* (1967), Hanna Pitkin le dio un tratamiento integral al concepto e identificó varias definiciones y aproximaciones al tema. La más antigua, propuesta por Thomas Hobbes, ve la representación como un momento de *autorización*: la elección. En este acto, el votante elige al representante y lo autoriza a actuar en su nombre. Con los aportes de pensadores posteriores, el concepto de representación pasó a adquirir otras características que sumaron la noción de *accountability*, o rendición de cuentas del representante ante el votante por sus acciones. Pitkin examina luego otras definiciones, principalmente la "representación descriptiva" (según la cual los cuerpos parlamentarios deben ser completamente proporcionales en su representación de los diversos grupos presentes en la sociedad) y la "representación simbólica", un concepto cuyo funcionamiento no queda muy claro, ya que depende de una creencia del ciudadano, más afectiva que racional, de *sentirse representado*. Pitkin rechaza ambos tipos de representación, denominados *standing for*, debido a que no incluyen lo que ella considera esencial en la representación: actuar de acuerdo con los intereses sustantivos de las personas representadas, lo que llama *substantive acting for* (Pitkin, 1967).

En una democracia moderna, la representación política debe incluir inquietudes y demandas de todos los actores. La mayoría de los estudios empíricos sobre la participación política de las mujeres y los miembros de minorías étnicas o raciales parten de la supuesta relación entre la inclusión, o "representación descriptiva", y la representación o actuación "sustantiva". La preocupación central es si la presencia numérica de un grupo que antes se encontraba excluido o subrrepresentado puede resultar en una actuación "sustantiva" a favor de los intereses de los miembros de ese grupo. El problema de estos enfoques es que ponen a las mujeres, por ejemplo, en la posición de tener que representar a un grupo de personas distinto a las del distrito territorial que las votó, condición que Jane Mansbridge (2003) llama *surrogate representation* o representación sucedánea. Este planteo es sumamente problemático, ya que no solo presupone que las mujeres como grupo comparten los mismos intereses, sino que crea un vínculo entre la presencia de mujeres en la política, la representación de dichos intereses y la concreción de mejoras en las vidas de las mujeres, tal como queda de manifiesto en el texto citado de la Plataforma de Acción de Beijing.

Nuevamente, nos encontramos ante una postura que genera expectativas problemáticas sobre lo que la participación política de las mujeres debe lograr. La pregunta que surge es cómo evaluar esa participación si las expectativas no se realizan. En efecto, ante la falta de confirmación de un vínculo *directo* entre

la representación descriptiva y la representación sustantiva de preferencias e intereses, se podría argumentar que la participación de las mujeres no ha cumplido sus objetivos y, por lo tanto, se podría favorecer la representación sustantiva de los intereses de las mujeres, sin importar el sexo del representante.

Desde este enfoque, sin un vínculo entre la participación de las mujeres en la política y la concreción de cambios –sean institucionales o específicos de sus condiciones de vida– no hay razones para justificar una mayor presencia de ellas en los ámbitos de toma de decisiones. Tampoco podría evaluarse su participación. Se trata de cuestiones que quedarían sin respuesta. Para Anne Philips:

> Más allá de la importancia simbólica de la inclusión política y el derecho de las mujeres a tener igualdad de oportunidades para acceder a cargos públicos [...] solo podemos creer que el sexo de los representantes importa si pensamos que [esta característica] cambiará lo que ellos hacen. (Philips, 1995: 77)

Así, sostiene:

> Cambiar la composición por género de asambleas electas es un desafío importante y necesario en los arreglos sociales que sistemáticamente han colocado a las mujeres en una posición subordinada. (Philips, 1995: 82)

Sin embargo, en su búsqueda por justificar una mayor presencia de las mujeres en la política, esta autora se diferencia de otros análisis sobre la representación femenina porque no explica la necesidad de aumentar esa presencia numérica en términos de los resultados que podría producir. Esta diferencia surge de la concepción de la labor de representación que plantea Philips, quien la entiende como un proceso en el cual la preocupación fundamental es determinar qué diferencia podrían introducir allí las mujeres. Para esta autora, la justificación de "una aproximación más cercana a la paridad de género" se basa en una característica fundamental de la representación política: durante las elecciones, y dentro de las plataformas de sus partidos políticos, los y las candidatas presentan una serie de prioridades, perspectivas y alternativas entre las cuales los votantes eligen y expresan sus preferencias; sin embargo, los temas tratados en las plataformas partidarias en el momento de una elección no incluyen la totalidad de temas que luego surgen en el ámbito político o que podrían importarle a la ciudadanía y sobre los cuales un representante tendrá que actuar. Esto implica que si bien los y las representantes ven su actuación un tanto circunscripta por su partido y por las preferencias expresadas por el electorado en las elecciones, en realidad disponen de un alto grado de autonomía en la toma de decisiones. Es justamente esta discrecionalidad la que da mayor importancia a *quiénes* son los representantes, no únicamente qué inte-

reses o preferencias representan. Por eso, según Philips, la necesidad de tener más mujeres en el poder no depende de los resultados que producirán, sino de que estén *presentes* en el proceso de representación política, en los momentos de definición de los temas en la agenda pública y dentro de los espacios de poder.

En lo que atañe a la representación de los *intereses* de las mujeres, Philips plantea que es imposible de garantizar, a menos que aceptemos la noción de que existe alguna identidad femenina esencial, o diseñemos algún mecanismo por medio del cual las mujeres en cargos públicos rindan cuentas a las mujeres como grupo específico. La primera de estas opciones carece de fundamentos empíricos y la segunda no funcionaría dentro del sistema electoral vigente. Por ello, Philips concluye que cambiar la composición por género de un parlamento nunca podrá garantizar que sean tratados los intereses y las necesidades de las mujeres. A lo sumo, la búsqueda de paridad de género funciona dentro de un marco de probabilidades, no de certezas ni de garantías.

La resistencia a nociones que pretenden establecer vínculos directos entre la presencia de mujeres y la supuesta representación sustantiva de sus intereses no equivale a una total negación de la existencia de un vínculo. De hecho, varios estudios han demostrado que las legisladoras sienten la responsabilidad de representar los intereses femeninos (Sawer, 2000). Una encuesta realizada por la Unión Interparlamentaria entre legisladores nacionales de todas las regiones del mundo reveló que el 85% de las parlamentarias está de acuerdo o muy de acuerdo con esa responsabilidad (Ballington, 2008).[9] Sin embargo, esta opinión no es compartida uniformemente por las mujeres en el Poder Legislativo. Entre un grupo de legisladoras argentinas entrevistadas en un trabajo reciente, solo una minoría expresó representar específicamente a las mujeres (Borner, Caminotti y Marx, 2007). Estos enfoques deben tenerse en cuenta y, en el futuro, pueden ser objeto de investigaciones empíricas abarcadoras destinadas a confirmar o no las expectativas de las mujeres que ejercen la representación política.

En los últimos treinta años, la presencia o representación de las mujeres dio lugar a un polémico y enriquecedor debate. El pensamiento de la diferencia sexual, liderado por las feministas italianas, ha surgido desde una postura crítica. Así, Alessandra Bocchetti (1996) se pregunta: "¿Cómo es posible pensar que se pueda hablar en nombre de todas las mujeres?" (169). Las mujeres son muchas, sobre todo son diferentes entre sí, no son ni una categoría ni una clase. No hay delegación posible. No hay representación posible. En otro párrafo de su texto, señala: "Un cuerpo de mujer no garantiza un pensamiento de mujer" y agrega: "incluso muchas mujeres juntas pueden no garantizar pensamientos

9. Es interesante notar que en ese mismo estudio el 31% de los hombres expresó estar de acuerdo en que ellos tienen la responsabilidad de representar los intereses de los hombres.

de mujer. Las mujeres pueden desaparecer dentro de la más perfecta visibilidad" (166). Y reafirma la autora: "Un pensamiento de mujer puede nacer solo gracias a la conciencia de la necesidad de las otras mujeres. Ese pensamiento es un producto de relación" (166).

Si se retoma lo planteado por Anne Philips, la "política de presencia" es relevante, ya que lo determinante es su participación en el proceso y no necesariamente los resultados de ello. Nancy Fraser (2002) se refiere a la "paridad de participación", un principio que "no es un tema numérico, es una condición cualitativa, es la condición de ser un *peer* [par] o estar a la par con otros, de interactuar con ellos en igualdad de condiciones" (6).

La paridad de participación, de influencia y de poder de acción de que disponen las mujeres que ocupan cargos públicos constituye el aspecto cualitativo de su presencia o inclusión en los *procesos* que tienen lugar dentro de los ámbitos de poder. La paridad de participación determina la capacidad de las mujeres que están en cargos públicos de promover sus políticas prioritarias e influir en la agenda pública.

3. MUJERES EN CARGOS PÚBLICOS: LAS CIFRAS

Este capítulo parte de la idea de que un análisis cuantitativo de la participación política de las mujeres no puede estar desvinculado de otras cuestiones como el compromiso de los partidos políticos con la paridad de género y el acceso de las mujeres a recursos de comunicación y financiamiento, entre otros. Este enfoque debe tenerse en cuenta en la revisión de los datos que se presentan a continuación, que no solo demuestran la desigual distribución de la participación femenina en las distintas instancias del poder político, sino que además muestran otras disparidades en varios aspectos de la participación política de las mujeres.

3.1. Mujeres en el Poder Legislativo

Los principales ámbitos en los cuales se ha logrado la implementación de cuotas para aumentar la participación de mujeres son los cuerpos legislativos nacional y provinciales. Todas las jurisdicciones, salvo las provincias de Jujuy y Entre Ríos, cuentan con normas para establecer proporciones mínimas de legisladoras, generalmente del 30%. En los casos de Río Negro, Córdoba y Santiago del Estero, el mínimo es del 50% de los cargos legislativos a cubrir.

Tabla 1
Composición de las legislaturas nacionales y provinciales, 2008

Jurisdicción	Normas que establecen cupo femenino		Integración del Poder Legislativo					
	Normas aplicables	Fecha de sanción		Varones		Mujeres		Total
Estado Nacional	Ley 24.012 Decreto 1.246/00	6/11/91 28/12/00	Sen. Dip.	44 153	61,1% 59,8%	28 103	38,9% 40,2%	72 256
Ciudad de Buenos Aires (CABA)	Constitución art. 36	1/10/96		39	65,0%	21	35,0%	60
Provincia de Buenos Aires	Ley 11.733 Decreto 439/97	16/11/95 8/3/97	Sen. Dip.	36 65	78,3% 72,2%	10 25	21,7% 27,8%	46 90
Catamarca	Ley 4.912	10/7/97	Sen. Dip.	13 28	81,3% 68,3%	3 13	18,8% 31,7%	16 41
Chaco	Ley 3.747 Ley 3.858	20/5/92 5/5/93		20	62,5%	12	37,5%	32
Chubut	Decreto 137/95 Decreto 813/99	1995 1999		19	70,4%	8	29,6%	27
Córdoba	Ley 8.901	19/12/00		50	72,5%	19	27,5%	69
Corrientes	Ley 4.673 Decreto 1332/03	25/11/92 2003	Sen. Dip.	8 17	61,5% 65,4%	5 9	38,5% 34,6%	13 26
Entre Ríos	***	***	Sen. Dip.	17 19	100,0% 67,9%	0 9	0% 32,1%	17 28
Formosa	Ley 1.155	26/7/95		20	66,7%	10	33,3%	30
Jujuy	***	***		36	75,0%	12	25,0%	48

La Pampa	Ley 1.593	1/12/94		18	69,2%	8	30,8%	26
La Rioja	Ley 5.705	7/5/92		21	91,3%	2	8,7%	23
Mendoza	Ley 6.831 Decreto 1.641/01	10/10/00 23/08/01	Sen. Dip.	29 39	76,3% 81,2%	9 9	23,7% 18,8%	38 48
Misiones	Ley 3.011	28/4/93		25	67,6%	12	32,4%	37
Neuquén	Ley 2.161	8/3/96		24	68,6%	11	31,4%	35
Río Negro	Ley 3.717 Ley 3.447	17/12/02 12/10/00		26	60,5%	17	39,5%	43
Salta	Ley 6.782	31/1/95	Sen. Dip.	20 45	87,0% 75,0%	3 15	13,0% 25,0%	23 60
San Juan	Ley 6.515	13/10/94		30	88,2%	4	11,8%	34
San Luis	Ley 5105	30/3/97	Sen. Dip.	7 28	77,8% 65,1%	2 15	22,2% 34,9%	9 43
Santa Cruz	Ley 2.302	29/10/92		19	79,0%	5	21,0%	24
Santa Fe	Ley 10.802	7/5/92	Sen. Dip.	18 34	94,7% 68,0%	1 16	5,3% 32,0%	19 50
Santiago del Estero	Ley 6.509	5/9/00		27	54,0%	23	46,0%	50
Tierra del Fuego	Ley 408	2/7/98		11	73,3%	4	26,7%	15
Tucumán	Ley 6.592 Decreto 269/14	8/9/94 18/2/03		36	73,5%	13	26,5%	49
Total				832	72,6%	314	27,4%	1146

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las nóminas de legisladores en los sitios web del Senado, la Cámara de Diputados y las legislaturas provinciales. (Sobre las leyes de cupo, véase ELA, 2005.)

3.1.1. Mujeres en el Poder Legislativo Nacional

Como ya se ha señalado, tras las elecciones de octubre de 2007, la participación de las mujeres en el Congreso Nacional figura entre las más altas en el mundo. La tabla 1 muestra la cantidad de legisladores y legisladoras en el ámbito nacional, así como en las jurisdicciones provinciales. En cada caso, se distingue entre la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados, excepto en el caso de las legislaturas unicamerales. Sin embargo, como se verá más adelante, es imprescindible profundizar el análisis de los datos para determinar cómo ha progresado esa participación.

En comparación con el período 2003-2005, en 2008 la cantidad de mujeres aumentó de 86 a 103 legisladoras en la Cámara de Diputados de la Nación. Con este incremento, las diputadas nacionales pasaron a conformar el 40,2% de la cámara baja. Visto desde una perspectiva histórica, el número y porcentaje de mujeres en esa cámara se ha ido incrementando desde la primera aplicación dela Ley de Cupo en 1993 (con la excepción de una pequeña disminución en las elecciones de 1999), lo que resulta un dato sumamente alentador. Cabe destacar que después de las elecciones de 2007, la proporción de mujeres que se desempeñan actualmente como diputadas nacionales es la más alta desde la recuperación de la democracia en 1983.

En cambio, en 2008, la cantidad de senadoras nacionales disminuyó de 31 a 28 legisladoras respecto de las elecciones de 2003, de manera que constituyen el 38,9% de la cámara alta. Esta disminución es curiosa, puesto que la proporción se había mantenido por encima del 40% (y un mínimo de treinta senadoras) después de las elecciones de 2003 (43,7%) y 2005 (42,3%). Vale la pena analizar estos datos más detenidamente a fin de explicar la reducción en la cantidad de mujeres que se ha producido en la cámara alta de la legislatura nacional.

Tabla 2
Senadoras nacionales por jurisdicciones, 2007

Jurisdicción	Período 2001-2007	Elecciones 2007
CABA	2	1
Chaco	2*	1
Entre Ríos	2*	1
Neuquén	1	1
Río Negro	1	1
Salta	1	1
Santiago del Estero	1	2
Tierra del Fuego	2*	1

* La presencia de dos senadoras se debe a reemplazos de un senador de cada provincia que renunció con posterioridad a las elecciones de 2001.
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de los sitios web del Ministerio del Interior y del Senado.

En cuatro jurisdicciones que habían contado con dos senadoras durante el período 2001-2007 (CABA y las provincias de Chaco, Entre Ríos y Tierra del Fuego) se eligió solo una mujer para ese cargo en las elecciones de 2007. Además, la banca dejada por la actual presidenta, Cristina Fernández, por la provincia de Buenos Aires, fue ocupada por un varón. Si no fuera por el caso excepcional de Santiago del Estero, que actualmente cuenta con dos senadoras debido a que una mujer encabezó la lista del partido de la primera minoría en las últimas elecciones (además de la candidata electa por el partido mayoritario) y el caso de un senador de Mendoza –actual gobernador de su provincia que fue reemplazado por una mujer–, la participación femenina en la Cámara de Senadores sería equivalente a la cifra alcanzada en las elecciones de 2003, la primera ocasión en la cual tuvo efecto la Ley de Cupo, momento en que se incorporaron veintiséis senadoras a la Cámara.

Los datos citados parecen indicar que los partidos políticos han realizado una lectura bastante literal de los artículos pertinentes del Código Nacional Electoral. Como bien han señalado otras observadoras, podría suceder que en la práctica las cuotas femeninas se conviertan en "techos" en lugar de "pisos", que era la intención original (ELA, 2005: 55; Borner, Caminotti y Marx, 2007). Analizando los resultados electorales de 2007 en las provincias argentinas que realizaron elecciones de senadores, se puede observar que los partidos políticos se han conformado con acatar los requisitos mínimos establecidos en la norma. Esto es cierto incluso en el caso de Santiago del Estero, donde las dos senadoras electas pertenecen a distintos partidos.

Tabla 3
Porcentaje de senadoras nacionales electas por jurisdicción en las elecciones de 2007

Jurisdicción	%
CABA	33,3
Chaco	33,3
Entre Ríos	33,3
Neuquén	33,3
Río Negro	33,3
Salta	33,3
Santiago del Estero	66,7
Tierra del Fuego	33,3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de los sitios web del Ministerio del Interior y del Senado.

Si bien la cifra del 38,9% de mujeres en el Senado argentino está lejos de ser una causa de alarma, la disminución de la cantidad de senadoras es llamativa y da cuenta de la necesidad de nuevas estrategias para revertir la aparen-

te tendencia de los partidos a usar el mínimo establecido por las normas vigentes, como un techo para coartar el acceso de las mujeres a los cargos públicos.

En cambio, las elecciones para la Cámara de Diputados demuestran una tendencia distinta. En las elecciones de 2007 se renovaron 129 bancas, de las cuales 52 llegaron a ser ocupadas por mujeres. Si bien hay seis provincias en las que la cantidad de mujeres electas en 2007 alcanza el techo establecido enel cupo, en otras trece provincias y en la CABA el número supera este mínimo. Merece destacarse que en ocho provincias, la mitad o la mayoría de los cargos electos fueron ocupados por mujeres. A su vez, cabe señalar que en cuatro provincias la cantidad de diputadas electas es menor del 30%. Evidentemente, estos datos muestran una considerable fluctuación en el porcentaje de diputadas electas en las distintas jurisdicciones, lo que representa un fuerte contraste con los resultados electorales de los cargos en el Senado. En el caso de las elecciones para la Cámara de Diputados, en la mayoría de las provincias y en la CABA, los partidos políticos no se limitaron a nombrar la cantidad mínima de candidatas, como sucedió en las elecciones a senadores.

Tabla 4
Porcentaje de diputadas nacionales electas por jurisdicción en las elecciones de 2007, sobre el total de diputados electos

Jurisdicción	%
CABA	58
Provincia de Buenos Aires	38
Catamarca	50
Chaco	33
Chubut	33
Córdoba	44
Corrientes	25
Entre Ríos	25
Formosa	33
Jujuy	0
La Pampa	50
La Rioja	33
Mendoza	40
Misiones	50
Neuquén	50
Río Negro	33
Salta	50
San Juan	33
San Luis	50
Santa Cruz	50
Santa Fe	40
Santiago del Estero	50
Tierra del Fuego	67
Tucumán	20

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la nómina de diputados del sitio web del Ministerio del Interior.

3.1.2. La presencia de las mujeres en las legislaturas provinciales

A pesar de la vigencia de cuotas orientadas a aumentar la presencia de las mujeres en cuerpos legislativos en casi todas las jurisdicciones de la Argentina, en la práctica, la incorporación de más mujeres a las legislaturas provinciales se ha visto en muchos casos frustrada. Si se comparan los datos actuales con los de otros años (ELA, 2005) se podría señalar que el panorama de la participación femenina en esos ámbitos legislativos no solo no ha mejorado sino que en algunos aspectos ha sufrido un cierto grado de deterioro.

Cuatro años atrás, trece provincias contaban con más del 30% de legisladoras al menos en una cámara. Después de las elecciones de 2007, el número de legislaturas provinciales que superaba esa proporción se redujo a doce. Más específicamente, la cantidad de legisladoras disminuyó (al menos en una cámara, en los casos de cuerpos bicamerales) en catorce jurisdicciones: CABA, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Misiones, San Juan, San Luis, Santa Fe y Tierra del Fuego. En cambio, la cantidad de mujeres aumentó (al menos en una cámara, cuando se trata de cuerpos bicamerales) en solo nueve jurisdicciones: Catamarca, Chaco, Corrientes, Neuquén, Río Negro, Salta, San Luis y Tucumán, donde se vio un aumento notable de siete legisladoras.

Estos datos ponen en evidencia que la existencia de normas que establecen cuotas para la participación de las mujeres no garantiza que se apliquen concretamente.[10] En trece de las veintidós provincias donde rigen esas cuotas no se alcanza el porcentaje mínimo de representación femenina al menos en una cámara. Entre las provincias se destaca la situación de Entre Ríos, donde no se ha establecido un cupo para la incorporación de mujeres a la legislatura y no hay participación femenina en la cámara provincial de senadores.

En síntesis, puede concluirse que, a partir de las elecciones de 2007, menos mujeres integran los poderes legislativos provinciales. Concretamente, el aumento de diecinueve legisladoras en algunas cámaras no compensa la pérdida de treinta y dos mujeres en otras, lo que deja un balance negativo. Estos datos muestran la dificultad que han experimentado las mujeres para insertarse en cargos públicos en jurisdicciones locales, situación que se reproduce en el Poder Ejecutivo y en el Poder Judicial, como se verá más adelante.

3.2. Mujeres en el Poder Ejecutivo

Sin dudas, el logro más significativo de las elecciones de 2007, en términos de participación de las mujeres en lugares de decisión, fue la elección de una

10. Más aún, no hay investigaciones empíricas que permitan indagar acerca del grado de cumplimiento de las normas de cupo vigentes en jurisdicciones locales en el ámbito de los concejos deliberantes en los municipios, consejos escolares, etcétera).

mujer para la Presidencia de la Nación, por primera vez en la historia argentina.[11] Como bien han señalado algunos observadores, la presidenta Fernández "perfiló su campaña como heredera de la gestión de su esposo, el presidente Néstor Kirchner, cuya continuidad representa" (Llanos y Sample, 2008: 17). No obstante, es importante reconocer la importancia de que una mujer haya accedido por primera vez al espacio nacional más alto para la formulación y ejecución de políticas públicas, con el 44,92% del voto electoral. Es significativo, además, que la principal candidata presidencial de la oposición recibió el 22,95% de los votos, de manera que, entre ambas, las candidatas mujeres fueron votadas por casi el 70% de la población.[12]

En las mismas elecciones, en el nivel provincial se concretó otro hito para la participación de las mujeres en el Poder Ejecutivo: se eligió a la primera gobernadora de una provincia, en Tierra del Fuego. A pesar de este importante logro, llama la atención que la gobernadora de dicha provincia, no solo es la primera, sino también la única mujer a cargo de un poder ejecutivo provincial.[13]

Sin embargo, las mujeres no están totalmente ausentes de los poderes ejecutivos provinciales: siete provincias cuentan con vicegobernadoras y, a la luz de la escasez de gobernadoras, la cifra es alentadora. No obstante, sería necesario indagar sobre el poder de acción real de quienes ocupan ese cargo en las provincias; de lo contrario no puede descartarse la hipótesis de que la presencia de mujeres en esos puestos sea meramente simbólica.

3.2.1. Mujeres en los ministerios

El impacto de que una mujer ocupe Poder Ejecutivo Nacional parece haber repercutido poco sobre los ministerios de ese nivel en la Argentina. Sin considerar la Jefatura de Gabinete, sobre un total de doce ministerios, solo cuatro de ellos están a cargo de mujeres. Dos corresponden a áreas tradicionalmente relacionadas con las mujeres –Salud y Desarrollo Social– y los restantes son de carteras menos convencionales en términos de presencia femenina, Defensa y el recientemente creado Ministerio de la Producción.

Los ministerios son ámbitos importantes de formulación e implementa-

11. Hubo otra presidenta, María Estela Martínez Perón (1974-1976), que llegó al puesto por sucesión presidencial, dado que ocupaba el cargo de vicepresidenta en el momento de la muerte del presidente en ejercicio, Juan Domingo Perón.

12. El dato corresponde a los publicados por la Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior, Elecciones 2007, *www.resultados2007.gov.ar/paginas/f_top.htm*.

13. Es significativo que la provincia de Tierra del Fuego es la menos poblada de la Argentina. Esta tendencia a la elección de mujeres para el máximo cargo ejecutivo en jurisdicciones con poca población se repite en las elecciones municipales, como veremos más adelante en este capítulo.

ción de políticas públicas. Lejos de idiosincrasias partidarias, con un acceso diferencial a los medios de comunicación, el financiamiento y otros recursos, los ministerios –y sus secretarías y subsecretarías correspondientes– constituyen espacios donde las mujeres podrían destacarse y contribuir a la vida pública, más allá de la vía electoral directa. No obstante, vemos tendencias poco alentadoras en la integración de mujeres en ese nivel. Es sumamente preocupante la ausencia absoluta de mujeres en las dependencias de los ministerios de Relaciones Exteriores, de Defensa, de Planificación Federal y de Producción, a pesar de estar este último a cargo de una mujer. Esta situación indicaría la continuidad de los estereotipos que tradicionalmente han excluido a las mujeres de esas áreas.

Tabla 5
Composición por sexo del Poder Ejecutivo Nacional y los poderes ejecutivos provinciales

Jurisdicción	Titular del Poder Ejecutivo		Vice del Poder Ejecutivo	
	Varón	Mujer	Varón	Mujer
Estado Nacional		X	X	
CABA	X			X
Provincia de Buenos Aires	X		X	
Catamarca	X			X
Chaco	X		X	
Chubut	X		X	
Córdoba	X		X	
Corrientes	X		X	
Entre Ríos	X		X	
Formosa	X		X	
Jujuy	X		X	
La Pampa	X		X	
La Rioja	X			X
Mendoza	X		X	
Misiones	X			X
Neuquén	X			X
Río Negro	X		X	
Salta	X		X	
San Juan	X		X	
San Luis	X		X	
Santa Cruz	X		X	
Santa Fe	X			X
Santiago del Estero	X			X
Tierra del Fuego		X	X	
Tucumán	X		X	
Total	23	2	18	7

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de los sitios web de los gobiernos nacional y provinciales.

Tabla 6
Mujeres a cargo de secretarías y subsecretarías en los Ministerios del Poder Ejecutivo Nacional

Ministerio	Secretarías		Subsecretarías	
	Total	Ocupadas por mujeres	Total	Ocupadas por mujeres
Jefatura de Gabinete de Ministros	5	1	13	1
Interior	3	1	5	2
Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto	4	0	7	0
Defensa	3	0	5	1
Economía	5	1	8	0
Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios	5	0	13	1
Justicia, Seguridad y Derechos Humanos	4	1	9	2
Educación	3	0	3	1
Trabajo, Empleo y Seguridad Social	3	1	6	1
Salud	3	0	6	0
Desarrollo Social	6	2	9	2
Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	2	1	4	2
Producción	3	0	9	1
Totales	49	8	97	14

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del sitio *www.casarosada.gov.ar* y los sitios web de los ministerios.

La baja proporción de mujeres en puestos de conducción en estos niveles políticos es contundente cuando se lo considera en el contexto más amplio de la composición del personal de los ministerios. En ningún ministerio las mujeres a cargo de secretarías y subsecretarías constituyen más del 25% y el dato es asombroso si se lo compara con las cifras del "Informe de situación del registro de personal" del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (Sinapa), correspondiente al 31 de diciembre de 2005.[14] Según la información allí publicada, las mujeres se encuentran subrepresentadas en la Jefatura de Gabinete de Ministros y en los ministerios nacionales entonces existentes. Aun en el ministerio con la menor proporción de mujeres, el de Planificación Federal, ellas constituyen casi un tercio del personal. Sin embargo, ninguna secretaría o subsecretaría dependiente de ese ministerio estaba a cargo de una mujer cuando el informe fue elaborado. Por otro lado, no sorprende que los ministerios con las mayores proporciones de personal femenino sean los de Educación (65,5%) y Desarrollo Social (63,5%). No obstante, el porcentaje de secretarías y

14. Véase *www.sgp.gov.ar/contenidos/onep/informes_estadisticas/informes_estadisticas.html*.

subsecretarías a cargo de mujeres en esos ministerios está muy por debajo de esas cifras. Evidentemente, el fenómeno que el International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) ha observado en el nivel regional, donde el 24% de los ministerios son dirigidos por mujeres y que se describe como la "feminización de los gabinetes ministeriales" (Llanos y Sample, 2008: 17), no se ha manifestado con la misma magnitud en la Argentina.

Tabla 7
Comparación de la proporción de mujeres en el Sinapa y en las secretarías y subsecretarías

Ministerio	Porcentaje de mujeres como personal Sinapa	Porcentaje de mujeres como secretarias y subsecretarias
Jefatura de Gabinete de Ministros	47,3	18,18
Interior	57,5	20,00
Relaciones Exteriores, Comercio y Culto	45,8	0,00
Defensa	59,1	0,00
Economía y Producción	42,9	0,00
Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios	32,6	0,00
Justicia, Seguridad y Derechos Humanos	58,2	23,08
Educación	65,5	25,00
Trabajo	50,0	14,29
Salud	55,6	12,50
Desarrollo Social	63,5	20,00
Totales	52,5	12,10

Fuente: "Informe de situación del registro de personal al 31 de diciembre de 2005", *Boletín Estadístico del Personal del Sinapa.*

En el ámbito provincial, la participación de las mujeres en los ministerios y secretarías es muy diversa. Se observa, por ejemplo, que seis provincias no cuentan con ninguna ministra, mientras que las demás muestran una participación variada: del 83% de ministras en Santa Fe, al 46,2% en San Luis. A su vez, la presencia de mujeres en las secretarías provinciales es notablemente mayor. En cinco provincias, las mujeres están a cargo de la mitad de las secretarías provinciales (en el caso de Catamarca, más de la mitad). Si se compara la proporción total de ministras (15,5%) y de secretarias (26%), en los ámbitos provinciales se destaca que la mayor representación femenina aparece en los cargos de menor jerarquía.

Tabla 8
Mujeres en los ministerios y secretarías de las jurisdicciones provinciales

Jurisdicción	Ministerios			Secretarías		
	Total	Mujeres	%	Total	Mujeres	%
CABA	9	0	0	3	0	0
Pcia. de Buenos Aires	10	1	10	6	3	50
Catamarca	6	0	0	11	6	54,5
Chaco	6	2	33,3	2	1	50
Chubut	8	0	0	6	1	16,6
Córdoba	10	0	0	6	2	33,3
Corrientes	6	1	16,6	2	1	50
Entre Ríos	3	0	0	8	0	0
Formosa	8	2	25	2	1	50
Jujuy	7	2	28,6	18	4	22,2
La Pampa	6	1	16,6	4	1	25
La Rioja	–	–	–	–	–	–
Mendoza	5	1	20	4	1	25
Misiones	10	1	10	–	–	–
Neuquén	6	1	16,6	4	1	25
Río Negro	6	1	16,7	8	3	37,5
Salta	10	1	10	31	7	22,6
San Juan	7	1	14,3	17	4	23,5
San Luis	13	6	46,2	–	–	–
Santa Cruz	4	0	0	–	–	–
Santa Fe	12	1	8,3	1	1	100
Santiago del Estero	7	1	14,3	4	0	0
Tierra del Fuego	7	2	28,6	6	1	16,6
Tucumán	8	2	25	11	2	20
Totales	184	27	15,5	154	40	26

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de los sitios de web de los gobiernos provinciales.

3.2.2. La participación de las mujeres en los poderes ejecutivos municipales

Un fenómeno característico de los procesos de democratización en muchos países latinoamericanos ha sido el nuevo rol de los municipios como espacios de participación. Quizá a raíz de la creciente falta de confianza en las instituciones tradicionales,[15] muchos países implementaron iniciativas de descentraliza-

15. Según el Informe Latinobarómetro 2007, por ejemplo, el 29% de los latinoamericanos entrevistados expresó confianza en el Congreso de su país. Vale destacar que ese porcentaje no ha superado el 30% en los últimos diez años. Por otro lado, los partidos políticos cuentan con el 20% de confianza en el nivel regional en 2007. A su vez, el 30% de latinoamericanos participantes de la encuesta indicó que confiaba en el sistema judicial en 2007 (Informe Latinobarómetro 2007, *www.latinobarometro.org*).

ción y de inclusión de la ciudadanía mediante mecanismos como el "presupuesto participativo". Estos procesos apuntan hacia una mayor democratización de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil y buscan aproximarse al ideal de la democracia participativa, más difícil de alcanzar en el nivel provincial o nacional. Ante estas circunstancias, se podría esperar que la creación de nuevos ámbitos de participación genere más oportunidades para el liderazgo de las mujeres en el ámbito local. Sin embargo, a pesar de la destacada movilización y participación comunitaria y política de mujeres en los procesos de transición a la democracia en varios países en la región, un relevamiento de 15.828 municipios en dieciséis países latinoamericanos entre 1998 y 2002 mostró que solo el 5,3% de los municipios estaba gobernado por mujeres (Massolo, 2007).

En la Argentina, la situación no es distinta. Como muestra la tabla 9, apenas el 9,8% de los municipios argentinos son gobernados por mujeres. En relación con lo relevado con anterioridad (ELA, 2005), hubo un aumento importante

Tabla 9
Municipios gobernados por mujeres*

Provincia	Total de municipios	Municipios a cargo de mujeres	% de municipios
Buenos Aires	134	6	4,5
Catamarca	36	4	11,1
Chaco	68	8	11,8
Chubut	46	4	8,7
Córdoba	428	61	14,3
Corrientes	66	5	7,6
Entre Ríos	264	28	10,6
Formosa	37	3	8,1
Jujuy	60	10	16,7
La Pampa	79	9	11,4
La Rioja	18	2	11,1
Mendoza	18	0	0,0
Misiones	75	5	6,7
Neuquén	57	2	3,5
Río Negro	75	5	6,7
Salta	59	3	5,1
San Juan	19	1	5,3
San Luis	65	18	27,7
Santa Cruz	20	0	0
Santa Fe	363	24	6,6
Santiago del Estero	116	6	5,2
Tierra del Fuego	3	0	0
Tucumán	112	14	12,5
Totales	2.218	218	9,8

* Sólo incluye información parcial sobre Río Negro y Santa Cruz, debido a que no hay datos completos disponibles sobre esas provincias en la página de la Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior.
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del sitio web de la Secretaría de Asuntos Municipales, Ministerio del Interior.

en los municipios de la provincia de Córdoba e incrementos menores en las provincias de Chaco, Jujuy, Misiones, Salta, San Juan, San Luis, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán. Por otro lado, la participación de mujeres como jefas de gobierno en el ámbito local disminuyó considerablemente en las provincias de Corrientes y Neuquén y, en menor medida, en la provincia de Formosa. Es evidente que el fomento de una mayor participación ciudadana en el nivel local no ha resultado en mayores oportunidades de liderazgo para las mujeres.

Más allá de las cifras concretas, que de por sí son preocupantes porque muestran la patente subrepresentación de las mujeres en el nivel local, no podemos eludir una observación sobre las características de los municipios: como se desprende del gráfico 1, el 80,1% de los municipios a cargo de mujeres tienen menos de cinco mil habitantes y más de la mitad de éstos (44,3% del total) tienen menos de mil habitantes. Apenas seis municipios gobernados por mujeres tienen una población superior a los cincuenta mil habitantes y solo un municipio dirigido por una mujer –la ciudad de Resistencia, capital de la provincia de Chaco– tiene más de doscientos mil habitantes.

Gráfico 1
Municipios gobernados por mujeres (por cantidad de habitantes)

La situación descripta parece ser común en los países latinoamericanos. El Instituto Internacional de Investigación y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer afirma que, en el nivel regional, “son excep-

ciones las [mujeres] que acceden a gobiernos locales de ciudades capitales o municipios metropolitanos" (Massolo, 2007: 48).

La fuerte concentración de mujeres en municipios pequeños es una tendencia que se encuentra arraigada en la Argentina. Esto es preocupante por varias razones. Por un lado, la bajísima representación de mujeres en los poderes ejecutivos municipales y su sobrerrepresentación en los municipios pequeños son exacerbadas por la desigualdad inherente entre municipios. En otros términos: en política, el tamaño es relevante. Si bien no es una fórmula exacta, el tamaño se convierte en influencia, tanto por la magnitud de la población a la que concierne, como por los recursos que maneja la jurisdicción. Además, en otra medida de influencia, mayor población significa mayor reconocimiento y prestigio. Innumerables líderes políticos utilizan cargos municipales como puntos de partida para lanzar carreras políticas en el nivel provincial o nacional. Si bien ésta no es de ningún modo la única fuente de representantes políticos, la escasez de mujeres en el ejercicio de cargos ejecutivos en el nivel municipal también podría redundar en una participación femenina más baja en otros niveles políticos.

Por estos motivos, la concentración de mujeres en municipios pequeños exige una indagación de sus causas. Los municipios son considerados ámbitos políticos más "cercanos" a la ciudadanía, enfocados en "los asuntos de la vida cotidiana" (Massolo, 2007: 47) y, como ya se ha señalado, en los últimos años han sido promovidos como espacios de democracia participativa a través de iniciativas descentralizadoras y otros mecanismos. Si aun en este contexto la participación política de las mujeres se ve dificultada, es imprescindible indagar sobre los motivos de ello. En ciudades medianas y grandes, ¿hay una falta de voluntad por parte de los electores para votar a mujeres en cargos ejecutivos? ¿O la situación refleja una falta de voluntad por parte de las mujeres a ser candidatas? También podrían incidir otros factores, como la influencia de partidos políticos y el acceso diferencial al financiamiento o a los medios de comunicación.

3.3. Mujeres en el Poder Judicial

En el ámbito judicial, la representación de las mujeres adquiere otro sentido. A diferencia de otros cargos públicos, para ocupar puestos en las magistraturas se requiere cierta formación excluyente: ser abogado o abogada. Por lo tanto, es imprescindible evaluar la participación de las mujeres en el Poder Judicial en el contexto de la población necesariamente reducida de la cual provienen sus integrantes. En el ámbito jurídico, se ha identificado una auténtica "feminización de la profesión" en las últimas décadas, con lo cual las mujeres han llegado a constituir la mayoría del conjunto de profesionales y estudiantes de Derecho en todo el país. Un censo realizado por la Universidad de Buenos Aires en 2004 demostró que la carrera de Abogacía era cursada por 24.780

mujeres y 15.978 varones, de manera que las mujeres conformaban el 61% de los estudiantes de esa carrera. A pesar de esta indiscutible mayoría, la presencia de las mujeres en el Poder Judicial posee otras características.

Si seguimos a Anne Philips en el enfoque sobre la "política de presencia" en relación con el ámbito parlamentario, es relevante indagar la composición del Poder Judicial. Así como es de suma importancia *quiénes* están presentes en el momento de la toma de decisiones dentro del Parlamento, también es importante *quiénes* decidirán las causas judiciales que tendrán un impacto considerable en las vidas de las personas. El factor que interviene en ambos casos es el grado de autonomía de actuación del que disponen tanto legisladores y legisladoras como jueces y juezas. Al analizar la presencia de mujeres en la justicia, resulta imprescindible considerar no solo su participación en la totalidad del Poder Judicial sino también en qué áreas se concentran.

Tabla 10
Integración de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y de las cortes supremas provinciales

Jurisdicción	Cantidad total de miembros	Cantidad de mujeres	% de mujeres
Estado Nacional	7	2	28,6
CABA	5	2	40
Pcia. de Buenos Aires	7	1	14,3
Catamarca	3	1	33,3
Chaco	6	1	16,7
Chubut	6	0	0
Córdoba	7	3	42,9
Corrientes	5	0	0
Entre Ríos	9	3	33,3
Formosa	5	1	20
Jujuy	5	1	3,5
La Pampa	5	1	20
La Rioja	6	2	33,3
Mendoza	7	1	14,3
Misiones	7	2	28,6
Neuquén	5	0	0
Río Negro	3	0	0
Salta	5	2	40
San Juan	5	0	0
San Luis	4	0	0
Santa Cruz	4	1	25
Santa Fe	6	1	16,7
Santiago del Estero	5	0	0
Tierra del Fuego	3	1	33,3
Tucumán	5	1	20
Total	135	27	20

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de los sitios web de las cortes supremas nacional y provinciales.

Sin duda, la presencia de magistradas no refleja la alta proporción de mujeres abogadas y estudiantes de derecho. Entre las cortes supremas provinciales y la nacional, las mujeres constituyen el 20%, aunque puede observarse que detrás de este promedio se encuentran siete provincias donde un tercio o más de los integrantes son mujeres (CABA, Catamarca, Córdoba, Entre Ríos, La Rioja, Salta y Tierra del Fuego) y siete provincias cuyas cortes supremas no cuentan con ninguna mujer (Chubut, Corrientes, Neuquén, Río Negro, San Juan, San Luis y Santiago del Estero). En el nivel nacional, ha sido alentador el aumento de mujeres en la CSJN en los últimos años. Este cambio se produjo en el marco de un proceso de renovación de sus integrantes y de los criterios de selección de sus miembros, por lo cual ahora se incluye la consideración de la diversidad de género.

En relación con los datos relevados en 2005 (ELA, 2005) se destaca el aumento en la cantidad de mujeres presentes en las cortes supremas de cinco provincias: Entre Ríos, Jujuy, La Rioja, Salta, y Tucumán. En tres de estos casos (La Rioja, Jujuy y Tucumán) por primera vez se nombró una mujer en las respectivas cortes supremas. A su vez, el número de mujeres que integran ese tribunal disminuyó en las provincias de San Luis y Santiago del Estero, que quedaron sin representación femenina alguna en esa instancia.[16]

Por otro lado, han sido significativos los cambios efectuados en la composición del Consejo de la Magistratura de la Nación, el órgano encargado de la selección de jueces nacionales y federales de primera y segunda instancia. Tras una reforma realizada en 2006, el Consejo fue reducido de veinte a trece miembros, con una modificación que fue considerada perjudicial para la representación de las minorías (ELA, 2007b). Tal vez, una prueba de ello es la presencia actual de apenas tres consejeras sobre un total de trece miembros. La baja participación femenina en este consejo, y en el marco de una reforma controversial, podría conllevar importantes implicancias para la participación de las mujeres en el Poder Judicial.[17] Si bien ha transcurrido poco tiempo desde la implementación de esa reforma, es imprescindible encarar investigaciones empíricas para determinar cómo las modificaciones realizadas afectarán la designación de jueces, particularmente la incorporación de mujeres al Poder

16. En el caso de Santiago del Estero, durante el período de intervención federal (abril de 2004 a marzo de 2005), de manera provisoria el Superior Tribunal de Justicia estuvo integrado por cinco miembros, de los cuales cuatro eran mujeres. Sin embargo, la composición actual de tribunal no incluye ninguna mujer.

17. Véanse las críticas realizadas por un grupo de ONG –Asociación por los Derechos Civiles (ADC), la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (Inecip), Poder Ciudadano y la Unión de Usuarios y Consumidores– en una carta enviada a diputados nacionales con respecto a la reforma del Consejo de la Magistratura. Disponible on line: *www.inecip.org/index.php?option=com_docman &task=doc_download&gid=85*.

Judicial. No obstante, hay una notable escasez de estudios sobre el impacto de los Consejos de la Magistratura nacional y provincial en la selección de jueces en la Argentina.[18]

3.3.1. Participación de las mujeres en los distintos fueros e instancias

Para tener un panorama completo de la participación femenina en el Poder Judicial es necesario un análisis de la presencia de las mujeres en distintos fueros e instancias (tablas 11, 12 y 13). Tomando como ejemplo los juzgados y las cámaras de la CABA, única jurisdicción de donde se pudo conseguir información completa (ELA, 2007b), los datos muestran que la participación de las mujeres no es uniforme. Esta distribución asimétrica en el conjunto de fueros e instancias indicaría la continuidad de un patrón de segregación femenina dentro del Poder Judicial. Así, por ejemplo, hay cierta concentración de mujeres en algunos fueros como los civiles, administrativos y de trabajo, y una baja participación en los juzgados penales. Mientras las mujeres son titulares del 22% de los juzgados penales de primera instancia de la Justicia Nacional de la CABA, integran el 71,4% de los juzgados de menores de primera instancia.

Tabla 11
Jueces federales sitos en la ciudad de Buenos Aires

Tribunal	Instancia	Mujeres		Varones		Total
		Nº	%	Nº	%	
Cámara penal		3	25	9	75	12
Seguridad social	1ª Instancia	5	50	5	50	10
	Cámara correccional	1	12,5	7	87,5	8
Penal federal	1ª Instancia	1	9	10	91	11
	Cámara Correccional	0	0	6	100	6
	Tribunales orales	2	12,5	14	87,5	16
Civil y Comercial Federal	1ª Instancia	0	0	11	100	11
	Cámara	3	33,3	6	66,7	9
Administrativos	1ª Instancia	7	63,7	4	36,3	11
	Cámara	3	18,1	9	81,9	11
Total		25	23,8	81	77,1	105

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de ELA (2007b). Actualizada con datos de la *Guía Judicial*, 2008.

18. En esa temática, se destaca el estudio realizado por Paola Bergallo (2006b) sobre la selección de jueces en la Ciudad de Buenos Aires.

Tabla 12
Jueces nacionales de la ciudad de Buenos Aires

Tribunal	Instancia	Mujeres		Varones		Total
		Nº	%	Nº	%	
Civiles	Civiles-patrimoniales y familia	51	53,2	45	46,8	96
	Cámara de apelación en lo Civil	9	35,8	27	64,2	36
Comerciales	1ª Instancia	9	47,3	10	52,7	19
	Apelación	6	54,6	5	45,4	11
Penal Económico	1ª Instancia	0	0	8	100	8
	Tribunal oral	2	22,2	7	77,8	9
	Apelación	0	0	6	100	6
Criminal y correccional	1ª Instancia	13	22	47	78	60
	Tribunal oral criminal	11	20	46	80	57
	Apelación	1	6,7	14	93,3	15
Menores	1ª Instancia	6	71,4	1	28,6	7
	Tribunal oral	2	22,2	7	77,8	9
Trabajo	1ª Instancia	38	51,3	36	48,7	74
	Apelación	11	42,3	15	57,7	26
Total		159	31,3	274	68,7	433

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de ELA (2007b).

Tabla 13
Magistradas en tribunales de la Justicia Federal, local e integrantes del Ministerio Público Fiscal, CABA, 2006

	Poder Judicial		Ministerio Público	
	Nº	%	Nº	%
Cámaras de apelaciones federales	12	19,20	6	21,4
Juzgados de primera instancia federales	13	29,20	3	15,8
Cámaras de apelaciones de la justicia ordinaria o nacional	52	26,70	9	21
Juzgados de primera instancia de la justicia ordinaria o nacional	124	46,70	35	37,3
Corte y cámaras de apelaciones de la justicia de la CABA	8	40	2	66,6
Juzgados de primera instancia de la justicia de la CABA	20	46,60	13	50
Total	229	35	68	31,5

Fuente: Elaboración propia sobre ELA (2007b), *Guía Judicial 2006,* y la nómina actualizada de autoridades del Ministerio Público Fiscal.

Estos datos muestran la evidente continuidad de cierta "segregación vertical". Si bien la proporción promedio de mujeres en tribunales federales, nacionales y locales supera el 30%, hay una reducción considerable en el porcentaje de magistradas entre la primera y la segunda instancia, tanto para el Poder Judicial como para el Ministerio Público. En el caso de la Justicia de la CABA, la proporción pasa del 46,6% en el primer nivel a 40% en el segundo, mientras que dentro de la justicia ordinaria o nacional, la variación va del 46,7% en los juzgados de primera instancia al 26,7% de mujeres en las cámaras de apelaciones.

Según se observa, dentro del ámbito jurídico parecería existir una especie de "techo de cristal". A pesar de que las mujeres conforman la mayoría del conjunto de abogados –población de la cual provienen jueces y juezas–, esa alta proporción no se refleja entre los y las integrantes del Poder Judicial. Más preocupante es incluso la visible disminución de la participación de las mujeres a medida que aumenta la jerarquía de los tribunales, desde los juzgados de primera instancia a las cámaras de apelaciones y las cortes supremas.

3.4. De representantes políticas a representantes del Estado

A pesar de no haber llegado a sus cargos directamente por medio del voto popular, los embajadores de un país ejercen otro tipo de representación, distinta de la representación política realizada en la mayoría de los cargos públicos arriba analizados. Ser embajador o embajadora implica la representación de un Estado, ser "símbolo de su país en el exterior" (Pitkin, 1967: 102). Tanto embajadores y embajadoras como representantes en organismos internacionales ejercen cargos estratégicos para un país; se trata de funciones que conllevan actividades destinadas a promover las prioridades y cuidar los intereses de ese Estado. Específicamente, los representantes en el exterior pueden cumplir tareas importantes en la construcción de vínculos y de buenas relaciones entre dos países, en la resolución de conflictos, en la negociación de acuerdos, en la mediación y la cooperación internacional, además de participar en el proceso de construcción de acuerdos y tratados internacionales. En pocas palabras, estos representantes se desempeñan en cargos fundamentales para cualquier país. Por eso mismo, a través del artículo 8º de la CEDAW, la comunidad internacional se comprometió a aumentar la presencia de las mujeres en las representaciones exteriores.

Por lo tanto, el nombramiento de mujeres para estos puestos estratégicos constituye una forma de medir el compromiso de un país con la promoción de la participación política de las mujeres en todos los ámbitos del Estado. En el caso argentino, la participación femenina como embajadoras y representantes en los organismos internacionales es extremadamente baja. De un total de 66 representaciones argentinas en el exterior, las mujeres ocupan el 7,5% de estos cargos. Cinco mujeres se desempeñan como embajadoras del Estado argentino

en otros países: Venezuela, Cuba, Finlandia, Ucrania y Argelia. Es ilustrativo que, a la fecha, y según el relevamiento realizado para este informe (septiembre de 2008), el número de puestos vacantes (diez) es superior a la cantidad de embajadoras. La situación empeora en el caso de los organismos internacionales como el Mercosur, la OEA, ONU y otras entidades, donde se destaca la ausencia total de mujeres entre quienes representan al Estado y el pueblo argentino en los principales organismos regionales e internacionales, con la excepción de la Organización Mundial de la Salud (OMS), dirigida por una mujer argentina.

Las tablas 14 y 15 presentan la participación de las mujeres como embajadoras y cónsules de la Argentina, y en organismos internacionales.

Tabla 14
Embajadores y cónsules argentinos en el mundo, por sexo

País	Embajador/a		Cónsul general	
	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres
Centroamérica y el Caribe				
Costa Rica	1	–	–	–
Cuba	–	1	–	–
República Dominicana	1	–	–	–
El Salvador	1	–	–	–
Guatemala	1	–	–	–
Haití				
Honduras	1	–	–	–
Jamaica	1	–	–	–
Nicaragua	Vacante	Vacante	–	–
Panamá	1	–	–	–
Trinidad y Tobago, y Guyana	1	–	–	–
América del Sur				
Bolivia	1	–	2	–
Brasil	1	–	6	–
Colombia	1	–	–	–
Chile	1	–	4	1
Ecuador	1	–	–	–
Paraguay	1	–	3	–
Perú	1	–	1	–
Uruguay	1	–	2	–
Venezuela	–	1	–	–
Europa Occidental				
Alemania	1	–	3	–
Austria	1	–	–	–
Bélgica	Vacante	Vacante	–	–
Dinamarca	1	–	–	–
España	1	–	2	1

Finlandia	–	1	–	–
Francia	1	–	–	–
Grecia	1	–	–	–
Suiza	Vacante	Vacante	–	–
Irlanda	Vacante	Vacante	–	–
Italia	1	–	2	–
Noruega	1	–	–	–
Países Bajos				
Portugal	1	–	–	–
Gran Bretaña	1	–	–	–
Santa Sede				
Suecia	1	–	–	–
Turquía	1	–	–	–
Bulgaria	1	–	–	–
Europa central y oriental				
República Checa	1	–	–	–
Hungría	1	–	–	–
Polonia	1	–	–	–
Rumania	Vacante	Vacante	–	–
Rusia	1	–	–	–
Ucrania	–	1	–	–
Yugoslavia				

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del listado de embajadores y embajadoras en el sitio web de la Cancillería.

Tabla 15
Representación argentina en organismos internacionales según sexo

Organismo	**Representante**	
	Varón	**Mujer**
Mercosur y Aladi	1	–
FAO	1	–
OEA	1	–
ONU	1	–
Organismos Internacionales en Ginebra	1	–
Unesco	1	–
OMC, OMPI, Unctad		–
Unión Europea	1	–
Total	7	–

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del listado de embajadores y embajadoras en el sitio web de la Cancillería.

4. LAS MUJERES EN EL CONGRESO DE LA NACIÓN: ¿PARIDAD DE PARTICIPACIÓN?

Como muestra la información relevada hasta aquí, la incorporación de las mujeres en los espacios de poder político no ha sido uniforme en los distintos ámbitos estatales de la Argentina.

Pero por las diversas razones mencionadas en la primera parte de este capítulo, para comprender la participación política femenina es necesario, además, considerar su inclusión en términos cualitativos. Para ello, a continuación se analizará el caso de las mujeres en el Congreso de la Nación –donde constituyen alrededor del 40% de sus integrantes–, con el objetivo de identificar algunos factores que favorecen o dificultan la verdadera influencia y poder de acción de las mujeres en cargos públicos.

4.1. Contexto institucional

Al igual que muchos organismos estatales, en la Argentina, el Congreso Nacional se caracteriza por cierta falta de legitimidad ante la ciudadanía. Las encuestas de opinión pública registran niveles de confianza en las instituciones que son cada vez menores; el más bajo de ellos corresponde al Congreso, sobre el cual solo el 12% de los entrevistados expresó tener "mucha" o "algo" de confianza (Hernández, Zovatto y Mora y Araujo, 2005). Si bien resultaría necesaria más evidencia concluyente sobre la relación entre la ciudadanía y sus representantes, la falta de confianza e interés implica también un creciente alejamiento, lo cual es sintomático de la tendencia general a la pérdida de credibilidad de las instituciones y la llamada "crisis de representación".[19]

Sin duda, se podrían señalar diversos factores como causantes de la falta de confianza en el Congreso. Uno de estos podría ser la relación entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo Nacional, que progresivamente ha generado una pérdida de autonomía del primero. La falta de control sobre la actuación del Poder Ejecutivo y la creciente ambigüedad en la tradicional división de poderes han tenido distintas manifestaciones que no han pasado desapercibidas para los y las votantes. Según la encuesta de Hernández *et al*. (2005), el 57% de las perso-

19. Recordemos aquí a los observadores que ven la situación de crisis política experimentada por muchos países de la región como un factor que favorece la incorporación de un creciente número de mujeres a la política: por su histórica exclusión de ese ámbito, las mujeres son vistas como ajenas a los problemas que han restado credibilidad a las instituciones frente a la ciudadanía. Evidentemente, la presencia de 40% de mujeres en el Congreso no ha restaurado la confianza en dicha institución, por lo cual sería necesario replantear el vínculo entre estos dos fenómenos.

nas expresó estar en desacuerdo o muy en desacuerdo con que el Congreso otorgue frecuentemente poderes especiales al PEN.

Además del otorgamiento de poderes especiales, la relegación del Poder Legislativo a segundo plano se ha manifestado de otras formas. Como muestra el gráfico 2, el 45% de las leyes aprobadas desde la recuperación de la democracia en 1983 hasta 2006 fueron iniciativa del Poder Ejecutivo. Examinadas por separado, se observa que la cantidad de leyes originadas en cada cámara es menor que la cantidad de leyes cuyo origen es el PEN y, en el caso del Senado, es menos de la mitad. Si bien en la Argentina es una práctica común que el Ejecutivo envíe proyectos al Congreso, de acuerdo con las cifras el PEN parecería ser la tercera cámara del Poder Legislativo, ya que da origen a la mayor proporción de leyes sancionadas.

Gráfico 2
Leyes sancionadas por el Congreso, según iniciativa (1983-2006)

A pesar de la alta probabilidad de que los proyectos de ley enviados al Congreso por el Poder Ejecutivo sean sancionados, hay una tendencia por parte de la Presidencia a legislar sin necesidad de recurrir al Poder Legislativo. La Constitución Nacional argentina le otorga al Poder Ejecutivo la facultad de dictar decretos con carácter legislativo, decretos por "razones de necesidad y urgencia", "cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes" (art. 99, inc. 3). Si bien el texto es claro al señalar el carácter excepcional de dichas disposiciones, durante las últimas dos décadas este tipo de decretos

se han convertido en una forma de pasar por alto al Congreso precisamente en materia legislativa. Según un estudio reciente, el ex presidente Néstor Kirchner (2003-2007) firmó 270 decretos de necesidad y urgencia, con un promedio de uno cada seis días, mientras que envió al Congreso solo 205 proyectos de ley.[20] A su vez, el ex presidente Carlos Menem presentó un promedio de un decreto de necesidad y urgencia cada siete días.

Dentro de este contexto, es evidente que el Congreso ocupa un lugar secundario en relación con el Poder Ejecutivo, aun en su área específica. Dado que éste es el ámbito estatal con la mayor proporción de representación femenina, las implicancias de la disminución del poder del Congreso son más significativas aún para las mujeres.

En ese contexto, el próximo apartado se analizará el poder de acción de las mujeres dentro del Poder Legislativo Nacional, aunque es imprescindible tener en cuenta las relaciones de poder externas al Congreso. Aun si se llegara a alcanzar un escenario parlamentario ideal donde las mujeres ejercieran la misma influencia y poder que los varones, sería sumamente difícil promover los temas que ellas consideren prioritarios sin la confianza e interés de la ciudadanía y en un marco de naturalización de la deferencia legislativa frente al creciente avance del poder presidencial. Frente a este panorama, la capacidad de incidencia de las legisladoras se ve limitada.

4.2. Las mujeres dentro de las estructuras de poder del Congreso

En la Argentina, los y las integrantes de cada cámara eligen entre sus pares a las autoridades encargadas de la conducción de la labor parlamentaria. En el Senado, la presidencia es ejercida por el vicepresidente de la Nación, mientras que los cargos de presidente provisional, vicepresidente, vicepresidente 1º y vicepresidente 2º son electos por mayoría absoluta para cumplir un mandato de un año (Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación, 2003: arts. 2º y 5º). A su vez, los y las integrantes de la Cámara de Diputados eligen a un presidente y tres vicepresidentes por pluralidad de votos por un período de un año. En dicha cámara, la única atribución de los tres vicepresidentes es reemplazar al presidente en su ausencia (ídem: art. 38).

La histórica ausencia de mujeres dentro de las mesas directivas del Congreso ha sido notable. Entre 1983 y 2003, una sola legisladora formó parte de las máximas autoridades de ambas cámaras (Borner, Caminotti y Marx, 2007). Los años siguientes registraron cambios importantes: por primera vez, una

20. Fueron enviados 135 proyectos de ley adicionales de ratificaciones de tratados o acuerdos internacionales. Los datos provienen de una investigación realizada por el Centro de Estudios para Políticas Públicas Aplicadas (CEPPA), citada en el diario *La Nación*, "Kirchner firmó cada seis días un decreto de necesidad y urgencia", 13 de abril de 2008.

senadora fue elegida y luego reelecta para el cargo de vicepresidenta en 2004, 2005 y 2006; la Cámara de Diputados eligió a una mujer para el cargo de vicepresidenta 3ª en 2005 y luego tuvo dos vicepresidentas en 2006. Tras las elecciones de 2007, continuó el incremento del número de vicepresidentas en la Cámara de Diputados, tanto que las tres vicepresidencias llegaron a ser ocupadas por mujeres. En cambio, una sola mujer ocupa un cargo de vicepresidenta 2ª entre las máximas autoridades del Senado.[21] Como han dado a conocer las entrevistas con las legisladoras argentinas que realizaron Borner, Caminotti y Marx (2007), un aspecto importante de la elección de mujeres para los cargos de vicepresidenta fue el resultado de un esfuerzo conjunto de las legisladoras de distintos partidos políticos, que se organizaron para postular y votar a una mujer, independientemente de los partidos o bloques que integraban.

Los bloques partidarios son otra instancia de poder dentro del Congreso. En el Senado, ser presidente de un bloque significa integrar el plenario de labor parlamentaria, un órgano de conducción encargado de preparar planes de trabajo parlamentario, proyectar el orden del día, informarse del estado de los asuntos en las comisiones y otras funciones (Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación: arts. 56 y 57). A pesar de que las mujeres constituyen el 39% del Senado, solo dos bloques, de un total de diecisiete, están presididos por una mujer y ambos son bloques unipersonales.[22] La escasa presencia femenina entre presidentes de bloque –y específicamente en el plenario de labor parlamentaria– limita bastante la capacidad de las mujeres de incidir en la toma de decisiones sobre las prioridades del Senado, sobre todo si las únicas presentes provienen de bloques unipersonales.

La situación en la Cámara de Diputados, donde las mujeres constituyen el 40% de sus integrantes, es parecida. De un total de más de treinta bloques, solo ocho están presididos por mujeres y cuatro de ellos son unipersonales. Es significativo que solo uno de estos bloques con presidencia femenina cuenta con más de cuatro integrantes.[23] Las observaciones muestran que desde 1983 se mantiene la tendencia a que "los bloques de mayor peso numérico y político [estén] ejercidos únicamente por varones" (Borner, Caminotti y Marx, 2007: 243). Estos datos indican que, a pesar de que las mujeres ocupan los cargos de vicepresidenta 2ª en el Senado y las tres vicepresidencias en la Cámara de Diputados, están mayormente excluidas de la conducción política del Congreso.

Aun así, se observan cambios importantes en otra instancia del Congreso: las comisiones de elaboración y discusión de las propuestas legislativas. Allí, la cantidad de presidencias ejercidas por mujeres es más o menos proporcional a su presencia total en cada cámara. En Diputados, las mujeres están a cargo del

21. Información válida a noviembre de 2008.

22. No se pudo conseguir información sobre siete bloques, cada uno de ellos integrado por dos personas, de las cuales una es mujer.

23. Se trata del bloque socialista, que cuenta con diez integrantes.

34% de las comisiones permanentes y especiales. Esto representa un incremento con respecto a períodos anteriores y mantiene la tendencia al crecimiento de las últimas décadas: hace diez años, solo cinco comisiones estaban dirigidas por mujeres. En la actualidad, algunas de las comisiones con presidencia femenina corresponden a temáticas con tradicional presencia de mujeres, como Educación, Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia, Población y Desarrollo Humano. Sin embargo, también hay mujeres a cargo de comisiones cuyas temáticas tienen menor tradición femenina, como Legislación Penal, Energía y Combustibles, Análisis y Seguimiento del Cumplimiento de las Normas Tributarias y Previsionales. Entre las comisiones especiales se encuentra bajo la conducción de una mujer la de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia, así como una de las comisiones más importantes de la cámara baja, la de Asuntos Constitucionales. En cuanto a la relevancia relativa de las comisiones, hay mujeres a cargo de seis comisiones clasificadas como "A" y de once clasificadas como "B".[24] La tabla 16 resume la situación de las mujeres en la Cámara de Diputados:

Tabla 16
Posiciones ejecutivas de las mujeres en las comisiones permanentes de la Cámara de Diputados de la Nación, 2008

	Total	Mujeres		Varones	
		Nº	%	Nº	%
Comisiones del tipo A	20	6	30	14	70
Comisiones del tipo B	24	11	45,83	13	54,17
Comisiones del tipo C	1	0	0	1	100

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del sitio web de la Cámara de Diputados de la Nación.

24. La clasificación "A" corresponde a las comisiones que contemplan a todos los sujetos del ordenamiento jurídico (asuntos constitucionales, ciencia y tecnología, cultura, defensa nacional, derechos humanos y garantías, economía, educación, finanzas, juicio político, justicia, legislación general, legislación del trabajo, legislación penal, libertad de expresión, Mercosur, obras públicas, presupuesto y hacienda, relaciones exteriores y culto, previsión y seguridad social, seguridad interior). La clasificación "B" corresponde a aquellas comisiones que se refieren a algún sector social, sectores o unidades organizacionales específicas (acción social y salud pública, agricultura y ganadería, asuntos cooperativos y mutuales, asuntos municipales, análisis y seguimiento del cumplimiento de las normas tributarias y previsionales, comercio, comunicación e informática, defensa del consumidor, deportes, discapacidad, drogadicción, economías y desarrollo regional, energía y combustible, familia, mujer y minoridad, industria, intereses marítimos fluviales, pesqueros y portuarios, minería, transportes, turismo y deportes, vivienda y orden urbano, recursos naturales y conservación del ambiente humano, pequeñas y medianas empresas, población y recursos humanos, tercera edad). Por último, la categoría "C" incluye a las comisiones de ordenamiento interno de la cámara (peticiones, poderes y reglamento) (ELA, 2005).

A su vez, las mujeres ocupan cargos ejecutivos en nueve comisiones del Senado, de un total de veinticuatro. Al igual que sus pares de la cámara baja, las senadoras presiden comisiones tradicionalmente asociadas con las mujeres como Educación y Cultura, Población y Desarrollo Humano y Salud, pero también han llegado a ocupar los cargos ejecutivos de comisiones no tradicionales como Defensa Nacional, Coparticipación Federal de Impuestos y Seguridad Interior y Narcotráfico. Este hecho es revelador porque significa que las mujeres están diversificando sus áreas de trabajo y ampliando su campo de acción, lo cual contribuirá a cambiar las percepciones sobre ellas, tanto entre sus colegas masculinos como en los medios de comunicación y en la ciudadanía. No obstante, debe señalarse que este cambio podría verse limitado por la baja confianza en el Congreso y por la creciente acumulación de poder e influencia del Poder Ejecutivo ya señalados.

Tabla 17
Posiciones ejecutivas de las mujeres en las comisiones permanentes del Senado de la Nación, 2008

	Total	Mujeres		Varones	
		Nº	%	Nº	%
Comisiones del tipo A	15	5	33	10	67
Comisiones del tipo B	9	4	50	4	50
Comisiones del tipo C	0	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del sitio web de la Cámara de Senadores de la Nación.

4.3. La Banca de la Mujer

El 9 de abril de 2008, en lo que constituyó un hito importante para la participación de las mujeres en el Congreso Nacional, el Senado sancionó el proyecto que crea la "Comisión especial Banca de la mujer". El proyecto fue aprobado por unanimidad, aunque que ya había sido presentado en 2006 pero no había sido tratado por la comisión de Asuntos Constitucionales (que en esa época estaba a cargo de la actual presidenta de la Nación). La Banca de la Mujer está integrada por todas las senadoras nacionales y tiene entre sus objetivos "el asesoramiento, la consulta, el control y monitoreo de las leyes relacionadas con la igualdad de derechos, oportunidades y trato entre mujeres y varones, en virtud de lo establecido en el artículo 75, incisos 19 y 23 de la Constitución Nacional" (Resolución 65/08, art. 2).

La Banca de la Mujer fue constituida gracias a la presión ejercida por las mujeres senadoras con el objetivo de incidir desde una perspectiva de género

en los temas globales que se discuten en el Congreso. De acuerdo con el artículo 4, sus facultades específicas serán:

1) Incluir la dimensión de género en la elaboración y sanción de los proyectos legislativos.
2) Monitorear el cumplimiento de la normativa vigente de conformidad a los principios consagrados por la CEDAW y por los tratados internacionales de derechos humanos firmados por la República Argentina, así como por los tratados que en el futuro se ratifiquen, de modo de asegurar su aplicación.
3) Proveer las acciones conducentes al desarrollo humano de las mujeres, en cumplimiento por lo dispuesto en el artículo 75, inciso 19 de la Constitución Nacional.
4) Promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato entre varones y mujeres en los ámbitos familiar, político, económico y social; y el cumplimiento de los derechos reconocidos por la Constitución, la legislación vigente, las convenciones y los tratados internacionales referidos a los derechos de las mujeres ratificados por nuestro país.
5) Elaborar una agenda parlamentaria que promueva iniciativas relacionadas con una democracia paritaria, cuyo fin es lograr la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación social y política y en el ámbito familiar.
6) Coordinar acciones con los parlamentos de los países integrantes del Mercosur para avanzar desde una perspectiva transversal de género, en la adecuación normativa entre los países miembros y los países asociados.
7) Promover espacios de intercambio entre parlamentarios/as, instituciones y organizaciones públicas y privadas y de la academia sobre conocimientos, experiencias y buenas prácticas que contribuyan a superar los obstáculos que impiden el avance de las mujeres, y a implementar medidas de acción positiva que garanticen el efectivo ejercicio de sus derechos.
8) Fomentar iniciativas tendientes a mejorar el tratamiento de la igualdad y equidad de género en los medios de comunicación.
9) Difundir en la opinión pública los datos obtenidos, estudios y actividades, a través de una página propia o del portal del Honorable Senado de la Nación. (Resolución 65/08, art. 4.)

Si bien ha transcurrido poco tiempo desde la creación de esta comisión especial, es necesario realizar algunas observaciones preliminares sobre las posibles implicancias de este avance importante. En primer lugar, vale destacar que la Banca de la Mujer tiene la facultad de “incluir la dimensión de género en la elaboración y sanción de los proyectos legislativos”. Si en la práctica llegara a cumplir esta función de forma amplia, podría ser una oportunidad significativa en el ámbito del Senado, ya que su campo de acción se extendería a proyectos de ley de toda índole y podría significar una mayor incidencia de las

senadoras en temas legislativos no convencionalmente considerados "temas de género". Por otro lado, la facultad de la Banca de elaborar una agenda parlamentaria para promover "la igualdad en el ejercicio del poder en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación social y política y en el ámbito familiar" también podría dar un nuevo protagonismo a las mujeres dentro del Senado. Esto podría poner de relieve, ante todos los integrantes de la cámara alta, la despareja incorporación de mujeres en los distintos ámbitos políticos y la necesidad de generar propuestas para abordar esta problemática.

Otro punto que debe enfatizarse es que varias de las funciones atribuidas a esta Banca parecen estar orientadas a aumentar el campo de acción de las senadoras fuera del Senado. En primer lugar, la facultad de monitorear el cumplimiento del Estado argentino con la CEDAW y otros tratados internacionales de derechos humanos podría constituir una importante herramienta de "control de los y a los Poderes Ejecutivos para el cumplimiento de los compromisos internacionales" (Perceval, 2008: 3) en el contexto de un Congreso generalmente subordinado al PEN. Por otro lado, la facultad de promover espacios de intercambio entre parlamentarios, instituciones académicas y organismos de la sociedad civil también es significativa porque crea la posibilidad de generar instancias de articulación entre diversos sectores, y ello podría redundar en propuestas innovadoras para promover la igualdad de género.

Sin embargo, a pesar de ser prometedora, la creación de la Banca de la Mujer deja abierta una cuestión importante. Dentro de la estructura del Senado, la Banca fue creada como una comisión especial, lo cual genera una situación compleja porque, según el reglamento de esta cámara, el funcionamiento de este tipo de comisiones "en ningún caso podrá exceder de un año contado a partir de la fecha de su efectiva conformación. La cámara con el voto de dos tercios de sus miembros podrá disponer por única vez, una prórroga máxima de seis meses" (Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación, art. 85). Esto indicaría que la Banca de la Mujer funcionaría por un plazo máximo de un año y medio. Este lapso resulta preocupante porque sería casi imposible que la Banca pudiera cumplir sus funciones en un tiempo tan acotado y además le quita peso político aun antes de su conformación.[25] Es poco probable que una

25. El debate parlamentario en torno a la aprobación de la Banca de la Mujer es instructivo en este sentido, ya que de cierto modo indicó un límite en el poder relativo con el que contará la comisión. Durante su intervención, el presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales consideró necesario enfatizar que la Banca es "una comisión especial, reglada en el artículo 85, con lo cual el tiempo de duración está absolutamente especificado". El mismo senador finalizó su comentario con la petición: "demos por terminada la cuestión de la creación de la Banca de la Mujer". A su vez, las intervenciones de varios senadores y senadoras indican que un hecho determinante en la aprobación de la nueva comisión fue la presión de un viaje de un grupo de legisladores y legisladoras argentinas a una reunión de la Unión Interparlamentaria, una organización internacional integrada por parlamentarios de todo el mundo. Esto podría resultar preocupante si el compromiso de constituir la Banca de la Mujer no continúa

comisión con una misión tan ambiciosa cuente con suficiente autoridad para cumplir sus funciones si se sabe que su duración será breve. Por ello, en el futuro será importante considerar este aspecto al evaluar el funcionamiento de la Banca de la Mujer constituida en 2008.

4.4. Otros factores que influyen en la participación de las legisladoras

Más allá de las estructuras formales del Congreso, otras prácticas, costumbres o factores institucionales intervienen en la labor y el poder de acción femeninos dentro del Poder Legislativo. Al ingresar como minoría en un ámbito del cual han sido históricamente excluidas, las mujeres pueden enfrentar serias dificultades para incluir nuevos temas en la agenda parlamentaria e incidir en la definición del presupuesto. Si bien estas prácticas y códigos no necesariamente forman parte de las estructuras formales del Congreso, pueden llegar a afectar la capacidad de las mujeres para promover sus prioridades legislativas y ejercer cargos de poder dentro de las cámaras. Como indica una encuesta reciente de la Unión Interparlamentaria a cientos de parlamentarios y parlamentarias, la presencia de las mujeres no ha logrado grandes cambios en las reglas y prácticas de los parlamentos: de las personas entrevistadas, el 64% de las mujeres y el 76% de los hombres afirmaron que la presencia femenina logró cambios menores o ningún cambio (Unión Interparlamentaria, 2008). Por lo tanto, la evaluación de la participación de las mujeres en el Congreso Nacional, o en cualquier ámbito político, debe tener en cuenta esta realidad.

Uno de los mayores obstáculos a la paridad de participación es lo que Nancy Fraser (2002: 6) llama "[el] «doble turno» que cumplen las mujeres, que constituye un obstáculo distributivo a su plena participación en la vida política". Debido a la división de tareas por género en el ámbito familiar en nuestra sociedad, las mujeres –sean legisladoras, juezas o gobernadoras– siguen siendo las principales responsables del cuidado de los hijos y del hogar. Según las entrevistas realizadas por Marx, Borner y Caminotti, muchas de las legisladoras enfrentan el desafío de cumplir tanto con sus responsabilidades legislativas como con las familiares. Dicha tarea se ve considerablemente dificultada por condiciones como los horarios de las sesiones legislativas, que pueden extenderse incluso toda la noche. Ello refleja la falta de disposición parlamentaria para acomodarse a las necesidades de una importante proporción de sus miembros.

---

después del encuentro parlamentario internacional ("Versión Taquigráfica, 4º Reunión-3º Sesión ordinaria-9 de abril de 2008", disponible en el sitio web del Senado: *www.senado.gov.ar*).

5. LA "REPRESENTACIÓN" DE LAS MUJERES A NIVEL PRESIDENCIAL: EL GÉNERO EN LOS DISCURSOS DE CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER

Como se ha señalado, los estudios sobre la participación política de las mujeres suelen enfatizar que la *presencia* femenina en los espacios de poder no necesariamente garantiza la *representación* de los *intereses* de las mujeres. No obstante, como se demostró en el apartado anterior, un factor intermedio interviene en el proceso de representación: a pesar de una presencia considerable de mujeres en el Congreso, su poder de acción real en los espacios de toma de decisiones frecuentemente se ve limitado por factores estructurales o culturales de la institución. Esto implica que aun en casos donde una legisladora o un grupo de legisladoras prioriza temas específicamente relacionados a las mujeres puede enfrentar obstáculos importantes que impedirán el tratamiento de dichos temas. A la luz de las dificultades enfrentadas por las legisladoras nacionales, a pesar de su alta proporción tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado de la Nación, vale la pena analizar la posición relativa de la mujer que se encuentra a cargo del Poder Ejecutivo Nacional, Cristina Fernández de Kirchner.

Sin las dificultades que experimentan las legisladoras en el Congreso, ¿qué tratamiento ha dado al género y a los derechos e "intereses" de las mujeres la presidenta de la Nación, hasta el momento? Sin caer en nociones esencialistas, este enfoque es significativo por varios motivos. En primer lugar, la elección de una mujer al cargo público más alto del país necesaria, aunque brevemente, llama la atención sobre la participación política de las mujeres en general y podría ser la oportunidad para un diálogo sobre la participación y el acceso real de las mujeres en la vida pública. En segundo lugar, más que cualquier otro cargo público, la presidencia implica la facultad automática de incidir en la construcción de la agenda pública y, dadas ciertas condiciones, de influir en las prioridades de la ciudadanía (Cohen, 1995). A su vez, este protagonismo presidencial ha sido reforzado por las condiciones institucionales de la Argentina. Más allá de la posibilidad de influir sobre la agenda pública, la tendencia política de los últimos años se caracteriza por un Poder Ejecutivo que se adjudica amplias facultades, en ocasiones por delegación de la Legislatura.

El análisis de la figura de la presidenta en relación con el género se centrará en la observación de sus primeros cien discursos, para determinar qué tratamiento le ha dado al tema. Un estudio realizado a fines de los años 70 en Estados Unidos demostró el posible riesgo que corren las mujeres cuando enfatizan su género en campaña: en una encuesta donde la elección hipotética era entre dos candidatos ideológicamente idénticos, un hombre y una mujer –que insistía en la necesidad de mayor representación femenina en la política–, el 66% de los encuestados votó por el hombre. Sin embargo, con la misma muestra, una segunda encuesta mostró que entre dos hombres, uno a favor de la igualdad de derechos entre los hombres y las mujeres, y otro en contra, casi la misma pro-

porción de electores eligió al candidato que prometía luchar por la igualdad de derechos entre los sexos. La lección del estudio fue que las mujeres no pueden hacer campaña como mujeres y ganar (Perkins y Fowlkes, 1980).

Evidentemente los tiempos han cambiado, ya que la actual presidenta argentina se ha destacado por sus frecuentes referencias a su género desde que asumió el cargo. El estudio de sus discursos buscará determinar en qué medida el tema constituye una prioridad en su gestión. El análisis se realizará en varias dimensiones. La primera es contextual; ¿en qué momentos, ante qué públicos y con qué otras cuestiones o conceptos se relaciona el tema de género en los discursos presidenciales? En segundo lugar, ¿cómo Fernández interpreta el género en sus discursos y cómo lo caracteriza específicamente en el ámbito político y en su trayectoria política en particular? Por último, ¿qué políticas y propuestas concretas presenta como orientadas a promover los derechos e intereses de las mujeres? En la evaluación de estos tres aspectos no se pretende cuantificar actividades o resultados como, por ejemplo, la cantidad de proyectos de ley relacionados al género que la presidenta ha enviado al Congreso. Considerando que en el momento de la redacción de este informe aun está transitando los primeros tiempos de su mandato, el objetivo de este análisis es determinar si una presidenta que menciona con frecuencia su género utiliza su capacidad de colocar temas prioritarios en la agenda pública para incorporar efectivamente la perspectiva de género en los distintos temas que aborda y, en ese caso, de qué forma lo hace.

5.1. Contexto

En términos cuantitativos, el género parecería ocupar un lugar destacado en la agenda presidencial: la presidenta Fernández hace referencia al género o a las mujeres en 18 de sus primeros 100 discursos. Ciertamente, si un presidente hablara del medio ambiente, la energía o la salud en la quinta parte de sus primeros discursos, se deduciría que ese tema ocupa un lugar prioritario en su gestión. Sin embargo, la forma y los contextos en que Cristina Fernández trata el tema de género tiene características particulares que ponen en duda la intención de influir en el discurso sobre género.

Un aspecto llamativo respecto de las referencias al género es que casi la mitad de ellas tuvieron lugar en el contexto regional o internacional, como lacumbre de Mercosur o del Grupo de Río, o bien al recibir a mandatarios de otros países. Por otro lado, las menciones de su condición como la primera presidenta o las menciones de género fueron comunes durante sus primeros discursos y la frecuencia disminuyó considerablemente hacia el período entre fines de marzo y comienzos de abril de 2008, cuando se generó una gran tensión en el llamado “conflicto” entre el gobierno y los productores agropecuarios.

5.2. Reflexiones sobre género

"Esto pasa porque soy una presidenta, si hubiera sido un presidente estas cosas no pasarían."[26] Estas palabras de Cristina Fernández al recibir de regalo dos aros y un collar de plata boliviana del presidente Evo Morales son típicas de los comentarios sobre género generalmente expresados en sus discursos. Muchas de sus intervenciones sobre las mujeres comparten una característica tangencial y a veces hasta humorística. En otra ocasión, durante la inauguración de una mina de plata, hizo un comentario sobre la tendencia a darles nombres de mujeres a las minas y observó que "aquí en la Argentina el tema «mina» también tiene que ver con el género" y que la mina "tenía que tener nombre de mujer para ser tan buena".[27]

A su vez, es destacable la ubicación de las referencias al género en los discursos de Fernández. En sus primeros discursos, solía hablar sobre género hacia el final, en algunos casos cerrando con reflexiones sobre su condición de presidenta. Posteriormente, salvo excepciones que se analizarán a continuación, las referencias a las mujeres en general o a su condición de mujer se expresaron más como comentarios espontáneos, fugaces o parentéticos como, por ejemplo, al halagar a las ministras de salud y desarrollo social, señalando "Mujeres tenían que ser, ¿no?".[28]

Una característica central de los discursos de Cristina Fernández es el énfasis con el cual se identifica con su género en determinados momentos. Durante la cumbre del Mercosur, en uno de sus primeros discursos, declaró: "Realmente espero representar bien al género y quiero, en este sentido, decir que no me siento representante únicamente de las mujeres argentinas, sino de las uruguayas, de las brasileñas, de las paraguayas y también de las venezolanas".[29] Esta autodesignación como "representante" de las mujeres del Mercosur es significativa por dos motivos. Por un lado, confirma la idea de que las mujeres en cargos públicos sienten cierta presión por representar a las mujeres en general. Por otro lado, la presidenta argentina se autoimpone el peso de representar a las mujeres del Mercosur, pero sin definir qué implica precisamente esa tarea. La vaguedad de esta noción de representación, expresada una semana después de asumir como presidenta, es bastante instructiva para entender otras tendencias de los discursos presidenciales.

26. Discurso de la presidenta Cristina Fernández en un acto con el presidente Evo Morales, 25 de enero de 2008.

27. Discurso de la presidenta Cristina Fernández en la provincia de Santa Cruz, 19 de marzo de 2008.

28. Discurso de la presidenta Cristina Fernández durante el lanzamiento del Plan de Abordaje Integral, 11 de abril de 2008.

29. Discurso de la presidenta Fernández en la Cumbre del Mercosur, Uruguay, 18 de diciembre de 2007.

Una de esas tendencias, presente con notable frecuencia, es la afirmación de las supuestas virtudes de las mujeres. En sus discursos, la presidenta les atribuye las siguientes cualidades: "capacidad", "sinceridad", "pasión",[30] "fuerza... cuando sentimos la agresión".[31] En otras ocasiones, cae en estereotipos, advirtiendo a sus críticos: "Sé que siendo mujer me va a costar un poco más, pero que no se confundan con mi aparente *fragilidad*",[32] y afirmando que "los argentinos somos solidarios, las argentinas queremos la paz".[33]

Estas últimas suposiciones son particularmente preocupantes ya que resultan indicativas de una concepción esencialista de género (las mujeres poseen ciertas características que son ajenas a los varones, en términos generales) aunque nos encontramos también con otras problemáticas. Dentro de la política, es común escuchar argumentos a favor de la mayor participación de las mujeres basados en supuestas características de las mujeres que ayudarían a "humanizar" la política.[34] Ahora bien, si se supone que las mujeres poseen ciertas características positivas, una extensión lógica que podría hacer una presidenta es justamente promover una mayor incorporación femenina a la política. Sin embargo, esto no sucede en ningún momento en sus primeros cien discursos. Un caso ilustrativo fue su discurso en la Cumbre de Jefes de Estado del Grupo de Río en marzo de 2008, donde comentó sobre las recientes tensiones entre Colombia, Venezuela y Ecuador (países gobernados por varones) y aseveró:

> Siempre nos han acusado –y discúlpenme un planteo de género– a las mujeres de que se nos vuelan los pájaros y que por allí tenemos cierto grado de histerismo cuando tenemos algunas cuestiones, pero quiero decirles a algunas escenas que por allí nos tocan ver, nos convierten a las mujeres tal vez en las personas más racionales de esta planeta.[35]

Más allá de estas valoraciones que no se convierten en propuestas concretas, vale la pena preguntarse sobre la utilidad de decir que tal cualidad u otra

30. Discurso de la presidenta Cristina Fernández en la Cumbre del Mercosur, Uruguay, 18 de diciembre de 2007.

31. Discurso de la presidenta Cristina Fernández en un acto inaugurando el Jardín Abuelas y Madres de Plaza de Mayo, Francia, 7 de abril de 2008.

32. Discurso de la presidenta Cristina Fernández durante un encuentro en Plaza de Mayo, 1 de abril de 2008.

33. Discurso de la presidenta Cristina Fernández en un acto de la Federación Nacional de Camioneros, 4 de marzo de 2008.

34. Véase, por ejemplo, la discusión sobre el debate parlamentario de la Ley de Cupo en Borner, Caminotti y Marx (2007).

35. Discurso de la presidenta Cristina Fernández en la XX Cumbre de Jefes Estado del Grupo de Río en Santo Domingo, 7 de marzo de 2008.

"es impronta del género",[36] sobre todo en el contexto político. Como advierte la politóloga Mary Dietz, "Semejante premisa parte precisamente desde un punto que una actitud democrática debe rechazar –que un grupo de ciudadanos es generalmente mejor, merecedores de más atención, más digno de ser emulado, más moral, que otro–" (cit. en Philips, 1995: 75).

Curiosamente, otro aspecto característico de los discursos de la presidenta Fernández es su reiterada y firme creencia, sostenida desde su primer discurso, de que "tal vez me cueste más porque soy mujer, porque siempre se puede ser obrera, se puede ser profesional o empresaria, pero siempre nos va a costar más. Estoy absolutamente convencida".[37] Esta contundente valoración es una temática recurrente en sus discursos, aunque surge principalmente en dos momentos particulares. Aparece por primera vez en su discurso de asunción, quizá empleada de forma preventiva. Poco tiempo después, esta reflexión vuelve a su discurso precisamente durante el conflicto con productores agropecuarios sobre las retenciones a las exportaciones. Al sentirse atacada, la presidenta atribuye los ataques a su género: "Eso siempre nos pasa a todas las mujeres [...] que si tienen que criticarte y sos mujer lo hacen por el género, no por si sos buena presidenta, mala presidenta, buena jardinera o mala jardinera, es casi una *capitis diminutio* el género".[38] Evidentemente, para la presidenta, su género es algo que la convierte en un blanco político; un razonamiento que, en yuxtaposición al que se analizó anteriormente, se torna problemático. Fernández alaba a las mujeres por sus supuestas virtudes y, a la vez, las identifica como víctimas de discriminación. Sin embargo, hay una total ausencia de iniciativas y políticas para revertir esta situación.

A pesar de algunas fuertes declaraciones de la presidenta como: "Tal vez, además de ser votada, tenga otro pecado: el ser mujer, pero de los dos me siento orgullosa, de ser mujer, la primera que gobierna la República Argentina en nombre del voto popular",[39] hay bastante evidencia de que a veces prefiere minimizar ambas condiciones. En un cambio inesperado, la presidenta que constantemente llama la atención sobre su género, en otras ocasiones busca quitarle énfasis. Por ejemplo, durante un almuerzo con el presidente de Brasil, expresó: "Me siento muy responsable del rol de género, pero más que del rol de género me siento responsable como militante".[40] Esta distinción resulta curiosa.

36. Discurso de la presidenta Cristina Fernández en el acto de apertura del seminario "La mujer y la alianza de civilización, oportunidades y desafíos", 28 de abril de 2008.

37. Discurso de asunción de la presidenta Cristina Fernández ante la Asamblea Legislativa, 10 de diciembre de 2008.

38. Discurso de la presidenta Cristina Fernández en un acto en Parque Norte, 27 de marzo de 2008.

39. Discurso de la presidenta Cristina Fernández en un acto en Plaza de Mayo, 1 de abril de 2008.

40. Discurso de la presidenta Cristina Fernández durante un almuerzo en honor del presidente de Brasil, 22 de febrero de 2008.

"Primero como militante, luego como mujer…" da la impresión de dos identidades opuestas y de la necesidad de elegir entre ellas. De hecho, en la segunda mitad de sus discursos, particularmente tras sus fuertes reclamos de discriminación por su género a raíz del las tensiones con el sector de productores agropecuarios, se observa un intento sutil de alejarse precisamente de esa característica. Con frecuencia, precede o cierra sus referencias al género, hasta las más breves, con un pedido de disculpas "perdónenme el tema del género".[41]

Por otra parte, la actual presidenta en ocasiones resta mérito a su elección y a su propia trayectoria política y centra la atención sobre el líder de dicho "proyecto político", su esposo y ex presidente Néstor Kirchner. Efectivamente, el ex presidente es protagonista de muchos de los discursos de la actual presidenta. Comentarios sobre la gestión de su "compañero de toda la vida", o simplemente "ese hombre", son bastante frecuentes. Si bien es una práctica común resaltar los logros del gobernante anterior cuando pertenece al mismo partido como una forma de establecer la continuidad de políticas presuntamente exitosas, en algunos discursos Cristina Fernández parece referirse no a la continuidad de las mismas políticas, sino del mismo *gobierno*. En un discurso sobre las tensiones con los productores agropecuarios, menciona los pedidos de ese sector durante "los primeros tiempos de *nuestro propio gobierno*", refiriéndose a la gestión de Néstor Kirchner.

Ahora bien, vale la pena preguntarse qué relevancia tiene este vínculo matrimonial para el género. En este caso, el punto de observación debe ser cómo la presidenta Fernández representa, no a las mujeres, sino a sí misma. En sus discursos pasó de ser "representante del género" y víctima de discriminación, a militante, primero, y luego mujer, y, finalmente, una mera participante más de un proyecto político. De esta manera, no se presenta como una dirigente política independiente. Este cambio en la forma de describirse causa una fuerte impresión y, según sea haga permanente, podría repercutir sobre otras mujeres en la política. Los esfuerzos de Cristina Fernández de minimizar su género y enfatizar la presencia de su esposo y la primacía del partido respaldan la creencia de que una mujer con décadas de militancia partidaria y una trayectoria política en las legislaturas provincial y nacional no puede llegar a la presidencia por su propio mérito.

5.3. Políticas

A pesar de las variadas referencias al género en los discursos de la presidenta Cristina Fernández, son inexistentes las políticas orientadas a mejorar la situación de las mujeres en la Argentina. De ninguna manera se pretende

41. Discurso de la presidenta Cristina Fernández durante la firma de convenios con el Banco Interamericano de Desarrollo, 17 de abril de 2008.

insinuar que las políticas presidenciales en materia de trabajo, vivienda o salud no contribuirán a mejoras en las vidas de las mujeres, pero resulta asombroso que el género figure como tema frecuente de sus discursos, aunque muchas veces de manera trivial, y no sea un eje *específico* de sus políticas.

Como presidenta, Fernández tiene la posibilidad de influir en los temas principales de la agenda pública más que cualquier otro funcionario público. La principal herramienta para ejercer esta facultad son necesariamente sus discursos, posteriormente reproducidos en los medios. Por lo tanto, la mayoría de sus intervenciones –cuando habla de género y cuando no lo hace en otros muchos casos– pueden considerarse oportunidades perdidas. Reiteradamente, la presidenta interviene en espacios propicios para plantear temas relacionados con el género y con frecuencia no los utiliza para generar un diálogo sobre la situación de las mujeres, tanto en el nivel nacional como regional. Un ejemplo puntual fue su discurso en el acto de apertura del seminario "La mujer y la Alianza de Civilizaciones, oportunidades y desafíos". En esa ocasión –una jornada cuyo enfoque único era la situación de las mujeres a nivel mundial–, la presidenta citó cifras contundentes –las dos terceras partes de los analfabetos en el mundo son mujeres, las niñas son el 70% de la población no escolarizada infantil a nivel mundial– y habló brevemente de la discriminación que enfrentan las mujeres en "los sistemas de poder". Sin embargo, ninguna de estas intervenciones fue seguida por propuestas para garantizar los derechos de las mujeres a nivel mundial, o revertir las discriminaciones institucionalizadas y naturalizadas que impiden la igualdad de la mujer en el ámbito político. Los temas que más ocuparon a la presidenta durante su discurso fueron una conversación con la vicepresidenta de España sobre una nota periodística acerca de una supuesta tensión entre los dos países y el *shock* de la prensa internacional ante el escote revelador del vestido de la canciller alemana Angela Merkel.

A pesar de haber adquirido cierta reputación, por lo menos en los medios de comunicación, de mencionar con frecuencia el género, el tratamiento que la presidenta Cristina Fernández le da al tema y a la situación de las mujeres es superficial. Según la politóloga Emma Wills (2004), "los *discursos* –específicos, situados, contextualizados– son la materia prima desde la cual el individuo en general, incluidas las mujeres, construyen su identidad" (46). Desde su rol de presidenta y a través de sus discursos, Cristina Fernández dispone de amplios recursos y espacios desde los cuales contribuir y cambiar al discurso dominante sobre género y la definición de los retos prioritarios para el futuro. No obstante, en los cien discursos relevados no se advierte voluntad de realizar ese esfuerzo ya que no ha explicitado sus prioridades respecto a "la cuestión de género".

6. COMENTARIOS FINALES

Más allá de los avances de las mujeres en el Congreso de la Nación, no se registra una presencia significativa en los cargos de decisión del Poder Ejecutivo y el Judicial, tanto nacionales como provinciales. La discriminación de las mujeres y su ausencia en los espacios de poder se hace más evidente en el nivel provincial y local.

Como surge de la información relevada en este capítulo, solo una mujer gobierna una provincia argentina –Tierra del Fuego, la más austral y con menos población del país– y, además, en todo el territorio de la Nación, menos del 10% de los gobiernos locales están a cargo de mujeres.

Aun en el Congreso Nacional, que representa un caso ejemplar en la aplicación exitosa de medidas de acción positiva para aumentar la participación femenina, las mujeres deben enfrentar barreras externas e internas que inhiben su plena incorporación al ámbito político. En primer lugar, este grupo de mujeres forma parte de un organismo estatal que se encuentra subordinado a la hegemonía del Poder Ejecutivo, situación que limita su incidencia en la agenda política del país. En segundo lugar, las mujeres ocupan escasos cargos de poder de decisión al interior del Congreso, aunque se identificaron algunos cambios prometedores, como el liderazgo de comisiones donde las mujeres no han sido vistas típicamente como especialistas. Por último, ha sido notable la permanencia de patrones decididamente masculinos en la cultura interna del Congreso, lo cual es un obstáculo al poder de acción y participación de las mujeres en la toma de decisiones dentro del Poder Legislativo.

Algunos avances significativos enfrentan importantes restricciones, como es el caso de la creación de la Banca de la Mujer, en el ámbito del Senado de la Nación, debido a la forma en que fue constituida, sujeta a cortos plazos de tiempo.

Según los debates vigentes sobre la significación y relevancia de la participación de las mujeres en los lugares de decisión, la búsqueda por justificar una mayor presencia femenina en la política no debiera establecerse en términos de los resultados que podría producir sino, más bien, en la importancia de participar en el proceso de la representación política. Las mujeres (como todos los grupos subrepresentados) deben tener la oportunidad de presentar una serie de prioridades, perspectivas y alternativas entre las cuales los y las votantes puedan elegir y expresar sus preferencias. Como sostiene Philips, la necesidad de tener más mujeres en el poder no depende de los resultados que producirán, sino de que estén *presentes* en el proceso de representación política, en los momentos de definición de los temas en la agenda pública y dentro de los espacios de poder.

Para la Argentina, el desafío es lograr una mayor participación de las mujeres en los cargos de decisión política, en particular en los espacios locales en los cuales se construye el poder real que tiene incidencia en todos los niveles de decisión.

3. El derecho al trabajo y la ocupación de las mujeres*

1. INTRODUCCIÓN

La Constitución Nacional reconoce el derecho al trabajo en condiciones dignas (arts. 14 y 14 bis). Desde la reforma constitucional de 1994, se otorga especial atención a la protección de las mujeres embarazadas y a las madres en período de lactancia, aunque trata esta protección como uno de los atributos de la seguridad social y no dentro del derecho al trabajo (art. 75, inc. 23).

Los tratados internacionales ratificados por la Argentina y con jerarquía constitucional definen el trabajo como un derecho inalienable de todo ser humano. Algunos de estos tratados hacen referencia a cuestiones específicas vinculadas con el derecho al trabajo de las mujeres y brindan pautas para el tratamiento y la eliminación de todas las formas de discriminación en el empleo y el trabajo femenino. El Estado argentino, como parte de dichos acuerdos, tiene la obligación de cumplir con las líneas de acción allí propuestas. Asimismo, debe informar periódicamente a los comités de seguimiento acerca de los avances logrados en la materia.

En particular, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) establece que los Estados parte deben reconocer y garantizar el derecho al trabajo, entendiendo por esto el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido. Para el logro de la plena efectividad del derecho al trabajo, el PIDESC señala en su artículo 6º una serie de medidas que debe adoptar cada Estado parte: 1) orientación y formación técnico profesional; 2) preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante, y 3) la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana.

El artículo 7º del PIDESC establece el derecho de toda persona a tener con-

* Desarrollaron este capítulo Carla Zibecchi, Natalia Gherardi y Laura Pautassi, con la colaboración de Josefina Durán y Natalia Garavano. Claudia Giacometti colaboró con el procesamiento y el análisis de la información estadística.

diciones de trabajo equitativas y satisfactorias que aseguren a todos los trabajadores un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie. El Pacto hace hincapié en la situación de las mujeres, señalando la importancia de que sus condiciones de trabajo no sean peores que las de los varones. En segundo lugar, establece la necesidad de condiciones de existencia dignas para los trabajadores y las trabajadoras y para sus familiares, de acuerdo con las disposiciones del Pacto, y condiciones de seguridad e higiene en los lugares de trabajo. Por último, establece que la igualdad de oportunidades en materia de ascenso a la categoría superior en el entorno de trabajo, el descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo, las vacaciones periódicas pagadas y la remuneración en los días festivos constituyen condiciones que deben garantizar los Estados parte a los trabajadores y trabajadoras.

Asimismo, el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (conocido como Protocolo de San Salvador) reconoce en su artículo 1º que toda persona tiene derecho al trabajo y fija el compromiso de los Estados parte a adoptar medidas necesarias a fin de lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el Protocolo. Estas medidas serán tanto de orden interno como mediante la cooperación –económica y técnica– entre los Estados, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta el grado de desarrollo de cada Estado.

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), a diferencia de otros tratados de derechos humanos, no se erige como "neutral" en términos de género, sino que promueve las creación de medidas de acción afirmativa para aumentar las oportunidades de participación económica, social, cultural, civil y política de las mujeres (Pautassi, Faur y Gherardi, 2004).

La CEDAW[1] propone pautas de acción para la eliminación de las desigualdades de género en la esfera del empleo. En rigor, en su artículo 11.1 establece la igualdad de género en las oportunidades, en los procesos de selección y ascenso en el empleo, en las remuneraciones percibidas, la seguridad social, la protección de la salud y la maternidad. Asimismo, resguarda la libre elección del trabajo o la profesión y la formación profesional. Igualmente, en su artículo 13º explicita que las mujeres tendrán derecho a prestaciones familiares con independencia de su estado civil. Por otra parte, establece que los Estados deben impedir potenciales discriminaciones originadas por matrimonio y/o maternidad, y deben tomar medidas para prohibir y sancionar prácticas discriminatorias de similar naturaleza. En el mismo sentido, alienta a los Estados parte a asegurar la protección de la maternidad –independientemente de la situación conyugal de la madre–, mediante licencias con goce de sueldo, suministro

1. La CEDAW fue ratificada por la Argentina en 1985, mediante la Ley 23.179. En noviembre de 2006, veintiún años después, su protocolo fue ratificado por medio de la Ley 26.171.

de los servicios sociales de cuidado y otras medidas que permiten combinar responsabilidades familiares y laborales (art. 11.2).

Las recomendaciones y observaciones del comité de seguimiento de la CEDAW contienen disposiciones específicas vinculadas con el derecho al trabajo de las mujeres:

> 358. Preocupa al Comité la precariedad del empleo femenino, en particular, la situación de las mujeres desempleadas y las trabajadoras del sector informal.
>
> 359. El Comité recomienda al Estado parte que se realicen todos los esfuerzos necesarios para garantizar el cumplimiento de la legislación laboral y proteger a las mujeres de la violación de sus derechos laborales básicos y de los despidos discriminatorios. (Observaciones finales del Comité de la CEDAW a la Argentina, sesión 584ª, agosto de 2002. A/57/38, párrafos 339-369.)[2]

En ocasión de la evaluación del Informe de Seguimiento del Quinto Informe Periódico presentado por el gobierno argentino el Comité formuló las siguientes recomendaciones específicas vinculadas con el trabajo de las mujeres:

> 374. Al Comité le preocupan las malas condiciones de trabajo de las mujeres en los sectores estructurado o no estructurado de la economía. En particular, le preocupa la persistencia de desigualdades de carácter discriminatorio entre la remuneración de las mujeres y la de los hombres, así como la falta de prestaciones y servicios sociales para las mujeres. Preocupa al Comité que, en la situación reinante de dificultad e incertidumbre económicas, las mujeres puedan enfrentarse a obstáculos mayores que los habituales para hacer valer sus derechos y tomar medidas contra las prácticas y actitudes discriminatorias en su empleo y en sus actividades económicas.
>
> 375. El Comité insta al Estado parte a que haga todos los esfuerzos necesarios por asegurar la aplicación de la legislación que obliga a los empleadores a pagar una remuneración igual por un trabajo igual y, asimismo, a que se esfuerce por asegurar que las mujeres obtengan prestaciones y servicios sociales adecuados. Asimismo, exhorta al Estado parte a que asegure la plena observancia de la legislación vigente, de forma que las mujeres puedan utilizar los recursos disponibles sin temor a represalias por parte de sus empleadores. (Recomendaciones del Comité de la CEDAW a la Argentina, sesión 660ª, julio de 2004.)[3]

2. Véase el capítulo 1.

3. Véase el capítulo 1.

Con el objetivo de precisar el alcance de las obligaciones de los gobiernos en materia de cumplimiento de lo acordado en los pactos internacionales de derechos humanos y fijar una agenda común para la región, se celebró en agosto de 2007 la Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. En dicha conferencia –cuyos temas convocantes fueron "participación política" y "economía del cuidado"–[4] representantes de 34 gobiernos –entre ellos la Argentina– firmaron el "Consenso de Quito". El Consenso acuerda acerca de la importancia de reforzar la capacidad técnica y la incidencia política de los mecanismos gubernamentales para el adelanto de las mujeres, garantizar que alcancen el más alto nivel jerárquico en la estructura del Estado y que se fortalezca la institucionalidad de género en su conjunto. Igualmente, se señala la necesidad de adoptar medidas necesarias para que los Estados asuman el cuidado y el bienestar de la población como objetivo de la economía, cuya responsabilidad pública es innegable. En la misma línea, el documento plantea la urgencia de implementar sistemas públicos integrales de seguridad social con acceso universal, y articulados con un amplio espectro de políticas públicas capaces de garantizar el bienestar, la calidad de vida y la ciudadanía de las mujeres.

En función de esos objetivos, este capítulo se propone evaluar el grado de avance de las medidas impulsadas por el Estado argentino con miras a mejorar la situación de las trabajadoras atendiendo tanto al trabajo reproductivo como al mercado laboral.[5] Para ello, se presenta un panorama sobre la condición de la mujer en el mercado laboral, en términos del nivel de actividad económica, la subutilización de la fuerza de trabajo femenina y las diversas formas de segre-

4. El término "economía del cuidado" refiere a un espacio bastante indefinido de bienes, servicios, actividades, relaciones y valores relativos a las necesidades más básicas necesarias para la existencia y reproducción de las personas. En esta dirección, Rodríguez Enríquez (2005) desarrolla distintas aproximaciones a la economía del cuidado: una de ellas se asocia a la idea de "trabajo de cuidado no remunerado", realizado en el ámbito del hogar, sobre el cual tanto se ha debatido en los trabajos de la economía feminista. En otros casos, la idea de "economía del cuidado" es extendida al concepto de reproducción social. Desde esta concepción, se refiere al espacio donde la fuerza de trabajo es reproducida, incluyendo todas las actividades necesarias. Como resultado de ambas aproximaciones, la autora señala la importancia de asociar el trabajo doméstico con la idea de reproducción social, y que esto no implica, necesariamente, que la reproducción social se limita a ellos, sino que el trabajo doméstico es el núcleo central de ese proceso (es decir, puede complementarse con trabajo asalariado en el hogar o de servicios, pero la responsabilidad última sigue recayendo sobre el trabajo familiar no remunerado).

5. Se utiliza el término "trabajo reproductivo" o "tareas reproductivas" para hacer alusión al conjunto de tareas que implican el cuidado de los miembros dependientes del hogar y el trabajo doméstico no remunerado efectuado en el interior de los hogares. Con el término "trabajo productivo" o "tareas productivas" se hace alusión a la participación económica en el mercado laboral. Se utiliza el término "trabajo productivo", "participación en el mercado laboral" o "actividad laboral" en lugar de "actividad extradoméstica" en la medida en que esta última denominación lo condena como un espacio alternativo, un episodio aislado y refuerza la asimilación "doméstico-mujer" (Murillo, 1996).

gación genérica. En segundo lugar, a partir de la escasa información disponible, se analiza la carga de trabajo reproductivo, las mejoras en torno al reparto de estas tareas en el interior del hogar y el grado de avance en materia de políticas de articulación trabajo-familia. En tercer término, se examinan los programas de transferencia de ingresos condicionados que tienen como principales "beneficiarias" a las mujeres en situación de pobreza, tomando en cuenta las últimas medidas puestas en marcha en materia de política pública asistencial a la luz de las recomendaciones que efectuó el Comité de la CEDAW para mejorar la situación de la mujer en todos los ámbitos.[6] Por último, sin intentar constituir una recopilación acabada de la legislación vigente en materia de empleo, se presentan algunas de las normas particularmente relevantes vinculadas con los derechos laborales y la seguridad social, así como sus efectos sobre el empleo y la ocupación de las mujeres. Asimismo, estos aspectos regulatorios son analizados no a partir del estado de la jurisprudencia sino del discurso judicial, con el objetivo de revisar la centralidad del rol que los jueces pueden cumplir en la interpretación y aplicación de las normas.

Resta realizar algunas aclaraciones de índole metodológica, dado que las estadísticas disponibles en la Argentina presentan algunos condicionamientos para examinar la situación de igualdad de oportunidades entre varones y mujeres. La principal fuente de información sobre el mercado laboral es la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), que tiene una cobertura geográfica limitada a capitales provinciales y grandes centros urbanos. De modo que si bien la desigualdad de oportunidades tiene intensidades y manifestaciones distintas según el ámbito geográfico –con tendencia a incrementarse en las zonas rurales–, las estadísticas actuales con las que cuenta la Argentina no permiten monitorear esta situación. Por otra parte, el análisis de las diversas formas de segregación que presenta el mercado de empleo urbano requeriría de datos estadísticos

6. En vistas a mejorar la situación de la mujer en todos los ámbitos y a raíz de su evaluación de los informes periódicos presentados por el Estado argentino el Comité de la CEDAW señala varias cuestiones. En primer lugar, advierte sobre el hecho de que las mujeres sean las principales beneficiarias de los programas sociales y económicos, y que esto tienda a reproducir el modelo conservador de la división sexual del trabajo que circunscribe a la mujer al ámbito privado. Al respecto, el Comité recomienda "que el Estado parte haga hincapié en el enfoque de potenciación de la mujer e incorpore perspectivas de género en todos sus proyectos, políticas y programas sociales y económicos de forma de asegurar que apoyen el logro del objetivo de la igualdad entre los géneros y el goce de sus derechos humanos por parte de las mujeres" (Recomendaciones del Comité de la CEDAW a la Argentina, sesión 660ª, julio de 2004). La segunda recomendación tiene que ver con las malas condiciones de trabajo de las mujeres, particularmente en lo que respecta a las desigualdades en materia de ingresos y a la falta de prestaciones y servicios sociales. En relación con este punto, el Comité recomienda que se aplique la legislación laboral vigente que obliga a los empleadores a pagar una remuneración igual por igual trabajo, así como a regularizar la situación de las mujeres en condiciones de informalidad a fin de que éstas obtengan prestaciones y servicios sociales adecuados.

que permitan examinar en profundidad cómo se manifiesta esa desigualdad en los distintos sectores económicos. Sin embargo, la EPH no siempre permite este tipo de análisis, pues no resulta fácil examinar grupos pequeños de población. Además, para contar con datos que permitan el diseño de políticas sería preciso examinar los diferenciales entre varones y mujeres a lo largo de la trayectoria laboral y hay pocos datos disponibles sobre ese aspecto. A excepción de algunos trabajos recientes realizados con información proveniente del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJYP) y vinculada a asalariados privados –que serán tomados en cuenta en el análisis– es muy difícil abordar esta cuestión. Otra dificultad es que el estudio del reparto del tiempo y el trabajo reproductivo son dimensiones prácticamente ausentes en las herramientas estadísticas actuales.

Finalmente, es necesario dar cuenta de una situación especial: en la Argentina, el sistema estadístico ha sufrido en los últimos dos años la irrupción del poder político –en particular el INDEC–. A pesar de las innumerables denuncias y de la existencia de una sentencia condenatoria de primera instancia,[7] la situación no se ha revertido ni hay señales que marquen una decisión de sanear la situación. Entre otras situaciones problemáticas, además de la condena expresa a la manipulación de la información estadística, uno de los puntos centrales es el conjunto de cambios introducidos en la elaboración de los índices, tales como el índice nacional de precios al consumidor (IPC). Como consecuencia, las mediciones de la canasta básica total y la canasta básica alimentaria fueron cuestionadas por economistas, analistas, trabajadores y técnicos del organismo estadístico, quienes argumentaron que luego de la intervención del gobierno –en enero de 2007– el IPC fue "retocado" para que arrojara una suma menor. Esto último determinó que el costo de ambas canastas resultara inferior al real, lo que implicó a su vez una subestimación de los índices de pobreza e indigencia.

Esta situación se agrava con los cambios metodológicos introducidos en una de las principales fuentes de información, la EPH, ya que a partir de éstos resulta imposible realizar comparaciones y series históricas. Al mismo tiempo, las modificaciones en la forma de relevar y calcular la evolución del nivel de precios y la falta de un indicador oficial confiable de la transformación de los precios minoristas dificulta el análisis del poder adquisitivo actual de los salarios y de su variación. Tampoco se ha informado acerca de desarrollos metodológicos que permitan empalmar los resultados con las series del IPC preexistentes. A su vez, cabe señalar que durante el primer trimestre de 2007 y el primer semestre de 2008 no se pudo acceder a las bases usuarias de la EPH, que ante-

7. Causa 18544/07, *Asociación por los Derechos Civiles (ADC) contra Ministerio de Economía – INDEC sobre amparo Ley 16.986*, del 22 de abril de 2008. Según esta causa, se hace lugar parcialmente al recurso de amparo presentado por esta organización de la sociedad civil y ordena al INDEC que proporcione la información requerida por esta organización.

riormente se encontraban disponibles en el sitio web del Instituto.[8] En consecuencia, gran parte del análisis en torno a los principales indicadores sociales se centra en el período 2003 -2006 en base a la información disponible. De la misma manera, no se puede acceder, ni desde el sitio web ni por pedido formal, a los datos de la Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de Hogares 2004-2005, herramienta indispensable para analizar las pautas de consumo en la medición de las condiciones de vida en la Argentina.

2. SITUACIÓN DE LAS MUJERES EN EL MERCADO LABORAL

Luego de la profunda crisis del período 2001-2002, desde 2003 se observa en la Argentina una importante reactivación económica. Más específicamente, esta recuperación se refleja en un pronunciado aumento del PBI –la tasa anual promedio de crecimiento es de aproximadamente el 9% en el período 2003-2006 (OIT, 2007)– y un impacto positivo en los principales indicadores sociolaborales, en especial en lo que respecta al crecimiento del empleo y la disminución de la desocupación. En este contexto, no obstante el aumento del empleo y la disminución del desempleo femenino, persisten brechas de inequidad de género: de acuerdo con datos de 2006, las mujeres siguen teniendo más probabilidades de estar desempleadas: está desocupado el 15,1% de las mujeres contra el 8,7% de los varones. En la misma dirección, la subocupación horaria ha disminuido menos intensamente para las mujeres que para los varones y, en consecuencia, las brechas de género se han ampliado: está subocupado el 13,1% de las mujeres, contra el 8,2% de los varones.

Para analizar lo ocurrido en el último período es necesario colocarlo en relación con la década del 90. En ella, la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo creció, en parte impulsada por la caída del empleo de los jefes de hogar y el consiguiente deterioro de los ingresos familiares. En un período de poco más de una década (1990-2002) la tasa de actividad de mujeres de quince a sesenta y cinco años se incrementó en el 7,6% (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2005). Considerando este fenómeno, es importante preguntarse si las tasas de actividad femenina aumentan o se estancan con la reactivación económica, a partir de 2003. Los datos disponibles indican que, en términos generales, los niveles de participación económica femenina se han estancado y que han sufrido incluso una leve disminución. Frente a este panorama puede considerarse que la reactivación económica y el crecimiento del em-

8. Solo se puede acceder a los informes de prensa. Cabe recordar que ya había sucedido una situación similar con el Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (Siempro) que suspendió su página web por un tiempo prolongado y el actual relanzamiento no cuenta con la información completa *(http://www.politicassociales.gov.ar/siempro.html).*

pleo no parecen estimular la participación económica de las mujeres ni promover su integración al mercado laboral.

Tabla 1
Tasa de actividad, empleo y subocupación horaria de la población de 14 años y más, según sexo
Total de aglomerados urbanos, 2003-2006

	Tasa de actividad			Tasa de empleo		
	Mujer	Varón	Brecha	Mujer	Varón	Brecha
2003	50,0	74,5	-24,6	36,8	61,8	-25,0
2004	49,9	75,5	-25,6	38,5	65,4	-26,8
2005	49,7	75,6	-25,9	40,6	67,7	-27,1
2006	49,8	75,4	-25,6	42,2	68,8	-26,6
	Tasa de desocupación			**Tasa de subocupación horaria**		
	Mujer	Varón	Brecha	Mujer	Varón	Brecha
2003	26,4	17,1	9,2	15,9	12,4	3,6
2004	22,7	13,4	9,3	15,3	11,0	4,4
2005	18,4	10,5	7,9	13,7	9,6	4,1
2006	15,1	8,7	6,4	13,1	8,2	4,9

Fuente: OIT, *Desafíos para la igualdad en el trabajo*, Buenos Aires: OIT, 2007 (tablas elaboradas a partir de datos de EPH, INDEC según fuente).

2.1. Perfil sociodemográfico de las mujeres trabajadoras en el mercado laboral

Si el aumento de la tasa de actividad femenina durante la década de los 90 se explicó, en parte, por una significativa activación de las mujeres de menores ingresos, cabría entonces interrogarse sobre el comportamiento de ese grupo. En este sentido, es importante señalar que los cambios operados en el período 2003-2006 no han sido uniformes para todas las mujeres. Por el contrario, el impacto diferencial para las de menores recursos económicos queda en evidencia ya que los datos confirman un proceso de segregación de las mujeres menos educadas.

Las mujeres que viven en los hogares más pobres tienen actualmente una menor participación en el mercado laboral que sus congéneres de mayores ingresos: una de cada tres mujeres pobres se encuentra económicamente activa. Además, más de tres cuartas partes (76,5%) se encuentra en situación de vulnerabilidad laboral: sin ocupación, asistida por un programa social de transferencia de ingresos o con un empleo precario (asalariadas del sector privado no registradas y trabajadoras de servicio doméstico). Es relevante señalar, ade-

más, que durante los últimos años la proporción de mujeres ocupadas en actividades precarias se ha incrementado, y es notoriamente más alta que la verificada en el grupo de mujeres de hogares con mayor nivel de ingreso, entre las cuales este tipo de ocupaciones solo abarca al 14% de las ocupadas.

Tabla 2
Composición de las mujeres de 15 años y más según condición de actividad y sexo por nivel de ingreso per cápita familiar
Total de aglomerados urbanos, 2003-2006, segundo semestre

	30% más pobre		30% más rico	
	2003	2006	2003	2006
No económicamente activas	53,6	58,2	42,6	37,3
PEA*	46,4	41,8	57,4	62,7
Desocupadas[9]	23,9	13,1	4,4	2,3
Desocupadas	13	8,7	4,1	2,2
Beneficiarias planes de empleo	10,9	4,4	0,2	0,1
Con ocupación	22,5	28,7	53,0	60,5
Patrón cuenta propia profesional o técnico	0,5	0,8	5,0	6,2
Cuenta propia no calificado u operativo	4,8	5,3	3,1	3,1
Asalariado	8,1	9,9	39,4	47,8
Público	2,3	1,8	14,9	17,7
Privado registrado	1,5	2	18,9	24,9
Privado no registrado	4,3	6,2	5,7	5,1
Servicio doméstico	8,2	11,8	4,3	2,7
Trabajador no remunerado	0,9	0,9	1,1	0,7
Total	100	100	100	100

* Población económicamente activa.
Nota: Se consideran activas las personas con plan de empleo con contraprestación laboral. Sin embargo, a diferencia de la categorización del INDEC se las incluye en la categoría desocupadas.
Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EPH, INDEC.

Como muestra la tabla 3, la modalidad bajo la cual las mujeres se insertan en el mercado laboral también presenta disparidades a nivel regional. En líneas generales, los valores promedio por región muestran una disminución de la participación económica, más pronunciada en la región Noreste (NEA). A su vez, las mujeres del Gran Buenos Aires (GBA) presentan niveles de ocupación más altos que sus congéneres del NEA.

9. Es preciso hacer una aclaración acerca de la categorización empleada en este apartado. Con una perspectiva distinta de la oficial –donde los registros estadísticos consideran a todos los perceptores de planes de transferencia de ingreso como “ocupados”– las personas beneficiarias de planes de empleo con contraprestación laboral están incluidas dentro de la categoría “desocupados”.

Tabla 3
Composición de las mujeres de 15 años y más según condición de actividad y sexo, total de aglomerados, GBA y NEA, 2003-2006, segundo semestre

	GBA		NEA		Total	
	2003	2006	2003	2006	2003	2006
No económicamente activas	38,1	38,7	51,1	53,5	40,7	42,0
PEA	61,9	61,3	48,9	46,5	59,3	58,0
Sin ocupación	17,0	10,2	14,4	5,8	16,1	9,1
Desocupadas	12,2	8,5	4,9	2,1	10,6	7,0
Plan de Empleo	4,8	1,7	9,5	3,7	5,5	2,1
Con ocupación	44,9	51,2	34,5	40,7	43,2	48,9
Patrón cuentapropia profesional o técnico	3,4	3,7	2,0	2,6	3,1	3,4
Cuenta propia no calificado u operativo	5,5	5,2	5,7	6,0	5,6	5,4
Asalariado	26,9	31,8	17,1	22,3	25,5	30,2
Público	6,9	7,5	10,7	12,6	8,6	9,5
Privado registrado	12,5	15,5	3,1	5,6	10,2	13,1
Privado no registrado	7,5	8,8	3,3	4,1	6,7	7,6
Servicio doméstico	7,8	9,6	7,7	8,7	7,5	9,0
Trabajador no remunerado	1,3	0,8	2,0	1,2	1,5	1,0
	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EPH, INDEC.

Si se analiza el perfil de las mujeres ocupadas y su evolución en el tiempo, a grandes rasgos, no se registran variaciones significativas entre 2003 y 2006 (tabla 4). Las mayores modificaciones se observan en torno a la intensidad de la ocupación: existe una mayor proporción de mujeres en ocupaciones de "tiempo completo" y una disminución de mujeres subocupadas. En lo que respecta al nivel educativo de las mujeres ocupadas, los datos confirman el proceso de segregación de las mujeres menos educadas.

En la tabla 5 se muestra el perfil de las mujeres ocupadas que, como se ve, presenta algunos rasgos distintivos, según regiones geográficas. En primer término, la subocupación horaria afecta en mayor medida a las mujeres del Gran Buenos Aires. Éstas representan el 17,4% de las mujeres ocupadas del GBA, cifra que en el resto de las regiones no asciende a más del 14,3%. Por otra parte, las regiones del NEA y del Noroeste argentino (NOA) son las que presentan la mayor proporción de mujeres que trabajan y que se encuentran en una situación de pobreza (23,7% en el NEA y 21,5% en el NOA).

Tabla 4
Composición de las mujeres ocupadas mayores de 14 años según variables seleccionadas, 2003-2006

	2003	2006
Máximo nivel educativo		
Hasta nivel secundario incompleto	38,0	35,8
Secundario completo y terciario incompleto	35,2	37,3
Terciario completo y más	26,8	26,9
Grupo de edad		
Menor de 18 años	1,0	1,2
18 a 34 años	38,9	40,7
35 a 49 años	34,2	32,8
50 años y más	25,9	25,3
Posición en el hogar		
Jefa	25,9	27,8
Cónyuge	45,1	42,3
Hija	22,2	23,2
Otra	5,3	6,0
“Cama adentro”*	1,4	0,8
Situación de pobreza del hogar		
Ingresos no declarados	31,5	22,2
Pobre	19,9	12,1
No pobre	48,6	65,7
Intensidad de la ocupación		
Subocupada por insuficiencia horaria	21,7	15,4
Ocupada plena	49,2	56,5
Sobreocupada	24,6	24,2
Ocupada que no trabajó en la semana	3,3	3,8
Sin datos	1,2	0
Total	100	100

* Se refiere a que la empleada no se retira a dormir a su hogar sino que permanece en el de su empleador.
Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EPH, INDEC.

Tabla 5
Composición porcentual de las mujeres ocupadas mayores de 14 años según variables seleccionadas
Distribución por región, 2006

	GBA	NOA	NEA	Cuyo	Pampeana	Patagónica
Máximo nivel educativo						
No completó escuela media	36,8	35,9	39,4	34,6	32,8	36,9
Media compl. y terciario incompleto	37,0	37,5	34,3	36,8	38,2	39,0
Terciario completo	26,2	26,5	26,4	28,5	29,0	24,1
Grupo de edad						
Menor de 18 años	1,3	1,5	1,5	1,1	1,0	0,5
18 a 34 años	40,9	40,6	38,4	41,2	40,4	42,7
35 a 49 años	32,0	34,0	38,0	33,2	32,8	36,6
50 años y más	25,9	23,9	22,1	24,5	25,8	20,2
Posición en el hogar						
Jefa	27,4	26,2	30,3	25	29,0	29,7
Cónyuge	42,0	38,4	41,7	42,9	43,4	48,5
Hija	23,6	26,0	21,4	26,5	21,4	16,8
Otra	5,9	8,0	5,9	5,2	5,8	4,9
“Cama adentro”	1,0	1,4	0,8	0,5	0,4	0,1
Presencia de menores de 14 en el hogar						
No	55,4	40,5	43,8	46,9	53,4	41,8
Sí	44,6	59,5	56,2	53,1	46,6	58,2
Situación de pobreza del hogar						
Ingresos no declarados	24,8	12,7	22,1	4,0	25,6	11,2
Pobre	11,0	21,5	23,7	15,3	9,0	6,4
No pobre	64,1	65,8	54,2	80,7	65,4	82,4
Intensidad de la ocupación						
Subocupada por insuficiencia horaria	17,4	14,2	10,8	14,3	13,3	7,5
Ocupada plena	55,5	56,6	56,2	56,2	58,3	62,4
Sobreocupada	23,3	26,5	30,4	24,7	24,4	24,9
Ocupada que no trabajó en la semana	3,8	2,7	2,6	4,9	4,0	5,2
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH, INDEC.

Los parámetros de máximo nivel educativo e intensidad de la ocupación muestran un comportamiento distinto según la categoría ocupacional. Así, según la tabla 6, las empleadoras poseen en general un mayor nivel educativo que el resto de las mujeres pertenecientes a otras categorías ocupacionales, sobre todo respecto de las mujeres que trabajan por cuenta propia. Por otra parte, las cuentapropistas son quienes más sufren subocupación por insuficiencia horaria, mientras que las empleadoras se encuentran, en su mayoría, sobreocupadas.

Tabla 6
Composición de las mujeres ocupadas mayores de 14 años por categoría ocupacional según variables seleccionadas
Total urbano, 2006

	Empleadora	Cuenta propia	Asalariada
Máximo nivel educativo			
No completó la escuela media	17,9	42,0	34,9
Media completa y terciario incompleto	35,1	35,0	37,7
Terciario completo	47,1	23,1	27,4
Grupo de edad			
Menor de 18 años	0,3	0,8	1,1
18 a 34 años	23,7	26,5	44,3
35 a 49 años	41,8	33,8	32,5
50 años y más	34,2	38,9	22,1
Posición en el hogar			
Jefa	29,1	31,5	27,4
Cónyuge	59,3	50,0	39,9
Hija	9,7	14,5	25,2
Otra	1,9	3,9	6,5
"Cama adentro"		1,0	
Situación de pobreza del hogar			
Ingresos no declarados	35,0	27,6	20,6
Pobre	4,0	15,9	11,3
No pobre	61,0	56,6	68,0
Intensidad de la ocupación			
Subocupada por insuficiencia horaria	4,9	20,9	14,9
Ocupada plena	44,3	42,4	59,6
Sobreocupada	48,1	34,6	21,3
Ocupada que no trabajó en la semana	2,7	2,1	4,3
Total	100	100	100

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH, INDEC.

2.2. Las mujeres en ocupaciones informales y precarias: su impacto en el sistema previsional

Las inequidades y situaciones de discriminación que se dan en el mercado laboral no se expresan solo en las diferenciales tasas de participación y desocupación que tienen las mujeres, sino también en la calidad del empleo al cual acceden. En el último período no se ha modificado sustancialmente la *sobrepresencia* femenina en ocupaciones de baja calidad: las mujeres continúan sobrerrepresentadas entre los trabajadores de tiempo parcial[10] y los empleos informales,[11] al tiempo que se observa que, dentro del sector privado, la tasa de empleo no registrado es más alta en las mujeres que en los varones. A continuación, se desarrollan estos fenómenos con mayor detenimiento y se analiza cómo estas brechas en el mercado laboral impactan en el sistema previsional.

En primer término, en la tabla 7 puede apreciarse la presencia de mujeres en empleos informales: el 55,4% de ellas se desempeñan en el sector informal de la economía, mientras que para los varones esa cifra desciende al 46%.

En segundo término, la *sobrepresencia* de mujeres en empleos precarios da cuenta de una importante proporción de mujeres que se encuentran en condiciones inseguras en lo que respecta a dos aspectos relevantes: en primer lugar, la temporalidad de los empleos, ya que muchos de ellos –aun siendo legales– se hallan regulados por contratos de tiempo determinado; y en segundo lugar, por la ausencia de cobertura de seguridad social (aportes jubilatorios, cobertura por enfermedad o accidentes).

Como demuestra el gráfico 1, el aumento significativo de la tasa de actividad femenina del último período no se ha traducido en mayores aportes al SIJYP.[12] En rigor, las mujeres representan algo más de un tercio de los aportantes a ese sistema.

10. En América Latina, la duración de la jornada también se asocia con la precariedad. Hay una mayor proporción de mujeres que de varones en jornadas cortas. De allí que muchas mujeres no tienen acceso a los mejores empleos que son los de tiempo completo, protegidos por la legislación laboral y con buenos sueldos (Abramo y Valenzuela, 2001).

11. Como empleo informal se considera aquel desempeñado en actividades que tienen características vinculadas con la baja calidad y la baja dotación de capital. El tamaño de los establecimientos pequeños (de hasta cinco empleados) también es un indicador aproximado de la calidad del empleo (en las unidades pequeñas tiende a haber condiciones de trabajo más desventajosas y menor productividad que en las medianas y grandes). La categoría incluye a asalariados o no asalariados y a cuentapropistas no calificados, trabajadores/as sin salario y servicio doméstico.

12. Mediante la reforma provisional de 1994, se creó en la Argentina el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. Por "integrado" se consideró la coexistencia de dos sistemas en una única estructura jurídica: el régimen previsional público (organizado bajo criterios de reparto) y el régimen de administración privada (de capitalización individual). El sistema resultó, entonces, ser un régimen mixto asentado sobre el pilar de capitalización y de reparto (Pautassi, 2004a). Para la reforma que en 2008 dejó sin efecto el régimen de capitalización individual, véase página 151 de este informe.

Tabla 7
Composición porcentual del empleo
según sector, categoría ocupacional e informalidad por sexo
GBA, 2005

	Varón	Mujer
Sector público	8,8	13,6
Sector privado formal	49,3	38,5
empleador/a	4,1	1,5
cuenta propia	8,5	6,5
asalariado/a	36,7	30,5
Sector privado informal	42,0	47,9
empleador/a	0,5	0,2
cuenta propia	12,7	10,8
asalariado/a	27,8	17,9
sin salario	0,5	1,7
servicio doméstico	0,6	17,3
Total	100	100
Informalidad sector privado	46,0	55,4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH, INDEC.

Gráfico 1
Evolución de la tasa de actividad femenina de 15 a 65 años*
y del porcentaje de mujeres en el total de aportantes al SIJYP

* Se utiliza la tasa de actividad de GBA porque la composición del total de aglomerados varió en el tiempo. Se consignan datos de EPH correspondientes a octubre de 1994-2002, mayo de 2003 y segundo semestre de 2006.
Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EPH, INDEC, y *Boletín de la Seguridad Social,* MTEYSS, 2007.

El examen de la distribución de la población beneficiaria del SIJYP según sus sistemas –el régimen previsional público (organizado bajo criterios de reparto) y el régimen de administración privada (de capitalización individual), que tal como se verá más adelante sufrieron una importante reforma– permite observar la desigualdad de oportunidades en el acceso al beneficio previsional. Las mujeres representan el 34,5% de los aportantes y el 64% de quienes tienen jubilación o pensión, como se muestra en la tabla 8. Esta discrepancia se explica por las diferencias en la esperanza de vida –las mujeres son más longevas que los varones– pero también por las responsabilidades en torno al trabajo reproductivo, que explica el hecho de que las mujeres sean categorizadas como "inactivas" y sin un ingreso proveniente de un empleo.

Tabla 8
Porcentaje de mujeres entre los aportantes al SIJYP y entre los beneficiarios del sistema de jubilaciones y pensiones, 2007

	%
Aportantes	
Reparto	45,9
Capitalización	31,7
Total	34,5
Beneficiarios/as	
Reparto	65,2
Jubilación	62,4
Pensión	92,6
Capitalización	49,9
Total	64,0
Jubilados/as por moratoria	87,0

Fuente: ANSES, *El Plan de Inclusión Previsional. Resultados Preliminares*, Estudios Especiales de la Seguridad Social, octubre de 2007.

Por otra parte, las mujeres que se dedican exclusivamente al trabajo reproductivo no remunerado quedan excluidas de la seguridad social en general y también del sistema de pensiones (tanto el sistema de reparto como el de capitalización individual lo excluyen). De allí que para muchas mujeres solo el vínculo con un varón representa la "salvación", siempre y cuando el estatus de esa pareja y de la relación cumpla con las condiciones requeridas para generar una pensión de viudez (Marco, 2004).

El examen de la pirámide poblacional de los aportantes al sistema de jubilaciones y pensiones permite llamar la atención sobre las desigualdades de género en el acceso a ocupaciones con cobertura de seguridad social. Esta situación no solo impacta en las condiciones de trabajo presentes de cada mujer

sino también en la posibilidad de acceder a beneficios jubilatorios y de protección social. El gran porcentaje de mujeres ocupadas en la economía informal y en empleos precarios determina su grado de exclusión del sistema previsional. El gráfico 2 muestra la relación entre aportantes al SIJYP según el sexo:

Gráfico 2
Aportantes al SIJYP según sexo por grupo de edad, marzo de 2007

Fuente: Elaboración propia sobre la base del *Boletín de la Seguridad Social*, MTEYSS, 2007.

En síntesis, la dificultad para acceder a puestos asalariados cubiertos por la seguridad social no solo implica diferenciales en la cobertura actual de la seguridad social (cobertura de salud y seguro de riesgos del trabajo), sino que también impacta tanto en el ingreso presente (en general, los salarios son menores y no hay acceso al régimen de asignaciones familiares) como en las condiciones futuras (la falta de aportes condiciona el acceso al derecho a la jubilación).

2.3. El caso del servicio domestico remunerado

El servicio doméstico es una de las principales ocupaciones de las mujeres de escasos recursos y se caracteriza por tener las peores condiciones de trabajo, salario y protección social. Se trata, en términos generales, de población femenina que realiza trabajos de atención del hogar (limpieza, compras, mantenimiento general) y, frecuentemente y de manera simultánea, cuidado de los hijos e hijas menores de sus empleadores en los horarios extraescolares (Rodríguez Enríquez, 2008).[13]

13. Sobre las modalidades de contratación, véase la nota 22 de la página 155.

Resulta relevante señalar que en el período 2003-2006 no se han producido cambios en la incidencia que tiene el servicio doméstico en el empleo femenino: explica el 18,7% de la ocupación femenina mayor de catorce años. Cuando el universo de análisis es el sector privado, el empleo en "casas de familia" representa el 32% de las asalariadas, con diferencias importantes entre el GBA (aproximadamente 30%) y el NEA (41%).

Tabla 9
Porcentaje de mujeres empleadas en el servicio doméstico en el hogar en relación con el total de la ocupación femenina, el total de asalariadas y de las asalariadas privadas, según situación de registro ante la seguridad social Total GBA y NEA, 2003-2006, segundo semestre

	% del total de la ocupación		% del total de asalariadas		% del total de asalariadas privadas	
	2003	2006	2003	2006	2003	2006
Total						
Total	18,0	18,7	23,6	23,5	32,0	31,1
Registradas	1,2	2,0	1,6	2,5	5,4	7,1
No registradas	16,8	16,7	22,0	21,0	49,9	51,9
GBA						
Total	18,1	19,0	23,5	23,7	29,6	29,0
Registradas	1,5	2,1	1,9	2,6	5,7	6,7
No registradas	16,6	16,9	21,6	21,1	47,6	49,5
NEA						
Total	22,5	21,4	30,9	28,4	42,0	40,7
Registradas	0,4	1,2	0,5	1,7	3,0	10,2
No registradas	22,1	20,2	30,4	26,8	57,8	57,2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH, INDEC.

Las mujeres trabajadoras del servicio doméstico se caracterizan por ser en mayor proporción jefas de hogar y por tener edades más avanzadas –relativamente envejecidas– en relación con sus congéneres del sector privado. Por otra parte, sus hogares tienen mayor presencia de menores en el hogar y el nivel de pobreza es más alto. Estas trabajadoras también se caracterizan por tener un nivel educativo significativamente más bajo que las asalariadas del sector privado: más de las tres cuartas partes no concluyó el nivel medio. Finalmente, es mayor la proporción de migrantes internas y de otros países, en relación con el resto de las asalariadas. La tabla 10 presenta estos rasgos sociodemográficos:

Tabla 10
Características sociodemográficas de las mujeres que se desempeñan en el servicio doméstico y en otras áreas del sector privado, total de aglomerados urbanos, 2006

	Asalariadas sector privado	Servicio doméstico
Máximo nivel educativo		
No completó la escuela media	26,1	77,1
Medio completo y terciario incompleto	47,6	21,5
Terciario completo	26,3	1,4
Grupo de edad		
Menor de 18 años	1,4	1,4
18 a 34 años	55,7	34,9
35 a 49 años	26,9	34,9
50 años y más	15,9	28,8
Posición en el hogar		
Jefa	24,5	30,6
Cónyuge	36,1	39
Hija	32,7	17,2
Otra	6,8	8,8
Cama adentro	0	4,4
Presencia de menores de 6 años		
No	71,1	65,6
Sí	28,9	34,4
Presencia de menores de 14 años		
No	54,5	43,8
Sí	45,5	56,2
Cobertura de salud		
Ninguna	21,4	62,6
Cobertura pero sin descuento	15,9	26,9
Descuento de obra social	62,7	10,6
Situación de pobreza del hogar		
Ingresos no declarados	22,9	15,1
Pobre	7,5	28,8
No pobre	69,6	56,1
Donde nació		
En la misma localidad	74,1	50,7
En otra localidad/provincia	21,1	35,6
En otro país	4,8	13,8
Total	100	100

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH, INDEC.

Como se puede observar en las siguientes tablas, las mujeres ocupadas en el servicio doméstico acceden a bajas remuneraciones (tabla 11)[14] y sus posibilidades de acceder a empleos cubiertos por la seguridad social son escasas (tabla 12). En otros términos, la precariedad sigue siendo uno de los rasgos centrales de este tipo de ocupación.

Tabla 11
Ingreso medio y horario del servicio doméstico según cantidad de horas de trabajo
Total de aglomerados urbanos, 2006, segundo semestre[15]

	Cantidad de horas	Ingreso mensual	Ingreso horario
Una ocupación y un empleador	Hasta 6	84,4	5,9
	7 a 16	216,2	5,1
	17 a 34	326,0	3,4
	35 o más	454,1	2,4
	Sin retiro	520,2	2,3
	Total	321,6	3,0
Dos empleados o más de una ocupación	Hasta 6	162,5	11,4
	7 a 16	247,1	5,7
	17 a 34	433,1	4,7
	35 o más	579,1	3,0
	Sin retiro	555,8	2,5
	Total	416,1	4,0
Total	Hasta 6	92,8	6,5
	7 a 16	224,5	5,2
	17 a 34	359,8	3,8
	35 o más	487,1	2,6
	Sin retiro	523,7	2,3
	Total	346,8	3,3

Nota: Se considera el ingreso total de la ocupación (principal y secundaria)
Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH, INDEC.

14. El cuestionario actual de la EPH presenta algunas restricciones para el análisis del servicio doméstico en los hogares. En relación con la carga horaria total y el número de viviendas, la EPH consulta sobre la cantidad de horas trabajadas en la semana de referencia, en la ocupación principal y en el total de la ocupación; por ende, no se asegura un tratamiento uniforme de los casos. Quienes desarrollan servicio doméstico como ocupación secundaria no son identificados. En relación con el servicio doméstico "sin retiro" es preciso tener en cuenta que solo hace referencia a las personas que trabajan en una vivienda relevada por la EPH; además, la encuesta lo considera como un hogar independiente y, como no se aplican cuestionarios a otros miembros de la familia de la persona que se desempeña como servicio doméstico sin retiro, si no viven en la vivienda encuestada, en la mayor parte de los casos se identifica al encuestado como jefe (por ser un hogar unipersonal). Este tratamiento puede sobreestimar la cantidad de jefes.

15. En las tablas 11 y 12 el procesamiento de los datos se realiza distinguiendo dos grupos: 1)

En rigor, se encuentra vigente un régimen de promoción de la regularización del empleo doméstico y reducción impositiva que beneficia a los empleadores y empleadoras de este servicio: consiste en un régimen de créditos fiscales, por el cual los contribuyentes del impuesto a las ganancias pueden deducir a los efectos de su declaración impositiva el costo de los aportes y contribuciones realizados por los empleados y empleadas al régimen especial de seguridad social para empleadores del servicio doméstico. Sin embargo, aun con este régimen de reducción impositiva se lograron avances poco significativos: el porcentaje de empleadas ocupadas sin registro se redujo del 90% en 2005 al 81,90% en 2006.

Tabla 12
Porcentaje de mujeres asalariadas en servicio doméstico con aporte a la seguridad social según cantidad de horas de trabajo
Total de aglomerados urbanos, segundo semestre, 2006

	Cantidad de horas	%
Una ocupación y un empleador	Menos de 6	52,0
	6 a 15	2,1
	Más de 16	16,3
	Sin retiro	26,6
	Total	12,1
Dos empleadores o más de una ocupación	Menos de 6	0
	6 a 15	4,1
	Más de 16	7,5
	Sin retiro	20,9
	Total	6,6
Total	Menos de 6	4,6
	6 a 15	2,6
	Más de 16	13,8
	Sin retiro	26,1
	Total	10,7

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH, INDEC.

"declaran una ocupación, una casa" en este grupo no se esperarían inconsistencias pues las horas y el ingreso se refieren a la misma situación, y 2) declaran una ocupación y más de una casa o más de una ocupación independientemente de la cantidad de casas en las que trabajen.

Tabla 13
Estimación de la informalidad en el servicio doméstico en los hogares, 2003-2006, según cantidad de personas y porcentaje de informalidad

Concepto	2003	2004	2005	2006
a) Ocupados del servicio doméstico	925	947	1.055	1.164
Menores de 18 años no obligados	122	137	130	146
Menores de 18 años	12	22	16	19
Menos de seis horas semanales	110	115	115	127
b) Ocupados servicio doméstico obligado al SIJYP	803	811	925	1.018
c) Aportantes	60	70	93	185
d) Informalidad (d = b – c)	743	741	832	833
e) Porcentaje de informalidad (e = d/b): 92,5%	92,50%	91,40%	90,0%	81,90%

Fuente: AFIP, "Estimación de la informalidad laboral", 2007.

Si bien más adelante en este mismo capítulo ampliamos la información acerca de la regulación vigente para el servicio doméstico en la Argentina, cabe recordar que las trabajadoras de este sector son objeto de consideración discriminatoria. El sector se encuentra regulado aún hoy por medio de un Estatuto Especial de 1956 (Decreto 326) que queda fuera del alcance de la Ley 20.744 o Ley de Contrato de Trabajo (LCT). Las disposiciones del Decreto 326 –en comparación con aquellas de la LCT– tienen un fuerte componente discriminatorio hacia los trabajadores del servicio doméstico en lo que se refiere a dos puntos principales: en primer lugar, los requisitos para gozar de la protección de la ley y, en segundo, el trato discriminatorio que reciben los trabajadores en tanto no gozan de los mismos beneficios que quienes están regulados por la LCT en lo que respecta al sistema de preaviso y la indemnización por extinción del vínculo (Pautassi, Faur y Gherardi, 2004).

3. SEGREGACIÓN POR GÉNERO Y BRECHA SALARIAL

3.1. Segregación de la ocupación y jerarquías en el empleo según sexo

La reactivación económica registrada entre 2003 y 2008 tampoco ha operado en el sentido de modificar de manera verificable la distribución ocupacional consolidada en décadas anteriores. La "segregación ocupacional horizontal", esto es, la sobrerrepresentación femenina en determinadas ramas de actividad, persiste aun cuando la tasa de ocupación de las mujeres se ha incrementado. La tasa de participación femenina para el total de empleos públicos y privados no ha cambiado sustancialmente: de 68,7% en 2003 pasó al 71,4% en 2006.

Al mismo tiempo, continúa presentándose una gran concentración femenina en los servicios sociales y comunales, y en la administración pública. Por otra parte, no ha habido cambios significativos ni tendencias diferentes en los grupos más jóvenes.

En la tabla 14 se muestra la tasa de feminidad por rama de actividad, según el siguiente criterio: la tasa de feminidad relaciona el número de mujeres y el de varones por 100. Así, los números inferiores a 100 indican mayor presencia masculina, 100, paridad y los superiores mayor presencia de mujeres. En servicios comunales (incluye administración pública, educación, salud) hay fuerte presencia de mujeres, por eso la tasa es superior a 100.

En la misma dirección, al analizar la tasa de feminidad entre los asalariados privados registrados, se observa que continúa siendo minoritaria la presencia de mujeres en sectores como la industria, el transporte y las comunicaciones. La contracara de este fenómeno es el fuerte predominio de mujeres en determinadas ramas de actividad relacionadas con servicios sociales y de salud (el 73,1%) y enseñanza (el 73,8%), como se muestra en la tabla 15.

Tabla 14
Tasa de feminidad por rama de actividad
Total de la ocupación, total de aglomerados urbanos, 2003-2006

		2003	2006
Total	Total público + privado	68,7	71,4
	Construcción y transporte	2,1	3,2
	Industria	42,9	39,2
	Comercio y restaurante	55,7	62,2
	Servicios económicos	31,9	37,4
	Servicios sociales y comunales	156,8	148,1
	Administración pública	107,8	119,1
Hasta 40 años	Total público + privado	67,2	69,9
	Construcción y transporte	2,6	3,7
	Industria	40,1	39,1
	Comercio y restaurante	55,3	62,7
	Servicios económicos	39,4	44,8
	Servicios sociales y comunales	166,3	144
	Administración pública	108,4	122,8
41 años y más	Total público + privado	70,6	73,5
	Construcción y transporte	1,6	2,5
	Industria	46,3	39,4
	Comercio y restaurante	56,2	61,4
	Servicios económicos	23,1	28,0
	Servicios sociales y comunales	147,6	153,0
	Administración pública	107,3	116,1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH, INDEC.

Tabla 15
Tasa de feminidad en los asalariados privados registrados ante el SIJYP, 1996-2006

Sector de actividad	1996	1998	2001	2004	2006
Total	31,2	31,7	34,1	33,7	33,9
Industria	17,9	18,2	18,7	18,3	18,4
Comercio	28,5	29,7	31,4	31,4	32,4
Servicios	40,4	40,3	42,4	41,9	41,7
Hoteles y restaurantes	33,5	36,1	38,6	39,3	40,1
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	11,1	12,1	14,3	14,1	14,8
Intermediación financiera	38,1	41,5	44,3	44,4	45,8
Servicios empresariales	33,5	33,7	34,7	32,7	33,3
Enseñanza	71,9	74,6	74,6	74,1	73,8
Servicios sociales y de salud	73,0	73,3	73,9	73,5	73,1
Otras actividades de servicios	39,4	41,0	42,6	42,7	43,2

Fuente: Tabla elaborada por Castillo *et al.*, 2007 (en base a datos del SIJYP, según fuente).

Si se considera la problemática de la "segregación ocupacional vertical" –entendida como la desigualdad en el acceso a categorías directivas y de mayor poder de decisión–, se visualiza otro proceso que también da cuenta de la existencia de desigualdad de oportunidades entre varones y mujeres en el mercado laboral.[16] En este caso, la segregación ocupacional vertical se manifiesta cuando en un mismo sector o rama de actividad las mujeres ocupan puestos jerárquicos, directivos y de especialización superior en menor medida que los varones. Frecuentemente, esto fue explicado por medio del concepto de "techo de cristal" *(glass ceiling)* una metáfora que da cuenta de las "barreras invisibles", pero reales, que dificultan a las mujeres ascender a los puestos más altos. La otra cara del "techo de cristal" no es otra que la existencia de un "piso pegajoso" *(sticky floor),* denominación que se utiliza para describir la concentración de mujeres en ocupaciones de baja calificación, bajo prestigio y baja remuneración (Chamberlain, 1999, cit. en Pautassi y Rodríguez Enríquez, 2004). Para el análisis de ambos fenómenos hay que considerar, entonces, tanto los cambios en la demanda de la fuerza de trabajo como también los supuestos acerca del rol femenino, que contribuyen a estas formas de segregación por sexo.

16. La información disponible para examinar en detalle la desigualdad de género en la carrera laboral es insuficiente: los datos sobre trayectorias laborales según sexo son escasos en este sentido. La EPH no es una fuente de datos que permita profundizar esta dimensión, por lo tanto es preciso realizar el examen de esa dimensión con cuidado, en particular cuando se considera el tipo de ocupación. Además, en este abordaje se debe considerar que las categorías no siempre son precisas. Por ejemplo, dentro de la categoría "dirección" se esconden situaciones muy dispares que van desde un/a ejecutivo/a de empresas a un/a directora/a de escuela. Tal variedad de situaciones puede llevar a subestimar la disparidad.

Los obstáculos –materiales y simbólicos– que dificultan el ascenso de las mujeres a los puestos más altos de las corporaciones empresariales locales dan cuenta de la existencia de esta forma de segregación por sexo. Los resultados de la encuesta realizada por la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL)[17] arrojan datos contundentes en este sentido: el 38% de las empresas declaró no tener ejecutivas mujeres. En el 60% de los casos que declararon tenerlas, las mujeres solo representaban el 20% de todos los puestos de ese tipo. La mayor participación de mujeres en este tipo de posiciones se da en empresas de menor tamaño de facturación, rango intermedio de empleo, y en las pertenecientes al rubro servicios y comercio (FIEL, 2007).

En relación con el nivel de calificación de la tarea, en los últimos años se observa un leve incremento de la tasa de feminidad para el grupo "profesional" y para el "operativo", y un incremento significativo para el grupo de "no calificadas". Recordamos que las tareas operativas son aquellas que requieren habilidades o conocimientos adquiridos por capacitación previa específica o experiencia laboral equivalente. Las tareas no calificadas, en cambio, refieren a las que no requieren habilidades o conocimientos previos, sino solo aquellos adquiridos por una breve instrucción inicial (Pautassi, 2004b).

Por otro lado, existen comportamientos diferenciales según el grupo de edad. Las mujeres más jóvenes ingresan en mayor medida a tareas profesiona-

Gráfico 3
Composición de los puestos ejecutivos según sexo
Muestra seleccionada de empresas, 2004-2005

Fuente: FIEL (2007).

17. Realizada sobre una muestra de 2.300 empresas representativas del 40% del PBI de la economía de negocios, en Argentina (FIEL, 2007).

les (73,1%) que las mujeres mayores de cuarenta años (56,3%). Estas últimas se ocupan en empleos menos calificados y en este grupo se observa que es mayor la disparidad de género. En la tabla 16 se muestra la tasa de feminidad según el nivel de calificación del trabajo (es decir, la relación entre el número de mujeres y el de varones por 100. Los números inferiores a 100 indican mayor presencia masculina; 100, paridad y los superiores, mayor presencia de mujeres):

Tabla 16
Tasa de feminidad por nivel de calificación de la tarea, sector privado
Total de aglomerados urbanos, 2003-2006

		2003	2006
Total	Total	63,0	65,1
	Profesional	57,4	63,4
	Técnica	75,7	73,7
	Operativa	40,7	42,9
	No calificada	117,6	132,4
Hasta 40 años	Total	62,2	64,5
	Profesional	75,0	73,1
	Técnica	80,8	76,1
	Operativa	44,0	44,8
	No calificada	86,6	105,2
41 años y más	Total	64,0	66,0
	Profesional	45,6	56,3
	Técnica	70,3	71,3
	Operativa	37,0	40,5
	No calificada	206,4	215

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH, INDEC.

Ahora bien, el acceso a puestos profesionales no siempre es señal de igualdad de oportunidades en la carrera entre varones y mujeres. Un claro ejemplo de tal situación puede observarse si se analizan los datos del empleo en la administración pública,[18] sector en el cual las mujeres representan el 50% de los puestos totales y profesionales. No obstante, la proporción de mujeres disminuye entre quienes desempeñan cargos con funciones ejecutivas (cargos de conducción en el Sinapa). En este sentido, la literatura económica local ha explicado las situaciones de "segregación vertical" verificadas, particularmente,

18. Datos referidos a unas 22.800 agentes que se desempeñan en ministerios y entidades descentralizadas.

en el sector público: en todas las áreas de gobierno, a igual nivel educativo y antigüedad, las mujeres tienen menos oportunidades que los varones de ocupar posiciones jerárquicas. Así, mientras que una proporción significativa de varones logra acceder a puestos de conducción alta e intermedia no bien ingresan al Estado, las mujeres son una proporción mucho mayor en los puestos sin futuro *(dead-end jobs)*, es decir, con pocas o ninguna posibilidades de ascenso (García de Fanelli *et al.*, 1990).

Por otra parte, al analizar la composición de los ministerios y la proporción de mujeres que trabaja en cada uno de ellos, se observan situaciones de "segregación horizontal" que prevalecen en el sector: las mujeres son mayoría en el Ministerio de Desarrollo Social, prácticamente el 70%, pero esta proporción cae al 32% en el área de planificación.

Tabla 17
Porcentaje de mujeres en el Sinapa 2006 y en puestos ejecutivos, 1995-2006

	Personal Sinapa		Funciones ejecutivas	
	Total	Profesionales	1995	2006
Presidencia	48,3	61,3	27,4	41,8
Jefatura de ministros	47,9	49,6	Sin datos	34,9
Interior	58,1	53,4	40,0	33,3
Relaciones Exteriores	44,8	42,1	33,3	36,0
Justicia y Derechos Humanos	58,5	55,9	28,1	40,0
Defensa	56,5	45,4	19,5	20,7
Economía y Producción	43,0	41,6	30,3	39,3
Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios	31,6	35,1		30,5
Educación, Ciencia y Tecnología	65,3	65,7	28,0	46,5
Trabajo, Empleo y Seguridad Social	50,0	55,0	23,3	35,1
Salud y Medio Ambiente	55,2	57,3	24,1	38,1
Desarrollo Social	69,2	72,2	Sin datos	53,2
Total	50,8	51,0	28,5	38,5

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Oficina Nacional de Empleo Público, 2007.

Finalmente, los resultados de una encuesta realizada por el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA, 2007a) permiten arrojar datos contundentes en relación con la valoración del trabajo efectuado en el mercado laboral. A pesar de la precariedad y las oportunidades diferenciales por sexo que caracteriza a buena parte del trabajo remunerado, una importante proporción de mujeres entrevistadas lo considera fuente de libertad y autonomía. A su vez, el 68% de la muestra cree que, efectivamente, existen desventajas cuando se compara la situación de varones y mujeres en el mercado laboral. En rigor, dos

de cada tres entrevistadas consideran que su situación en el mercado laboral es peor que la de los varones, particularmente en materia salarial y en cuanto a las posibilidades de cargos jerárquicos o de dirección.

Gráfico 4
Percepción femenina de las desventajas de las mujeres en el mercado laboral

Fuente: ELA (2007a).

3.2. Brechas de ingresos entre varones y mujeres

En los últimos años, no solo no se ha revertido la brecha de ingresos entre varones y mujeres, sino que la inequidad ha persistido y, en algunos casos, se ha incrementado, lo que ha aumentado la proporción de mujeres en situaciones desventajosas respecto del nivel de ingresos. En consecuencia, las mujeres son mayoría en los grupos de ingresos más bajos. La desigualdad se observa tanto cuando se examina el ingreso total individual como cuando se considera el proveniente de la ocupación principal (gráficos 5 y 6, respectivamente).

Como muestra el gráfico 7, las brechas de ingresos se manifiestan tanto en el sector formal como en el informal: el valor 1 representaría la igualdad total y, como puede observarse, ninguna de las categorías llega a ese valor. Sin embargo, el sector formal presenta tanto para las asalariadas como para las cuentapropistas una brecha de ingresos menor que el sector informal. Por su parte, las asalariadas de ambos sectores presentan una brecha de ingresos menor que las cuentapropistas.[19]

19. La medición de las brechas de ingresos en la ocupación entre varones y mujeres es una tarea difícil, pues requiere datos desagregados de nivel de calificación, sector de ocupación, antigüedad en la tarea y carga horaria. No es posible lograr este nivel de desagregación con

Gráfico 5
Porcentaje de mujeres según ingreso total individual
Total de aglomerados urbanos, 2003-2006

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH, INDEC.

Gráfico 6
Porcentaje de mujeres según ingreso de su ocupación principal
Total de aglomerados urbanos, 2003-2006

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH, INDEC.

---

los datos de la EPH, ya que su tamaño muestral no permite trabajar en grupos pequeños con coeficientes de variación confiables. Los datos actuales solo permiten señalar la disparidad en el ingreso, como un indicador sintético de las desigualdades de género en la ocupación: disparidades en la carrera, disponibilidad de tiempo, segmentación, segregación, etcétera.

Gráfico 7
Relación entre el ingreso mensual de la ocupación de varones y mujeres por categoría ocupacional
Sector privado, GBA

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH, INDEC.

En la tabla que sigue puede observarse que las brechas están presentes en todos los niveles de calificación y no han tenido mejoras sustantivas en los últimos años. Por el contrario, la brecha salarial se ha incrementado: si en 2003 el ingreso de las mujeres representaba el 73% del ingreso de los varones, para 2006 esta proporción descendió al 70%. El promedio esconde las variaciones propias de cada categoría: si bien las brechas de ingresos disminuyen para la categoría "técnico", esta merma se ve contrarrestada por un incremento en el resto de las categorías, sobre todo en la correspondiente a "no calificado".

Tabla 18
Brecha de género en el ingreso mensual y la carga horaria semanal (expresada en %)
Total de aglomerados urbanos, 2003-2006

Nivel de calificación	Ingreso mensual		Horas semanales	
	2003	2006	2003	2006
Profesional	65,3	64,1	79,3	81,4
Técnico	66,4	72,3	70,2	69,4
Operativo	79,6	78,3	80,7	81,6
No calificado	73,2	64,6	70,9	68,1
Total	73,0	70,1	73,6	73,2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH, INDEC.

Para tener un panorama más claro de las diferencias existentes, resulta conveniente analizar la cantidad de horas semanales trabajadas. La mejor situación parece verificarse para el caso de las técnicas, quienes vieron reducidas de manera significativa sus brechas salariales, sin aumentar su carga horaria semanal. En cambio, para las profesionales, el número de horas trabajadas se incrementa y las brechas de ingresos se amplían levemente. Por lo tanto, las profesionales trabajan más horas, lo cual no se traduce en una reducción de las brechas salariales. Para las mujeres pertenecientes a la categoría "no calificadas", la carga de horas trabajadas en la semana desciende y se produce una profundización importante en las brechas de ingresos. Es decir, para este último grupo ocupacional, la reducción de la carga horaria semanal implicó una reducción importante de ingresos.

De lo desarrollado hasta ahora, se concluye que persisten situaciones de discriminación salarial entre varones y mujeres. En primer lugar, se destacan diferencias en el promedio de ingresos de asalariados y asalariadas. Al considerar las posibles causas, se observa sobrepresencia femenina en empleos de tiempo parcial y subrepresentación en posiciones de altos niveles jerárquicos. Sin embargo, debe considerarse que el hecho de que haya un acceso diferencial a los cargos jerárquicos y a ocupaciones de tiempo completo no es de por sí explicativo de las brechas salariales. Un estudio efectuado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEYSS) constató que a iguales condiciones de jerárquicas e igual carga horaria persisten brechas salariales entre varones y mujeres, y que se agudizan para el sector privado (MTEYSS, 2005).[20]

Por otro lado, en el análisis debe tenerse en cuenta que, dado que las mujeres tienen un mayor peso en el empleo público y en el empleo privado no registrado, sufren con más intensidad el retraso de los incrementos salariales producidos desde mediados de 2003.

En tercer lugar, si bien la brecha de remuneraciones ha ido disminuyendo a lo largo del tiempo, cuando se hacen comparaciones en lo que se refiere al ingreso horario para determinadas categorías ocupacionales, siempre hay que considerar que la elección de trabajar menos horas por parte de las mujeres o de interrumpir su participación en el mercado laboral a lo largo del ciclo de vida (en los años reproductivos) no es una libre elección. Muy por el contrario, está condicionada por los mandatos sociales que determinan las decisiones individuales de las personas de ambos sexos (Pautassi y Rodríguez Enríquez, 2004).

Finalmente, no debe perderse de vista que la existencia de una estructura de oportunidades diferenciada para ambos sexos favorece que la mujer acepte

20. No obstante el reducido número de casos relevados por la EPH que no permiten ser concluyente, se observa que a iguales condiciones de jerarquía (por ejemplo, directores, jefes) persisten brechas salariales importantes (MTEYSS, 2005).

trabajar por un salario inferior al de los varones que realizan un trabajo equivalente (Abramo, Valenzuela y Pollack, 2000).

Como ya se señaló, las reformas previsionales efectuadas en la década del 90 no contemplaron estas situaciones de discriminación laboral. Por el contrario, la capitalización individual presupuso ingresos regulares y suficientes a lo largo de la etapa activa del ciclo de vida. No obstante, del análisis efectuado puede concluirse que las brechas de ingresos –sumado al carácter intermitente del trabajo femenino– impactaron en los fondos de capitalización. Como muestra el gráfico 8, los saldos vigentes a 2003 son una muestra de la desigualdad:

Gráfico 8
Saldos promedio en cuentas de capitalización individual por sexo según tramos de edad
Asalariados registrados en el régimen de capitalización, 2003

Fuente: Secretaría de Seguridad Social, "Prospectiva de la previsión social", MTEYSS, 2005.

Sin embargo, cabe señalar que el 20 de noviembre de 2008 se produjo una nueva e importante reforma: por Ley 26.495 se dejó sin efecto el régimen de capitalización individual, lo que obligó a que todos los fondos retornaran al manejo estatal, a partir de la unificación en el Régimen Previsional Público. Esto garantiza a los afiliados al régimen de capitalización idéntica cobertura y tratamiento que la brindada por el régimen previsional público, en cumplimiento del mandato previsto por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional. Así, se elimina el régimen de capitalización, que será absorbido y sustituido por el régimen de reparto, a cargo de la Administración Nacional de Seguridad Social (Anses).

Nuevamente, se realiza una reforma de carácter estructural, sin debate

alguno en relación con los impactos en términos de género, como tampoco en relación a la pertinencia general de la reforma.

Si bien conceptualmente el régimen de reparto es más favorable para las mujeres, debido a que no establece una estrecha relación entre el aporte efectivo y el beneficio a percibir, entre otras cuestiones, sino que se calcula en base a un promedio de los últimos salarios percibidos, las disparidades de género siguen sin ser consideradas a la luz de los sistemas previsionales. De este modo, el valor del trabajo reproductivo no es, una vez más, parte del debate, como tampoco el diferencial de edad o los años de aportes para acceder al beneficio. Asimismo, y dado el escaso tiempo transcurrido desde la adopción de esta modificación, habrá que esperar para evaluar cómo se completa el traslado de los afiliados de un régimen a otro y de qué manera evoluciona el sistema en general, así como analizar si en esta nueva etapa logran corregirse los problemas que presentaba históricamente el sistema de reparto.

4. EL TRABAJO REPRODUCTIVO: LAS RESPONSABILIDADES FAMILIARES Y LOS SERVICIOS DE CUIDADO

4.1. Distribución del tiempo y reparto de las responsabilidades familiares

Las personas desarrollan sus actividades en función del tiempo del que disponen. Si se parte de la idea básica de que toda actividad cuesta tiempo, es importante reconocer que cada persona tiende a disponer de su tiempo de manera distinta y desigual. De modo que, si bien hay un tiempo "objetivo" que permite medir y clasificar acontecimientos, éste dice poco acerca de la experiencia subjetiva del tiempo de cada persona. Es decir, los tiempos de ocio, sueño y trabajo son difusos para el caso de las tareas domésticas y de cuidado familiar. Esto es así básicamente porque en el trabajo doméstico y de cuidado familiar existen –en la mayoría de los casos– tareas específicas, comúnmente denominadas "simultáneas", en la medida en que pueden ser realizadas al mismo tiempo (Arriagada, 2005).

Asimismo, se plantea que la lógica temporal del empleo cuantificable de la jornada laboral no puede ser asimilada a la lógica del trabajo doméstico, lo que implica que es necesaria una revisión del concepto mismo de "tiempo" para captar la duración y la experiencia –y su consideración a través del ciclo de vida– con el objetivo de visualizar mejor las desigualdades de género. En este sentido, las mujeres tienen una vivencia subjetiva del tiempo, así como distintas temporalidades en sus trayectorias laborales (Aguirre, 2006).

Pese a la relevancia social que tienen las encuestas del uso y las mediciones del tiempo, en la Argentina este tipo de estudios aun no están lo suficientemente desarrollados. En rigor, solo se han incluido algunas preguntas orientadas a conocer el reparto de las tareas de cuidado en la Encuesta de Condiciones de Vida de 2001 realizada por el Siempro. Por otra parte, en 2005, la Dirección

General de Estadísticas y Censos de la Ciudad de Buenos Aires (CABA) realizó una Encuesta de Uso del Tiempo, representativa de la población residente en la ciudad.[21] De modo que resulta necesario y urgente el diseño de una encuesta específica que pueda repetirse periódicamente para identificar conflictos, responsabilidades y necesidades específicas vinculadas a las tareas de cuidado.

Este vacío de información contradice claramente las recomendaciones del Comité de la CEDAW, que insta en su artículo 11 a que los gobiernos adopten medidas encaminadas no solo a cuantificar y medir el trabajo doméstico no remunerado de la mujer y alentar investigaciones y estudios orientados en esa dirección, sino también a incluirlo en el producto nacional bruto.

Por otro lado, las estadísticas disponibles en la Argentina presentan algunas restricciones para examinar la situación de igualdad de oportunidades entre varones y mujeres con respecto de sus situaciones laborales y uso del tiempo en el hogar. Esto se debe, en parte, a que su diseño se orienta a medir el uso del tiempo y no su distribución, pues se aplican a un miembro por hogar.

El gráfico siguiente permite dar visibilidad a la carga de trabajo reproductivo que enfrentan las mujeres residentes de la Ciudad de Buenos Aires, así como la tasa de participación de los varones en el mercado laboral (sensiblemente mayor que la de las mujeres). Esta relación se invierte en el caso de las tareas domésticas, ya que la tasa de participación femenina supera ampliamente la de los varones (92,6%) y lo mismo sucede con las tareas de cuidado en el interior del hogar (31%) y con las tareas –no remuneradas– de servicio a la comunidad (11%). Vale decir que todas estas actividades, que se caracterizan por tratarse del cuidado de otros –trabajo doméstico en el interior del hogar y servicios comunitarios de carácter voluntario–, no son remuneradas y, al mismo tiempo, reciben poco reconocimiento. En consecuencia, aquellas mujeres que "deciden" dedicarse exclusivamente a las tareas de cuidado ven subestimada su contribución al hogar y a la comunidad en la cual participan.

En rigor, la tasa de participación mide únicamente la realización de la actividad sin atender a su intensidad. En este sentido, como muestra la tabla 19, la distribución de la cantidad de horas dedicadas a cada una de las tareas también muestra una desigualdad de género: en promedio, los varones dedican dos horas y media más que las mujeres a las actividades económicas en el mercado laboral. Para el resto de las actividades, sobre todo para las relacionadas con el cuidado de los niños y las niñas y las tareas domésticas, el tiempo que dedican las mujeres supera el de los varones.

A continuación, se analizan las disparidades en la asignación de trabajo reproductivo y tiempos dedicados a tal tarea a la luz de la evidencia empírica que brinda la EPH para los aglomerados urbanos en el total país. Resta señalar

21. La muestra incluye a personas de quince a setenta y cuatro años y excluye a la población que habita en villas. También se omite el trabajo infantil y el realizado por mujeres mayores de setenta y cinco años.

Gráfico 9
Tasa de participación en trabajo para el mercado, trabajo doméstico y de cuidado del hogar
CABA, 2005

Fuente: Encuesta Anual de Hogares, 2005, y Encuesta de Uso del Tiempo, 2005, de la Dirección General de Estadísticas y Censos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

que este instrumento arroja resultados acerca de quién realiza el trabajo doméstico no remunerado, pero no avanza en su desagregación. Solo distingue entre quienes tienen la principal responsabilidad en las tareas domésticas y quienes realizan tareas de apoyo o colaboración teniendo en cuenta los hogares nucleares.

Los datos arrojados por la EPH para el total país dan cuenta de que la disparidad en la asignación del tiempo es un factor común a todas las regiones: la responsabilidad principal de las tareas domésticas recae exclusivamente sobre las mujeres en más del 80% de los casos.

A esta altura del análisis, es claro que la incorporación de la mujer al mercado laboral no implica un aumento en el reparto entre varones y mujeres de la responsabilidad principal en la realización de las tareas reproductivas. Por el contrario, el reparto de esas responsabilidades se mantiene en una línea tradicional: las mujeres asumen este rol en mucho mayor medida que los varones y, en consecuencia, le destinan más tiempo.

Por otra parte, las mujeres de hogares con menores recursos son más vulnerables a sufrir la doble o triple jornada, si se considera el trabajo comunitario de carácter voluntario (Rodríguez Enríquez, 2001). Esto no significa que las mujeres de estratos socioeconómicos medios y altos no se responsabilicen de esta tarea. Ciertamente, los estratos socioeconómicos más favorecidos pueden

Tabla 19
Día promedio considerando el tiempo simple por participante, por día de la semana (lunes a domingo), según sexo y grandes grupos de actividades, CABA, 2005

Grupo de actividad	Promedio		Por participante	
	Mujer	Varón	Mujer	Varón
	24:00:00	24:00:00	24:00:00	24:00:00
Trabajo para el mercado	02:45	05:14	07:43	08:59
Trabajo doméstico no remunerado para uso del propio hogar	03:03	01:06	03:18	01:40
Cuidado no pagado de niños y/o adultos miembros del hogar	00:58	00:22	03:07	01:52
Servicios a la comunidad y ayudas no remuneradas a otros hogares	00:16	00:05	02:29	01:43
Educación	00:42	00:42	05:01	05:11
Actividades relacionadas con el tiempo libre	02:56	03:07	03:13	03:30
Actividades relacionadas con la utilización de medios de comunicación	02:28	02:37	02:45	02:58
Actividades de cuidado personal	10:47	10:43	10:47	10:43

Fuente: Encuesta Anual de Hogares, 2005, y Encuesta de Uso del Tiempo, 2005, de la Dirección General de Estadísticas y Censos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Tabla 20
Distribución de los hogares según forma en que se reparte la responsabilidad principal en las tareas domésticas en el hogar por región, segundo semestre de 2006

	GBA	NOA	NEA	Cuyo	Pampeana	Patagónica	Total
Mujeres y varones	9,9	8,8	5,8	4,4	11,3	6,3	9,5
Solo mujeres	82,0	81,8	82,8	86,8	80,5	81,1	82,0
Solo varones	4,2	4,1	4,4	4,6	3,8	8,7	4,3
Solo servicio doméstico	3,8	5,3	7,0	4,2	4,4	3,9	4,2
Total	100	100	100	100	100	100	100

Nota: No se incluyen los hogares unipersonales.
Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH, INDEC.

contratar servicio doméstico y de cuidado –generalmente otras mujeres trabajadoras domésticas remuneradas– aunque conservan la responsabilidad de coordinarlo y supervisarlo.

Como se desprende de la tabla siguiente, en los hogares pobres se observa

una mayor desigualdad en lo que respecta a la asignación de responsabilidades en las tareas reproductivas a cargo de una mujer. En cambio, en los hogares no pobres gran parte de la disminución de la brecha se explica por la presencia de servicio doméstico remunerado.

Tabla 21
Asignación de la responsabilidad principal en el trabajo reproductivo entre personas económicamente activas Según sexo y situación de pobreza 2006, segundo semestre

	Mujeres		Varones	
	Pobre	No pobre	Pobre	No pobre
Mujeres y varones	7,0	11,7	7,8	10,0
Solo mujeres	89,4	79,8	87,9	82,3
Solo varones	3,5	3,4	3,8	3,6
Solo servicio doméstico	0,1	5,1	0,4	4,1
Total	100	100	100	100

Nota: No se incluyen los hogares unipersonales.
Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH, INDEC.

La tabla que se presenta a continuación permite visualizar claramente cómo se distribuyen las tareas de cuidado entre los miembros del hogar. Efectivamente, la madre suele ser la principal responsable del cuidado de la progenie en la mayoría de los hogares. Si bien el porcentaje de madres a cargo de niños y niñas menores de cinco años disminuye en el interior urbano del país, para el tercer y cuarto quintil esta merma no se relaciona necesariamente con una mayor presencia de los padres en las tareas de cuidado: por el contrario, la responsabilidad aparece en estos casos repartida entre diferentes personas, sean miembros del hogar (sobre todo en el caso de las familias más pobres) u otros familiares o vecinos.

Por otro lado, se constata que el servicio doméstico remunerado es una figura habitual en los sectores de ingresos medios y altos de la sociedad argentina.[22]

22. La modalidad de contratación de este servicio es diversa, desde el trabajo "por horas", algunos o todos los días de la semana, hasta el servicio "cama adentro", en el cual la trabajadora pernocta en la vivienda del hogar donde trabaja, teniendo libre solo algún día del fin de semana. En la mayoría de los casos, además, las trabajadoras del servicio doméstico son madres de familias en algunos casos numerosas, que organizan el cuidado de sus propios hijos e hijas con la asistencia de otros miembros (habitualmente hijas mujeres más grandes) (Rodríguez Enríquez, 2008).

Tabla 22
Con quién se queda el/a niño/a menor de 5 años según ámbito geográfico y nivel de ingreso per cápita familiar, 2004

	Ámbito geográfico			Ingreso per cápita familiar			
	GBA	Interior urbano	Interior rural	I	II	III	IV
Con la madre	82,8	76,8	80,7	82,9	83,6	73,9	73,7
Con el padre	4,3	4,8	3,5	5,2	3,2	5,0	2,5
Con otros familiares o vecinos	3,3	3,6	4,7	1,9	2,4	7,3	7,7
Con la empleada doméstica	1,8	2,5	0	0	0,2	4,4	15,3
Con hermanos menores de 15 años	0,2	2,4	1,1	1,7	0,7	0	0,3
Con hermanos mayores de 15 años	7,5	9,5	9,6	8,2	9,4	9,3	0,5
Otro	0,1	0,3	0,4	0	0,6	0,1	0
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (EANNA), INDEC.

La primera consecuencia de que las mujeres sean las principales encargadas del cuidado y del trabajo doméstico no remunerado reside en que la presencia de niños y niñas en el hogar aparece como un condicionante para la participación económica femenina. Esto se puede observar, en el cuadro que sigue, en el caso de la tasa de actividad de las mujeres que tienen hijos menores, que es más baja que la de las mujeres que no los tienen. Las mujeres que no tienen hijos a cargo no han disminuido significativamente su participación económica en el período comprendido entre 2003 y 2006. No obstante, se observa un comportamiento diferencial por parte de las mujeres que tienen hijas e hijos pequeños, que han visto disminuida su tasa de actividad económica. Esta tendencia

Tabla 23
Tasa de actividad de las mujeres de 15 a 49 años y brecha de género según presencia de niños y niñas menores de 5 años
Total de aglomerados urbanos, 2003-2006, segundo semestre

	Tasa		Brecha de género	
	2003	2006	2003	2006
Sin menores	62,1	61,6	0,82	0,81
Con menores	55,8	51,6	0,58	0,48
Uno	57,1	54,6	0,65	0,62
Dos o más	52,9	44,2	0,58	0,48

Nota: La brecha de género relaciona el valor de la tasa de las mujeres con las de los varones. El valor 1 muestra igualdad, los inferiores una situación desventajosa para la mujer.
Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH, INDEC.

se agudiza a medida que aumenta el número de hijos. Al mismo tiempo, la brecha de género pone en evidencia la desigualdad de oportunidades entre varones y mujeres. La situación no ha mejorado en los últimos años.

La tasa de demandantes de empleo –la población ocupada que busca activamente otra ocupación más la población desocupada– se incrementa sensiblemente según la presencia de menores en el hogar. En los últimos años, la tasa de mujeres demandantes de empleo ha disminuido, tanto para aquellas mujeres que pertenecen a hogares con niños menores, como para las que no tienen menores a cargo. Sin embargo, las mujeres se beneficiaron en menor medida que los varones del crecimiento económico y, por lo tanto, se intensificó la brecha de género para ambos grupos de mujeres –con o sin menores a cargo–, pero, sobre todo, para aquellas que pertenecen a hogares con menores de cinco años.

En síntesis, dado el estrecho vínculo entre Estado, mercado y familia, las políticas públicas pueden favorecer u obstaculizar la participación de la mujer en el mercado laboral, o bien su permanencia en el hogar; es decir que pueden modificar profundamente la combinación entre el trabajo productivo y el reproductivo. En este sentido, el ajuste de los presupuestos públicos impuso un contexto crítico para la organización del cuidado. La ausencia o el deterioro generalizado de las políticas públicas de cuidado produce que la resolución del conflicto entre familia y trabajo varíe enormemente por clases sociales y según género. De esta manera, se produce un círculo vicioso: los hogares que pueden afrontar el costo de contratar servicios de cuidado privados tienen más posibilidades para elegir la combinación de trabajos y responsabilidades entre los miembros; por el contrario, los hogares de bajos ingresos no pueden contratar servicios de cuidado privados, lo cual produce frecuentemente que la mujer no se inserte en el mercado laboral, o tenga una inserción intermitente y precaria (Rodríguez Enríquez, 2005).

Por su parte, los resultados de la encuesta realizada por ELA, "Situación y percepción de las mujeres argentinas acerca de sus condiciones de vida" (ELA,

Tabla 24
Mujeres de 15 a 49 años demandantes de empleo y brecha de género según presencia de niños y niñas menores de 5 años
Total de aglomerados urbanos, 2003-2006, segundo semestre

	Tasa		Brecha de género	
	2003	2006	2003	2006
Sin menores	42,7	29,8	1,32	1,53
Con menores	61,2	38,6	1,76	2,10
Uno	49,5	34,3	1,98	2,46
Dos o más	61,2	38,6	1,76	2,10

Nota: Véase la nota de la tabla 23.
Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH, INDEC.

2007a) demuestran la magnitud y las características que tiene el trabajo reproductivo en la vida de las mujeres residentes en los grandes aglomerados urbanos. Un primer aspecto a destacar reside en el tiempo que les exige a las mujeres trasladarse hacia y desde su lugar de trabajo. Este tiempo, sumado al de las jornadas laborales, permite tener una idea aproximada del tiempo total que les insume cumplir con las tareas productivas: las mujeres que emplean más tiempo promedio en viajar hacia y desde su trabajo son las que trabajan jornada completa (entre 35 y 44 horas): más de la mitad de ellas tiene al menos una hora de viaje, incluyendo una cuarta parte que tiene más de dos horas.

Si se considera la cantidad de tiempo que dedican las mujeres a las tareas domésticas de la más diversa índole, un primer dato que salta a la vista es que es muy elevada. En una semana típica, las mujeres dedican un promedio de treinta y un horas semanales. Como se puede observar en la tabla 25, este tiempo varía considerablemente según la configuración familiar, y resulta bastante mayor entre las que viven con hijos. Más específicamente, quienes viven con pareja e hijos dedican un promedio de treinta y siete horas semanales al trabajo reproductivo, mientras que las mujeres que viven con hijos, pero sin pareja, invierten un promedio de treinta y cinco horas semanales. Este dato refleja que la presencia de una pareja no incide en una disminución de las responsabilidades domésticas a cargo de una mujer; por el contrario, las acrecienta. Esta situación se condice con el bajo índice de participación masculina, en la mayoría de los casos. El análisis de la cantidad de horas dedicadas al trabajo doméstico según el nivel educativo muestra cómo aumenta cuanto más bajo es el nivel educativo de la mujer. Por su parte, esa cantidad no se ve reducida –como podría esperarse– con la edad, dado que la finalización de la edad reproductiva de la mujer no se ve acompañada de una baja en la cantidad de horas dedicadas al trabajo doméstico, sino que éstas aumentan también para aquellas mayores de cincuenta años.

Si se examina cómo se distribuyen las tareas en el interior del hogar, se observa que en la mayoría de los casos están a cargo de una sola mujer,[23] tal como lo muestra la tabla 26. Las tareas reproductivas más concentradas como "responsabilidades femeninas" son aquellas íntimamente vinculadas con el cuidado de los otros (llevar a los niños al médico, cuidar de familiares ancianos o enfermos), y tareas rutinarias del hogar (organización de la ropa y de la casa en general). Las tareas más compartidas son lavar los platos, limpiar la casa y hacer las compras. Por otro lado, y en concordancia con lo que se señaló anteriormente, el compromiso de los varones en relación con el trabajo reproductivo se refleja en aquellas tareas vinculadas con el espacio público y no con aquellas

23. Cabe destacar que en el estudio de ELA la unidad de análisis no fue el hogar, con lo cual no todas las mujeres entrevistadas eran "amas de casa". En realidad, por su edad, muchas de las jóvenes entrevistadas viven con su madre u otra mujer mayor que es la responsable de lastareas del hogar (en ese caso aparece incluida en "otras/otros") (ELA, 2007a).

Tabla 25
Promedio de horas semanales dedicadas a las tareas domésticas

	Promedio de horas
Según convivencia en el hogar	
Sola	16
Sin pareja y sin hijos	20
Con pareja y sin hijos	26
Con pareja e hijos	37
Sin pareja y con hijos	35
Según edad	
18 a 20 años	24
30 a 49 años	34
50 y más años	35
Según nivel educativo	
Hasta primario completo	38
Desde secundario incompleto hasta universitario/terciario incompleto	28
Universitario/terciario completo	24
Situación ocupacional (extensión de la jornada laboral)	
Trabaja tiempo parcial	30
Trabaja jornada completa	23
Trabaja / sobreocupada	23
No trabaja con remuneración	37

Nota: Total de entrevistadas realizadas: 1.600 casos.
Fuente: ELA (2007a).

que deben efectuarse en el interior del hogar. Asimismo, el cuadro refleja la baja participación del personal doméstico para los casos estudiados, lo cual es un indicador del bajo nivel de *mercantilización* y el alto nivel de *familiarización* de las tareas reproductivas. Las tareas en las cuales más participa el personal son aquellas relacionadas con el arreglo de la ropa y la limpieza de la casa.

Tabla 26
Distribución de las tareas hogareñas

Actividades hogareñas	Sólo entrevistada %	Entrevistadas y otros/as %	Sólo otros/as %	Total por tarea %	Participan varones %	Participa personal doméstico %
Llevar los niños a controles médicos	60	31	9	100	25	–
Cuidar familiares o ancianos enfermos	58	29	13	100	20	1
Lavar, planchar y arreglar la ropa	57	33	10	100	11	7
Organizar las tareas, ordenar, guardar	56	37	7	100	17	3
Cocinar	55	33	12	100	20	2
Cuidar a los niños	55	40	5	100	24	1
Acompañar a los niños en sus actividades	55	35	10	100	28	1
Lavar los platos	48	43	9	100	21	3
Limpiar la casa	47	43	10	100	16	11
Hacer las compras	44	42	14	100	30	1

Nota: Total de entrevistadas realizadas: 1600 casos.
Fuente: ELA (2007a).

A continuación, se muestra cómo varían las tareas reproductivas según la extensión de la jornada laboral de las mujeres que realizan trabajo productivo. En general, se observa que no existen importantes variaciones y que la mayoría de las actividades están concentradas en la mujer. Ahora bien, de los datos que arroja la tabla 27 también se desprende que las mujeres "sobreocupadas"[24] concentran, en gran proporción, aquellas tareas vinculadas con el cuidado de los otros; es decir que tienen un comportamiento prácticamente similar al delas mujeres que no participan en el mercado laboral (lo cual puede estar íntimamente relacionado con la mayor proporción de familias monomaternales). Por su parte, las mujeres que trabajan "tiempo completo" son, en general, las que cuentan con mayor participación masculina en algunas tareas (cuidar y acompañar a los niños, realizar compras y, en menor medida, cocinar).

Finalmente, en el estudio efectuado por ELA con el fin de analizar cómo se resuelve el problema del cuidado se preguntó a las entrevistadas que trabajan y tienen hijos menores de catorce años con quién se quedan estos últimos. Según muestra la tabla 28, la estrategia de cuidado más utilizada son las instituciones educativas (guarderías, jardines maternales y escuelas) cerca del hogar

24. Situación en la que se hallan aquellas personas que trabajan en el mercado laboral por más de 45 horas semanales.

Tabla 27
Distribución de las tareas hogareñas,
por condición ocupacional y extensión de la jornada laboral

Actividades hogareñas	Total muestra %	Tiempo parcial %	Jornada completa %	Sobre ocupada %	No trabaja %
Llevar los niños a controles médicos					
Solo entrevistada	60	56	53	66	61
Entrevistada y otros/as	31	37	40	26	27
Solo otros/otras	9	7	7	7	12
Participación masculina	*25*	*32*	*34*	*19*	*21*
Cuidar familiares o ancianos enfermos					
Solo entrevistada	58	55	57	60	60
Entrevistada y otros/as	29	33	28	28	28
Solo otros/otras	13	12	15	11	12
Participación masculina	*20*	*26*	*23*	*16*	*17*
Lavar, planchar y arreglar la ropa					
Solo entrevistada	57	56	47	56	61
Entrevistada y otros/as	33	34	38	34	30
Solo otros/otras	10	10	15	10	9
Participación masculina	*11*	*10*	*12*	*12*	*10*
Organizar las tareas, ordenar, guardar					
Solo entrevistada	56	53	53	52	60
Entrevistada y otros/as	37	42	38	42	34
Solo otros/otras	7	5	9	6	6
Participación masculina	*17*	*20*	*20*	*18*	*13*
Cocinar					
Solo entrevistada	55	52	49	49	61
Entrevistada y otros/as	33	38	35	35	28
Solo otros/otras	12	10	16	16	11
Participación masculina	*20*	*25*	*28*	*22*	*15*
Acompañar a los niños en sus actividades					
Solo entrevistada	55	52	37	52	62
Entrevistada y otros/as	35	39	50	39	28
Solo otros/otras	10	9	13	9	10
Participación masculina	*28*	*32*	*42*	*30*	*21*
Lavar los platos					
Solo entrevistada	48	40	40	47	53
Entrevistada y otros/as	43	50	48	43	39
Solo otros/otras	9	10	12	10	8
Participación masculina	*21*	*27*	*27*	*25*	*17*

Limpiar la casa					
Sólo entrevistada	47	41	31	43	56
Entrevistada y otros/as	43	49	53	44	37
Sólo otros/otras	10	10	16	13	7
Participación masculina	*16*	*23*	*21*	*15*	*13*
Hacer las compras					
Sólo entrevistada	44	41	37	47	46
Entrevistada y otros/as	42	44	50	42	40
Sólo otros/otras	14	15	13	11	14
Participación masculina	*30*	*35*	*40*	*31*	*28*
Cuidar a los niños					
Sólo entrevistada	55	54	34	48	62
Entrevistada y otros/as	40	41	60	45	32
Sólo otros/otras	5	5	6	7	6
Participación masculina	*24*	*27*	*39*	*25*	*18*
Base (Nº)	1.600	312	194	249	845

Fuente: ELA (2007a).

(54%). En cuanto al carácter público o privado de estas instituciones, predominan levemente las privadas, que tienen una participación algo mayor que las públicas en el GBA. En cambio, en las ciudades del interior (Rosario y Córdoba) prevalecen las de carácter público. La segunda estrategia más empleada para cuidar a los niños son las redes de parentesco: los menores quedan en el propio hogar bajo el cuidado de otro/a miembro del hogar (31%) antes que al cuidado del servicio doméstico remunerado (6%) o de otras formas. En la ciudad de Rosario, por ejemplo, la tasa de frecuencia de la estrategia de cuidado bajo otro miembro del hogar es superior incluso a la escuela/jardín/guardería (el 37% contra el 25%).

También se desprende de la encuesta un dato alarmante: la proporción de menores de catorce años que se quedan solos mientras sus progenitores trabajan (4%). Existe una proporción similar de chicos que acompañan a sus madres mientras éstas trabajan. En este sentido, el apoyo que tienen las guarderías y jardines maternales de las empresas donde trabajan las mujeres entrevistadas es prácticamente inexistente: solo el 1% de las entrevistadas afirmó que deja a sus hijos en una guardería o jardín maternal de este tipo.

4.2. La oferta de servicios de cuidado y las políticas de conciliación

Como destaca Pautassi (2008), en el contexto actual son de extrema importancia las políticas de conciliación del trabajo productivo con el reproductivo. La necesidad de desarrollar una infraestructura que pueda garantizar el funciona-

Tabla 28
Lugar o persona que se queda a cargo del cuidado de los hijos mientras los progenitores trabajan

¿Dónde, con quién están sus hijos?	Total muestra %	GBA %	Gran Córdoba %	Gran Rosario %
Están en la escuela, jardín o guardería cerca de su casa	54	61	47	25
En la casa, bajo el cuidado de otro miembro de su hogar	31	33	27	37
Están en la escuela, jardín o guardería cerca de su trabajo	7	4	14	9
En la casa, bajo el cuidado de personal doméstico o contratado para tal fin	6	6	8	3
En casa, solos	4	5	3	5
En el trabajo/negocio, con ella	3	4	3	3
En la casa de la abuela/abuelos/ su madre o suegra	2	3	0	1
Con el padre en el trabajo	1	1	2	1
Están en la guardería o jardín maternal de la empresa o lugar donde trabaja	1	1	0	0
Otras situaciones	–	0	3	0
Promedio de lugares	1,1	1,2	1,1	1,0
No contesta	1	1	2	5
Base: mujeres que tienen trabajo remunerado e hijos menores de 14 años (Nº)	296	153	67	76

Fuente: ELA (2007a).

miento de la estructura doméstica –desde el cuidado de menores y adolescentes, adultos mayores o enfermos– se basa en el hecho de que sería el único medio por el que varones y mujeres podrían asumir responsablemente ambas esferas de inserción (la doméstica y la laboral). En este sentido, cobra relevancia avanzar en garantizar infraestructura y servicios públicos que garanticen el cuidado de los miembros dependientes del hogar (educación pública, salud pública, servicios de cuidado infantil, cuidado a personas mayores, etcétera).

Sin embargo, en la Argentina solo se contemplan algunas políticas de conciliación para aquellas trabajadoras que pertenecen al mercado laboral formal y están insertas en trabajos asalariados. Si bien sobre este tema se volverá más adelante, cabe adelantar que existen dos grandes ejes relacionados con la normativa referida a la articulación entre la vida laboral y la vida familiar. El primero de ellos se centra en el período de gestación, alumbramiento y lactancia. El segundo abarca un conjunto de disposiciones que se refieren casi exclusivamente a los derechos de las mujeres, asumiendo su doble función de trabajadoras y madres, y casi nunca a los varones. De esta forma, y para el caso de los trabajadores varones, se observa que estas disposiciones parten del supuesto de que existe una mujer que cubrirá las necesidades de cuidado de los hijos. En la misma dirección, este supuesto se encuentra implícito en todos los beneficios que se otorgan: licencias por enfermedad, acceso a guarderías, etc. (Pautassi, Faur y Gherardi, 2004).

Un estudio comparativo reciente que analiza la configuración del cuidado de niños y niñas en la Argentina y Uruguay (Rodríguez Enríquez, 2008) arroja los resultados que parecen confirmar las tendencias hasta aquí señaladas. Actualmente, en términos normativos, la Argentina restringe sus intervenciones a dos esferas: la obligatoriedad de la educación básica y la protección de la madre trabajadora. En lo que respecta a la primera, es importante considerar que, tanto en el caso de las guarderías como en el de los servicios educativos para los niños y niñas más pequeños, la oferta estatal es insuficiente.[25] De esta forma, se conforma un nicho aprovechado por la oferta privada mercantil de servicios de cuidado, que claramente segmenta su acceso según niveles socioeconómicos de la población y regiones geográficas. En el caso de la educación básica obligatoria, la extensión de la obligatoriedad al nivel inicial ha tenido efectos positivos en ambos países, donde se evidencia una ampliación importante en la oferta y en la cobertura. Sin embargo, en ambos países se observa como debilidad que resultan insuficientes los establecimientos escolares de doble jor-

25. Más específicamente, Rodríguez Enríquez (2008) señala: "En el caso de la Argentina, la asistencia de niños pequeños comprende las guarderías o jardines maternales (de 0 a 2 años) y el jardín de infantes (de 3 a 5 años). Cabe mencionar que solo esta última forma parte más plenamente del sistema educativo, mientras que el jardín maternal se ha desarrollado más bien como función asistencial, desestimando su importancia pedagógica y su papel en la organización de los hogares. No se encontraron registros oficiales de la cobertura para el nivel de cero a dos años, salvo en lo referente a programas materno-infantiles que otorgan asistencia alimentaria a niños y niñas de esas edades y a sus madres: la cobertura alcanza a un 26,1% del total de niños de hasta dos años, concentrándose la asistencia en el primer quintil de ingreso donde alcanza una cobertura del 46%. Para los niños de entre tres y cuatro años, la asistencia alimentaria llega a un 34,1% de la población: un 24,3% de esa asistencia se efectiviza a través de jardines y guarderías públicas y un 13% a través de comedores comunitarios". Para un mayor desarrollo del tema, véase el capítulo sobre educación en este mismo volumen.

nada y que la presencia de la gestión privada en este tipo de oferta es notablemente superior que la pública.

En materia de políticas sociales para la niñez, ambos países concentran su accionar en dos focos: por un lado, en transferencias monetarias a través de los programas sociales –como los que se analizan en el próximo apartado– y, por otro, en protección de la salud a través de programas nutricionales y de atención de la madre y el niño[26] (Rodríguez Enríquez, 2008).

Como se verá en el apartado que sigue, tampoco las políticas sociales focalizadas –es decir, los programas de empleo transitorio y los programas de ingresos condicionados que se caracterizan por tener entre su "población objetivo" a mujeres en plenas edades reproductivas y con importantes responsabilidades domésticas en contextos de alta vulnerabilidad social– han tomado hasta la fecha ninguna medida que facilite la articulación de responsabilidades y, menos aún, la garantía de inserción plena de esas mujeres en el mercado laboral.

5. SEGURO DE DESEMPLEO, POLÍTICAS DE EMPLEO Y PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA DE INGRESOS

5.1. El Seguro de Desempleo y otras políticas bajo la órbita del MTEYSS

La escasa preocupación por la equidad de género en la formulación e implementación de las políticas públicas asistenciales que caracterizó a la década de los 90 es también evidente en el período actual. A pesar de la abundancia de evidencias que han aportado las publicaciones que abordaron la cuestión del desempleo y la pobreza femenina, estas problemáticas continúan siendo percibidas –por instancias gubernamentales y organismos internacionales– como neutras en términos de género y, por lo tanto, los programas sociales y las medidas de protección contra el desempleo tienden a reproducir desigualdades sociales entre los sexos.

El hecho de que las mujeres sean mayoría entre los trabajadores no registrados se refleja también en un acceso diferente al Seguro de Desempleo. El objetivo –retórico– de este seguro es el de garantizar al trabajador un nivel de

26. La política de mayor envergadura en la Argentina es el Programa Materno Infanto-Juvenil que se propone fortalecer la salud de mujeres en edad fértil, embarazadas, madres, niños y adolescentes de todo el país; reducir la morbi-mortalidad de niños y adolescentes; reducir la mortalidad materna y el bajo peso al nacer; mejorar la atención del parto y del recién nacido; vigilar el crecimiento y el estado nutricional en los menores de cinco años; promover la lactancia materna y recuperar a los niños desnutridos con atención ambulatoria; articular acciones intersectoriales con educación para la promoción integral de la salud en la comunidad (Rodríguez Enríquez, 2008).

ingresos similar al que tenía previamente a la pérdida de su empleo durante un tiempo suficiente como para permitir su reincorporación al mercado de empleo. Se establecieron serias restricciones en este instrumento de política pasiva de empleo ya que la población "beneficiaria" solo está constituida por trabajadores desocupados provenientes del sector formal. En consecuencia, debido a las restricciones de acceso que impone, y en particular para las mujeres, este instrumento tiene un alcance limitado.[27] Desde su comienzo, el Seguro de Desempleo se implementó de manera restrictiva: para 2004 solo cubría el 3% de los desocupados y, en ese total, las mujeres nunca representaron más del 30% de sus beneficiarios[28] (Giacometti, 2005).

Tabla 29
Cantidad de desocupados urbanos, beneficiarios del Seguro de Desempleo, porcentaje de cobertura y porcentaje de de mujeres beneficiarias

Período	Desocupados (cantidad de beneficiarios)	Beneficios	% de cobertura	% de mujeres
Dic. 2000	11.940	130	5	27,9
Junio 2001	11.854	140	5	28,9
Dic. 2001	11.485	177	6	25,9
Junio 2002	11.030	218	6	25,0
Dic. 2002	11.917	159	5	25,9
Junio 2003	12.306	97	4	28,3
Dic. 2003	12.621	74	3	29,2
Junio 2004	13.409	59	3	31,1

Fuente: C. Giacometti (2005: 30), sobre la base de datos de la Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses) y el Ministerio de Economía.

27. Para acceder a la prestación los postulantes deben cumplir con las siguientes condiciones: 1) Haber regido su relación laboral por la LCT (por lo tanto, no pueden acceder quienes trabajan en el servicio doméstico, los trabajadores rurales y los del sector de la construcción); 2) encontrarse en situación legal de desempleo y dispuestos a ocupar un puesto de trabajo; 3) estar inscriptos en el Sistema Único de Registro Laboral (actualmente SIJYP); 4) haber cotizado en el Fondo Nacional de Empleo durante un período mínimo de seis meses, durante los tres años anteriores al cese de contrato de trabajo que dio lugar a la situación legal de desempleo; 5) no recibir beneficios previsionales o prestaciones no contributivas; 6) haber solicitado el beneficio de la prestación en tiempo y en forma.

28. En 1991 se promulgó la Ley Nacional de Empleo que, además de establecer nuevas modalidades contractuales, instituyó el Seguro de Desempleo y para financiarlo creó el Fondo Nacional de Empleo.

Por su parte, la siguiente enumeración resume las medidas políticas bajo la órbita del MTEYSS de la Nación que se encuentran relacionadas con alguna acción específica hacia a las mujeres y el empleo y/o que adoptan o agregan alguna medida complementaria para tratar el tema.

1) Medidas destinadas a superar la segmentación ocupacional, es decir, la posibilidad de acceso a oficios no tradicionales para mujeres.
2) Recuperación de herramientas de programas precedentes –como el Formujer–[29] para el trabajo con los proyectos ocupacionales de mujeres de bajos recursos y bajo nivel educativo bajo la órbita del Programa de Calidad del Empleo y Formación Profesional, o bien en la profesionalización del servicio doméstico en el contexto del Seguro de Capacitación y Empleo (SCYE) también bajo la órbita del MTEYSS. En términos esquemáticos, el Programa de Calidad del Empleo y Formación Profesional cuenta con un área dedicada a la certificación de competencias cuyo propósito es vincular la producción y el trabajo; su cometido específico es fortalecer la "empleabilidad de las personas" y contribuir al reconocimiento sectorial de las calificaciones mediante procesos de evaluación y certificación. Por su lado el SCYE, que se analizará más adelante, tiene como objetivo central poner en marcha un esquema de políticas activas de empleo que brinden apoyo a los trabajadores desocupados del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) en la "búsqueda de empleo, en la actualización de sus competencias laborales y en su inserción laboral".[30]
3) Íntimamente ligadas con la línea acción anterior, existen medidas tendientes al registro y la capacitación de las empleadas domésticas. Así, la capacitación y el registro del servicio doméstico para aquellas mujeres beneficiarias del SCYE constituye una de las acciones centrales con miras a mejorar la inserción económica de las mujeres de escasos recursos. Sin embargo, el SCYE se halla en un estado incipiente y, al mismo tiempo, enfrenta fuertes desafíos para definir líneas de acción y políticas de empleo a seguir.
4) Funcionamiento de la Comisión Tripartita de Igualdad de Trato y Oportunidades entre varones y mujeres (CTIO).[31]

29. El Programa Regional para el Fortalecimiento de la Formación Profesional y Técnica de las Mujeres de Bajos Ingresos (Formujer) se llevó a cabo a partir de 1998 en tres países: Argentina, Bolivia y Costa Rica. En nuestro país se implementó a través del MTSS y tuvo la coordinación y supervisión técnica del Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (Cinterfor-OIT). El objetivo del programa ha sido promover la igualdad de oportunidades y ampliar y diversificar la participación femenina en la formación profesional, incorporando la perspectiva de género en forma transversal e integral. Las acciones debieron focalizarse en grupos de mujeres en condiciones desfavorables (pobres, con bajos niveles educativos, jefas de hogar, madres adolescentes).

30. Véase *www.trabajo.gov.ar/seguroc/indexsc.asp*.

31. La CTIO es un espacio de interacción entre representantes gubernamentales, sindicales y

5) Recientemente, en 2007, el MTEYSS constituyó la Coordinación de Equidad de Género e Igualdad de Oportunidades en el Trabajo (CEGIOT), una entidad destinada al diseño y la implementación de políticas de género e igualdad de oportunidades en el ámbito laboral. Mediante un enfoque transversal, la CEGIOT se propone incluir la perspectiva de género como un "elemento estructural" en todas las áreas del Ministerio, en todas sus definiciones y acciones políticas.[32] Entre sus objetivos más específicos se encuentran la creación y el desarrollo de mecanismos para el monitoreo y seguimiento de las políticas ministeriales, la articulación con otras áreas y organismos gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y la comunidad, y el impulso de acciones de sensibilización, formación y capacitación que permitan la difusión del espacio y sus acciones. Asimismo, la CEGIOT presidirá la CTIO en el mundo laboral, que se incorporará al trabajo de cumplimiento de los objetivos enunciados, junto con el Área de Desarrollo de Políticas de Equidad e Igualdad de Oportunidades.

Por otro lado, en los últimos años comenzó a implementarse una "última generación" de programas sociales asistenciales. Se trata de programas sociales de transferencia de ingresos condicionados que se caracterizan tanto por introducir una mayor corresponsabilidad por parte de los destinatarios (transferencia de ingresos condicionadas a contraprestaciones laborales y/o condicionalidades en salud y educación, es decir, la certificación de vacunaciones y asistencia escolar de los niños entre cinco y dieciocho años), como por incorporar a las mujeres en calidad de jefas de hogar o titulares del beneficio de sus hijos e hijas. Además, como ya se anticipó, se encuentra en marcha el SCYE dependiente del MTEYSS, cuyas principales beneficiarias son mujeres de bajos recursos, ex beneficiarias de los programas de transferencia de ingresos condicionadas.

En este sentido, es necesario evaluar las posibilidades que tienen las mujeres de acceder a ambas líneas de políticas: los programas de transferen-

---

empresariales para fortalecer la concertación y el diálogo social sobre la igualdad de género en el mundo laboral. Dentro de sus objetivos prioritarios se encuentran la evaluación de políticas a favor de la equidad de género, la promoción del diálogo social y el fortalecimiento de prácticas democráticas de los actores e instituciones vinculados al mundo laboral. Fue creada por iniciativa de la OIT en 1998 y, de acuerdo con la información del MTEYSS, a partir de la crisis de 2001-2002 se puso en marcha una nueva etapa de la Comisión.

32. Su misión consiste en "apuntar, dentro del área de competencia del MTEYSS, al cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado nacional y establecidos en la Constitución Nacional, y que, por lo tanto, tienen jerarquía superior a las leyes. Éstos están especialmente definidos en el artículo 75, inciso 22, que incluye entre otros, la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y demás tratados y convenciones que comprometen al Estado y a los gobiernos, en función de la equidad, la igualdad y la paridad entre mujeres y varones" (Resolución MTEYSS Nº 1095/07).

cia de ingresos condicionados (el caso del PJJHD y el Programa Familias), por un lado, y el SCYE, por el otro. Asimismo, para el caso de los programas sociales de transferencia de ingresos, resulta importante analizar las condicionalidades exigidas –sus sesgos de género– con miras a identificar qué compromisos se exigen a los titulares del beneficio asistencial transferido y el trabajo no remunerado implícito que subyace detrás de ellos. A esto se dedican los apartados siguientes.

5.2. El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados del MTEYSS

En términos de cobertura alcanzada, el principal programa social de transferencia de ingresos es el PJJHD. Este plan se encuentra en marcha desde abril de 2002 y su vigencia fue prorrogada en forma sucesiva hasta la actualidad. Básicamente, consiste en el pago de una ayuda económica –150 pesos por titular, compatible con otras transferencias– con el fin de "garantizar el derecho familiar de inclusión social" a partir de una serie de propósitos: a) asegurar la concurrencia escolar de los hijos/as y el control de salud; b) incorporar a los beneficiarios/as a la educación formal y/o actividades de capacitación laboral que coadyuven a su futura reinserción laboral, y c) incorporar a los beneficiarios a proyectos productivos o servicios comunitarios, bajo la modalidad de "contraprestación".

De acuerdo con la normativa, el PJJHD está destinado a "jefes o jefas de hogar, con hijos de hasta dieciocho años de edad o discapacitados de cualquier edad, o a hogares donde la jefa de hogar o la cónyuge, concubina o cohabitante del jefe de hogar, se hallare en estado de gravidez, todos ellos desocupados y que residan en forma permanente en el país" (Dec. 165/02, art. 2, MTEYSS).

La fecha límite para acceder al beneficio fue el 17 de mayo de 2002, de modo que cualquier persona no inscripta hasta ese momento se encuentra formalmente imposibilitada de ser incorporada al listado de beneficiarios.[33]

El PJJHD consagra una prestación indiferenciada por cada jefe/a de hogar desocupado, de modo que no efectúa distinción alguna según la composición del grupo familiar. De esta manera, cuanto mayor es la cantidad de integrantes del hogar, menor resulta la incidencia de la prestación en términos del logro de los objetivos planteados, afectando así el derecho a la igualdad. Además, el monto asignado a cada familia (150 pesos) resulta insuficiente para garantizar

33. Al ser un plan destinado a un sector delimitado de la población (jefes/as con hijos que pudieron anotarse hasta la fecha límite estipulada) el resto de la población en igual situación ha quedado excluida (CELS, 2004). Como destaca el informe del CELS, todos aquellos que no habían sido inscriptos hasta el momento o que se habían convertido en jefes/as de hogar desocupados luego de esa fecha no fueron reconocidos como legítimos merecedores de esta política. Este aspecto da cuenta de que el PJJHD provoca desigualdades arbitrarias entre personas que se encuentran en igual situación de extrema marginación social.

el acceso a instituciones sociales (salud, educación, previsión social) y garantizar la cobertura de las necesidades mínimas.[34]

Tabla 30
Valor en pesos de la canasta básica de bienes y servicios para familia tipo/pobre, salario mínimo vital y móvil y prestación monetaria del PJJHD, 2002-2006, valores corrientes

	Familia tipo ($)	Promedio familias pobres ($)	Salario mínimo ($)	PJJHD ($)
2002	605,76	719,46	200	150
2003	656,31	779,50	200	150
2004	674,29	800,86	350	150
2005	725,70	861,91	510	150
2006	798,84	948,78	630	150
2007	860,77	1.022,34	800	150

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH, INDEC y normativa vigente.

Por otra parte, cabe advertir acerca de la inexistencia de mecanismos administrativos y/o judiciales de reclamo frente a problemáticas de baja injusta y/o exclusión al beneficio. A pesar de ello se han presentado numerosas acciones de amparo en las cuales personas –que reúnen los requisitos establecidos en la reglamentación– reclamaron su incorporación al PJJHD y cuestionaron el cierre de la inscripción (restricción que no estaba prevista en el ordenamiento legal) (CELS, 2007).

Desde un enfoque de género, este programa presentó desde el principio ciertas particularidades que deben considerarse. Para comenzar, la presencia de mujeres es mucho más elevada que en los planes sociales de la década de los 90. De esta manera, ya para 2002 se estimaba una presencia mayoritaria de jefas de hogar (alrededor del 68%), en edades reproductivas (35 años promedio) y con mayor nivel de instrucción que los varones (Pautassi, 2004b).

Entre quienes hoy permanecen en el PJJHD hay mayor concentración de mujeres y el promedio de edad es mayor que en los inicios. Según datos del cuarto trimestre de 2006, el 72% de los destinatarios del PJJHD son mujeres. La

34. El monto de la prestación nunca cubrió las necesidades mínimas de un hogar, ni siquiera en el momento de su instauración. Por otro lado, se mantuvo sin cambios en el período, mientras que la canasta alimentaria (línea de indigencia) se incrementó el 64% y la canasta básica de bienes y servicios (línea de pobreza) lo hizo en el 50%. Así, durante 2002 la prestación cubría la mitad de la canasta de alimentos y el 20% de la canasta básica de bienes y servicios en un hogar promedio. Para 2006, el monto solo cubría algo más de la tercera parte de los alimentos básicos y el 14% de la canasta básica de bienes y servicios.

contracara de este fenómeno es que existe una mayor proporción de varones que lograron incorporarse al mercado laboral (54,5%).

Más particularmente, en el período 2003-2006, y de acuerdo con la información oficial, se observa que: 1) un promedio de 9.500 beneficiarios por mes se incorporaron al mercado laboral registrado; 2) 4.000 beneficiarios por mes perdieron el beneficio por haber dejado de cumplir con ciertos requisitos, como la presencia de menores en el hogar, y 3) un número similar fue dado de baja por no cumplir con la contraprestación requerida.[35] El gráfico 10 da cuenta de las cifras de incorporación al mercado laboral en relación con el total de beneficiarios a diciembre de 2006:

Gráfico 10
Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, beneficiarios en el programa e incorporados al mercado laboral por sexo, diciembre 2006

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del MTEYSS.

La disminución del número de beneficiarios no fue uniforme por sexo, como tampoco lo fue para todas las provincias de la Argentina. En términos relativos, la proporción de mujeres ha aumentado en todo el país. Sin embargo, no todas las provincias tienen la misma concentración de mujeres beneficiarias (mientras que el porcentaje para 2006, en el caso de Chaco, era del orden del 62,3%, en el caso de Santa Cruz ascendía al 92%).

35. Investigaciones basadas en entrevistas a beneficiarios/as del PJJHD identificaron otras causales de baja: beneficiarios/as que son ocupados en el sector informal y no registrado, que pasan más de tres meses sin ir a cobrar el subsidio y desórdenes administrativos de la más diversa índole que ocasionan muchas veces la baja injusta del beneficio (por ejemplo, cambios de gestión a nivel municipal) (Zibecchi, 2008a).

Tabla 31
Porcentaje de mujeres en el PJJHD por provincia, 2002-2006

	Diciembre 2002	Marzo 2004	Cuarto trimestre 2006
Ciudad de Buenos Aires	64,4	75,5	81,3
Buenos Aires	63,3	67,0	74,0
Catamarca	59,7	66,5	72,5
Chaco	68,0	60,5	62,3
Chubut	71,4	75,4	83,7
Córdoba	63,8	67,9	72,8
Corrientes	65,1	65,7	68,8
Entre Ríos	59,5	63,2	70,6
Formosa	66,7	67,7	72,0
Jujuy	68,2	69,9	76,1
La Pampa	69,5	74,2	80,6
La Rioja	68,8	70,1	74,4
Mendoza	54,9	60,4	66,8
Misiones	59,8	64,0	65,8
Neuquén	68,2	74,2	81,6
Río Negro	72,6	78,9	86,1
Salta	74,2	76,1	76,6
San Juan	60,1	63,4	66,4
San Luis	69,5	73,7	76,8
Santa Cruz	75,8	85,4	92,0
Santa Fe	63,5	67,4	71,9
Santiago del Estero	58,9	62,0	64,3
Tierra del Fuego	73,5	81,4	86,1
Tucumán	61,8	64,3	63,2
Total	63,9	67,1	72,1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Censo Nacional de Población y Vivienda (INDEC), 2001, y datos del MTEYSS.

Por otro lado, si bien en todas las provincias se percibe una disminución del porcentaje de hogares beneficiarios del PJJHD para 2006, las provincias de la Patagonia muestran el mayor descenso (supera el 60%), mientras que para las provincias del NEA y el NOA –las regiones más pobres del país– los porcentajes de disminución del número de beneficiarios se ubican en valores inferiores al 30%, con un mínimo del 22% en Formosa.

De acuerdo con la información disponible, puede considerarse que la acentuada feminización de la población beneficiaria del PJJHD no es más que un síntoma de la mayor precariedad y vulnerabilidad laboral asociada a la desigualdad de género: las mujeres tienen menos posibilidades de conseguir empleo que los varones y cuando se insertan en el mercado laboral lo hacen a través de trabajos precarios e informales. Además, las mujeres destinatarias de programas sociales continúan siendo responsables del trabajo reproductivo en el interior de los hogares y, al mismo tiempo, una importante proporción de

Tabla 32
Porcentaje de cobertura del PJJHD para los hogares
Distribución por provincia, 2003-2006

	% NBI	Cobertura 2003 % de hogares	Cobertura 2006 % de hogares
CABA	7,09	5,4	2,8
Buenos Aires	12,97	19,4	10,7
Catamarca	18,37	46,2	32
Chaco	27,57	48,0	34,8
Chubut	13,43	12,3	4,6
Córdoba	11,10	13,7	8,1
Corrientes	24,05	29,4	22,8
Entre Ríos	14,72	15,8	10,3
Formosa	28,01	48,7	38,0
Jujuy	26,14	48,7	31,2
La Pampa	9,18	12,8	7,6
La Rioja	17,41	30,1	21,9
Mendoza	13,12	14,0	5,2
Misiones	23,50	19,7	9,9
Neuquén	15,49	16,4	9,8
Río Negro	16,07	16,4	9,5
Salta	27,52	31,3	15,7
San Juan	14,35	26,3	12,2
San Luis	12,99	18,7	12,6
Santa Cruz	10,15	7,2	2,4
Santa Fe	11,87	20,5	12,9
Santiago del Estero	26,20	32,0	23,7
Tierra del Fuego	15,46	9,4	3,9
Tucumán	20,51	27,3	12,5
Total país	14,32	19,7	11,6

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Censo Nacional de Población y Vivienda (INDEC), 2001, y datos del MTEYSS.

ellas desarrolla proyectos productivos o servicios comunitarios bajo la modalidad de "contraprestación". Según la información suministrada por la segunda evaluación del PJJHD realizada por el MTEYSS en 2004, el 81% de los receptores realizaba algún tipo de contraprestación. En su gran mayoría en "proyectos comunitarios" (60%), un porcentaje menor –pero significativo– lo hacía en "tareas administrativas" en municipios o delegaciones provinciales (20%) y muy pocos lo hacían en cursos de capacitación y finalización de estudios (4% y 6% respectivamente). Además, la misma información institucional reveló que existió una alta predisposición de los receptores a capacitarse y a continuar con sus estudios formales. Sin embargo, para 2004 eran muy pocos los receptores que realizaban acciones formativas. Las razones expuestas se basaban en dos cuestiones centrales: la necesidad de becas y de guarderías para el cuidado de los

hijos –aspectos que no fueron tenidos en cuenta en el diseño del plan– y la falta de información sobre la oferta de cursos (MTEYSS, 2004).

Finalmente, cabe alertar acerca de las características que tiene esta población asistida por el PJJHD: pobre, femenina y residente en las provincias más vulnerables del país.

La acentuada feminización de la población dependiente de programas asistenciales demanda acciones específicas desde las políticas públicas con vistas a resolver situaciones que refieren una grave situación de discriminación por género y por nivel socioeconómico, al tiempo que exige políticas transversales con enfoque de género para revertir sesgos que prevalecen en la propia formulación de la política pública, en este caso, asistencial.

5.3. Programa Familias por la Inclusión Social del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

En octubre de 2004, los ministerios de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y el de Desarrollo Social presentaron una propuesta orientada a reformular los planes sociales. En términos esquemáticos, este cambio refería al reordenamiento de distintas subpoblaciones dentro del conjunto de beneficiarios del PJJHD. Por un lado, se visualizó dentro del universo de los beneficiarios una población que tiene mayores posibilidades de empleabilidad y debe ser fortalecida en su cultura del trabajo. Por otro lado, se agruparía al resto de los beneficiarios en una población con bajas probabilidades de empleabilidad que debería estar vinculada a la atención de los niños para mejorar su calidad de vida.

Así, para los receptores del PJJHD considerados “empleables” o en vías de serlo, se anunció la creación del Seguro de Capacitación y Empleo (SCYE). Para aquellos considerados “vulnerables” (es decir, con escasa empleabilidad) se creó el Programa Familias por la Inclusión Social bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, por el cual reciben una prestación monetaria variable según la cantidad de hijos o menores de diecinueve años a cargo, o discapacitados de cualquier edad.

La reformulación de los programas de ingresos de acuerdo con criterios de “empleabilidad” y “vulnerabilidad social” llevó antes a las mujeres que a los varones a realizar el traspaso de un plan a otro. Esto se debe no solo a las condiciones que ellas reúnen para “calificar” sino, además, porque solo en el caso de que no exista una mujer en el hogar, el varón puede ser titular del beneficio del Programa Familias.[36]

Por otro lado, es interesante comentar que algunos análisis que incorpo-

36. Pueden optar por el traspaso los destinatarios del PJJHD con nivel educativo inferior al secundario completo, mujeres embarazadas y que tengan dos o más hijos, o menores de diecinueve años a cargo, o discapacitados de cualquier edad.

ran un enfoque de derechos al análisis de los programas sociales han advertido acerca de lo preocupante que resulta la caracterización de las personas como "empleables" o "inempleables" y/o "vulnerables", no solo por los serios problemas teóricos que conlleva –donde el énfasis está siempre puesto en las características de la oferta y no de la demanda de trabajo–, sino también porque tales definiciones, arbitrarias y discutibles, determinan el acceso a distintos planes sociales que requieren de diferentes exigencias de contraprestaciones (CELS, 2007). Desde este punto de vista, resulta inadmisible la total ausencia de perspectiva de género en el diseño e implementación del Programa Familias, en la medida en que contradice absolutamente lo recomendado por la CEDAW. Concretamente, el Comité de la CEDAW efectuó observaciones sobre la reglamentación del programa, recomendó evitar la perpetuación de visiones estereotipadas acerca del papel de mujeres y hombres, y prestar un apoyo efectivo a la potencialidad política y económica de la mujer.[37]

Por otra parte, se ha advertido que el hecho de que no se encuentre abierta la inscripción de nuevas personas beneficiarias –a excepción de las rotaciones que efectúan las personas procedentes del PJJHD– constituye una restricción que se contradice con el principio de universalidad de los derechos humanos. También cabe señalar aquí que la normativa del Programa Familias señala que como condición para incorporarse a los beneficios debe firmarse una carta compromiso en la cual el o la titular se hace responsable de las obligaciones estipuladas. Dicha carta señala, entre otras cosas, que el titular renuncia a efectuar reclamos de ningún tipo en el caso de que, por diversas circunstancias, deje de ser beneficiario del programa. En otros términos: condiciona el derecho de reclamo ante una baja injusta a la renuncia previa.[38] En principio, y debido a las críticas que recibió por parte de diversos ámbitos y organizaciones de la sociedad civil, desde 2007 ya no se exige la firma de tal compromiso.

Sobre la lógica del traspaso del PJJHD al Programa Familias o al SECYE, según las condiciones de "empleabilidad" es necesario enfatizar la gravedad de la medida vinculada a este reordenamiento de la población beneficiaria. Por un lado, la "carta compromiso" –exigida hasta agosto de 2007– condicionaba el derecho de reclamo ante una baja injusta a la renuncia previa a ejercer reclamos administrativos y/o judiciales –componente esencial de la estructura de los derechos–. Concretamente, la normativa del Programa Familias remarcaba como condicionalidad para la incorporación que el titular firmara una carta compromiso en la cual se hacía responsable de las obligaciones estipuladas. Dicha carta señalaba que el titular renunciaba a la posibilidad de efectuar

37. Véase A/59/38, *Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: 30°/31°*, período de sesiones, ONU, 2004, p. 372, citado en CELS (2007).

38. "Carta compromiso" (Anexo III de la resolución conjunta de la Secretaría de Empleo del MTSS 143/2005 y la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano del Ministerio de Desarrollo Social, 264/2005).

reclamos de cualquier tipo en el caso de que, por diversas circunstancias, dejara de ser beneficiario del programa (CELS, 2007).

Por otro lado, hay pocos indicios de que las potenciales personas migrantes hayan tenido acceso y suficiente información para realizar el traspaso de un programa asistencial a otro (Zibecchi, 2008a).[39]

En lo que se refiere a los compromisos que debe asumir la beneficiaria del Programa Familias, a cambio del beneficio se exige "el compromiso del núcleo familiar con la educación y salud de los menores a cargo", condición que se verifica dos veces al año con la presentación de los certificados de vacunación, controles médicos bimestrales en el caso de titulares –o esposas de titulares–, embarazadas, constancia de matriculación inicial y condiciones de regularidad escolar o boletín de calificaciones de niños y niñas y los menores de 19 años.

De modo que este programa no evalúa en ningún momento la posibilidad de intervenir en la oferta de servicios de educación y salud: simplemente "estimula" la demanda de parte de las madres titulares del beneficio. En consecuencia, no se consideran los obstáculos objetivos, por ejemplo, la imposibilidad de pagar un bono de contribución a los servicios de salud que atienden a la población beneficiaria del Programa Familias, como tampoco aquellos obstáculos simbólicos y reales –por ejemplo, desacreditaciones y estigmatizaciones– que sufre y enfrenta la población asistida en el momento de acceder a esos servicios. Por su parte, tampoco parecen haber sido consideradas las condiciones institucionales en las cuales se encuentran los mismos servicios de salud, dando lugar a otra serie de consecuencias "no deseadas". En efecto, un estudio sobre la base de datos cualitativos dio cuenta de que en aquellas localidades en las que el sistema de salud se encuentra prácticamente colapsado, los médicos se ven obligados a otorgar los certificados solicitados por las madres sin haber realizado los controles correspondientes.[40]

Según la información del Ministerio de Desarrollo Social, es notorio el alto

39. Más allá de su no representatividad estadística, las mujeres entrevistadas que efectuaron el traspaso del PJJHD al Programa Familias manifestaron no haber leído las condiciones, sea porque lo experimentan como un trámite más exigido por la burocracia asistencial o por las condiciones en las cuales efectúan el traspaso en los Centros de Atención Local (CAL). Se puede comprender mejor esta situación si se considera que algunas beneficiarias llegan a tener trayectorias de diez años de asistencia y trámites asociados a la burocracia asistencial y si tomamos en cuenta el contexto en el cual se efectúa el traspaso (oficinas superpobladas y malos tratos recibidos en los CAL donde se efectúan las gestiones y sin respeto por los tiempos para leer la información) (Zibecchi, 2008a).

40. Un fenómeno similar parece observarse en relación con los certificados escolares. De esta manera, resultan dudosos los resultados altamente positivos que espera lograr el Programa Familias a partir de las condicionalidades exigidas en educación y los talleres de apoyo escolar a nivel local (erradicar el trabajo infantil y la deserción educativa, revertir la problemática de sobreedad escolar, aumentar el rendimiento intelectual en las asignaturas, etc.) (Zibecchi, 2008b). Para un mayor desarrollo de este tema véase el capítulo sobre educación, en este mismo volumen.

cumplimiento de las condicionalidades impuestas. Más específicamente, se detectó aproximadamente el 90% del cumplimiento en la asistencia escolar y de vacunación y el 70% en control del embarazo. Sin embargo, es necesario llamar la atención sobre las disparidades entre provincias: Chaco, Salta, Entre Ríos, Buenos Aires, Formosa y Chubut se encuentran por debajo del promedio nacional. Entre las provincias que se encuentran por encima del promedio, son pocas las que alcanzan una diferencia significativa, entre ellas San Juan, que se acerca al 90% del cumplimiento en los controles del embarazo.

Gráfico 11
Porcentaje de mujeres titulares del Programa Familias de 18 a 49 años con control de embarazo por provincia, primer control de condicionalidades, 2007

Fuente: MDS, Programa Familias por la Inclusión Social, Resumen ejecutivo "Balance del 2007", 2007.

En lo que se refiere al beneficio económico, se analiza a continuación el primer componente del Programa: la asignación de un ingreso mensual para cada núcleo familiar beneficiario (tabla 33). Las innovaciones presentadas desde su diseño, "el subsidio por hijo/a" y la compatibilidad con otros ingresos –siempre que no supere el salario mínimo vital y móvil– constituyen elementos positivos para la transferencia de ingresos. Sin embargo, en materia de enfoque de derechos, presenta limitaciones, ya que no existe un mecanismo de ac-

tualización que evite la depreciación del monto contenido en un contexto inflacionario (CELS, 2007).[41]

Tabla 33
Monto de la prestación del PJJHD y el Programa Familias según hijos/as a cargo

Composición grupo familiar	PJJHD	Programa Familias (2008)
Un menor de 19 años	$ 150	$ 155
Dos menores de 19 años	$ 150	$ 185
Tres menores de 19 años	$ 150	$ 215
Cuatro menores de 19 años	$ 150	$ 245
Cinco menores de 19 años	$ 150	$ 275
Seis menores de 19 años	$ 150	$ 305
Siete o más menores de 19 años		El destinatario puede acceder a una pensión no contributiva

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la normativa vigente.

El segundo componente, llamado Promoción Familiar y Comunitaria, se estructura en tres líneas de intervención a partir de las cuales se atenderá a las familias beneficiarias en sus localidades: 1) "Apoyo Escolar", se propone actuar sobre algunas causas y efectos del fracaso escolar trabajando con los niños, padres y docentes a través del desarrollo de talleres y jornadas recreativas; 2) "Desarrollo Familiar y Comunitario", que consiste en talleres llevados a cabo conjuntamente con organizaciones de la sociedad civil (OSC) que abarcan temas que fortalecen los desarrollos personales, familiares y comunitarios dirigidos a jóvenes y adultos de los núcleos familiares;[42] 3) "Remoción de Barreras", su propósito es facilitar el acceso a la oferta de terminalidad educativa (es

41. "Desde una perspectiva de derechos humanos, la primera observación que puede realizarse es que el monto establecido resulta insuficiente para satisfacer las necesidades alimentarias básicas del grupo familiar. En efecto, el valor de la canasta básica alimentaria fijado por el INDEC para una familia de cinco miembros (dos adultos y tres niños) es de 465,64 pesos [correspondiente a abril de 2007]. La insuficiencia es aún mayor si se tiene en cuenta que la complementariedad de ingresos de otros miembros del hogar aceptada por el Programa Familias no debe superar los 800 pesos del salario mínimo, cuando la Canasta Básica Total (CBT) fijada por el INDEC asciende a 996,48 pesos. Vale decir que un hogar que recibe la transferencia del Programa Familias y que tiene ingresos adicionales que alcanzan al salario mínimo, aún se mantendría en situación de pobreza, en la medida en que no logra acceder a la CBT" (CELS, 2007: 33).

42. Dentro de los talleres que podrán implementarse se encuentran: "desarrollo infantil y juvenil"; "optimización del uso de los recursos del hogar", "género, salud sexual y reproductiva", "derechos y construcción de ciudadanía"; "prevención de la violencia doméstica" (que apunta a promover la cultura de respeto); "autonomía personal", "prevención de riesgos sociales para jóvenes"; "jóvenes como constructores de ciudadanía".

decir, terminar la escuela primaria o secundaria) y formación profesional y/o capacitación (MDS, 2007).[43]

Respecto de la cobertura del Programa Familias, según una estimación realizada por el Ministerio de Desarrollo Social (2007) el número actualmente ronda en el orden de las 539 mil familias aproximadamente. En rigor, puede decirse que el traspaso de beneficiarios del PJJHD al Programa Familias implicó un trabajo conjunto del Ministerio de Desarrollo Social y el MTEYSS a partir de una clasificación de los beneficiarios del primer programa de acuerdo con las condiciones de empleabilidad de los jefes y jefas, y fue realizado por los municipios participantes del PJJHD en carácter de organismos responsables. La distribución actual de beneficiarios y beneficiarias de ambos planes por provincia se presenta en la tabla 34.

En rigor, puede señalarse que el hecho de haber mantenido constante el subsidio del PJJHD y de fijar un monto diferente para los "nuevos" programas parece haber sido parte de una estrategia para desestimular la pertinencia al PJJHD e incentivar el traspaso. En otros términos, constituye también una estrategia para potenciar el rol reproductivo de la mujer –fortaleciendo el supuesto de que el cuidado de las personas dependientes es una responsabilidad individual y femenina– y para desestimular su participación en el mercado laboral.

5.4. El Seguro de Capacitación y Empleo del MTEYSS

Como se señaló anteriormente, los programas sociales constituyen una de las pocas oportunidades de conseguir un ingreso para las mujeres de escasos recursos. El traspaso de mujeres beneficiarias del PJJHD al Seguro de Capacitación y Empleo (SCYE) parece dar cuenta de las dificultades que enfrentan las mujeres para lograr una inserción plena en el mercado laboral.

En el SCYE la asignación mensual es de 225 pesos y se prevé el acceso a los siguientes servicios: 1) orientación laboral y apoyo a la búsqueda de empleo; 2) intermediación laboral que vincule las demandas de las empresas y las capacidades de los desempleados; 3) formación y capacitación laboral y entrenamiento para los desocupados; 4) terminalidad educativa y apoyo a emprendimientos individuales y asociativos, y 5) derivación a servicios sociales.[44]

La información empírica disponible hasta la fecha coincide en destacar la

43. El *tercer* componente, "Fortalecimiento Institucional", se propone mejorar la eficacia y transparencia de los procedimientos que componen el Programa Familias (Ministerio de Desarrollo Social, 2007).

44. El SCYE fue creado por el Decreto 336/2006 *(http://www.trabajo.gov.ar/seguroc/index.asp).* Sin embargo, aún no está confirmado si efectivamente estos servicios se han puesto en marcha

Tabla 34
Beneficiarios/as del PJJHD y el Programa Familias por provincia, diciembre 2007

	PJJHD			Programa Familias	
	Total	En municipios con el Programa Familias en funcionamiento	Resto	Traspasos PJJHD	Total beneficiarias
Buenos Aires	273.167	187.934	206.022	100.848	175.707
Capital Federal	22.489	3	s/d		3
Catamarca	20.064	9.793	12.383	180	180
Chaco	44.882	35.8	37.649	32.769	37.892
Chubut	3.805	2.289	2.289	1.763	3.437
Córdoba	46.318	28.891	28.891	16.825	46.164
Corrientes	42.405	29.062	s/d	s/d	10.662
Entre Ríos	17.216	11.557	11.557	12.154	17.846
Formosa	36.244	23.328	23.328	904	5.342
Jujuy	30.263	23.56	23.56	7.125	13.497
La Pampa	5.435	s/d	s/d	s/d	s/d
La Rioja	10.735	8.335	8.335	2.467	5.083
Mendoza	13.541	13.537	13.537	15.629	41.690
Misiones	16.892	8.814	8.814	11.805	21.978
Neuquén	7.108	4.575	4.575	3.416	3.426
Río Negro	7.958	4.562	4.562	4.987	10.674
Salta	26.255	16.544	16.544	21.118	27.330
San Juan	12.745	11.719	11.719	11.774	11.819
San Luis	10.699	3.777	3.777	129	2.689
Santa Cruz	1.078	565	565	175	229
Santa Fe	68.033	48.701	48.701	35.992	54.609
Santiago del Estero	31.233	6.34	8.281	7.526	7.528
Tierra del Fuego	858	828	s/d	s/d	569
Tucumán	27.484	17.186	17.186	24.340	41.032
Total	776.907	467.807	522.165	311.926	539.386

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Programa Familias para la Inclusión Social, Resumen ejecutivo "Balance del 2007", 2007.

existencia de una proporción significativa de mujeres que optan por el seguro, caracterizadas, en líneas generales, por tener mayor edad e hijos mayores. El nivel de participación femenina del SCYE (78,8%) es aún mayor que en el caso del PJJHD (72,4%).

De acuerdo con los datos del MTEYSS, entre abril de 2006 y mayo de 2008, un total de 90.398 personas migraron del PJJHD al SCYE. Sin embargo, el nivel de migración disminuyó el 12,6% durante mayo de 2008 en relación con el mes anterior (abril de 2008). Entre aquellas personas que dejaron de recibir el beneficio del SCYE, el 64,1% lo hizo por insertarse en un empleo registrado y el 21,8% por recibir un beneficio previsional (MTEYSS, Secretaría de Empleo, 2008).

Si se analiza en particular el perfil sociodemográfico de las mujeres beneficiarias del SCYE se observa que una característica que diferencia a esa población es que es algo mayor que la de sus pares que se encuentran bajo la órbita del PJJHD. Más específicamente, en este último el 35,1% de quienes efectuaron

el traspaso al SCYE tiene más de cuarenta y cinco años, mientras que ese mismo grupo de edad concentra solo el 30% de los beneficiarios en el PJJHD. Si bien los niveles de educación formal alcanzados por la población beneficiaria son bajos, se caracteriza por alcanzar un promedio de nivel de escolaridad mayor que sus pares del PJJHD.

Tabla 35
Perfil demográfico de las personas cubiertas por el SCYE, en términos porcentuales
Comparación con los beneficiarios del PJJHD, 2008

		PJJHD (%)	SCYE (%)
Sexo	Mujeres	72,4	78,8
	Varones	27,6	21,2
	Total	100,0	100,0
Edad	Menores de 26	4,9	4,5
	Entre 26 y 35 años	35,0	31,2
	Entre 36 y 45 años	30,2	29,1
	Entre 46 y 55 años	29,1	26,0
	Entre mayores de 55 años	8,0	9,1
	Total	100,0	100,0
Nivel de instrucción	Nunca asistió	1,3	1,8
	Primario incompleto	18,0	16,5
	Primario completo	39,5	34,8
	Secundario incompleto	18,5	21,2
	Secundario completo	13,2	17,7
	Terciario/universitario incompleto	3,2	5,7
	Terciario/universitario completo	1,4	2,0
	Sin datos	4,9	0,3
	Total	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre base del Informe mensual de ejecución y perfil de los adherentes (SCYE), MTEYSS-SE, 2008.

Al considerar las características laborales de la población beneficiaria, se observa que casi dos tercios de los adherentes al SCYE declararon tener experiencia laboral. Al mismo tiempo, las mujeres muestran mayor dispersión en otras actividades, en comparación con los varones. Se concentran en "servicio doméstico" (24,1%), "gestión administrativa, planificación y control de gestión" (9,7%), "producción industrial y artesanal" (9,5%), "servicios de limpieza no domésticos" y "servicios gastronómicos" (8,9 y 8,7% respectivamente), entre otros.

Ahora bien, si se consideran las postulaciones y las expectativas laborales que poseen los adherentes al SCYE, se advierte lo siguiente: por un lado, los varones se postulan principalmente para ocupar puestos de trabajo vinculados

con su experiencia laboral: construcción y producción industrial y artesanal. Si bien esta tendencia se afirma también para el caso de las mujeres, existen diferencias: la actividad donde tuvieron mayoritariamente experiencia –servicio doméstico– ocupa el tercer lugar en sus expectativas de inserción laboral. Respecto al nivel de calificación de las ocupaciones sobre las que los adherentes se postulan, casi un tercio de ellos/as tiene expectativas de realizar tareas de mayor calificación de las que ha tenido (MTEYSS-SE, 2008).

A esta altura del análisis es claro que las mujeres de escasos recursos conforman una proporción altamente significativa de los beneficiarios de los programas sociales (PJJHD, Programa Familias, SCYE), demandantes de un ingreso y/o una capacitación que les permita una participación social en el espacio público.

Un denominador común de la secuencia de programas sociales implementados durante el período estudiado es la "ceguera" de género cuya base es de carácter institucional, económico y político. El hecho de que estos programas no incorporen una perspectiva de género conlleva que produzcan y reproduzcan constantemente errores por omisión, es decir, que no se preste atención a las consecuencias diferenciales que estos instrumentos tienen para las mujeres, y, al mismo tiempo, refuerzan los valores preexistentes que restringen a las mujeres a realizar actividades reproductivas y asistenciales (Kabeer, 1998).

En este escenario, tampoco el Consejo Nacional de la Mujer (CNM) –organismo de adelanto de la mujer de más alta jerarquía en el país– ha llevado a cabo acciones sustantivas para promover la igualdad en la esfera económica en general y en la esfera del empleo en particular, de acuerdo con los compromisos asumidos por el Estado a través de la CEDAW. En este sentido, si bien el CNM ha efectuado avances en materia de capacitación, promoción y difusión de derechos en áreas primordiales (violencia, salud reproductiva y microcréditos), éstos resultan insuficientes. Ciertamente, el rol asumido por el CNM se resume en la "promoción de derechos" por medio de talleres y la utilización de los módulos de capacitación diseñados por el Consejo para las titulares del Programa Familias y el trabajo en conjunto con el Ministerio de Desarrollo Social.[45] Por ello resulta importante fortalecer y relanzar el papel protagónico que deben desempeñar los organismos de adelanto de la mujer de más alta jerarquía en la materia –en el caso de Argentina, el CNM– bajo el objetivo de que desarrollen acciones sustantivas en el diseño, gestión y evaluación de programas cuyas principales destinatarias son las mujeres de bajos recursos.

Estas líneas de acción deberían ser revisadas, en particular si se consideran los compromisos y consensos firmados por el Estado argentino en materia

45. El CNM ha dejado de depender de Presidencia de la Nación para situarse bajo la órbita del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales presidido por Alicia Kirchner e integrado por los ministerios de Desarrollo Social, Trabajo, Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, Salud, entre otros.

de convenciones, pactos y conferencias de derechos humanos, en general, y de derechos de la mujer, en particular. Con miras al desarrollo de una nueva política pública, se impone una revisión profunda de estos elementos que subyacen muy presentes, tanto en el diseño como en la lógica de implementación de los programas sociales asistenciales.

Es evidente que los programas asistenciales no constituyen, en sentido estricto, la política social, al mismo tiempo que también es cierto que existen numerosos argumentos que señalan que estos programas no tienen por qué responder a la totalidad de las exigencias planteadas por su población "objetivo". Sin embargo, es importante no perder de vista que son una parte neurálgica de la acción social del Estado. Por ende, resulta inadmisible que no asuman sus consecuencias sobre la vida de las mujeres y que la única propuesta para las mujeres de bajos recursos sea la migración a otra política pública asistencial (Zibecchi, 2008a).

De este análisis se deriva la importancia de articular políticas de igualdad activas, centradas en las personas como sujetos de derechos (no solo antidiscriminatorias), con políticas sociales dirigidas a disminuir las inseguridades económicas en general y no que únicamente se "focalicen" en casos de alto riesgo. En rigor, la idea de transversalidad implica que no deben diseñarse políticas en el margen o "para mujeres", sino que las políticas que contemplen la dimensión de género deben atravesar toda la esfera de decisión estatal (Pautassi, 2004b). Solo de esa manera se podrán efectuar otras propuestas que trasciendan la "solución" de la migración de mujeres a otra política asistencial. En este sentido, resulta fundamental la implementación de políticas activas vinculadas con la promoción de una inserción económica productiva y que no descuiden las políticas que permitan compatibilizar responsabilidades con el ámbito reproductivo. Asimismo, es fundamental garantizar canales de participación social y política que superen el ámbito asistencial que promocionan estos programas yque permitan a las mujeres de escasos recursos no quedar circunscriptas y relegadas al ámbito privado.

En este contexto, es imperioso modificar la lógica bajo la cual se ha pretendido encarar el combate contra la pobreza planteando "nuevas" generaciones de programas que se caracterizan por introducir nuevos componentes en su diseño e imponer más condicionalidades. En esta línea, Abramovich y Pautassi (2006) destacan que se trata de una "segunda generación" de programas que se caracterizan por ser nuevas versiones de antiguos programas de "combate" a la pobreza, con una apuesta mayor por dejar en claro la idea de derechos, pero con prácticas focalizadas que distan de ser propuestas de políticas universales. Como pudo observarse, la lógica consiste en aplicar un "filtro de derechos" a programas asistenciales focalizados, en lugar de efectuar una revisión de la lógica que predomina en ellos, es decir, su carácter asistencialista, precario y transitorio.

Además, estos programas de ingresos condicionados –en especial, el Programa Familias– se implementan sin articulación alguna con las políticas sociales de corte universal y las políticas activas de empleo. De allí que surge la

necesidad imperiosa de articular estos programas con otras instancias de la política pública: 1) los servicios de salud; 2) las instituciones educativas públicas, que continúan siendo centrales en materia de cuidado de las generaciones más jóvenes y las venideras, y 3) la infraestructura de cuidado existente en cada país en torno a los miembros dependientes (niños/as y adultos mayores).

No debe pasarse por alto el hecho de que para lograr efectividad en las medidas propuestas es indispensables realizar acciones para mejorar las condiciones de la oferta educativa y de salud, ya que la efectividad de estos programas está íntimamente ligada al buen funcionamiento de estos sectores tradicionales de la política social (salud y educación). En este sentido, es fundamental avanzar en el fortalecimiento de las degradadas –pero aún existentes– políticas sociales universales.[46] Asimismo, estos programas de transferencias de ingresos no deben estar desvinculados de políticas de corte activo en materia de empleo, de modo que puedan apuntar al aumento de las capacidades individuales (alfabetización, capacitación en oficios y empleos, profesionalización).

6. ALGUNOS ASPECTOS DE LA REGULACIÓN LEGAL DEL EMPLEO Y LAS RESPUESTAS INSTITUCIONALES

Un informe reciente de la OIT[47] pone en evidencia que la mayoría de las regiones han registrado avances en el número de mujeres que tienen acceso a empleos dignos, pero aún está pendiente lograr una plena igualdad de género en términos de acceso a los mercados laborales y condiciones de trabajo. Del análisis global se concluye que el empoderamiento económico de las mujeres está estrechamente relacionado con sus posibilidades de participar en el mercado de trabajo y con las condiciones que enfrentan quienes logran acceder a un empleo. La comunidad internacional insiste cada vez más en la necesidad de promover el trabajo decente como la única manera de encontrar una fórmula sostenible para superar la pobreza.

En la Argentina, el contrato individual de trabajo está regulado por la Ley de Contrato de Trabajo (LCT) que regula todas las relaciones laborales del sector privado,[48] a excepción del trabajo de servicio doméstico y el trabajo rural,

46. Véase al respecto el apartado sobre los programas de transferencia de ingresos en el capítulo sobre educación de este Informe.

47. Véase "Tendencias mundiales del empleo de las mujeres", marzo de 2008, disponible en *http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—dgreports/—comm/documents/publication/wcms_091227.pdf*.

48. Las trabajadoras y trabajadores de la administración pública se rigen por un régimen propio aunque en algunos casos se han celebrado convenios colectivos de trabajo también alcanzados por la LCT.

que se rigen por estatutos especiales. La LCT contiene un título especial para el trabajo de las mujeres que pone especial énfasis en la protección de la maternidad (arts. 172 a 186).[49]

6.1. Reconocimiento normativo de la igualdad entre los sexos en el ámbito laboral

El artículo 11 de la CEDAW establece los estándares que los tribunales locales deberán aplicar con referencia al derecho a la igualdad y a la no discriminación en el ámbito del empleo, de acuerdo con lo establecido por la Constitución Nacional y los precedentes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN):[50]

> 1. Los Estados partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, los mismos derechos, en particular:
>
> a) El derecho al trabajo como derecho inalienable de todo ser humano.
>
> b) El derecho a las mismas oportunidades de empleo, inclusive a la aplicación de los mismos criterios de selección de cuestiones de empleo.
>
> c) El derecho a elegir libremente profesión y empleo, el derecho al ascenso, a la estabilidad en el empleo y a todas las prestaciones y otras condiciones de servicio, y el derecho al acceso a la formación profesional y al readiestramiento, incluido el aprendizaje, la formación profesional y el adiestramiento periódico.
>
> d) El derecho a igual remuneración, inclusive prestaciones, y a igualdad de trato con respecto a un trabajo de igual valor, así como a igualdad de trato con respecto a la evaluación de la calidad de trabajo.
>
> e) El derecho a la seguridad social, en particular en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar, así como el derecho a vacaciones pagadas.
>
> f) El derecho a la protección de la salud y a la seguridad en las condiciones de trabajo, incluso la salvaguardia de la función de reproducción.

49. Para una revisión de la legislación laboral desde una perspectiva de género, en la Argentina y en otros países de América Latina, véase Pautassi, Faur y Gherardi (2004).

50. Sobre la aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos en el ámbito local y el uso de los mecanismos previstos en el Protocolo facultativo de la CEDAW para que las personas puedan alegar el haber sufrido una violación a los derechos reconocidos en la Convención, véase el capítulo 1 de este Informe.

> 2. A fin de impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad y asegurar la efectividad de su derecho a trabajar, los Estados partes tomarán medidas adecuadas para:
>
> a) Prohibir, bajo pena de sanciones, el despido por motivo de embarazo o licencia de maternidad y la discriminación en los despidos sobre la base de estado civil.
>
> b) Implantar la licencia de maternidad con sueldo pagado o con prestaciones sociales comparables sin pérdida del empleo previo, la antigüedad o beneficios sociales.
>
> c) Alentar el suministro de los servicios sociales de apoyo necesarios para permitir que los padres combinen las obligaciones para con la familia con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública, especialmente mediante el fomento de la creación y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños.
>
> d) Prestar protección especial a la mujer durante el embarazo en los tipos de trabajos que se haya probado puedan resultar perjudiciales para ella.
>
> 3. La legislación protectora relacionada con las cuestiones comprendidas en este artículo será examinada periódicamente a la luz de los conocimientos científicos y tecnológicos y será revisada, derogada o ampliada según corresponda. (CEDAW, art. 11)

De acuerdo con la garantía de igualdad reconocida por la Constitución Nacional y los tratados internacionales de derechos humanos, la LCT prescribe la igualdad de trato entre varones y mujeres en el ámbito del empleo. El artículo 172 de la LCT establece:

> La mujer podrá celebrar toda clase de contrato de trabajo, no pudiendo consagrarse por las convenciones colectivas de trabajo o reglamentaciones autorizadas ningún tipo de discriminación en su empleo, fundada en el sexo o estado civil de la misma, aunque este último se altere en el curso de la relación laboral. En las convenciones colectivas o tarifas de salarios que se elaboren, se garantizará la plena observancia del principio de igualdad de retribución por trabajo de igual valor. (Ley 20.744, LCT, art. 172)

Esta disposición es coincidente con la obligación más genérica de la LCT –que en su artículo 17 prohíbe toda forma de discriminación entre los trabajadores por motivos de sexo, raza, nacionalidad, religión, políticos, gremiales o de edad– y con la Ley 23.592, contra los actos discriminatorios, que establece:

> Quien arbitrariamente impida, obstruya, restrinja o de algún modo menoscabe el pleno ejercicio sobre bases igualitarias de los derechos y garantías fundamentales reconocidos en la Constitución Nacional, será obligado, a pedido del damnificado, a dejar sin efecto

> el acto discriminatorio o cesar en su realización y a reparar el daño moral y material ocasionados. (Ley 23.592, art. 1)

De igual modo, se prohíbe la discriminación contra las mujeres en el ámbito del empleo público[51] y sindical. El Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública[52] contiene un capítulo titulado "Igualdad de oportunidades y de trato", en el que se acuerda:

> Eliminar cualquier medida o práctica que produzca un trato discriminatorio o desigualdad entre los trabajadores fundadas en razones políticas, gremiales, de sexo, orientación o preferencia sexual, género, estado civil, edad, nacionalidad, raza, etnia, religión, discapacidad, caracteres físicos, síndrome de deficiencia inmunológica adquirida, o cualquier otra acción, omisión, segregación, preferencia o exclusión que menoscabe o anule el principio de no discriminación e igualdad de oportunidades y de trato, tanto en el acceso al empleo como durante la vigencia de la relación laboral. (Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública, cap. IX)

El artículo del Convenio Colectivo dedicado a la "Promoción de la mujer trabajadora" garantiza los principios de la CEDAW, comprometiéndose para ello a adoptar las medidas necesarias para "evitar y suprimir esta discriminación en todas sus formas y manifestaciones, y [...] promover la equidad de género en el empleo como parte activa del principio de igualdad de oportunidades" (Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública, art. 122).

Como ya se señaló, a pesar de estas garantías, existen investigaciones centradas en el caso de la administración pública que demuestran la existencia de un "techo de cristal" en ese ámbito. Es decir, pese a que la Constitución Nacional garantiza "igual remuneración por igual tarea" en el artículo 14 bis, los datos del *Boletín Estadístico del Registro para el Personal del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa* de 1997 demuestran que el personal masculino es el 52,2% y el femenino constituye el 47,80% del total de la administración pública (Scialpi, 1999: 204-205). Asimismo, se observa que tanto en los escalafones más altos como en los más bajos existe predominio masculino. De acuerdo con la investigación de Scialpi, en el nivel más alto del escalafón (según datos de 1997), los varones representaban el 69% del total del escalafón

51. El Decreto 1.363/97 ordena la revisión de los regímenes aplicables con el fin de incorporar previsiones que permitan garantizar la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Además, en 1999, al celebrarse el primer convenio colectivo de trabajo en el sector público, se incorporaron mecanismos para garantizar la igualdad de oportunidades en los procesos de selección del personal y la incorporación de un plan de igualdad de oportunidades.

52. Homologado por el Decreto 214/06.

superior, habiendo grandes diferencias en la composición del personal según los organismos. Así, en el Ministerio de Educación y Cultura, los varones son solo el 36,6% y en Economía y Obras y Servicios Públicos representan el 61,9%, pero cuando se analiza el porcentaje de mujeres que ocupan cargos directivos en las dependencias donde son mayoría, surge que los cargos directivos no guardan correspondencia con la población femenina. El estudio toma como "caso típico" el Ministerio de Cultura y Educación, donde el personal femenino ocupa una clara mayoría, pero solo el 25% de los cargos ejecutivos están ocupados por mujeres. En todos los ministerios, los varones son mayoría en los cargos altos: en Defensa llegan al 80% y el piso está en Relaciones Exteriores y Culto, con un porcentaje del 61,9% (todos los datos corresponden a julio de 1997).

Por último, en el ámbito sindical, la Ley 23.55l, o Ley de Asociaciones Sindicales, establece que esas asociaciones "no podrán establecer diferencias por razones ideológicas, políticas, sociales, de credo, nacionalidad, raza o sexo, debiendo abstenerse de dar un trato discriminatorio a sus afiliados" (Ley 23.55l).

6.2. Igualdad de oportunidades, medidas de acción afirmativa y promoción del empleo

Las normas protectoras que limitaban el acceso de las mujeres a determinados puestos de trabajo del sector privado han sido sucesivamente modificadas,[53] pero subsiste en la LCT la prohibición del trabajo "penoso, peligroso o insalubre" y la prohibición de encargar la ejecución de trabajos a domicilio a mujeres que ya estén ocupadas en algún local de la empresa o en otra dependencia (Ley 20.744, LCT, art. 176 y 175, respectivamente) de modo de evitar que arbitrariamente se extienda las tareas al ámbito de los hogares de los empleados.[54]

En el empleo público las normas vigentes prescriben la igualdad de oportunidades en el acceso a la carrera administrativa y la obligación de cubrir

53. En 1991, con la sanción de la Ley 24.013, se derogó la prohibición del trabajo nocturno para mujeres, en consecuencia, se denunciaron los Convenios 4 y 41 de la OIT (conforme artículo 26 de la Ley 24.013). En efecto, en todos los convenios internacionales existe un artículo en el que se precisan las condiciones con arreglo a las cuales los Estados que lo han ratificado pueden denunciarlo (es decir, dar por terminada sus obligaciones) en forma total o en relación con alguna de sus disposiciones.

54. Subiste también el artículo 174 de la LCT que dispone que las mujeres deberán beneficiarse de dos horas de descanso al mediodía, aunque la norma no tenga aplicación práctica: "Las mujeres que trabajen en horas de la mañana y de la tarde dispondrán de un descanso de dos horas al mediodía, salvo que por la extensión de la jornada a que estuviese sometida la trabajadora, las características de las tareas que realice, los perjuicios que la interrupción del trabajo pudiese ocasionar a las propias beneficiarias o al interés general, se autorizare la adopción de horarios continuos, con supresión o reducción de dicho período de descanso".

cargos vacantes mediante sistemas de selección de antecedentes, méritos y aptitudes (Ley 25.164, art. 18).

Si bien los fallos judiciales acerca de la obligación de efectivizar el derecho a la igualdad en el empleo son escasos, el caso *Fundación Mujeres en Igualdad contra Freddo S.A.* resuelto por la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil en diciembre de 2002, es el más trascendente hasta la fecha. En él se analiza la práctica de contrataciones de una empresa para determinar si las explicaciones que ésta brinda acerca de la contratación prioritaria de varones son pertinentes para justificar la práctica. El tribunal reconoce la procedencia y regula la aplicación de acciones de discriminación positiva en el empleo, priorizando la igualdad en el acceso al empleo por sobre los argumentos de libertad de contratación empresarial. La Cámara de Apelaciones resolvió que la práctica de contratación de personal de la demandada resultaba discriminatoria y que no había podido ser razonablemente justificada, por lo tanto, ordenó que en el futuro se contrataran exclusivamente empleadas mujeres hasta tanto se compensara en forma equitativa y razonable la desigualdad producida.

En el contexto de las medidas flexibilizadoras del empleo implantadas durante la década de 1990 en la Argentina, se sancionaron leyes que fueron en franco perjuicio de las condiciones de trabajo. Por ejemplo, la modificación del principio de contratación por tiempo indeterminado, la negociación de convenios colectivos por empresa en detrimento de la negociación por rama de actividad, la extensión del período de prueba y la reducción de los aportes previsionales en caso de contratación de un hombre de cuarenta y cinco años o más, de una jefa de hogar o de un joven (varón o mujer) de hasta veinticuatro años. Las dos leyes emblemáticas de este proceso de precarización laboral fueron la Ley 24.013 (o Ley Nacional de Empleo) y la Ley 25.250. Finalmente, la primera fue parcialmente modificada en 1998 y en 2004 por las leyes 25.013 y 25.877, respectivamente, y esta última derogó a su vez la Ley 25.250.[55] Si bien se retomó el principio de contratación por tiempo indeterminado, se restableció en tres meses el período de prueba y se eliminaron las modalidades de contratación "por tiempo determinado como medida de fomento del empleo", por "tiempo determinado por lanzamiento de una nueva actividad", de "práctica laboral para jóvenes" y de "trabajo-formación" que, en la práctica, habían sido funcionales al encubrimiento de contratos de trabajo por tiempo indeterminado. Por otro lado, siguen vigentes el régimen de pasantías, los contratos por temporada y los contratos de trabajo eventual. A pesar de que el texto modificado de la Ley

55. La Ley 25.250 y su posterior derogación por medio de la Ley 25.877 merecen un párrafo aparte por el escándalo político que desataron. La primera de ellas, fuertemente recesiva de los derechos laborales, fue conocida popularmente como "Ley Banelco" luego de que funcionario arrepentido denunciara el pago de sobornos a otros senadores para garantizar su sanción. La causa judicial en marcha se encuentra aún en la etapa de instrucción, con procesamientos que incluyen a ex senadores opositores, ex funcionarios e incluso a un ex presidente. En marzo de 2004, con amplio consenso político, fue derogada.

24.013 fija la obligación de "establecer periódicamente programas destinados a fomentar el empleo de los trabajadores que presenten mayores dificultades de inserción laboral" (art. 81), entre los programas enunciados no se incluye ninguno destinado específicamente al empleo femenino.[56]

Como mencionamos en el apartado 5 de este mismo capítulo, desde octubre de 1998 funciona en el MTEYSS la Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades entre varones y mujeres (CTIO) por iniciativa de la OIT, y se encuentra compuesta por representantes del Poder Ejecutivo, del sector sindical y del empresarial.[57]

En su relanzamiento, en 2005, la CTIO incorporó entre sus objetivos el desarrollo de estrategias de acción tripartitas, tendientes a impulsar en el mercado de trabajo la igualdad de trato y oportunidades entre varones y mujeres en lo que se refiere a la incorporación al empleo y a la capacitación profesional y técnica; apoyar iniciativas en materia de igualdad de oportunidades y la no discriminación; asesorar técnicamente a las organizaciones involucradas y las iniciativas legislativas.[58] En el marco de la CTIO funcionan cuatro subcomisiones: Observatorio, Normativa, Formación e Interior. En el nivel provincial, se

56. Se incluyen programas destinados a la capacitación a desempleados jóvenes de hasta veinticuatro años, mayores de cincuenta años, a quienes se hayan desempeñado en ocupaciones obsoletas o en vías de extinción; quienes superen los ocho meses de desempleo; el programa para "grupos protegidos" dirigido a "las personas mayores de catorce años que estén calificadas por los respectivos estatutos legales para liberados, aborígenes, ex combatientes y rehabilitados de la drogadicción"; el programa para discapacitados, que incluye la promoción de talleres protegidos de producción y apoyo a la labor a través del régimen de trabajo a domicilio.

57. Se encuentran representados los siguientes organismos: por el sector gubernamental, el MTEYSS, el Consejo Nacional de la Mujer, el Ministerio de Salud, la Secretaría de Derechos Humanos, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y el Consejo Nacional de Políticas Sociales; por parte de las asociaciones sindicales, la Confederación General del Trabajo (CGT), la Asociación del Personal de los Organismos de la Previsión Social, la Unión Personal Civil de la Nación, la Secretaría General de Maestranza, la Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores, la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), la Asociación de Trabajadores del Estado, la Unión de Trabajadores de la Educación, la Federación Tierra y Vivienda, la Federación Obrera de Empleados Telefónicos de la República Argentina; por el sector empresarial, la Unión Industrial Argentina, la Cámara Argentina de Comercio, la Confederación General Económica de la República Argentina, la Confederación General de la Producción, la Federación Agraria Argentina, la Confederación General de la Industria de la República Argentina, la Confederación General de Comercio y Servicios de la República Argentina, la Cámara de Comercio, Industria y Producción, la Asamblea de la Pequeña y Mediana Empresa, la Federación de Cámaras de Mujeres Pymes y Microemprendimientos, la Sociedad Rural Argentina, la Cámara Argentina de Emprendedores, la Coordinadora de Actividades Mercantiles, el Frente Agropecuario Nacional, la Central de Entidades Empresarias Nacionales.

58. Véase *http://www.trabajo.gov.ar/ctio*.

conformaron CTIO en Corrientes, Formosa, Santa Fe, Jujuy, Tucumán, Santiago del Estero, La Rioja y Catamarca.[59]

En 2002, la Ley 25.674 estableció una acción afirmativa en materia sindical, al establecer que cada unidad de negociacion colectiva de condiciones laborales debía contar con la participación proporcional de mujeres delegadas en relación con la cantidad de trabajadoras de la rama o actividad. La sanción legal prevista para los acuerdos celebrados sin la representación proporcional de mujeres es la inoponibilidad a las trabajadoras de los acuerdos así celebrados, "salvo cuando fijaren condiciones más beneficiosas" (Ley 25.674).[60]

La Ley 25.674 o Ley de Cupo Sindical que se sancionó en 2002 establece por primera vez una acción positiva en el ámbito sindical al indicar que "la representación femenina en los cargos electivos y representativos de las asociaciones sindicales será de un mínimo del 30%, cuando el número de mujeres alcance o supere ese porcentual sobre el total de los trabajadores" (art. 18). En caso de que la dotación de personal no alcanzare el 30% de mujeres, se establece que se hará en forma proporcional y en todos los casos el cupo incluye también a las listas de candidatos que se presenten a cargos electivos y representativos de la asociación sindical, listas que deberán tener un 30% de mujeres como mínimo ubicadas en lugares que posibiliten su elección efectiva, no pudiendo oficializarse ninguna lista que no contemple esta disposición.

Sin embargo, esta Ley de Cupo Sindical no tuvo un impacto significativo en los cargos altos de los gremios. En los cargos de conducción de la Confederación General del Trabajo (CGT),[61] solo dos de veinticuatro secretarías están ocu-

59. Las actividades generales desarrolladas por la CTIO consistieron mayormente en seminarios, debates y talleres dirigidos a la capacitación de las propias organizaciones integrantes de la organización. En 2006, la CTIO presentó una investigación sobre "Mujeres en puestos de decisión-Manifestaciones de la vida pública y de la vida privada/doméstica", realizada por la subcomisión Observatorio sobre la base de un cuestionario de 50 preguntas a 112 mujeres del sector gubernamental, sindical y empresarial, tomando como definición de "puestos de decisión" a los espacios donde las mujeres "con o sin personas a cargo, tuvieran la posibilidad de tomar decisiones". El objetivo del trabajo fue "pensar de manera articulada ambas esferas (vida pública y privada/doméstica), como forma de dilucidar los mecanismos vigentes que permiten y limitan el desarrollo igualitario entre hombres y mujeres en el mundo laboral". El informe de la investigación puede consultarse en *http://www.trabajo.gov.ar/ctio*.

60. La inoponibilidad es un instituto jurídico que tiene por finalidad proteger a los terceros, ya que declara la ineficacia respecto de los terceros de la celebración de un acto jurídico o de la declaración de su nulidad, en relación con quienes no han intervenido con su perfeccionamiento. Su efecto es privar a un negocio válido y eficaz entre las partes de sus efectos respecto de "determinados terceros a quienes la ley dirige su protección, permitiéndoles ignorar la existencia del negocio e impidiendo a las partes del mismo ejercitar pretensiones jurídicas dirigidas contra un tercero" (Rivera, 1993: 936).

61. La CGT es reconocida como órgano sindical de máxima representación en la Argentina, cuyas leyes consagran la unidad sindical. La Central de Trabajadores Argentinos (CTA) pugna por la democracia sindical y es la central obrera alternativa a la CGT, pese a no ser reconocida

padas por mujeres, y ninguna mujer ocupa una vocalía (de un total de diez). Las secretarías ocupadas por mujeres son la de Igualdad de Oportunidades y Género (SIOG) –ocupada por la secretaria general del Sindicato de Modelos– y la de Salud Laboral y Medioambiente, ocupada por un miembro de la Federación de Trabajadores de Industrias de la Alimentación.[62]

En su informe de gestión de 2007, la SIOG da cuenta de la elaboración de un Proyecto de Promoción de la Igualdad de Oportunidades Laborales, conformado por dos programas:

1) Programa Positiva, para promover y/o fortalecer la equidad de género en las empresas. Se lo denomina Positiva pues "se trata de la implementación de acciones positivas que redundarán en beneficios positivos para empresas y para trabajadoras y trabajadores".[63]
2) Programa Ingreso, para promover y/o fortalecer la inserción de jóvenes en su primer empleo y la de personas en situación de trabajo informal. Se lo denomina "Ingreso" en tanto pretende incorporar al circuito de trabajo decente[64] a jóvenes y personas que circulan por la informalidad laboral (SIOG-CGT, Informe de gestión, 1997)[65]

Ambos programas se encuentran en una etapa piloto, por lo cual no se tiene conocimiento de su impacto. Además, dado que el 55,4% de las trabajadoras no se encuentra registrado (EPH, INDEC, 2005), todo plan que contemple a las mujeres sindicalizadas es, de partida, limitado.

La CTA también cuenta con una Secretaría de Igualdad de Género y Oportunidades. Esta Secretaría mantiene una acción política que no se ha limitado

---

como confederación. La CGT se organiza en un Secretariado Nacional, encabezado por el secretario general y compuesto por veinticuatro secretarías: Administrativa, Adjunta, Gremial, de Actas, de Acción Social, de Seguridad Social, de Derechos Humanos, de Finanzas, de Interior, de Comunicación, de Vivienda y Turismo, de Políticas de Empleo, de Relaciones Internacionales, de Capacitación Profesional, de Asuntos Legislativos, de Igualdad de Oportunidades y Género, de Relaciones Institucionales, de Protección de la Niñez y Juventud, de Salud Laboral y Medioambiente, de Ciencia, Técnica y Cultura, de Políticas Económicas y Sociales, y Estadística y Defensa del Consumidor.

62. Véase *http://www.cgtra.org.ar/test/htdocs/index.php?id_seccion=51*.

63. Véase *http://siog-cgt.org/proyectos.htm*.

64. En la Memoria presentada ante la 87ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, el director general de la OIT expresó: "La OIT puede promover la finalidad fundamental de un Trabajo Decente, que es sinónimo de trabajo productivo, en el cual se protegen los derechos, lo cual engendra ingresos adecuados con una protección social apropiada. Significa también un trabajo suficiente, en el sentido de que todos deberían tener pleno acceso a las oportunidades de obtención de ingresos. Marca una pauta para el desarrollo económico y social con arreglo a la cual pueden cuajar la realidad del empleo, los ingresos y la protección social sin menoscabo de las normas sociales y de los derechos de los trabajadores" (Somavía, 1999).

65. Véase *http://www.cgtra.org.ar*.

a la exigencia del reconocimiento de derechos laborales, sino que ha bregado activamente por la despenalización del aborto y participa de los encuentros nacionales de mujeres, e incluso ha acompañado a las mujeres que solicitaron a los tribunales superiores la interrupción del embarazo por encontrarse comprendidas en los casos no penalizados.[66]

6.3. Violencia laboral y acoso sexual en el empleo

6.3.1. Normas vigentes

El acoso u hostigamiento sexual en el ámbito de trabajo fue incluido en el Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública (homologado por el Decreto 214/06) que, entre las prohibiciones que comprenden a los agentes de la administración pública, incluye:

> Desarrollar toda acción u omisión que suponga discriminación por razón de raza, religión, nacionalidad, opinión, sexo, género, orientación sexual, condición social o económica, caracteres físicos, o cualquier circunstancia que implique menoscabo, segregación y/o exclusión" y la de "realizar mediante el uso de su cargo, función, influencia o apariencia de influencia cualquier acto, comentario o conducta en forma reiterada con connotación sexual no consentida por quien la recibe u hostigamiento moral, sea para beneficio propio o de un tercero; bajo posibles formas de maltrato físico o psíquico, acoso sexual u homofóbico y/o que perjudique el desempeño del agente afectado, su salud, relación, dignidad o futuro laboral, o consentir dichas conductas en el personal a su cargo sin hacerlas cesar. (Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública, art. 37)

Por su parte, el artículo 124 de este Convenio Colectivo define la violencia laboral como:

> Toda acción, omisión, segregación o exclusión realizada en forma reiterada por un agente que manifieste abuso de la autoridad que le confieren sus funciones, cargo o jerarquía, influencia o apariencia de influencia, que tenga por objeto o efecto la degradación de las condiciones de trabajo susceptibles de afectar los derechos, la dignidad de los trabajadores, de alterar su salud física y mental y/o comprometer su futuro laboral; o al consentimiento de dichas conductas en el personal a su cargo sin hacerlas cesar; pudiendo ser estas acciones de

66. Véase *http://www.cta.org.ar* y, para mayor amplitud, remitirse al capítulo de salud sexual y reproductiva de este Informe.

> naturaleza sexual o moral, para beneficio propio o de un tercero, bajo las posibles formas de maltrato físico, psíquico o social, acoso u hostigamiento moral, acoso sexual, homofóbico o discriminación por género. La comisión de cualquier acto de violencia laboral configura falta grave… (Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública, art. 124.)

Por otro lado, las figuras de acoso sexual y violencia laboral en el ámbito del empleo se encuentran contempladas en algunos ordenamientos locales (provinciales o municipales), tal como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 36
Clasificación de las normas sobre acoso sexual y violencia laboral en el empleo según jurisdicciones (provinciales y municipales)

Normas sobre acoso sexual en el empleo	
Jurisdicción	**Norma**
Provincia de Buenos Aires	Ley 12.764
Provincia de Santa Fe	Ley 11.948
Provincia de Misiones	Ley 3.307
Ciudad de Buenos Aires	Ordenanza Municipal Nº 47.506*
Normas sobre violencia laboral en el ámbito del empleo	
Jurisdicción	**Norma**
Provincia de Buenos Aires	Ley 13.168
Provincia de Entre Ríos	Ley 9.671
Provincia de Santa Fe	Ley 12.434
Provincia de Tucumán	Ley 7.232
Ciudad de Buenos Aires	Ley 1.225
Municipio de la Ciudad de Corrientes	Ordenanza Nº 4.296/06
Municipio de Nogoyá	Ordenanza Nº 792
Municipio de Villa Aranguren	Ordenanza Nº 548/07
Municipio de Lucas González	Ordenanza Nº 275/07
Municipio de La Paz	Ordenanza Nº 817/07
Municipio de Villa Hernández	Ordenanza Nº 592/07
Municipio de Mayor Villafañe	Ordenanza Nº 17/07
Municipio de San Pedro	Ordenanza Nº 655/02

* La Ordenanza Nº 47.506, AD 230-57 BM 17/1/94, incorporó el acoso sexual como falta sancionable, en el ámbito de la ex Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (actual Ciudad Autónoma de Buenos Aires).
Fuente: Unión del Personal Civil de la Nación, *http://www.upcndigital.org.*

Recientemente, en marzo de 2009, el Congreso de la Nación aprobó la Ley 26.485 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violen-

cia contra las Mujeres en los Ámbitos en que se Desarrollen sus Relaciones Interpersonales (Ley de Protección Integral), que incluye la violencia laboral (art. 6.c) entre las modalidades que pueden adoptar las formas de violencia física, psicológica, sexual, económica y patrimonial o simbólica (art. 5). Dado que esta ley no ha sido aun reglamentada, habrá que evaluar en el futuro en qué medida sus disposiciones colaboran a mejorar la situación de las mujeres que enfrentan distintas formas de violencia en el ámbito de sus empleos. En el capítulo "Violencia contra las mujeres" se analizan otros aspectos de la Ley de Protección Integral.

6.3.2. Proyectos de ley y reformas

La LCT no incluye una prohibición específica de las conductas constitutivas de acoso sexual. Se han presentado numerosos proyectos de reforma de la ley con el objetivo de incorporar la prevención y sanción del acoso sexual en este contexto específico. Tres de ellos contaron con media sanción en la Cámara de Diputados, pero perdieron estado parlamentario al no ser tratados por la Cámara de Senadores. En noviembre de 2007, la Cámara de Diputados aprobó un proyecto de reforma de la LCT que preveía tanto la figura del acoso laboral como sexual, y definió este último del siguiente modo:

> Todo acto, comentario reiterado o conducta con connotación sexual, no consentida por quien la recibe, cuando se formula con anuncio expreso o tácito de causar un perjuicio a la víctima si no accede alos requerimientos del acosador, o cuando interfiere el habitual desempeño del trabajo o provoca un ambiente de trabajo intimidatorio, hostil u ofensivo. Se considerará que el acoso sexual reviste especial gravedad cuando la víctima se encuentre en una situación de particular vulnerabilidad. (Proyecto Nº 2969-D-2007, 14 de junio de 2007)[67]

Además de propiciar su inclusión en la LCT, el mismo proyecto contempla la reparación civil por los daños y perjuicios sufridos:

> La víctima de violencia laboral o acoso sexual tiene derecho a obtener una reparación por los daños y perjuicios padecidos, de conformidad con las reglas del Código Civil. El empleador que haya sido notificado de la situación de violencia laboral o acoso sexual es solidariamente responsable, salvo que acredite fehacientemente que tomó una acción inmediata y apropiada para corregir la situación. El autor de violencia laboral o acoso sexual es personalmente responsable de los daños y perjuicios ocasionados a la víctima, al empleador o a un

67. Este proyecto fue presentado por los diputados Cinthya Hernández, Alicia Tata y Fernando Chironi, de la Unión Cívica Radical. Fue publicado en *Trámite Parlamentario*, Nº 70.

tercero con los alcances previstos en el Código Civil… (Proyecto Nº 2969-D-2007, 14 de junio de 2007)

Finalmente, el proyecto contempla la realización de campañas de difusión y capacitación para que en toda relación laboral, sea ésta pública o privada (es decir, en forma más amplia que el alcance de la LCT, que excluye al empleo público), el empleador mantenga las condiciones adecuadas para evitar situaciones de violencia laboral o acoso sexual en los lugares de trabajo.

El Código Penal de la Nación contiene, por su parte, la figura genérica del abuso sexual en su artículo 119.[68] Sin embargo, en 2006, la Cámara de Senadores de la Nación aprobó un proyecto de ley que se proponía especificar la figura genérica de coacción al establecer la sanción penal para quien, valiéndose de una situación de superioridad jerárquica, laboral o docente, reclamase favores sexuales a alguien para sí o para un tercero bajo la amenaza de perjudicarlo en el ámbito de dicha relación si este no accediese. El tipo penal diseñado no requiere del éxito del acosador, de manera que la negativa de la víctima no sería óbice para que se configure el delito.

El proyecto, que recibió media sanción de la Cámara de Senadores, ingresó a la Cámara de Diputados en 2006[69] y fue objeto de crítica por parte de organizaciones de mujeres que dirigieron notas a todas las diputadas y diputados. En ellas se señalaban los problemas de falta de efectividad del recurso punitivo en general y la tradicionalmente poca receptividad de la Justicia a los reclamos de las víctimas de violencia sexual. Además, señalaron con preocupación la criminalización aislada del tipo penal contemplado en el proyecto y recomendaron la consideración del tema en el marco de una discusión más profunda sobre la problemática del acoso sexual. En ese sentido, se sugirió tomar en consideración los demás proyectos presentados al Congreso para regular el acoso de manera integral en la legislación civil y laboral y en un conjunto de reglas que ordenan la institucionalización de políticas públicas sustantivas en el plano de la igualdad entre los géneros.[70] Finalmente, el proyecto no fue aprobado por la Cámara de Diputados y perdió estado parlamentario.

6.3.3. Respuestas institucionales

En enero de 2007 se creó bajo la órbita del MTEYSS, la Oficina de Asesora-

68. "Será reprimido con reclusión o prisión de seis meses a cuatro años el que abusare sexualmente de persona de uno u otro sexo, cuando esta fuera menor de trece años o cuando mediare violencia, amenaza, abuso coactivo o intimidatorio de una relación de dependencia, de autoridad, o de poder, o aprovechándose de que la víctima por cualquier causa no haya podido consentir libremente la acción" (Código Penal de la Nación, art. 119).

69. Diputados, Expediente 0067-S-2006.

70. Véase texto de la nota presentada por distintas organizaciones de mujeres a los integrantes de la Cámara de Diputados con fecha 8 de agosto de 2006. Disponible en *http://www.ciepp.org.ar/justiciaygenero/AcosoSexual.pdf*.

miento sobre Violencia Laboral (OAVL),[71] "como un ámbito concreto y especializado que aborda las particularidades de esta cuestión que afectan en forma directa e indirecta a trabajadores/as y empleadores/as, con injerencia en todo el territorio nacional [...] Entendiéndose por violencia laboral a toda acción, omisión o comportamiento destinado a provocar, directa o indirectamente, daño físico, psicológico o moral a un trabajador o trabajadora, sea como amenaza o acción consumada" (Comisión Tripartita de Igualdad de Trato y Oportunidades entre Varones y Mujeres en el Mundo Laboral, "Violencia laboral, una amenaza para los derechos humanos. Aportes para su comprensión").[72]

Esta conceptualización de la violencia laboral incluye la manifestación física de la violencia, el acoso psicológico, el acoso sexual y la violencia de género, entendiendo por ésta una discriminación "basada en el sexo, que connota negativamente a la condición femenina en el ámbito del trabajo, consolidada en pautas culturales de sumisión que, en el devenir histórico, ha producido la «naturalización de dicha violencia»" (Comisión Tripartita de Igualdad de Trato y Oportunidades entre Varones y Mujeres en el Mundo Laboral, "Violencia laboral, una amenaza para los derechos humanos. Aportes para su comprensión"; ibídem; las comillas son originales).

La OAVL tiene entre sus objetivos sensibilizar, capacitar y difundir sobre la problemática en los sectores que integran la Comisión Tripartita y otros actores sociales que lo requieran; asesorar a las personas interesadas sobre sus derechos y su salud psicofísica; establecer vínculos de colaboración con organismos y/o entidades públicas o privadas con similares objetivos; recibir todo tipo de presentación que contenga consultas y/o denuncias sobre violencia laboral; remitir antecedentes a los organismos competentes, a la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas y/o Ciot si la denuncia proviene del sector público.

En noviembre de 2007, la OAVL publicó un informe sobre 320 casos atendidos.[73] La oficina atiende a través de un sistema de entrevistas acordadas telefónicamente y las personas son recibidas conjuntamente por una abogada y una psicopedagoga. Si corresponde, se realiza el asesoramiento acerca de los recursos legales posibles, se deriva a sindicatos, centros de salud, se acuerda con el consultante si se cita al empleador a la OAVL para pactar nuevas condiciones de trabajo. Los resultados de la publicación arrojan que el 59,4% de los consultantes son mujeres, el 58% de los trabajadores que se acercan a la oficina viven en la ciudad de Buenos Aires, el 91% se encuentra bajo una relación laboral for-

71. Creado por resolución del MTEYSS Nº 05/07.

72. Véase *http://www.trabajo.gov.ar/prensa/historicos/2007/gacetillas/12/19ctioViolencia.pdf*.

73. Comisión Tripartita de Igualdad de Trato y Oportunidades entre Varones y Mujeres en el Mundo Laboral, "Violencia laboral, una amenaza para los derechos humanos-aportes para su comprensión". Véase *http://www.trabajo.gov.ar/prensa/historicos/2007/gacetillas/12/19ctioViolencia.pdf*.

mal. Esto indica que solo quienes cuentan con un empleo registrado se sienten con respaldo suficiente como para efectuar una denuncia ante un órgano administrativo.

A partir de los casos estudiados, el informe identifica el círculo de la violencia en el ámbito laboral como una escalada cuya primera manifestación percibida por la víctima es la pérdida de confianza en su trabajo por parte de sus superiores. La consulta, según se consigna, se realiza en una etapa posterior, luego de que la persona ha sido objeto de críticas feroces, se ha deteriorado su imagen en el lugar de trabajo, ha sido aislada y ha sufrido perjuicios físicos y psíquicos. Como desencadenante de la violencia, en la mayoría de los casos ésta se produce por algún tipo de reclamo laboral (el 61,3% de los casos), seguido por causas vinculadas con enfermedades (17,4%) o accidentes laborales.

Gráfico 12
Motivos desencadenantes de la consulta ante la OAVL, 2007

Fuente: Comisión Tripartita de Igualdad de Trato y Oportunidades entre Varones y Mujeres en el Mundo Laboral, "Violencia laboral, una amenaza para los derechos humanos. Aportes para su comprensión", 2007. *http://www.trabajo.gov.ar/prensa/historicos/2007/gacetillas/12/19ctioViolencia.pdf.*

Si se analiza cómo han sido catalogadas las distintas manifestaciones de violencia, se registra que en la gran mayoría de los casos las mujeres son objeto de violencia sexual, con una mayor presencia relativa de varones víctimas de violencia psicológica y física.

De acuerdo con esta investigación, el acosador es varón en el 60% de las denuncias y mujer en el 30% de los casos. En el restante 10% de los casos, el acoso que se denuncia es perpetrado tanto por mujeres como por varones. Una mujer acosa a una congénere en el 86% de los casos y a un varón casi en el 14%, mientras que un acosador hostiga a una mujer en el 46% de los casos y a otro varón en el 54%. Por otra parte, resta destacar que el 75% de los consultantes

Gráfico 13
Distribución por sexo según tipo de violencia, 2007

Fuente: Comisión Tripartita de Igualdad de Trato y Oportunidades entre Varones y Mujeres en el Mundo Laboral, "Violencia laboral, una amenaza para los derechos humanos. Aportes para su comprensión", 2007. *http://www.trabajo.gov.ar/prensa/historicos/2007/gacetillas/12/19ctioViolencia.pdf*.

Tabla 37
Acosador/a según sexo del/la acosado/a, 2007

Acosador/a	Acosado/a		
	Mujer	**Varón**	**%**
Mujer	86,02	13,98	100%
Varón	46,01	53,99	100%

Fuente: Comisión Tripartita de Igualdad de Trato y Oportunidades entre Varones y Mujeres en el Mundo Laboral, "Violencia laboral, una amenaza para los derechos humanos. Aportes para su comprensión", 2007. *http://www.trabajo.gov.ar/prensa/historicos/2007/gacetillas/12/19ctioViolencia.pdf*.

Gráfico 14
Tipo de tratamiento médico realizado, 2007

Fuente: Comisión Tripartita de Igualdad de Trato y Oportunidades entre Varones y Mujeres en el Mundo Laboral, "Violencia laboral, una amenaza para los derechos humanos. Aportes para su comprensión", 2007. *http://www.trabajo.gov.ar/prensa/historicos/2007/gacetillas/12/19ctioViolencia.pdf*.

Gráfico 15
Tipo de tratamiento realizado según sexo, 2007

Fuente: Comisión Tripartita de Igualdad de Trato y Oportunidades entre Varones y Mujeres en el Mundo Laboral, "Violencia laboral, una amenaza para los derechos humanos. Aportes para su comprensión", 2007. *http://www.trabajo.gov.ar/prensa/historicos/2007/gacetillas/12/19ctioViolencia.pdf*.

se encontraba bajo algún tipo de tratamiento médico relacionado con el acoso al momento de acudir a la OAVL. La estadística desagregada por sexo y tipo de tratamiento da cuenta de que aquellos que acuden a una ayuda médica son varones en el 53,33% de los casos y mujeres en el 43,95%; quienes acuden a un tratamiento psicológico son varones en el 28,89% y mujeres en el 28.66%; y quienes realizan tratamiento psiquiátrico son varones en el 17,78% de los casos y mujeres en un 27,39%.[74]

6.4. Legislación que protege la maternidad y la paternidad

6.4.1. Legislación vigente en la jurisdicción nacional y en las provincias

La LCT garantiza, en el artículo 177, la estabilidad en el empleo a toda mujer durante el período de gestación. Esta garantía opera como derecho adquirido a partir del momento en que la mujer notifique fehacientemente al empleador la fecha presunta del parto. Con la notificación, se establece una presunción de despido por causa de embarazo si la terminación del contrato de

74. Véase *http://www.trabajo.gov.ar/prensa/historicos/2007/gacetillas/12/19ctioViolencia.pdf*.

empleo es dispuesta por el empleador dentro del plazo de siete meses y medio anteriores o posteriores a la fecha de parto. Sin embargo, esta presunción solo opera en tanto la mujer haya cumplido con su obligación de notificar la fecha presunta del nacimiento, y esa notificación solo puede efectuarse dentro de los plazos señalados, es decir, a partir del tercer mes del embarazo.[75] Si la mujer es despedida en las condiciones descriptas, tiene derecho a percibir una indemnización agravada equivalente a un año de remuneraciones, acumulativa con la indemnización por despido sin causa justa. De acuerdo con la legislación vigente, sin embargo, existe un período (los dos primeros meses de gestación) durante el cual la mujer embarazada se encuentra desprotegida, ya que no puede notificar su embarazo en forma válida.[76]

La LCT prohíbe que las mujeres que dan a luz trabajen durante noventa días, cuarenta y cinco días anteriores y cuarenta y cinco posteriores al parto. Sin embargo, la trabajadora está facultada para requerir la reducción de la licencia anterior al parto –que no puede ser inferior a treinta días– y acumular

75. Existen, sin embargo, antecedentes jurisprudenciales en los que se ha interpretado ampliamente la realización de la notificación. Otro aspecto debatido en la jurisprudencia es la protección de las mujeres embarazadas durante los tres primeros meses de vigencia del contrato de trabajo. En ese "período de prueba", cualquiera de las partes podrá extinguir la relación sin expresión de causa (Ley 20.744, LCT, art. 92 bis). Ambos preceptos fueron armonizados por un fallo de la Sala VII de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo (CNAT), *P.C., E.M. del V. contra Golman Christian Ezequiel sobre despido*, SD 41099 Causa 3.700/07 del 25 de julio de 2008, que resolvió que debe hacerse una interpretación restrictiva del período de prueba y "que debe tenerse presente que [el período de prueba] está suspendiendo un efecto del contrato de trabajo de raigambre constitucional y que, por tanto, si la conducta extintiva del empleador estuviera acompañada de presunciones de la existencia de otra causal, como puede ser la discriminación, el acoso moral, el acoso sexual, etc., debe entenderse que el empleador debe producir prueba que destruya dichas presunciones. La excepcionalidad de la situación y la jerarquía del bien jurídico tutelado constitucionalmente […] obligan a entender que si se sospecha que no se está frente a una decisión que tiene fundamento en la falta de aptitudes del trabajador, es el empleador quien debe asumir el «onus probando» y desplegar el esfuerzo de la carga probatoria que demuestre que no existió el acto discriminatorio, o el acoso, etc.". En similar sentido, véase CNAT, sala III, *Guisado de Jakobs contra KB Servicios S.A.* (DT, 1999-A, 671, 5 de marzo de 1998), en que se ha sostenido que "el período de prueba no puede interpretarse como consagratoria de un «bill de indemnidad» a favor del empresario, ni como favorecedora de prácticas discriminatorias socialmente disvaliosas, como el despido generado por el estado de embarazo".

76. La LCT también protege en su artículo 182 a las mujeres en caso de despido por causa de matrimonio. Si el empleador despide a una empleada dentro de los tres meses anteriores o los seis posteriores a la fecha de celebración del matrimonio (y siempre que el acontecimiento haya sido notificado al empleador en forma fehaciente), la empleada tendrá derecho a percibir una indemnización adicional equivalente a un año de remuneraciones. Como en el caso de los embarazos, la notificación del matrimonio no se puede efectuar con anterioridad o posterioridad a los plazos señalados. Sobre la extensión de esta interpretación a los varones, véase ELA (2005).

el resto del período de licencia con el descanso posterior al nacimiento.[77] Durante el plazo de licencia por maternidad, el salario de la trabajadora es reemplazado por una asignación familiar de igual monto; es decir, el costo no lo asume directamente el empleador, sino que opera un programa de seguro social. En este caso, la sustitución es del 100% sin límites.[78]

Una vez vencido el período de prohibición del trabajo por maternidad, la mujer dispone de las siguientes opciones.

a) Continuar su trabajo tal como lo venía desempeñando.
b) Rescindir su contrato de empleo y recibir el 25% de su remuneración mensual en concepto de indemnización por cada año de servicio.
c) Quedar en situación de excedencia voluntaria por un plazo mínimo de tres meses y un máximo de seis, sin goce de sueldo.[79] Una vez finalizado el período de excedencia, podrá reincorporarse en el mismo cargo que tenía antes del parto o, en caso de que el empleador así lo disponga, "en cargo superior o inferior al indicado de común acuerdo con la trabajadora" (Ley 20.744, LCT, arts. 183 a 186).

Si la mujer no es readmitida cuando finaliza el período de excedencia, la LCT ordena que sea indemnizada como si se tratara de un despido injustificado, salvo que el empleador demuestre la imposibilidad de reincorporarla, con lo cual abonará solo una indemnización del 25% de lo que hubiera correspondido por despido injustificado. De esta manera, se confiere al empleador una facultad de discrecionalidad para disponer del empleo de una trabajadora que ha sido madre y ha optado por el período de excedencia.

La falta de consideración por las tareas reproductivas que existe en la legislación argentina se pone de manifiesto también en otras normas de la LCT. En primer lugar, los plazos de excedencia no se computan como tiempo de servicio; al tratarse de una opción "voluntaria" para la trabajadora, la maternidad aparece como una cuestión que le compete a la mujer individualmente, sin que se prevea el pago de una asignación familiar para ello. En segundo lugar, no existe la posibilidad de que el plazo de excedencia sea tomado por el padre, lo que permitiría a la pareja resolver cuál es el ingreso del que eventualmente podrían prescindir. En los hechos, la opción del plazo de excedencia práctica-

77. En el caso del nacimiento pretérmino, se acumulará al descanso posterior todo el lapso de licencia que no se hubiese gozado antes del parto, de modo que se completen los noventa días.

78. La asignación por maternidad consiste en el pago de una suma igual al salario de la trabajadora y se abonará durante el período de licencia legal. Para el goce de esta asignación se requiere una antigüedad mínima continuada en el empleo de tres meses (Ley 24.714/96, art. 11).

79. Para tener acceso a las opciones b y c, la LCT requiere que la trabajadora tenga una antigüedad mínima de un año en la empresa.

mente no es utilizada por la mujer, que se reintegra a su trabajo apenas concluye la licencia correspondiente.[80]

Por disposición de la Ley 24.716, se extendió el período de licencia para las trabajadoras que tengan un hijo o hija con síndrome de Down. De acuerdo con esta norma, la trabajadora tiene derecho a seis meses de licencia sin goce de sueldo desde la fecha del vencimiento del período de prohibición de trabajo por maternidad. Durante ese plazo, la trabajadora percibirá una asignación familiar por un monto igual a la remuneración que habría percibido de haber prestado servicios.

El artículo 179 de la LCT prevé los períodos adicionales de descanso para las mujeres que amamantan a sus hijos. Establece que "toda trabajadora, madre de lactante, podrá disponer de dos descansos de media hora para amamantar a su hijo en el transcurso de la jornada de trabajo y por un período no superior a un año posterior a la fecha del nacimiento, salvo que por razones médicas sea necesario que la madre amamante a su hijo por un lapso más prolongado".[81]

Sin embargo, cabe remarcar que en todos los casos se excluye al padre de la posibilidad de asumir la licencia por nacimiento o el beneficio de la excedencia, lo que refuerza la división tradicional de tareas y responsabilidades en el interior del hogar. Al padre únicamente le compete una licencia de dos días corridos por nacimiento del hijo, que se considera "licencia especial" (Ley 20.744, LCT, art. 158).[82]

80. En 1999 se hizo extensivo el beneficio del estado de excedencia a las trabajadoras que están bajo el régimen de empleo público (Decreto 1.363/97). El convenio colectivo de trabajo del sector público, firmado en 1999, extiende la licencia por maternidad a cien días, incluso para madres adoptivas; otorga una licencia de treinta días al padre adoptivo, extiende la licencia por paternidad a cinco días y aumenta al doble los períodos de descanso remunerado para la lactancia (Abramo, Valenzuela y Pollack, 2000).

81. Noemí Rial (1993) señala que, en algunos convenios colectivos, se ha establecido que estos dos descansos pueden ser reemplazados por una disminución de la jornada de trabajo, que puede comenzar más tarde o concluir más temprano.

82. El 4 de diciembre de 2003, la Cámara de Diputados de la Nación aprobó un proyecto de ley que dispone una licencia por paternidad de quince días corridos después del nacimiento del hijo del trabajador, sea biológico u adoptivo. En este último caso, el plazo comenzará a correr una vez que se le notifique al padre el otorgamiento de la guarda con fines de adopción. El proyecto no ha sido considerado todavía por la Cámara de Senadores; sin embargo, prevé que, en caso de ser sancionado, al cabo de los tres años la licencia se incrementará a treinta días corridos y, en un plazo no mayor de seis años, se incrementará a cuarenta y cinco días corridos. El proyecto dispone también que, "en caso de muerte de la madre del hijo del trabajador, el período de licencia será de cuarenta y cinco días corridos contados desde el nacimiento del hijo o del otorgamiento de la guarda con fines de adopción". Esta norma, además, confiere a las madres adoptivas la misma licencia posparto de que hoy gozan las madres biológicas, es decir, de cuarenta y cinco días. A los tres años de sancionada la ley, la licencia se incrementará a treinta corridos. Por otra parte, se resguarda al padre –sea adoptivo o biológico– de un eventual despido dentro de los siete meses y medio inmediatos anteriores o posteriores al nacimiento del hijo o del otorgamiento de la guarda con fines de adopción.

A diferencia de las relaciones de empleo reguladas por la LCT, la regulación del empleo público es potestad de cada uno de los gobiernos provinciales y/o locales. En esa capacidad, las autoridades locales han regulado las licencias de sus empleadas y empleados públicos y, en ocasiones, los convenios colectivos de trabajo han incluido plazos mayores a los previstos por la legislación general. En los párrafos que siguen se mencionan algunos de estos casos.[83]

- En 2004, la Municipalidad de Morón (provincia de Buenos Aires) amplió la licencia por paternidad a un plazo diez días hábiles (si se trata del primer hijo) y a quince días hábiles (si la pareja tiene otros hijos menores de cinco años). La misma licencia corresponde en los casos de nacimientos múltiples y de adopciones. También se otorga una licencia de diez días hábiles a los empleados cuyo hijo en gestación fallece antes de su nacimiento o aquellos a los que se les otorgue la tenencia, guarda o tutela de menores de edad. El fundamento de la medida fue "desnaturalizar los roles de género".[84]
- El convenio colectivo vigente para el personal de la Legislatura de la CABA contempla una licencia por paternidad de cinco días.[85]
- En agosto de 2000, la Legislatura de la CABA sancionó la Ley 471, que dispone: "Las trabajadoras de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen derecho a una licencia paga en los cuarenta y cinco (45) días anteriores al parto y en los sesenta (60) días posteriores. Pueden optar por reducir la licencia anterior al parto y compensarla con la posterior, siempre que aquella no sea inferior a los 30 días". Quien adopte a un niño de hasta doce años tiene derecho a licencia por un período de noventa días corridos con goce íntegro de haberes. La pausa por alimentación comprende dos horas hasta el año posterior al parto, pero con la salvedad de que "en caso de lactancia artificial podrá ser solicitada por el padre quien deberá acreditar la ausencia o imposibilidad material de atención por parte de la madre. Igual beneficio se acordará a los trabajadores que posean la tenencia, guarda o tutela de niños/niñas de hasta 1 año de edad" (Ley 471, art. 22.)

83. La información respecto a la existencia de licencias ampliadas no se encuentra sistematizada ni en el CNM ni en la página del MTEYSS. Las referencias que siguen a normas locales son ejemplificadoras, sin perjuicio de otras que puedan existir.

84. Decreto del Ejecutivo 2155/04. De acuerdo con la información proporcionada por el Municipio en su página web, doscientos cinco empleados municipales que desempeñan tareas en distintas áreas del municipio ya hicieron uso de la licencia parental. Asimismo, el municipio reconoce las uniones de hecho y establece el cobro de asignaciones familiares para los hijos e hijas de los miembros de una pareja de hecho, con lo que el trabajador o la trabajadora cobra la asignación por hijo menor de dieciocho años que se encuentre a su cargo y sobre el que tenga obligación alimentaria. Véase *http://www.moron.gov.ar.*

85. Véase el Convenio Colectivo para el Personal de la Legislatura de la CABA, aprobado por Decreto N° 308/VP/2004. Disponible en *http://www.upcndigital.org.*

- El Estatuto de los obreros y empleados municipales de la Municipalidad de San Carlos de Bariloche otorga siete días hábiles por paternidad y para partos múltiples, cinco días más por cada nacimiento.[86]
- Desde 2006, mediante la Ordenanza 7.852/05 (en vigencia desde el 1 de enero de 2006), la Municipalidad de Rosario estableció una licencia por paternidad adoptiva o biológica de quince días, y de veinte días si se trata de una adopción o parto múltiple.
- En 2004, según la Ley General 147/04, la Legislatura de Chubut aprobó una licencia por paternidad, pero solo se concede en caso de fallecimiento de la madre y por el período de licencia por maternidad que restara cumplir.
- En el mismo sentido se sancionó la Ley 13.459 en la provincia de Buenos Aires (Ley 13.459). La Suprema Corte de la provincia de Buenos Aires adhirió a la ley mediante el Acuerdo Nº 3336, que comprende a todos los empleados del Poder Judicial de la provincia.
- La provincia de Salta, mediante la Ley 6068, dispuso una licencia por paternidad de tres días y cinco días para realizar trámites de adopción.
- La provincia de La Pampa, mediante la Ley 643 de 1974 (y su modificatoria Nº 871) establece que la licencia por maternidad se extenderá por un período de treinta días en el preparto y de noventa días en el posparto. En caso de nacimiento múltiple, prevé una prórroga de treinta días más. En caso de adopción de un recién nacido, la licencia es de noventa días y de sesenta si se trata de un menor no recién nacido. No establece, sin embargo, una licencia por paternidad más allá de los dos días que estipula la LCT.
- La Legislatura mendocina sancionó en 2005 la Ley 7.426, modificatoria de la Ley 5.811, que fija la licencia por maternidad biológica o adoptiva en 120 días, de 180 días a partir del alta de un recién nacido prematuro o con alguna discapacidad, y de 180 días prorrogables a treinta más en caso de parto múltiple. La licencia por paternidad es de cinco días en todos los casos.
- La Legislatura de Tierra del Fuego sancionó en diciembre de 2006 la Ley 728, que estipula un término de treinta días anteriores al parto y 180 días posteriores, ampliables en treinta días si el parto es múltiple. La reducción de una hora en la jornada laboral se extiende a los dos años posteriores al parto, y en caso de fallecimiento de la madre adoptiva o biológica, el padre cuenta con los mismos lapsos de licencia, incluida la reducción de la jornada. La madre adoptiva cuenta con una licencia de 180 días, ampliable en treinta más si se trata de una adopción múltiple. La licencia por paternidad, biológica o adoptiva, es de quince días ampliables a diez más ante una paternidad múltiple.[87]

86. Véase Estatuto en *http://www.bariloche.gov.ar.*

87. Fuente: *http://www.legistdf.gov.ar/.*

- El 26 de junio de 2008, la Legislatura de Neuquén sancionó la Ley 2.592 que establece la licencia por maternidad en el plazo de 120 días, ampliándose a 150 en caso de nacimiento pretérmino o múltiple. En caso de adopción de un menor de dieciocho años, la licencia se otorga por el plazo de noventa días. La licencia por paternidad tiene una duración de diez días en todos los casos mencionados.
- El 1 de septiembre de 2008, la Defensoría General de la Nación aprobó la Resolución DGN Nº 1.271/08 que modifica el régimen de licencias para sus dependientes. Si bien la licencia por maternidad es de noventa días, amplía el plazo hasta tres meses posteriores al parto si el hijo nace con una patología médicamente comprobada. En caso de nacer sin vida o fallecer, contempla la posibilidad de tener los cuarenta y cinco días de licencia posteriores al parto. La licencia por paternidad fue ampliada a quince días, extensible en cinco días por cada hijo en caso de parto múltiple. Si el hijo nació con una patología comprobada, y la madre del hijo no cuenta con una licencia similar, podrá incrementar el período hasta tres meses; y si la madre del hijo falleciera durante la licencia por maternidad, la licencia por paternidad se ampliará hasta completar el plazo de la licencia de la madre. En caso de adopción en una jurisdicción ajena, pueden solicitarse hasta quince días al año para las visitas previas a la tenencia. Entre las causales de licencia, la Resolución contempla que, por la adaptación escolar de un hijo que concurra a un jardín maternal, preescolar y primer grado, los agentes contarán con cuatro horas diarias durante cinco días en el año calendario y hasta quince horas por reuniones organizadas por el establecimiento educativo donde concurra el hijo en cualquier nivel. Estos permisos se ampliarán proporcionalmente a la cantidad de hijos que concurran a establecimientos de enseñanza oficial, y si ambos padres fueran agentes, la licencia no puede ser utilizada por ambos en forma simultánea.

6.4.2. Proyectos de reforma de la LCT

En 2006, la Cámara de Diputados aprobó un proyecto de ley que buscaba modificar la LCT para ampliar el alcance de la licencia de paternidad y maternidad. El proyecto no fue tratado por la Cámara de Senadores, con lo cual perdió estado parlamentario, pero fue nuevamente presentado en marzo de 2008 por el diputado Héctor Recalde junto con la firma de quince legisladores del oficialismo y la oposición. Es el proyecto que se inició con mayor cantidad de adhesiones en relación con los demás proyectos de ampliación de licencia por paternidad presentados desde el 2004 a marzo de 2008.[88]

88. Véanse los proyectos en el sitio web de la Cámara de Diputados de la Nación en *http://www.hcd.gov.ar* y éste en particular en *http://www1.hcdn.gov.ar/labordecomision/search_result.asp?giro_giradoA=&odanno=&pageorig=1&condictytram=false&whichpage=1.*

La iniciativa incorpora a la licencia ya existente por maternidad una por adopción. En lo que se refiere a este punto, la propuesta de modificación a la LCT también incluye una licencia para el trabajador y/o trabajadora para que puedan visitar al menor o menores que pretende adoptar con una extensión de dos días corridos hasta un máximo de diez días por año –no acumulables, según aclara el proyecto– desde que el adoptante inicia sus visitas previas a la tenencia en guarda con fines de adopción hasta el otorgamiento por el juez competente. El requisito para que sea otorgada la primera licencia es la acreditación por medio de una copia de la autorización judicial de las visitas, un certificado de inscripción en el registro de adoptantes o ente encargado de ello y la constancia de haber cumplido con los requisitos de idoneidad como potencial adoptante.

A fin de equilibrar la protección que recibe la madre biológica respecto de la que recibe la adoptante, el proyecto contempla una licencia de cuarenta y cinco días para la trabajadora en caso de otorgamiento de guarda con fines de adopción. Dicha licencia opera a los dos días de la notificación fehaciente que curse la trabajadora a su empleador del otorgamiento de la guarda. En el supuesto de guarda múltiple con fines de adopción, el plazo se incrementa en diez días por cada menor cuya guarda se haya otorgado, a partir del segundo inclusive. Además, iguala la estabilidad especial en el empleo con la que gozan las madres biológicas: establece que conservará el empleo durante este plazo y que, durante ese lapso, contará con el reemplazo del sueldo por una asignación de igual monto que otorga el sistema de seguridad social.

Al igual que ante la maternidad biológica, se presume, “salvo prueba en contrario”, que el despido de la trabajadora obedece a razones de guarda con fines de adopción cuando se produjese dentro del plazo de siete meses y medio posterior a la notificación fehaciente del otorgamiento de la guarda. En tal supuesto, la indemnización se incrementa con un adicional equivalente a un año de remuneraciones.

La propuesta permite, además, que en caso de nacimiento prematuro la mujer pueda compensar la licencia hasta contemplar los noventa días que le corresponden en total. Además, en caso de parto o adopción múltiple, se suman diez días por cada hijo a partir del segundo.

La licencia por paternidad –que es en la actualidad de solo dos días según la LCT– se ampliaría a quince días corridos, sea desde el otorgamiento de la guarda como desde el nacimiento. En caso de ser adoptante único, contaría con cuarenta y cinco días, así como en el caso de que la madre adoptiva o biológica muere durante la licencia por maternidad.

Según la redacción actual de la LCT, se presume, salvo prueba en contrario, que el despido de la trabajadora responde a razones de maternidad o embarazo si se produce durante el período comprendido entre la notificación del embarazo u otorgamiento de la guarda y hasta siete meses y medio posteriores a la fecha de parto. El proyecto otorga igual presunción al despido del trabajador dentro de ese período.

En sintonía con la equiparación entre adopción y maternidad biológica que sustenta el proyecto, se considera además que la madre adoptante también posea la opción de la excedencia. Se incluye además una cuarta opción: podrá reincorporarse al empleo reduciendo hasta la mitad su jornada normal de trabajo y en la misma proporción su remuneración mensual, siempre que la jornada no sea reducida menos de cuatro horas diarias y por un plazo máximo de un año. Los trabajadores varones también contarán con estas opciones en caso de fallecimiento o de imposibilidad física o psíquica acreditada de la madre de su hijo menor de edad con el objetivo de procurar atención al hijo, o cuando fuese adoptante único.

Otro proyecto presentado en marzo de 2008 contempla la ampliación del plazo de las licencias por maternidad (a cuarenta y cinco días antes del parto y noventa posteriores) y paternidad (a diez días antes del parto y quince posteriores) tanto adoptiva como biológica, y la incorporación de una licencia en caso de embarazo riesgoso o interrupción.[89] En caso de interrumpirse el embarazo por un aborto espontáneo o por razones "terapéuticas, teratológicas o eugenésicas" contempla una licencia de treinta días para la mujer y diez para el hombre, "para acompañar a su mujer". Si el embarazo fuera de alto riesgo, el período preparto podrá aumentarse por el tiempo que médicamente fuere recomendado y los varones tendrán derecho a "solicitar licencia especial por el tiempo que a criterio médico fuere necesario para acompañar a su mujer, y/o a retirarse del lugar de trabajo en el momento y por el tiempo que fuere necesario a tal fin". Si el hijo naciese muerto, contempla una licencia de cuarenta y cinco días posteriores o la opción de reincorporarse al trabajo percibiendo el ingreso como horas extra y diez días de licencia para el padre, contando con la misma opción.

En caso de adopción, con anterioridad al otorgamiento de la guarda cada adoptante "gozará del derecho a retirarse del lugar de trabajo por el tiempo y en el momento que fuere necesario a fin de cumplimentar los trámites y procedimientos conducentes a la adopción" y se contemplan cinco días de licencia en caso de tramitarse una adopción en una jurisdicción extraña a la de su domicilio laboral. Además, se contemplan situaciones diferenciales para el supuesto de una adopción por parte de un matrimonio o de personas solteras y, según la edad del adoptado, con licencias que varían entre los noventa días y los tres días hábiles, según las circunstancias.

En la provincia de Buenos Aires un proyecto de ampliación a seis meses de la licencia por maternidad logró en 2006 media sanción, pero perdió estado parlamentario. Dicho proyecto incluyó 180 días de licencia, 150 por adopción y 210 para la madre de un recién nacido con alguna discapacidad.[90]

89. El proyecto lleva el número de Expediente 0977-D-2008, publicado en *Trámite Parlamentario*, Nº 14. Fue presentado por el diputado socialista Ariel Basteiro y es, a su vez, la reproducción del Expediente Nº 4844-D-03.

90. El proyecto lleva el número D- 1631/05-06-0, con autoría de Mirtha Gloria Cure, del Fren-

6.5. El cuidado de niños y niñas

La evidencia empírica referida en apartados anteriores de este capítulo indica que la posibilidad efectiva de ingresar y permanecer en el mercado laboral con posterioridad a la maternidad depende, en gran medida, de las previsiones existentes, tanto en términos normativos como de infraestructura pública y privada para el cuidado infantil; una asignatura pendiente en la Argentina.

Aunque la LCT impone a los empleadores la habilitación de salas maternales y guarderías en función del número de trabajadoras ocupadas (LCT, art. 179), la norma nunca fue reglamentada y, por lo tanto, tiene poca operatividad. La Ley 11.317 estableció por su parte un cupo de cincuenta trabajadoras mayores de dieciocho años por establecimiento para que rija la obligación de instalar salas maternales y guarderías. Posteriormente, también la Ley 20.582 dispuso la instalación de jardines maternales zonales. Sin embargo, estas disposiciones no han sido reglamentadas ni actúan coordinadamente, por lo que no se ha desarrollado ningún sistema que garantice a la madre el cuidado de los niños durante la jornada de trabajo.

Algunos convenios colectivos de trabajo aislados reconocen el derecho de los trabajadores a contar con una guardería o a recibir una compensación económica en el caso en que éstas no existan.[91]

En 1990, con la sanción del Decreto 2.360/90, reglamentario de la Ley 23.746, se instituyó el derecho de las madres que tengan siete hijos o más –cualquiera fuese su edad y estado civil– a percibir una pensión mensual, inembargable y vitalicia.

En lo que respecta a la LCT, esta no contiene disposiciones explícitas referidas a períodos de licencia para el cuidado de hijos e hijas a causa de enfermedades. La única excepción, según el artículo 183, es la opción de ejercer voluntariamente el estado de excedencia por causa justificada debido a la necesidad de cuidar a una hija o hijo enfermo menor de edad que la trabajadora tenga a cargo. Como ya se señaló, esta opción solo puede ser ejercida por la madre, con la excepción de los convenios colectivos de trabajo que incluyen prescripciones que facultan al padre a hacer uso de ella.

---

te para la Victoria, con fecha de entrada del 1 de marzo de 20006. Disponible en *http://www.hcdiputados-ba.gov.ar/proyectos/05-06d16310.doc.*

91. Mario Ackerman (2000) cita el caso excepcional del convenio colectivo Nº 296/97 de los empleados de servicios e industria de telecomunicaciones, en el que este beneficio se extiende a los/las trabajadores/as viudos/as y a aquellos/as a quienes se otorgue la tenencia judicial del/la hijo/a.

7. PROTECCIÓN SOCIAL VINCULADA CON EL EMPLEO: ASIGNACIONES FAMILIARES Y SEGURIDAD SOCIAL

7.1. Reforma en el programa de asignaciones familiares

El programa de asignaciones familiares funciona como un programa de seguro social. Como consecuencia de las políticas de ajuste económico de la década del noventa, la Ley 24.714 suprimió una serie de asignaciones familiares que se otorgaban hasta entonces; por ejemplo, la de familia numerosa. De acuerdo con la legislación actualmente vigente se pagan las asignaciones por hijo/a, por hijo/a con discapacidad, prenatal, ayuda escolar anual para la educación inicial, general básica y polimodal, por maternidad, por nacimiento, por adopción y por matrimonio, pero vinculadas al nivel salarial, estableciendo topes mínimos y máximos a partir de los cuales se asignan las prestaciones.

Durante 2007 se incrementaron las asignaciones familiares por hijo, prenatal y por hijo discapacitado, y se modificaron las escalas y los topes salariales. Por Decreto 1.591/2008 se dispuso, a partir del 1 de septiembre de 2008, un incremento de los montos de las prestaciones del programa de asignaciones familiares, ampliando los rangos intermedios y los topes de remuneración/haber para el cobro de las asignaciones familiares a los trabajadores en relación de dependencia, beneficiarios de ART, beneficiarios de la prestación por desempleo y beneficiarios del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJYP). El mencionado decreto establece un incremento de aproximadamente el 35% sobre las asignaciones familiares por prenatal, hijo e hijo con discapacidad, y cónyuge para beneficiarios del SIJYP; y del 50% sobre las asignaciones familiares por nacimiento, matrimonio y adopción. De esta forma, se fija como tope mínimo para el cobro de las asignaciones salarios inferiores a 100 pesos y como tope máximo, salarios de 4.800 pesos. Las asignaciones por maternidad, por hijo con discapacidad y por ayuda escolar para hijo con discapacidad no tienen tope mínimo ni máximo.

Como señala el informe de derechos humanos del CELS (2008), no debe pasarse por alto que un grave problema del sistema de asignaciones familiares en la Argentina reside en que, como funciona bajo el sistema del seguro social, se circunscribe a los trabajadores/as asalariados registrados, de manera que amplios sectores de la población quedan excluidos: trabajadores informales, cuentapropistas, autónomos o monotributistas, desempleados no receptores del seguro de desempleo, destinatarios de programas sociales –que son en su mayoría mujeres–, trabajadoras del servicio doméstico –sector que reúne alta proporción de mujeres–, migrantes, personas privadas de su libertad o institucionalizadas por encontrarse afectadas en su salud mental.

En rigor, y tal como se señala en CELS (2008), debe evaluarse la situación de discriminación que genera entre niños y niñas el estatus laboral de sus progenitores. Por caso, a un hijo/a de madre destinataria del Programa Familias le corresponde por este concepto 30 pesos, mientras que un hijo/a con padres asa-

lariados formales puede llegar a percibir hasta 100 pesos en concepto de asignaciones familiares. Estos elementos entran en tensión con la concepción de universalidad de los derechos humanos, en especial si se atiende a lo señalado por la Convención Internacional de los Derechos del Niño que no permite hacer distinción entre personas menores de edad.

7.2. Reformas en materia de seguridad social

La reforma previsional de 1993 –que entró en vigencia en 1994– creó un Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) (Ley 24.241) que estuvo vigente hasta noviembre de 2008, año en que nuevamente se reformó el sistema y se volvió a la dinámica previa a la reforma. Sin embargo, y para comprender el proceso, es necesario conocer el funcionamiento del sistema integrado, vigente por más de una década. En primer lugar, el carácter "integrado" implicó la coexistencia de dos sistemas en una estructura jurídica única: el régimen previsional público organizado bajo criterios de reparto y un régimen de administración privada con capitalización individual. Cada uno de los sistemas responde a formas diferentes de financiamiento.

En términos generales, el nuevo sistema resultó un régimen mixto asentado en dos pilares: capitalización y reparto. El Régimen Público de Reparto (RPR), cuyo financiamiento proviene de los aportes de los trabajadores autónomos y de recursos presupuestarios y extrapresupuestarios otorga cinco tipos de prestaciones: 1) Prestación Básica Universal, que se paga a todos los afiliados al SIJYP, cualquiera que sea el régimen elegido; 2) Prestación Compensatoria, destinado a los que realizaron aportes antes de julio de 1994 (cuando solo existía el régimen de reparto); 3) Prestación Adicional por Permanencia, destinado a los que realizaron aportes luego de julio de 1994 (es decir, optaron por el RPR cuando existió esa posibilidad); 4) Prestación por Edad Avanzada, reconocida a aquellos afiliados que no cumplen con los requisitos necesarios para acceder a alguna de las prestaciones mencionadas anteriormente, y 5) Retiro por Invalidez y Pensión por Fallecimiento. Este régimen funciona bajo administración estatal.

El Régimen de Capitalización (RC) fue administrado por las entidades privadas de capitalización denominadas Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), cuyo financiamiento se aseguraba por medio de los aportes directos de los afiliados. Este sistema vincula estrechamente los aportes con los beneficios. Los beneficios que se reconocen en este régimen son: 1) Jubilación ordinaria, financiada por el saldo de la cuenta y percibida según la modalidad elegida por el beneficiario (retiro programado, renta vitalicia previsional o retiro fraccionado); 2) Retiro por invalidez; 3) Pensión por fallecimiento del afiliado activo o del beneficiario de la pensión de jubilación o del retiro transitorio por invalidez. Esta última prestación es independiente del régimen elegido, ambos sistemas prevén beneficios por invalidez y fallecimiento; la diferencia reside en el financiador que el aportante haya elegido. Del total de apor-

tantes a las once AFJP que operaban en el mercado, el 96% eran trabajadores en relación de dependencia en julio de 2008.

Según este sistema, se integraban obligatoriamente a él los mayores de dieciocho años que se desempeñaban en relación de dependencia en la actividad pública, privada, o en forma autónoma. En cambio, quedaban excluidos el personal militar de las Fuerzas Armadas, las fuerzas de seguridad, el personal policial y algunas cajas provinciales que aún no habían adherido al SIJYP (y cuentan con regímenes especiales). En los hechos, el sistema excluía del beneficio previsional a los trabajadores/as precarios (empleo no registrado), los trabajadores/as rurales (de bajos niveles de ingreso), el servicio doméstico (parcialmente, ya que como se señaló es una opción voluntaria del empleador), y todo tipo de trabajo no remunerado.

El financiamiento se aseguraba con los aportes patronales y el aporte personal directo de los trabajadores/as: aquellos que se encontraban en relación de dependencia aportaban el 11% de la remuneración, los empleadores contribuían con el 16% de la remuneración de sus empleados. En el caso de los trabajadores/as autónomos, debían aportar obligatoriamente el 32% de la renta presunta, porcentaje del cual once puntos se destinaban a financiar el régimen elegido por el trabajador autónomo y los otros veintiuno se destinaban al financiamiento del régimen de reparto. Entre 2001 y 2002 se aumentaron los aportes de los trabajadores autónomos por mecanismos de compensación con el impuesto al valor agregado y en 2001 se redujo el aporte de los trabajadores en relación de dependencia al régimen de capitalización del 11% al 5%, pero luego fue ascendido nuevamente al 7% y finalmente al 9%. En reparto el aporte se mantuvo estable en 11%.

Las condiciones de acceso al beneficio de la jubilación ordinaria eran las siguientes: los varones accedían a los sesenta y cinco años y a los sesenta las mujeres, con treinta años de aportes. El artículo 19 establece que para cualquiera de los regímenes previstos las mujeres podían optar por continuar su actividad laboral hasta los sesenta y cinco. Los años de aportes faltantes podían compensarse con sobreedad (dos años de sobreedad por año de servicio).[92] El artículo 111 permitía que el afiliado, de común acuerdo con el empleador, siguiese trabajando después de alcanzada esta edad, postergando así el inicio de la percepción de su jubilación.

El artículo 53 establecía que en caso de muerte del jubilado, del beneficiario de retiro por invalidez o del afiliado en actividad, gozarían de pensión la viuda, el viudo, la conviviente, el conviviente y los hijos/as menores de diecio-

92. Si una mujer se integra al mercado laboral a los veinticinco años, al terminar su carrera universitaria, podría evitar realizar aportes por quince años. Sin embargo, siempre puede optar por continuar su actividad laboral hasta los sesenta y cinco años y compensar la falta de aportes, como se mencionó antes. En cambio, un hombre que se integra a la misma edad puede no realizar aportes por un lapso de veinte años (Pautassi, 2002).

cho años solteros/as, las hijas viudas hasta los dieciocho años de edad que no estuvieran percibiendo una pensión e hijos discapacitados de cualquier edad. El viudo o el conviviente debían demostrar que eran dependientes de la causante; sin embargo, no sucedía lo mismo con las beneficiarias mujeres, para quienes la demostración no era necesaria. En efecto, la presunción de convivencia opera en la mujer casi automáticamente, lo que implica un trato diferencial, ya que no funciona así en el caso de un beneficiario varón (en lo que se refiere a la dependencia económica respecto de la mujer). Para que la o el conviviente acceda a la pensión, se requiere que el o la fallecida se haya separado de hecho o legalmente, o haya sido soltero, viudo o divorciado y "hubiera convivido públicamente en aparente matrimonio" por lo menos cinco años antes del fallecimiento. El plazo de convivencia se reduce a dos años cuando existen hijos reconocidos por ambos; el derecho a pensión del o la conviviente excluirá al cónyuge supérstite si fue declarado culpable de la separación personal o del divorcio. Si no lo fuera y si el causante hubiera estado contribuyendo al pago de alimentos o estos hubieran sido demandados judicialmente, o si hubiera dado causa a la separación personal o al divorcio, la prestación se otorgaría al cónyuge y al conviviente por partes iguales.

Por otro lado, en 1997 comenzó a regir el régimen de jubilación para amas de casa, dirigido únicamente a aquellas mujeres que no realizan ningún tipo de actividad autónoma y/o dependiente; en rigor, el fundamento de la norma es la dedicación exclusiva a la labor doméstica. De esta forma, pueden afiliarse en forma voluntaria a una AFJP y pagar un aporte. No se consideran aportes previos en ninguno de los regímenes previsionales. El número de afiliadas es al día de hoy escaso, al punto que no se conocen cifras de afiliación y se entiende que en los hechos no está vigente, a pesar de no haber sido derogada como tal, de manera que este sistema no ha tenido prácticamente impacto. Sin embargo, sí tuvo efecto sobre la jubilación de muchas amas de casa el Sistema de Prestación Previsional Anticipada que rigió desde enero de 2005 a abril de 2007.

Este sistema fue creado por la Ley 25.994 y el Decreto 1.454/05. La primera medida buscó reconocer las siguientes situaciones: a) personas en edad jubilatoria a las que les faltaban años con aportes formales, y b) personas con treinta años de aportes formales que por su edad se encontraban en situación de riesgo para conseguir un nuevo empleo.

La segunda medida permitió a los autónomos que presentaban problemas en su historia laboral por períodos anteriores a la vigencia del régimen jubilatorio actual, inscribirse en un plan de regularización de deuda accesible para poder alcanzar el beneficio previsional. El perfil de los jubilados, en base a datos de la EPH de 2006, arroja que el Gran Buenos Aires presenta la mayor proporción de jubilados (concentra cerca del 55% del total de los adultos mayores urbanos). En el otro extremo se encuentra la región patagónica con una participación que no alcanza el 2%. Por otro lado, al diferenciar según sexo, la distribución entre varones y mujeres es casi la misma, pero la cantidad de mujeres jubiladas resulta levemente superior a la de los varones (51,4% y 48,6%

respectivamente). Históricamente, los varones jubilados han tenido mayor participación que las mujeres, pero la principal causa de esta modificación ha sido la moratoria previsional establecida por el Sistema de Prestación Previsional Anticipada (Boudou, D'Elía y Lo Valvo, 2007).

La mayoría de los jubilados son viudos y solo tienen el nivel primario (completo o incompleto). La edad promedio es de setenta y cinco años si se consideran los jubilados en conjunto. Los datos aportados por la Anses focalizados en los beneficiarios de la moratoria indican que las mujeres tienen una participación altamente mayoritaria. Ellas han concentrado el 87% del total de los nuevos beneficios otorgados y los varones el 13%, con una edad media de setenta y dos años para las mujeres y setenta y uno para los varones.

Una de las cuestiones decisivas en relación con la seguridad social se refiere a la garantía de la igualdad de género en los regímenes de pensiones. Las trayectorias laborales interrumpidas y los salarios más bajos –que las mujeres reciben durante su vida laboral– se traducen en una desventaja al momento de percibir una prestación por vejez. Cuando la perciben, el haber medio de las prestaciones recibidas por una mujer es menor que el de los varones. El Plan de Inclusión Previsional, que favorece la incorporación de mujeres sin posibilidades de acceder a una jubilación por vejez, cumple un papel activo en favor de la igualdad de género.

Si bien en un comienzo la moratoria no exigía que el beneficiario no estuviese percibiendo ningún otro beneficio previsional para poder acceder a la prestación, el 74% de las mujeres efectivamente beneficiadas no contaban con cobertura previsional nacional (pensión), y casi la totalidad de los varones que se incorporaron a la moratoria se encontraban desprotegidos desde el ámbito de la seguridad social. En cuanto a la distribución geográfica de los beneficios, las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba son las que tienen mayor número de beneficios otorgados por moratoria. Esto coincide con el hecho de que son las provincias que tienen mayor cantidad de individuos en edad de jubilarse. Este efecto positivo se potencia, dado que la obtención de la jubilación aporta al jubilado, además del haber previsional, la cobertura médica del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP), además del derecho a percibir las asignaciones familiares pertinentes (Boudou, D'Elía y Lo Valvo, 2007).

Los beneficiarios del plan se caracterizan por ser aportantes irregulares que no podían completar su historia laboral al momento de cumplir la edad jubilatoria. La población cubierta cuenta en promedio con un total de catorce años de servicios. De éstos, los años de aportes efectivamente realizados son ocho y los restantes (seis años) son computados por declaración jurada en los términos del artículo 38 de la Ley 24.241. La diferencia para llegar a los treinta años con aportes es la cantidad de años por los cuales se reconoce la deuda provisional (Boudou, D'Elía y Lo Valvo, 2007).

Las dos grandes ventajas del Plan de Inclusión Jubilatoria han sido la universalidad de la prestación y el incremento de la tasa de cobertura. Así,

pudieron incorporarse al sistema gran parte de los adultos mayores en situación de vulnerabilidad social. El mismo informe explica:

> No es casual que la mayoría de los beneficiarios sean mujeres ya que al tener menor participación en el mercado laboral que los varones son las que se encontraban más desprotegidas y solo hubieran podido acceder al sistema previsional a través del cobro de una pensión por viudez. (Boudou, D'Elía y Lo Valvo, 2007)

Los resultados de la moratoria previsional que se aplicó en la Argentina en 2007 son un claro ejemplo de cómo las brechas en el mercado laboral se reproducen en el sistema previsional: el 87% de las personas que se presentaron a la moratoria previsional fueron mujeres, con una edad promedio de setenta y dos años y las tres cuartas partes de ellas no contaba con ningún beneficio jubilatorio previo. Esta medida tuvo un impacto altamente significativo sobre la ampliación de la cobertura previsional.[93]

La Ley 24.241 y el propio diseño del SIJYP sufrieron varias modificaciones desde su creación. Se destaca que en marzo de 1995 se sancionó la Ley de Solidaridad Previsional (Ley 24.463) que autoriza a los jubilados/as a seguir trabajando. Asimismo, establece que el Estado nacional solo garantiza el pago de los haberes hasta el monto de los créditos presupuestarios, reconoce la movilidad que establezca el presupuesto nacional y en ningún caso los haberes estarán en relación con las remuneraciones. Con esta norma, se dejaron de lado dos principios básicos de la seguridad social: el principio sustitutivo de los haberes previsionales y el de redistribución de la renta nacional. La Ley de Solidaridad Previsional eliminó las prestaciones definidas, igualando al sistema público y privado en la incertidumbre sobre qué prestaciones corresponden a cada beneficiario. Es decir, nadie sabe qué y cuánto cobrará, dado que queda en manos del Poder Legislativo el monto y actualización de las prestaciones, y en manos del Ejecutivo la contemplación de un presupuesto para tal fin.

Numerosas son las evaluaciones de las reformas que, en la mayoría de los países de América Latina, incorporaron regímenes de capitalización individual. En primer término, los estudios señalan que las mismas brechas que se producen en el mercado laboral se reproducen en las reformas previsionales, en tanto se asume que las personas beneficiarias son principalmente proveedoras con trabajo continuo y estable, algo que cada vez es menos cierto, inclusive para los varones. Sin embargo, en relación con las mujeres se reproducen situaciones de desigualdad aún más profundas. La primera reside en que los sistemas reformados excluyen a quienes se dedican al trabajo reproductivo, de tal forma que

93. Ingresaron por la moratoria 1.400.000 personas, lo cual significó un incremento importantísimo, ya que en mayo de 2007, luego de la moratoria, la cantidad de beneficiarios de jubilaciones y pensiones del SIJYP superaba las 3.200.000 personas.

las mujeres denominadas "inactivas" quedan sin acceso a las pensiones o se encuentran atadas a recibir una pensión de viudez o asistencial, en los países donde existen (Montaño, 2004). La segunda situación de desigualdad se relaciona con el carácter intermitente de las trayectorias laborales femeninas debido a las dificultades para conciliar las responsabilidades familiares con la vida laboral (Pautassi, 2004a). La tercera se vincula con su nivel de exclusión del sistema jubilatorio (a raíz de la mayor participación femenina en el trabajo informal y los empleos precarios).[94]

Otro de los aspectos relevantes en los regímenes de capitalización refiere al uso de tablas actuariales para el cálculo del monto de la prestación. Los afiliados que cumplen con los requisitos para jubilarse pueden transferir los fondos de su cuenta de capitalización a una compañía de seguros de retiro, que se encargará en forma periódica de realizar los pagos de la renta vitalicia; o pueden efectuar retiros mensuales de su cuenta de capitalización (retiro programado) hasta agotarla. En cualquiera de los casos, el cálculo se realiza en base a una tabla actuarial que considera aspectos demográficos y financieros, sobre la base de una tabla de mortalidad en la que las expectativas de vida son diferenciadas para mujeres y varones. De esta manera, los fondos para mujeres deben dividirse por un número mayor de años, los que transcurren entre la edad de jubilación y la expectativa de vida femenina promedio, lo que da por resultado una pensión menor. Si a ello le sumamos que en la Argentina el cálculo se realiza en base a tablas (denominadas GAM-71) que incorporan las tasas mortalidad de Estados Unidos en la década de los setenta, que no condicen con los cálculos de mortalidad de la Argentina, resulta todavía más desfavorable.

Asimismo, aquellas investigaciones que indagan acerca de las razones por las cuales estas reformas previsionales no han prestado atención a la equidad entre varones y mujeres, señalan la dificultad para articular diálogos entre paradigmas mal considerados como "irreconciliables", es decir, entre el enfoque de derechos y las políticas económicas. Esta desarticulación llevaría a que la urgencia por cumplir con metas macroeconómicas torne aparentemente irrelevantes las relaciones de inequidad entre varones y mujeres (Montaño, 2004). Esta inequidad se traduce, en primer lugar, en que un régimen de capitalización es menos favorable para las mujeres, no solo en virtud de las desventajas que arrastran de su inserción en el mercado laboral, sino que situaciones como la intermitencia laboral vinculada con los ciclos reproductivos implican meno-

94. En teoría, las trabajadoras domésticas están sujetas a un contrato de tiempo indefinido que establece una relación de dependencia, por ende, la parte empleadora debe actuar como agente de retención y cotizar en el sistema. Tal es el caso de la Argentina, que tiene una ley especial. Si bien no se dispone de datos que permitan apreciar el grado de evasión que registra este empleo, las aproximaciones sugieren que es uno de los países que presenta mayor incidencia de evasión. En muchos casos esto se da de común acuerdo con las trabajadoras que, dada la escasa remuneración, se ven forzadas a privilegiar sus necesidades presentes en desmedro de las futuras (Marco, 2004).

res montos para la cuenta individual de capitalización. Es decir, la relación estrecha entre aportes al sistema y monto del beneficio posterior son desfavorables para activos, como las mujeres, que no tienen garantizada una trayectoria laboral estable y en condiciones de igualdad de oportunidades. Esta inequidad en los regímenes de reparto se atenúa en tanto el cálculo del haber se realiza en relación con el promedio de salarios devengados en los últimos años de la trayectoria laboral, desvinculando el beneficio del aporte.

En otros términos, los déficits de los sistemas de capitalización individual son numerosos y en los años que se mantuvieron vigentes, incrementaron las brechas en términos de género en materia previsional. Sin embargo, y tal como se analiza a continuación, la supresión del régimen de capitalización individual no se hizo como una medida correctiva de las inequidades de género y nuevamente estas consideraciones estuvieron ausentes.

Aún más grave es la baja cobertura del sistema, deficiencia que crece a medida que las condiciones de acceso al beneficio son más restrictivas y debido a la evasión de los propios aportantes, lo que pone en serio riesgo la continuidad del sistema. A julio de 2008, el SIJYP recibía solamente los aportes del 40% de los trabajadores que están registrados, tanto en el régimen de reparto como en el de capitalización. El índice marcó un récord histórico de incumplimiento del 28% en diciembre de 2001 y confirmó el agravamiento de la crisis de la seguridad social.

Según los datos de la Superintendencia de AFJP (SAFJP), al 30 junio de 2008 el sistema contaba con 14,5 millones de afiliados, de los cuales cinco millones (34,5%) correspondían al régimen de reparto y 9,5 millones (65,5%), al régimen de capitalización. Los aportantes efectivos solo alcanzaron los 5,6 millones, de los cuales dos millones lo hicieron al régimen de reparto y 3,6 millones al de capitalización (SAFJP, 2008). Además, a diciembre de 2007, 869.551 adherentes al monotributo habían efectivizado su contribución (Anses, 2008). Esto representa una disminución del 2% respecto de mayo y el 23% menos que en el mismo mes de 2006. Cabe recordar que desde septiembre de 2007, los "indecisos" (es decir, quienes no manifestaron fehacientemente el régimen al que desean adherir) son asignados directamente al régimen de reparto. Antes de esa fecha, los indecisos eran compulsivamente adheridos al de capitalización.

Debe destacarse que un tema recurrente de reclamo por parte de los jubilados y jubiladas, que ha motivado numerosos reclamos judiciales y casos que han llegado en sucesivas instancias a la CSJN, son los reajustes previsionales. Para citar el último fallo, que es Badaro de noviembre de 2007,[95] donde el de-

95. CSJN, *Badaro, Adolfo Valentín contra Anses sobre reajustes varios*, 26/11/2007. Cabe señalar que en agosto de 2006, la Corte había dictado una primera sentencia en este caso, en la que le ordenó al Congreso restablecer la movilidad de las jubilaciones, fijando un mecanismo objetivo de ajuste de los haberes, al margen de cualquier aumento que discrecionalmente pueda dar el Poder Legislativo o el Poder Ejecutivo. Pero el Legislativo, en lugar de cumplir la sen-

mandante reclamaba la actualización de su jubilación según el índice de salarios a nivel general para el período 2002 al 2006, la Corte declaró inconstitucional el artículo de la Ley de Solidaridad Previsional que establecía que los aumentos de jubilaciones debían ser establecidos por la ley de presupuesto de cada año fijando así una reducción confiscatoria de los ingresos del jubilado. La CSJN sostuvo que el régimen de movilidad debe "asegurar a los beneficiarios el mantenimiento de un nivel de vida acorde con la posición que tuvieron durante sus años de trabajo" (CELS, 2008), por lo cual los aumentos deberían responder a esa lógica.

A lo largo de 2007 comenzaron importantes modificaciones en materia previsional que, nuevamente, no contemplaron ninguna especificidad en términos de género.

En primer lugar, la ley de presupuesto de 2007 estableció un mínimo jubilatorio de 530 pesos y un aumento otorgado a los jubilados y pensionados del sistema nacional de previsión social del 12,5% en sus haberes en septiembre de 2007. La medida alcanza a 4.924.549 personas: quienes pertenecen tanto al Régimen Público como al Régimen de Capitalización, los receptores de pensiones no contributivas y los ex combatientes de Malvinas. A raíz de esta medida, el haber mínimo ascendió de 530 a 596,25 pesos, y el máximo pasó de 3.888 a 4.374 pesos. Como gran parte de quienes cobran la pensión mínima reciben un subsidio de 30 pesos del PAMI, el ingreso mensual sería de 626,25 pesos (CELS, 2008).

A inicios de 2007 se inició un primer intento de reforma del régimen previsional, que en los hechos resultó una enmienda. La Ley 26.222 modificó el SIJYP, vigente desde 1994: mantuvo su carácter mixto pero admitió el traslado, aunque restringido, entre uno y otro componente;[96] se estableció que los indecisos son tomados por el Régimen Público y se incrementó el porcentaje de la prestación por permanencia del componente público.

Además, se establece el 1% de comisión para las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), manteniendo la referencia del salario para la aplicación de ese porcentaje. Si bien la nueva norma incorpora otros aspectos, como la fijación de mínimos acumulados en cada cuenta para el traslado, no puso el énfasis en el eje del sistema –el régimen mixto– y da por senta-

---

tencia, incluyó en la ley de presupuesto un ajuste de haberes igualitario del 13% para todos los retirados (CELS, 2008).

96. Hasta el 31 de diciembre de 2007 quienes actualmente aportan a una AFJP pueden optar libremente por el RPR y viceversa; pudiendo volver a elegir cualquiera de los dos sistemas cada cinco años. La norma no dice si estos cinco años son años calendarios o de edad. Además, quienes ingresan por primera vez al mercado laboral o se inscriben como trabajador autónomo también pueden ejercer la opción desde el 1 de abril de 2007 y, si por alguna causa no realizan la opción dentro de los noventa días corridos a partir de la fecha de ingreso al trabajo o a la de inscripción como trabajador autónomo, pasarán al RPR a diferencia de lo que ocurría antes que automáticamente pasaban a aportar al RC.

da la continuidad del modelo vigente desde 1994 (claramente cuestionado). Desde ese momento también comenzó a regir el Fondo de Aportes Mutuales (FAM), que forma parte del Fondo de Jubilaciones y Pensiones y con el cual se financian las prestaciones de pensiones por fallecimiento y retiro por invalidez, lo que reemplaza a la cobertura brindada por el seguro colectivo. El FAM está integrado por cuotas generadas al deducir un porcentaje, uniforme para todos los afiliados, del valor cuota de cada AFJP, tal como lo establece la Instrucción de la SAFJP 20/07.

Durante 2007 se creó además el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto, por Decreto 897/07, a fin de asegurar que los incluidos en este sistema no se constituyan en variable de ajuste en momentos en que el ciclo económico se encuentre en fases desfavorables. El Fondo fue creado con el objeto de instrumentar una adecuada inversión de los excedentes financieros del régimen público, garantizando su carácter previsional (CELS, 2008). Más allá de la discusión sobre las facultades que tiene o no el gobierno para la creación de este fondo por la vía del decreto, en el informe del CELS se advierte que hay "una manifiesta decisión política de no asignar los supuestos fondos excedentes a aumentos de jubilaciones para los receptores" (CELS, 2008: 298).

En igual dirección, en octubre de 2008, se sancionó la Ley 26.417 de Movilidad Previsional que eleva el monto del haber mensual de la Prestación Básica Universal en la suma de 326 pesos, que pasa a ser el piso mínimo a partir del cual se establece una fórmula de cálculo conforme a la cual se aplicará un nuevo sistema de "movilidad" de los haberes jubilatorios. El ajuste de los haberes se realizará semestralmente.

Finalmente, la reforma en todo su contenido se realizó en noviembre de 2008, cuando sin que mediara un proceso de debate, desde el gobierno se anunció la supresión del sistema de capitalización y la vuelta al régimen de reparto. Mediante la Ley 26245 se dispuso la unificación del SIJYP en un único régimen previsional público, denominado Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), financiado a través de un sistema solidario de reparto, garantizando a los afiliados y beneficiarios del régimen de capitalización vigente hasta la fecha una cobertura idéntica y un tratamiento igual que el brindado por el régimen previsional público, en cumplimiento del mandato previsto por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional.

La reforma establece la transferencia a la Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses) la totalidad de los recursos que integran las cuentas de capitalización individual de los afiliados y beneficiarios del régimen de capitalización, que pasarán a integrar el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto.

Si bien la medida resulta un paso importante en términos de recomposición de un sistema que se vio altamente perjudicado por el cambio de modelo que implicó la capitalización, se extraña que desde el gobierno no se haya promovido un debate amplio en relación con los impactos que tiene el retorno al

régimen previsional público. Mucho menos se introdujo consideración alguna acerca de los efectos que tiene en términos de género –y en especial en relación con la disminución de las brechas mencionadas– el retorno al régimen de reparto, como tampoco la situación de quienes no se encuentran insertos en una relación de empleo asalariada formal.

8. REFLEXIONES FINALES

Tal como fue analizado a lo largo del capítulo, tanto en términos teórico-conceptuales como por medio del análisis de la información empírica recolectada, la persistencia de las situaciones de discriminación en el mercado laboral en la Argentina es alarmante. Estas discriminaciones se evidencian particularmente a partir de las tasas diferenciales de inserción de las mujeres, como también en las condiciones de inserción laboral –informalidad, subocupación, desocupación mayor que los varones y menor cantidad de beneficiarias del seguro de desempleo y sin cobertura en materia de seguridad social (régimen previsional, salud, asignaciones familiares). En rigor, para las mujeres los problemas no solamente se presentan en el momento de ingresar a un empleo, sino que perduran a lo largo de toda su trayectoria, debido a situaciones de discriminación laboral y mecanismos de segregación vertical y horizontal.

A su vez, la sobrecarga de trabajo reproductivo y las responsabilidades familiares afectan a todas las mujeres, en tanto ellas han incrementado su participación en el mercado de trabajo mientras que los varones no han hecho lo mismo en relación con las responsabilidades familiares y de cuidado. Tales situaciones se encuentran a su vez permeadas por las disparidades y heterogeneidades regionales, así como por los niveles socioeconómicos. Por caso, las mujeres provenientes de hogares de menores ingresos se ven más afectadas, ya que se encuentran insertas en situaciones de informalidad y precariedad, del mismo modo que sus trayectorias laborales se encuentran condicionadas y limitadas en mayor medida por las responsabilidades de cuidado. De esta manera, y tal como fue descrito, se produce un círculo “vicioso” de la pobreza que caracteriza a nuestro país: las familias que pueden afrontar el costo de contratar servicios de cuidado privados tienen más posibilidades para elegir la combinación de trabajos y responsabilidades entre los miembros; por el contrario, las familias de bajos ingresos no pueden contratar servicios de cuidado privados, lo cual produce frecuentemente que la mujer no se inserte en el mercado laboral, o tenga una inserción intermitente, y una trayectoria laboral precaria y deficiente.

En igual dirección, la sujeción de los ingresos familiares a la ayuda social bajo manejos discrecionales y dinámicas clientelares inhibe a importantes sectores de la población de formular sus reclamos por las situaciones de desigualdad persistentes en términos de acciones litigiosas o de participación en gene-

ral. En rigor, puede considerarse que las políticas asistenciales basadas en beneficios de reconocimiento discrecional, como las que fueron analizadas a lo largo del capítulo, agudizan las barreras institucionales para el acceso a la justicia, el ejercicio de derechos y la participación en el ámbito político.

En este sentido, si no se revierte la ausencia de consideración de la perspectiva de género en torno al amplio conjunto de regulaciones laborales y de la seguridad social, las dificultades que se presentarán en los años venideros serán de extrema gravedad.

Por una parte, en tanto no se avance en una concepción amplia en materia de política pública respetuosa del conjunto de los derechos humanos, que preste especial atención a las condiciones de discriminación que se presentan para las mujeres en el mercado laboral, con especificidades provinciales y locales, y a las múltiples tensiones que sufren en relación con las responsabilidades de trabajo, de cuidado y reproductivas, las tendencias aquí reseñadas solo se agudizarán con alto costo para las mujeres, en especial para las jóvenes. Por otra parte, la discriminación hacia las mujeres en el mercado de empleo tiene su correlato en las coberturas sociales, en tanto estas se estructuran fundamentalmente a partir de la situación ocupacional de los individuos. Asimismo, resulta necesario que se inicie un debate en torno a la calidad de la inserción de los trabajadores y trabajadoras informales, especialmente en contextos de crisis internacional como los que se están viviendo.

Ante estos problemas, resulta imperioso garantizar una infraestructura de cuidado que, tal como se concibe a lo largo del presente libro, debe ofrecerse no en virtud de una condición o beneficio del trabajo asalariado, sino que debe ampliarse al conjunto de la población, independientemente del estatus laboral. A su vez, resulta imprescindible que el Estado argentino asuma sus obligaciones positivas en materia de satisfacción de derechos económicos, sociales y culturales (DESC) pero también civiles y políticos, compromiso que es parte del Consenso de Quito que la Argentina suscribió.

Finalmente, solo en la medida en que se incluya un conjunto articulado de políticas sociales universales para toda la población en general, se avanzará en la configuración de proyectos de desarrollo más equitativos. De igual manera, únicamente si se aplican mecanismos efectivos de redistribución de la riqueza, de las oportunidades y de los tiempos de trabajo y de cuidado entre todos y todas, se avanzará en garantizar el ejercicio de la autonomía para mujeres y varones.

4. Salud y derechos sexuales y reproductivos en la Argentina*

1. INTRODUCCIÓN

Al igual que en otros aspectos –mencionados también en este informe–, el carácter federal del Estado argentino determina la organización del sistema de salud.

La Constitución Nacional reconoce el derecho a la protección de la salud y a gozar de un ambiente sano. Además, al incorporar con jerarquía constitucional el núcleo central de los tratados internacionales de derechos humanos –entre ellos, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH)–, la reforma constitucional de 1994 anexó al ordenamiento jurídico interno los estándares del derecho a la salud previstos por estos instrumentos internacionales y la interpretación que de ellos hacen los órganos de seguimiento y control de las obligaciones previstas en los tratados.[1] Por su parte, la mayoría de las constituciones provinciales garantizan el derecho a la salud y cada administración local goza de autonomía para organizar su propio sistema de provisión de salud. Asimismo, los gobiernos municipales cuentan con programas de atención y efectores de salud de diversa complejidad para satisfacer las demandas locales.

Al caracterizar el derecho a la salud como "el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental" que el Estado tiene

* Desarrollaron este capítulo Natalia Gherardi y Laura Pautassi, con la colaboración de Josefina Durán y Natalia Garavano. Claudia Giacometti colaboró con el procesamiento y el análisis de la información estadística.

1. Véase el capítulo 1 de este Informe para una revisión de la jerarquía de los tratados internacionales en el derecho argentino, incluyendo la relevancia jurídica de las observaciones y los comentarios formulados por los organismos internacionales de seguimiento y aplicación de estos tratados.

la obligación de garantizar (PIDESC, art. 12),[2] el Pacto recoge una definición abarcativa que excede la salud física y que comprende un estado de bienestar físico, psíquico y social.[3] Este concepto amplio fue contemplado en las decisiones de algunos tribunales de justicia.[4] En el mismo sentido, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) –órgano que supervisa el cumplimiento de las obligaciones previstas en el PIDESC por parte de los Estados–, ha expresado que "los Estados parte tienen la obligación fundamental de asegurar como mínimo la satisfacción de niveles esenciales de cada uno de los derechos enunciados en el Pacto".[5] En la misma observación, el Comité manifestó que el contenido mínimo del derecho a la salud impone al Estado las siguientes obligaciones:

a) Garantizar el derecho de acceso a los centros, bienes y servicios de salud sobre una base no discriminatoria, en especial en lo que respecta a los grupos vulnerables o marginados.
b) Asegurar el acceso a una alimentación esencial mínima que sea nutritiva, adecuada y segura, y que garantice que nadie padezca hambre.
c) Garantizar el acceso a un hogar, una vivienda y unas condiciones sanitarias básicas, así como a un suministro adecuado de agua limpia potable.
d) Facilitar medicamentos esenciales, según las definiciones periódicas que figuran en el Programa de Acción sobre Medicamentos Esenciales de la Organización Mundial de la Salud (OMS).
e) Velar por una distribución equitativa de todas las instalaciones, bienes y servicios de salud.
f) Adoptar y aplicar, sobre la base de las pruebas epidemiológicas, una estrategia y un plan de acción nacionales de salud pública para hacer frente a las preocupaciones en materia de salud de toda la población (punto 43); la

2. El Estado tiene la obligación jurídica de garantizar el contenido mínimo de los derechos económicos, sociales y culturales y no puede escudarse en la falta de recursos disponibles para justificar su incumplimiento (Abramovich y Courtis, 2002). El Comité del PIDESC ha señalado que un Estado parte no puede nunca, ni en ninguna circunstancia, justificar el incumplimiento de las obligaciones básicas enunciadas en el párrafo 43, que son inderogables (CDESC, Observación General Nº 3, párrafo 47).

3. La definición de la salud como un estado que trasciende la ausencia de afecciones o enfermedades corresponde a la Organización Mundial de la Salud (OMS) (Constitución de la OMS, Documentos Básicos, suplemento de la 45º edición, octubre de 2006, disponible en *www.who.int/governance/eb/who_constitution_sp.pdf*).

4. Véase, por ejemplo, el voto de la jueza Alicia Ruiz, del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires en el caso *S.T. contra Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/amparo* y del juez Gustavo Bossert de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) en la apelación resuelta por el máximo tribunal en ese mismo juicio.

5. Véase CDESC, Observación General Nº 14, "El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud".

> estrategia y el plan de acción deberán ser elaborados, y periódicamente revisados, sobre la base de un proceso participativo y transparente; esa estrategia y ese plan deberán prever métodos, como el derecho a indicadores y bases de referencia de la salud que permitan vigilar estrechamente los progresos realizados; el proceso mediante el cual se concibe la estrategia y el plan de acción, así como el contenido de ambos, deberá prestar especial atención a todos los grupos vulnerables o marginados.

En particular, el estado de la salud sexual y reproductiva de la población también ha sido materia de preocupación específica por parte de los órganos de seguimiento de los tratados de derechos humanos. En su artículo 12, la CEDAW regula el derecho de acceder a los servicios de salud, "inclusive a los que se refieren a la planificación de la familia", y los de la atención del embarazo, el parto y el posparto. Estos derechos fueron reafirmados por el Comité de la CEDAW, que establece que los Estados deben indicar "qué medidas han adoptado para garantizar a la mujer dichos servicios", así como la proporción en que "han disminuido en su país en general y en las regiones y comunidades vulnerables en particular las tasas de mortalidad y morbilidad derivadas de la maternidad de resultas de la adopción de esas medidas" (Comité de la CEDAW, Recomendación General Nº 24). Ese Comité observa también que es obligación de los Estados parte garantizar el derecho de la mujer a acceder a servicios de maternidad gratuitos y sin riesgos y a servicios obstétricos de emergencia; asimismo, los Estados deben asignar a esos servicios el máximo posible de los recursos disponibles, a fin de evitar el riesgo de muerte que para muchas mujeres supone el hecho de dar a luz.

A partir de la profunda crisis institucional, politica, económica y financiera de 2001-2002, se declaró la emergencia alimentaria, ocupacional y sanitaria en el país (Decreto 486/02 de Emergencia Sanitaria). Este estado de emergencia fue sucesivamente prorrogado por diversas normas y se encuentra vigente a la fecha de elaboracion de este informe.[6] Luego de una de las crisis político-institucionales más prolongadas por las que ha transitado la Argentina, manifestada en años de recesión económica, elevadas tasas de desocupación y subocupación y un dramático crecimiento de la pobreza y la indigencia, el proceso de recuperación económica experimentado en el país entre 2003 y 2008, con niveles inéditos de crecimiento del PIB, hace inexplicable la sucesiva declaración de estado de emergencia. Su prórroga anual solo es compatible con la decisión de mantener la concentración de facultades en el Poder Ejecutivo Nacional (PEN).

Desde 2002, la gestión del Ministerio de Salud de la Nación (MSN) se concentró en programas de provisión de medicamentos genéricos –como el Progra-

6. La última prórroga registrada corresponde al 16 de diciembre de 2008: por el artículo 1° de la Ley 26.456 se prorroga hasta el 31 de diciembre de 2009 la vigencia de la presente ley, entrando en vigencia: a partir del 1 de enero de 2009.

ma Remediar–, programas tendientes a reducir la mortalidad materna –por medio de acciones enmarcadas en el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable– y la mortalidad infantil. El impulso brindado por el MSN para la sanción de la Ley 25.673 de creación del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable, en octubre de 2002, también fue indispensable para su promoción. Posteriormente, en 2005 se creó en el ámbito del MSN un área específica denominada Unidad de Género y Salud, con el objetivo central de "generar un espacio institucional específico que, con una perspectiva de género, aborde la problemática de la mujer en relación con la salud impulsando en cada programa, plan o política sanitaria su incorporación, desarrollando estrategias de acción que contribuyan a la prevención, la detección, el diagnóstico y el tratamiento de las condiciones que son específicas para las mujeres y/o que tienen manifestaciones, riesgos o demandas intervenciones específicas para las mujeres".[7]

Lamentablemente esta Unidad, que pretendía transversalizar el enfoque de género al interior de las políticas del MSN y de las provincias a partir de Consejo Federal de Salud (COFESA), no ha tenido ninguna actuación específica al respecto y no se consolidó como un área específica.

El efectivo cumplimiento de los derechos sexuales y reproductivos tiene un impacto significativo en la vida, la salud y el bienestar de las mujeres, niñas y adolescentes.[8] Si bien se celebra el lanzamiento del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable, el Comité de la CEDAW manifiesta su "preocupación por la elevada tasa de embarazo de adolescentes, por la elevada tasa de mortalidad materna, la tercera parte de la cual se debe a los abortos ilegales, y por el incremento de las enfermedades de transmisión sexual, incluido el VIH/SIDA. Al Comité también le preocupa que la crisis esté teniendo una incidencia negativa en el acceso de las mujeres y las adolescentes a servicios completos de salud, en particular en lo tocante a la salud reproductiva y sexual" (Observación Final N° 380) y remarca en su recomendación de 2004 para la Argentina la necesidad de asegurar a mujeres y adolescentes el acceso a los servicios de salud, en particular de salud sexual y reproductiva. De igual forma, "exhorta al Estado parte a asegurar que en todas las escuelas se imparta educación en materia de salud sexual y reproductiva [...], a que tome todas

7. Argentina, Boletín Oficial de la República Argentina, año CXIII; N° 30.644, Buenos Aires, 2 de mayo de 2005; citado en Rico Nieves y Marco (2006: 286).

8. Respecto de los niños, niñas y adolescentes en particular, véanse la Observación General 3 del Comité de los Derechos del Niño sobre VIH/SIDA y los derechos del niño, Documento CRC/GC/2003/3, 17/03/03 y la Observación General 4 sobre la Salud y el Desarrollo de los Adolescentes en el contexto de la Convención sobre los Derechos del Niño, Documento CRC/GC/2003/4, 21 de julio de 2003.

las medidas necesarias para reducir la tasa de enfermedades de transmisión sexual, incluido el VIH/SIDA, entre las mujeres".[9]

Por otra parte, debe destacarse aquí que la Argentina no cuenta con una medición sistemática para la creación de registros que permitan verificar el grado de cumplimiento y evolución en el tiempo de los derechos reproductivos. Existen datos aislados, provenientes de estudios parciales y sin continuidad, que impiden la confección de análisis comparativos que permitan una vigilancia exhaustiva de los derechos. En relación con este tema, el Comité "pide al Estado parte que en su próximo informe periódico incluya información completa sobre la evaluación del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable así como datos relativos a la existencia y la prestación de servicios de educación sexual".[10]

En este sentido, este capítulo contiene, en primer lugar, un panorama general del acceso de mujeres y varones al sistema de salud. A continuación, se presentan los principales indicadores demográficos vinculados con la sexualidad y la reproducción: las tasas de fecundidad, el uso de anticonceptivos y el embarazo adolescente, datos vinculados con la iniciación sexual, la mortalidad materna, el aborto inducido, la atención del parto y el cuidado de la salud sexual y reproductiva. Además, se ofrece una revisión de las normas y los programas de salud sexual y reproductiva que permitirá visualizar los avances y retrocesos producidos en la materia en los últimos años, así como las disparidades regionales que presenta el país en ese aspecto. La cuarta parte del capítulo se centra en revisar en qué medida los derechos reproductivos reconocidos por las normas y los tratados internacionales se encuentran presentes en las decisiones de los tribunales de justicia cuando éstos han sido llamados a resolver cuestiones de salud sexual y reproductiva. Finalmente, el capítulo concluye con las principales cuestiones pendientes en la Argentina para que el derecho a la salud y a la salud sexual y reproductiva sea una realidad.

2. ACCESO AL SISTEMA DE SALUD

2.1. Sistemas de salud: coexistencia de diversos regímenes

Para examinar los niveles de cobertura de salud es fundamental tener en cuenta la segmentación de la oferta de servicios de salud originada en la distribución de competencias entre el gobierno federal, las provincias y los gobiernos municipales.

9. Observaciones finales del Comité-CEDAW: Argentina. 18 de agosto de 2004, apartados 381-383. Disponible en *http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/A.59.38(SUPP)paras.364-387.Sp?Opendocument.*

10. Ídem.

En un estudio del Centro de Implementación del Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) en el cual se analiza el sistema de salud argentino, Daniel Maceira señala:

> El sistema de financiamiento y atención de la salud en la Argentina es extremadamente fragmentado, identificándose dos cortes básicos: geográfico (descentralización provincial) y por tipo de cobertura (público, innumerables fondos de seguridad social y prepagas). El sistema constituye un ejemplo extremo de la segmentación característica de los modelos de provisión de servicios de salud en la región latinoamericana. (Maceira, 2008: 5)

Con respecto a los tres subsistemas, el primero –el público– depende de la administración pública –nacional, provincial y municipal– y está compuesto por una red de hospitales públicos y centros de salud destinados a proveer servicios de forma gratuita a toda la población. El régimen de seguridad social comprende las obras sociales para trabajadores registrados. Finalmente, el subsector privado abarca las empresas de medicina prepaga que ofrecen atención en centros de diagnóstico, sanatorios y clínicas.

La organización del sistema de salud, basada en la coexistencia desarticulada de estos subsectores en cada una de las jurisdicciones –con recursos económicos y político-institucionales y oferta de servicios diferentes y dispares–, genera un escenario complejo del cual es difícil extraer una lógica de funcionamiento que sea global y homogénea. Más aún, la falta de coordinación de los tres subsistemas –que se supone debe estar en manos del MSN– se percibe también en el interior de cada uno de ellos, lo que provoca una fragmentación aún mayor y la profundización consiguiente de la segmentación de la oferta de los servicios de salud, situación que se intensifica con las reformas estructurales de la década del 90. Así, como explican Acuña y Chudnovsky, la "falta de coordinación y articulación impide la conformación de un «sistema formal» de salud y atenta contra el uso eficiente de recursos y el logro de niveles aceptables de equidad en su cobertura" (Acuña y Chudnovsky, 2002: 4).

En consecuencia, existen fuertes disparidades dentro del sector y las estadísticas disponibles no permiten avanzar hacia una comparación, ya que solo brindan datos sobre la población que tiene acceso a cobertura de salud paga, ya sea por descuento en la obra social como asalariado, o por el pago de una cuota en prepagas, mutuales o servicios de emergencia del sector privado.

2.2. Cobertura de salud paga

El desarrollo del sector privado de la salud en la Argentina surge principalmente a partir de la incorporación de la tecnología de diagnóstico médico; así, a medida que se expandió este sector, el sector público se retrajo en térmi-

nos de inversiones en infraestructura y en calidad de servicios. Finalmente, a mediados de los años 80, llegó a una profunda crisis de cobertura, calidad y cantidad de prestaciones, de la que todavía el sistema no se ha recuperado. Hoy, de hecho, el acceso a una cobertura paga es inversamente proporcional a las necesidades de la población, tanto en términos de acceso a prestaciones mínimas de salud como en términos de calidad.

Si se comparan los valores globales de cobertura de salud, no se evidencian diferencias significativas en cuanto al sexo de los beneficiarios; sin embargo, estas diferencias sí aparecen si se tiene en cuenta el ámbito geográfico y el nivel de ingreso.

Gráfico 1
Porcentaje de población sin cobertura de salud paga, por sexo según ámbito geográfico: NEA, NOA y Mendoza, 2004

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes, INDEC.

Los datos de la Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (EANNA) no permiten analizar la evolución de la situación, pues se aplicó por única vez en 2004. No hay otro registro estadístico que incluya la cobertura en salud en el ámbito rural; como en otros ámbitos, el grave problema es la falta de estadísticas, de modo que los únicos datos son los que provienen de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Sin embargo, ésta solo da cuenta de la cobertura en capitales provinciales y grandes centros urbanos. Ahora bien, según datos de esta encuesta, se observa una recuperación de los niveles de acceso a sistemas de cobertura de salud paga.[11] Sin embargo, esta mejora no tuvo la

11. Es preciso tener en cuenta que durante la década del 90 se produjo una importante disminución en el acceso a la cobertura de salud. Según datos censales, el porcentaje de población sin cobertura era en 1991 de 36,9%; en 2001 este valor se incrementó a 48,1 % (ELA sobre datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2001, INDEC, 2005).

misma intensidad entre varones y mujeres: en 2006, la tasa de cobertura de mujeres muestra valores muy similares a 2003, mientras que la de los varones disminuyó casi el 20% en promedio.

Tabla 1
Porcentaje de población sin cobertura de salud por sexo según región y nivel de ingreso per cápita familiar, 2003-2006

	Varón		Mujer		Variación 2003-2006	
	2003	2006	2003	2006	Varón	Mujer
Región						
Gran Buenos Aires	47,5	39,2	43,2	38,0	0,82	0,97
Noroeste	47,2	44,7	45,8	42,0	0,95	0,94
Noreste	58,1	52,0	52,4	48,4	0,90	0,93
Cuyo	44,4	38,2	42,8	37,6	0,86	0,98
Pampeana	43,8	34,7	39,5	31,0	0,79	0,89
Patagónica	34,6	27,1	32,3	28,4	0,78	1,05
Quintil ingreso per cápita familiar						
I	73,2	65,7	70,8	66,1	0,90	1,01
II	36,4	27,0	31,5	24,9	0,74	0,92
III	12,8	10,2	10,1	6,1	0,80	0,60
IV	42,7	31,8	38,3	28,3	0,74	0,89
Total	46,7	38,9	42,8	37,0	0,83	0,95

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH, 2006, Indec.

Como muestra la tabla que sigue, entre varones y mujeres se registran diferencias en lo que se refiere a la forma de acceso a la cobertura de salud paga; esto puede observarse cuando se analiza el grupo de asalariados por sector de ocupación. Mientras que en el sector público, como es de esperarse, la situación es bastante homogénea, no ocurre lo mismo en el sector privado. Aquí las disparidades se visualizan en dos ámbitos: 1) menor cobertura, y 2) mayor proporción de asalariadas sin descuento de obra social en la ocupación. Esto indica posibilidades diferenciales de acceso a puestos de trabajo del sector privado formal: en este caso, las mujeres que logran insertarse lo hacen en ocupaciones de menor calidad. Por su parte, el 78% de los varones que declaran tener cobertura de salud y se desempeñan en el ámbito privado dicen acceder por medio del descuento en la obra social; en cambio, para las mujeres en esta situación la proporción cae al 61%.

Tabla 2
Composición porcentual de asalariados de 15 años y más según sexo y origen de la cobertura de salud
Total aglomerados urbanos, 2006

	Sector público (%)		Sector privado (%)		Total (%)	
	Varón	Mujer	Varón	Mujer	Varón	Mujer
Sin cobertura paga	5,7	4,4	33,7	36,6	29,1	28,6
Cobertura paga	94,3	95,6	66,3	63,4	70,9	71,4
Obra social	91,1	90,9	59,3	54,9	64,5	63,9
Con descuento en la ocupación	87,6	86,7	51,4	38,6	57,3	50,4
Sin descuento de Obra Social	3,4	4,3	7,9	16,4	7,2	13,5
Prepaga/Emergencia/ Mutual	3,2	4,7	7	8,5	6,4	7,6
Total	100	100	100	100	100	100
% de cubiertos con descuento de obra social	92,9	90,7	77,6	60,8	80,8	70,6

Nota: No se incluye a beneficiarios de planes de empleo. La cobertura por descuento en la obra social se refiere a la ocupación principal.
Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH, 2006, INDEC.

Un aspecto que se destaca es el bajo nivel de cobertura de salud pago de las mujeres de quince a cuarenta y nueve años, que se intensifica notablemente en los hogares más pobres. Las políticas públicas del sector juegan en esta población un rol central. A pesar de la mejora de los últimos tres años, casi siete de cada diez mujeres de quince a cuarenta y nueve años que vive en los hogares

Tabla 3
Porcentaje de mujeres de 15 años y más sin cobertura de salud paga, según nivel de ingreso del hogar
Total aglomerados urbanos, 2006

Edad	20% más pobre		20% más rico	
	2003	2006	2003	2006
15 a 24 años	71,2	66,9	48,5	37,4
25 a 49 años	68,1	62,1	39,6	29,5
Subtotal	73,6	68,5	48,1	36,2
50 a 60 años	63,7	60,3	36,4	22,8
Más de 60 años	34,2	32,0	15,1	12,9

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH, 2006, INDEC.

más pobres no cuenta con cobertura de salud paga. En este período se observa un incremento de la desigualdad entre los quintiles más pobres y más ricos.

En relación con la importancia de las políticas de salud en materia de igualdad de oportunidades entre varones y mujeres, son ilustrativos los resultados de la encuesta realizada por la Superintendencia de Servicios de Salud (SSS) entre beneficiarios de obras sociales en 2007 (SSS, 2007). La división sexual del trabajo actual asigna a la mujer la mayor parte de la responsabilidad en el cuidado de la salud de todos los miembros de su familia.

Asimismo, una encuesta de opinión realizada por ELA, llevada a cabo entre marzo y abril de 2006, que buscó analizar la situación y las percepciones de las mujeres argentinas acerca de sus condiciones de vida en el área metropolitana, Gran Córdoba y Rosario, permite analizar la pertenencia o no de una cobertura médica paga según nivel de instrucción. En efecto, la proporción de mujeres que cuenta con cobertura médica (sea a través de una obra social por su trabajo, el de su pareja o una prepaga privada) es muy desigual entre mujeres de diferente nivel educativo (ELA, 2006).

Tabla 4
Cobertura médica de la familia según nivel educativo

	Total muestra	Primario	Secundario	Terciario
Base	(1.600)	(674)	(667)	(257)
Tiene cobertura médica	67%	49%	74%	87%
Algunos miembros sí y otros no	2%	2%	3%	2%
No tiene cobertura	31%	48%	22%	11%

Fuente: ELA (2007a).

La situación familiar es otro de los factores que influye en el acceso a una cobertura médica paga. Las mujeres que viven con hijos menores de catorce años y sin pareja tienen cobertura en una menor proporción que el resto. De hecho, la mayor parte de los hogares que reúnen ambas condiciones no cuentan con cobertura médica.

3. PANORAMA DE LA SEXUALIDAD Y LA REPRODUCCIÓN EN LA ARGENTINA ACTUAL

3.1. Fecundidad

En la Argentina, como en otros países latinoamericanos, se observa una tendencia descendente de la tasa global de fecundidad. Según las últimas esti-

Tabla 5
Cobertura médica de la familia según situación familiar

	Total muestra	Situación familiar						
		Sola	Con pareja, sin hijos	Sin pareja, sin hijos	Con pareja, hijos 14 o más	Sin pareja, hijos de 14 o más	Con pareja, hijos hasta 13	Sin pareja, hijos hasta 13
Base	(1600)	(92)	(164)	(314)	(258)	(126)	(511)	(135)
	%	%	%	%	%	%	%	%
Tiene cobertura médica	67	82	77	70	73	63	63	35
Algunos miembros sí y otros no	2	–	2	6	1	2	2	5
No tiene cobertura	31	18	21	24	26	35	35	60

Fuente: ELA (2007a).

maciones, el promedio de hijos por mujer es de 2,3. Sin embargo, la situación varía según la región y grupo socioeconómico: son las mujeres más pobres y las regiones más postergadas del país las que presentan las tasas más altas de fecundidad.

En cuanto a la tasa de natalidad, de acuerdo con los indicadores básicos de salud elaborados por el MSN en 2007, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) descendió de 1980 a 2006 el 9,3%: el número de nacidos vivos pasó de 16,1 a 14,6 cada mil habitantes. Mientras tanto, en la región del NOA este número diminuyó de 33 en 1980 a 19,4 en 2006, lo que representa un descenso del 41,2%.

A pesar de la tendencia decreciente de la tasa de natalidad en la Argentina, esto no se traduce en una reducción de la brecha entre las diferentes regiones del país (tabla 6). Por el contrario, las disparidades regionales persisten: mientras que en los grandes centros urbanos (CABA, provincia de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe) la tasa de fecundidad está por debajo del promedio para el total del país o es igual a él, en las provincias del NOA y del NEA se registran las mayores tasas de fecundidad, con una distancia muy significativa del promedio nacional (tabla 7 y gráfico 2).

Tabla 6
Tasa de natalidad por región 1980-2006. Nacidos vivos cada mil habitantes (valores máximos y mínimos resaltados).[12]

Región	1980	1990	1995	2006
CABA	16,1	14,2	13,4	14,6
Cuyo	27,3	23,1	21,5	19,6
NEA	35,4	29,2	26,2	19,7
NOA	33	26,9	22,9	19,4
Pampeana	22,3	18,7	17,2	19,8
Patagonia	30,7	28,1	21,5	2,1
Total país	**25**	**21**	**18,9**	**17,9**
Mínimo	16,2	14,2	13,4	**14,6**
Máximo	37,7	32,9	29,2	**23,5**

Fuente: "Indicadores básicos de salud", MSN-OPS, 2007.

12. Para simplificar la presentación de los datos, en varias tablas de este capítulo se trabaja con promedios regionales, utilizando para ello la regionalización definida en la EPH, con excepción de la región del Gran Buenos Aires. En este caso, debido a que no siempre se cuenta con apertura para los partidos del conurbano, se ha optado por incluir la provincia en la región pampeana y presentar por separado los datos de CABA que tiene un comportamiento diferencial del resto de las jurisdicciones. En las diferentes tablas que componen este capítulo se presentan los promedios regionales y los valores máximos y mínimos tomando en cuenta los valores jurisdiccionales (de la CABA o de provincias).

Tabla 7
Tasa global de fecundidad 2005
Número de hijos por mujer (valores máximos y mínimos resaltados)

Provincia	Tasa global de fecundidad
Total país	2,3
CABA	**1,4**
Pcia. de Buenos Aires	2.2
Catamarca	2,8
Córdoba	2,2
Corrientes	2,8
Chaco	3,0
Chubut	2,6
Entre Ríos	2,5
Formosa	**3,1**
Jujuy	2,8
La Pampa	2,5
La Rioja	2,8
Mendoza	2,4
Misiones	**3,2**
Neuquén	2,7
Río Negro	2,6
Salta	2,9
San Juan	2,4
San Luis	2,6
Santa Cruz	2,7
Santa Fe	2,3
Santiago del Estero	3,0
Tucumán	2,9
Tierra del Fuego	2,4

Fuente: "Indicadores básicos de salud", MSN-OPS, 2007.

Las diferencias en la tasa de natalidad también pueden verificarse en relación con el nivel socioeconómico. Sin embargo, la Argentina no cuenta con una encuesta oficial que aporte datos específicos sobre la situación de la salud sexual y reproductiva. Si bien se han aplicado algunos módulos en encuestas, no hay una serie periódica que permita monitorear la evolución en el tiempo de la situación. Los últimos datos disponibles provienen de la Encuesta de Condiciones de Vida de 2001 realizada por el Sistema de Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (Siempro). Los datos aportados por esa encuesta ponen demanifiesto un patrón de fecundidad diferencial según se trate de mujeres pobres o no. Así, el 39% de las mujeres de los hogares no pobres no tiene hijos ni hijas, y entre las que los tienen, el 84% tiene entre uno/a y tres, y solo el 16% tiene cuatro y más. En contraste, solo el 29% de las mujeres de los hogares pobres no tienen hijos; entre las que sí los tienen, el 41% tiene cuatro o más.

Gráfico 2
Diferencias en la tasa global de fecundidad.
Relación del valor provincial con el promedio nacional

Fuente: Elaboración propia sobre la base de "Indicadores básicos de salud", MSN-OPS, 2007.

Por otra parte, existe otra serie de datos provenientes de estadísticas vitales[13] que, utilizados como variables para el análisis, ponen de manifiesto las disparidades territoriales y sociales referidas anteriormente: se trata de la distribución de nacimientos y del nivel educativo. El examen de la distribución de los nacimientos en 2006 según el número de hijos nacidos vivos de la madre señala también diferencias en los patrones de fecundidad por región. En el grupo de mujeres de cuatro o más hijos nacidos vivos, resultan mayoritarias las provincias del NEA y del NOA, lo que echa luz sobre la situación de la salud sexual y reproductiva en la región. El resto de las regiones del país muestran su valor más alto en las dos primeras categorías (sin hijos; entre uno y tres) y su presencia desciende significativamente en el tercer grupo.

13. Estadísticas publicadas por el MSN que provienen de datos registrales vinculados con nacimientos y defunciones.

Tabla 8
Distribución de los nacidos vivos según orden de nacimiento
Según región de residencia, 2006

Región	Total	Uno (%)	Dos o tres (%)	Cuatro o más (%)
CABA	100	47,9	44,9	7,3
Cuyo	100	38	43,7	18,3
NEA	100	36	38,4	25,7
NOA	100	37,1	40,2	22,7
Pampeana	100	40,9	43,7	15,4
Patagonia	100	40,6	44,4	15,1
Total	100	40,1	42,8	17,1
Misiones	100	34,7	38,3	27,1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección de Estadísticas e Información de Salud, MSN.

En 2006, el 58%, en promedio, de los nacimientos se produjeron de madres que no completaron el nivel medio. En el NEA, este porcentaje asciende al 73% de los nacimientos. Para mostrar el nivel de disparidad regional de la distribución de los nacidos vivos en relación con el nivel educativo, es interesante centrar la mirada en los datos relativos al nivel terciario completo: en la CABA este grupo explica el 31% del total; en Misiones, en cambio, solo representa el 4%.

Tabla 9
Distribución porcentual de los nacidos vivos
según máximo nivel educativo de la madre
Según región de residencia, 2006

	Primario incompleto (%)	Primario completo (%)	Secundario incompleto (%)	Secundario completo o terciario incompleto (%)	Terciario o universitario completo (%)
CABA	3	17	13	36	31
Cuyo	9	32	17	30	11
NEA	28	29	15	21	6
NOA	12	31	19	29	9
Pampeana	6	32	19	31	12
Patagonia	6	20	28	34	12
Total	9	30	18	30	12
Misiones	40	27	9	20	4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección de Estadísticas e Información de Salud, MSN.

Como se deduce de estos datos, el nivel educativo alcanzado por las mujeres es un factor que tiene estrecha relación con el número total de hijos nacidos vivos y con su distribución. Los datos para el total del país permiten ver la diferente distribución de los nacimientos según el nivel de instrucción (gráfico 3). Así, vemos que la mayoría de las mujeres que no han finalizado sus estudios primarios se concentra en el grupo que tiene cuatro hijos o más (18,7%), mientras que la mayoría de las mujeres que han completado sus estudios terciarios tiene entre uno y tres hijos; en ese sentido, la proporción que tiene cuatro o más hijos es mínima (4%). Puede observarse así una cierta tendencia que muestra que a mayor nivel de instrucción, menor cantidad de hijos.

Gráfico 3
Distribución porcentual de los nacidos vivos según orden de nacimiento y máximo nivel educativo de la madre
Total país, 2006

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección de Estadísticas e Información de Salud, MSN.

A su vez, podría decirse que la maternidad temprana es un fuerte condicionante para continuar la carrera escolar. El 17,7% del total de mujeres menores de veinte años que fueron madres en 2006 no finalizó el nivel primario, y más de la mitad no ingresó en el nivel medio. Nuevamente, los contrastes entre jurisdicciones son significativos. En el grupo más joven, quienes no finalizaron el nivel primario representan, en Misiones, un máximo de 51,8% del total de madres menores de veinte años y en Tierra del Fuego, un mínimo de 5,6% (tabla 10).

Tabla 10
Nivel educativo de la madre según edad
Distribución porcentual por provincia, 2006
(valores máximos y mínimos resaltados)

	% de menores de 20 años con primaria incompleta	No ingresó a la escuela media			Finalizó la escuela media		
		Menor de 20 años	20 a 34 años	35 años y más	Menor de 20 años	20 a 34 años	35 años y más
Total	17,7	53,7	36,5	37,6	13,9	46,7	50.8
CABA	7,0	42,3	19,9	13,9	18,0	**68,2**	79,2
Pcia. de Buenos Aires	14,0	56,9	37,1	38,6	13,3	45,6	48,4
Catamarca	14,2	40,6	32,0	35,7	24,6	52,0	53,5
Córdoba	7,0	31,5	24,7	28,0	16,7	54,9	58,1
Corrientes	27,8	58,0	46,6	55,1	15,4	39,7	35,8
Chaco	29,9	60,9	52,7	58,6	9,6	31,2	31,6
Chubut	22,4	43,7	24,3	33,2	14,1	52,3	49,3
Entre Ríos	26,1	58,0	40,0	41,3	13,3	44,1	47,6
Formosa	23,0	60,0	53,6	63,6	10,4	28,5	27,3
Jujuy	8,6	32,0	29,8	40,2	16,3	46,7	43,2
La Pampa	18,3	56,6	39,4	47,8	17,2	47,4	45,7
La Rioja	8,4	37,2	30,1	35,5	23,6	52,2	53,8
Mendoza	21,7	58,6	36,5	38,7	12,9	45,5	49,2
Misiones	**51,8**	**77,1**	63,2	66,6	10,0	**28,1**	27,5
Neuquén	6,6	27,3	22,9	33,4	12,8	51,1	50,3
Río Negro	7,2	34,2	25,5	33,1	11,0	49,6	52,2
Salta	20,4	47,1	35,5	44,2	14,2	44,6	42,3
San Juan	12,9	56,4	42,7	45,1	17,6	44,5	45,3
San Luis	20,3	52,8	35,0	38,0	18,9	49,6	51,4
Santa Cruz	20,2	40,8	20,3	22,2	14,9	53,6	58,4
Santa Fe	17,5	60,5	38,0	34,2	12,2	48,2	57,7
Santiago del Estero	22,1	66,8	57,3	61,9	14,0	31,2	29,7
Tucumán	12,4	56,1	43,6	45,5	14,9	41,6	45,0
Tierra del Fuego	5,6	19,9	12,2	20,4	29,9	66,0	66,2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección de Estadísticas e Información de Salud, MSN.

Las estadísticas vitales permiten conocer el porcentaje de mujeres que, al momento del nacimiento de sus hijos, no se encontraban en pareja. Las cifras permiten llamar la atención sobre el grado de vulnerabilidad de la mujer, sobre todo en las regiones más pobres del país, particularmente del NEA y el NOA (tabla 11).

Por otra parte, el Anuario 2005 del Sistema Informático Perinatal (SIP) también brinda datos que permiten llamar la atención sobre la existencia de una demanda insatisfecha en materia de políticas efectivas de planificación familiar:

> Se destaca la elevada prevalencia de embarazo no planeado (46,1%), la elevada proporción de puérperas que egresaron de las maternidades públicas sin recibir anticoncepción (75,5%), sea porque no se hizo (8,5% de los casos) o porque se las refirió *[sic]* a otro servicio (67,2%). (SIP, 2005: 21)

Tabla 11
Porcentaje de mujeres que no conviven con la pareja al momento de nacer sus hijos
Distribución por región, 2006

	%
CABA	5,9
Cuyo	11,0
NEA	21,2
NOA	17,6
Pampeana	14,3
Patagonia	14,0
Total	13,1
La Rioja	24,7

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección de Estadísticas e Información de Salud, MSN.

3.2. Embarazo adolescente

La tasa de fecundidad adolescente de 2006 indica que casi treinta y dos adolescentes (31,7) de cada mil se convirtieron en madres. Sin embargo, esta tasa general esconde diferencias significativas para los dos subgrupos que integran la categoría "adolescente": la *adolescencia precoz* –menores de quince años– y la *adolescencia tardía* –de quince a diecinueve años–. Parece preciso establecer esta distinción, ya que uno y otro subgrupo aportan variables diferentes a la tasa general.

> Dentro de ese período que llamamos "adolescencia", es distinto ser madre antes de los catorce años o a los diecinueve, para tomar ejemplos extremos. Más aún, parte de la fecundidad que ocurre dentro de la adolescencia lo es en el contexto de parejas estables que a menudo han buscado el embarazo. Éste no es el caso de los nacimientos de madres de muy corta edad (menores de 14 años), entre las cuales el embarazo es, con frecuencia, resultado de relaciones sexuales no queridas con hombres mayores. (Geldstein y Pantelides, 2003: 2)

La tasa de fecundidad adolescente para el total del país es de 31,7‰ en 2006, si se toma al conjunto de los adolescentes. Sin embargo, como todo promedio, la tasa de fecundidad esconde importantes desigualdades. Las tasas provinciales difieren sustancialmente y son notoriamente más elevadas en las regiones más pobres del país. Así, mientras en la CABA, 17,6 de cada mil adolescentes se convierten en madres, en el Chaco esta cifra asciende a 44,12 (aproximadamente doce puntos por encima de la media para el total del país). Si bien

Tabla 12
Maternidad adolescente
Tasa de fecundidad de adolescentes menores de 15 y de adolescentes de 15 a 19 años y total del grupo de edad, 2006

	Adolescentes menores de 15 (0/00)	Adolescentes de 15 a 19 (0/00)	Total (0/00)
CABA	0,5	33,5	17,6
Cuyo	1,5	66,7	33,5
NEA	3,4	80,8	40,6
NOA	1,9	70,6	34,4
Pampeana	1,3	58,1	29,8
Patagonia	1,9	69,0	35,3
Total	1,6	62,4	31,7
Chaco	4,64	87,38	44,12

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección de Estadísticas e Información de Salud, MSN.

a lo largo del tiempo la brecha entre las diferentes regiones ha tendido a estrecharse, existe todavía una marcada heterogeneidad que es preciso disminuir.

Ahora bien, si tomamos en cuenta a cada subgrupo por separado, veremos diferencias significativas: como mencionamos antes, la tasa de fecundidad para el grupo menor de quince años es de 1,6‰. Es una pequeña parte del total de la fecundidad adolescente y su existencia contrarresta el peso que tiene la tasa de fecundidad de la adolescencia tardía (62,4‰) en la tasa general de fecundidad adolescente.

Del mismo modo, podemos encontrar diferencias regionales al interior de cada subgrupo. Para el grupo de adolescencia precoz se registra un mínimo de0,5 en la CABA, en comparación con un máximo de 4,64 para la provincia del Chaco. Lo mismo sucede con el grupo de quince a cuarenta y nueve años: mientras en la CABA la tasa es de 33,5 (más de treinta puntos por debajo del promedio nacional), en la provincia del Chaco asciende a 87,4. Esto no hace sino ratificar las disparidades regionales en salud sexual y reproductiva, que señalan que las provincias más postergadas del país son las que arrojan cifras más elevadas de maternidad durante la adolescencia precoz.

Del total de los nacidos vivos en la Argentina en 2006, el 15,3% proviene de madres menores de veinte años. Por otra parte, aquí también es preciso discriminar entre adolescencia precoz (menos de quince) y adolescencia tardía (de quince a diecinueve años). Esta última es la que tiene mayor incidencia sobre la razón general de fecundidad adolescente (14,9%), mientras que la razón de fecundidad para la adolescencia precoz es marginal (0,4%).

Sin embargo, este porcentaje no es uniforme en las distintas regiones del país. Las provincias más postergadas son las que arrojan cifras mayores en este sentido. Por ejemplo, es interesante la información sobre la provincia de

Chaco, cuyo promedio supera en diez puntos porcentuales el promedio nacional. Allí, la cuarta parte de los nacidos vivos son hijos de madres adolescentes.

La información disponible muestra la existencia de importantes desigualdades en materia de salud sexual y reproductiva. Esta realidad no puede soslayarse al momento de diseñar futuras políticas públicas en la materia, por lo que estos datos deben ser considerados no solo para mejorar la situación general, sino para atenuar las diferencias regionales y sociales vigentes en la Argentina.

Tabla 13
Maternidad adolescente, razón de fecundidad de adolescentes menores de 15, adolescentes de 15 a 19 años y total del grupo de edad, 2006[14]

	Menos de 15	15 a 19	Total
CABA	0,1	7	7,1
Cuyo	0,3	15	15,4
NEA	1	21,1	22,1
NOA	0,5	17,5	18
Pampeana	0,3	13,9	14,2
Patagonia	0,5	16,5	16,9
Total	0,4	14,9	15,3
Chaco	1,33	22,93	24,26

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección de Estadísticas e Información de Salud, MSN.

3.3. Mortalidad materna

En la Argentina, como en otros países de la región, se observa una tendencia decreciente en la mortalidad materna e infantil. En términos específicos, la evolución de la tasa de mortalidad infantil ha mostrado en los últimos años una caída más intensa y constante que la tasa de mortalidad materna, que ha mantenido niveles relativamente estables en la última década.

En 2007, el COFESA[15] señaló la mortalidad materna entre los temas de preocupación nacional.[16] Ese año, el MSN aprobó la Resolución 640/2007, mediante la cual se establece la obligatoriedad de notificar las defunciones mater-

14. La razón de fecundidad se calcula relacionando el número de nacidos vivos de madres de cada tramo etario en relación con el total de nacidos vivos.

15. Creado en 1981 por Ley 22.373.

16. La mortalidad materna había sido tratada por el COFESA con anterioridad. Véase por caso el Acta del 6 de octubre de 2004 Disponible en *http://www.msal.gov.ar/htm/Site/pdf/ACTA %20COFESA%206%20OCTUBRE.pdf*.

nas en todas las jurisdicciones del país. El objetivo es implementar un mecanismo de vigilancia activa para identificar las causas raíz de la mortalidad materna y actuar allí donde éstas puedan evitarse en términos de disponibilidad técnica.

De acuerdo con algunos informantes, en 2006 se produjeron cincuenta y cuatro muertes maternas más que en 2005, pero el MSN atribuye este aumento a una mejora en los niveles de registro, producto de los cambios producidos por el sistema de vigilancia activa.

Las tablas 14 y 15 resumen la información disponible sobre tasas de mortalidad infantil, neonatal y materna por regiones.

Tabla 14
Tasa de mortalidad infantil y neonatal por región, 1980-2006

Región	Tasa mortalidad infantil (‰)				Tasa mortalidad neonatal (‰)			
	1980	1990	1995	2006	1980	1990	1995	2006
CABA	18,5	16,8	13,1	8,3	13,5	11,2	8,5	5,2
Cuyo	31,9	23,1	20,8	12,5	19,8	14,9	13,5	8,6
NEA	48,8	33,1	28,1	18,8	22,5	19,4	15,9	12,7
NOA	44,8	30,9	26,4	14,2	20,2	16,8	16,1	9,3
Pampeana	29,1	24,4	21,1	12,2	17,9	15,4	13,1	7,9
Patagonia	34	20,7	18,3	10,9	18,6	12,8	11,4	7,5
Total país	33,2	25,6	22,2	12,9	18,7	15,6	13,6	8,5
Mínimo	18,5	16,8	11,1	8,3	13,5	9,4	6,0	5,2
Máximo	54,2	35,8	32,8	24,2	25,7	25,9	21,3	17,4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección de Estadísticas e Información de Salud, MSN.

Tabla 15
Tasa de mortalidad materna por región, 1980-2006

Región	1980	1990	1995	2006
	(‰)	(‰)	(‰)	(‰)
CABA	3,8	4,1	1	1,8
Cuyo	7,4	6,7	5,1	4,8
NEA	11,8	10,9	9,2	10,3
NOA	13,0	8,8	7,7	6,8
Pampeana	5,0	3,2	2,9	3,8
Patagonia	5,7	3,1	2,5	3,1
Total país	7	5,2	4,4	4,8
Mínimo	1,8	1,8	1	1,8
Máximo	17,4	19,5	12,6	16,5

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección de Estadísticas e Información de Salud, MSN.

En los últimos años se ha reducido la brecha de mortalidad entre jurisdicciones, sin embargo continúa siendo muy amplia. Esta situación es especialmente intensa en la mortalidad materna, lo que deja en claro que la probabilidad de morir durante el embarazo y el parto no está distribuida equitativamente en las regiones del país: en efecto, el riesgo de morir durante el embarazo es mayor en las áreas más pobres. Así, el contraste existente entre las tasas de mortalidad materna en la CABA (1,8) y en la provincia peor posicionada (16,5 en Jujuy) es ilustrativo de esta inequidad. En el siguiente gráfico puede observarse la disparidad actual entre jurisdicciones: el 70% de la mortalidad materna se produce en las jurisdicciones que reúnen el 40% del total de los nacimientos; se trata de las provincias que alcanzan los mayores niveles de pobreza.

Esta situación es reconocida oficialmente en los documentos del MSN:

> Mientras que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tiene indicadores de muerte materna similares a los de los países más avanzados del mundo, otras provincias tienen una RMM [Razón de Mortalidad Materna] similar a la de los países desarrollados, y otras poseen valores comparables a las del África subsahariana. (Foro de Investigación en Salud de la Argentina, 2007: 8)

Con datos de 2004, en el mismo trabajo se señala:

> La muerte materna afecta a mujeres jóvenes. El 10% de estas muertes ocurrió en menores de veinte años, mientras que el 68% afectó a mujeres entre veinticinco y treinta y nueve años de edad. Por consiguiente, considerando una esperanza de vida de setenta y cinco años al nacimiento, en 2004 se registraron 13.397 años potenciales de vida perdidos (APVP), seis APVP cada diez mil mujeres. Sumado a esto, se estima además que otras 15.000 mujeres sufren anualmente efectos mórbidos y/o secuelas relacionadas con el embarazo, el parto y el puerperio. (Foro de Investigación en Salud de la Argentina, 2007: 9)

La curva de Lorenz, aplicada a la distribución de la mortalidad materna, mide el grado de inequidad en la distribución del riesgo de morir durante el embarazo y el parto. En el eje de la "X" se representa el 100% de los nacidos vivos y en el eje de la "Y", el 100% de las defunciones maternas. Las curvas muestran la acumulación de los nacimientos y defunciones. Esta curva se construye ordenando de mayor a menor las veinticuatro jurisdicciones nacionales según su tasa de mortalidad materna. Si existe una distribución equitativa, las curvas deberían coincidir con la recta. Es decir, si el riesgo de morir en el embarazo y el parto fuera igual en todas las provincias, habría una correspondencia entre la proporción de nacimientos y la proporción de muertes. Si el 40% de los nacimientos explica el 65% de las muertes, claramente hay factores diferenciales que afectan el derecho a la salud. Mientras mayor es la distancia de la curva con la línea, mayor es el nivel de desigualdad.

Gráfico 4
Curva de Lorenz de la mortalidad materna, 2006

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección de Estadísticas e Información de Salud, MSN.

La reducción de la mortalidad materna es uno de los compromisos asumidos por el Estado argentino ante los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).[17]

A pesar de la reducción de la desigualdad entre provincias –otra de las metas del gobierno argentino–, el ritmo de mejora en la evitabilidad de las defunciones maternas no permitirá alcanzar los valores esperados en 2015. En la publicación del Foro de Investigación en Salud de la Argentina se hace referencia a esta situación:

17. En septiembre de 2000, 189 países del mundo acordaron "una declaración de valores, principios y objetivos para la agenda internacional del siglo XXI" (Declaración de los Objetivos del Milenio [ODM], ONU, 2000a) orientada a afirmar los derechos humanos, el desarrollo y la paz mundial. Se definieron ocho objetivos para la adopción de un programa global de desarrollo orientado por los principios de la Declaración del Milenio, a saber: 1) Erradicar la pobreza extrema y el hambre; 2) Lograr la enseñanza primaria universal; 3) Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer; 4) Reducir la mortalidad infantil; 5) Mejorar la salud materna; 6) Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; 7) Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; 8) Fomentar una asociación mundial para el desarrollo. Estos objetivos proyectan, para 2015, un cambio en las condiciones de vida de millones de personas en el marco de un compromiso efectivo, traducido a partir de metas concretas, tiempos acotados para su cumplimiento y mecanismos continuos de monitoreo y seguimiento. En los ODM se reúne el desafío de asumir proyectos de desarrollo con el respeto por el conjunto de los derechos humanos.

> Más recientemente, una evaluación del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y de las metas del Plan Federal de Salud permitió observar que los mismos no serán alcanzados y que, sin acciones inmediatas y enérgicas, los objetivos y las metas comprometidas podrían no cumplirse. (Foro de Investigación en Salud en Argentina, 2007: 8)

Según datos del MSN para 2006, el 29% de las muertes maternas se produce por complicaciones de aborto, el 52,7%, por causas obstétricas directas y el 19,2% por causas obstétricas indirectas.

Gráfico 5
Distribución de la mortalidad materna según causa
Total del país, 2006

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección de Estadísticas e Información de Salud, MSN.

Como señalan Ramos *et al*. (2009), desde la perspectiva de la salud pública, la alta tasa de mortalidad materna por abortos inseguros es un indicador de los serios incumplimientos del Estado frente al deber de disponibilidad de servicios de aborto seguro cuando es legal.[18] Las complicaciones de abortos inseguros han sido la primera causa de muertes maternas en la Argentina en los últimos veinte años, representando un tercio del total de esas muertes. Junto a Trinidad y Tobago y Jamaica, la Argentina es el único país de América Latina en el que las complicaciones de abortos representan la primera causa de muertes maternas.

18. La problemática que plantea la elevada mortalidad y la morbilidad de la mujer como consecuencia del aborto fue objeto de varias recomendaciones a la Argentina (CEDAW 1997, 2002, 2004; CDESC 1999; CDN, 2002).

Tabla 16
Distribución porcentual de la mortalidad materna según grupos de causa y tramos de edad
Total del país, 1997-2006

	1997				2000				2006			
	Total	**Menores de 20 años**	**20 a 34 años**	**35 años y más**	**Total**	**Menores de 20 años**	**20 a 34 años**	**35 años y más**	**Total**	**Menores de 20 años**	**20 a 34 años**	**35 años y más**
Embarazo terminado en aborto	30,9	31	35,5	24,7	29,2	26,7	36,5	17,1	29,0	21,1	29,3	28,1
Causas obstétricas directas	63	64,3	56,5	71,2	60,5	66,7	51,8	73,7	52,7	60,5	48,8	58,4
Causas obstétricas indirectas	6	4,8	8	4,1	10,3	6,7	11,7	9,2	19,3	18,4	22,0	13,5
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección de Estadísticas e Información de Salud, MSN.

Esta situación pone de manifiesto la existencia de graves problemas en materia de cobertura y calidad de los servicios de prevención y tratamiento de la cuestión de la salud sexual y reproductiva en la Argentina. Como puede observarse, no se registran bajas significativas a lo largo del tiempo en la tasa general de mortalidad materna, ni en las causas principales de esas muertes. Por el contrario, se ha registrado un incremento de muertes por causas obstétricas indirectas, mientras que las provocadas por causas obstétricas directas y por aborto se mantienen estables respecto de 2000.

3.4. Aborto inducido

Es preciso señalar que las estadísticas actuales no permiten medir la real incidencia del aborto en la mortalidad materna. El subrregistro en algunos casos y la ausencia de consulta médica por temor a la sanción, en otros, son algunos de los aspectos que forman parte de una "cifra negra" que no figura en las estadísticas oficiales, pero que no es despreciable a la hora de analizar tanto las causas de la mortalidad materna como también la situación de salud de la mujer. En el Anuario 2005 del SIP se señala al respecto:

> El aborto es uno de los problemas sanitarios más importantes del país. Es la primera causa de muerte materna, la quinta causa de egreso hospitalario en el sector público y la segunda causa de egreso entre las mujeres en edad fértil. Su adecuado registro es un imperativo básico para el sistema de salud. (SIP, 2005: 20)

El análisis de la información proveniente de los registros hospitalarios oficiales permite llamar la atención sobre la importancia del aborto en la situación de la salud de la mujer, sobre todo entre los grupos más jóvenes.

Uno de los principales problemas que enfrenta la Argentina es la aplicación restrictiva que se hace de los artículos del Código Penal que consideran los casos de aborto no punibles.[19] La interpretación restrictiva de los médicos y servicios hospitalarios, así como la exigencia infundada de recurrir a los tribunales de justicia para llevar adelante una práctica médica indicada en ciertos casos, genera demoras y complicaciones; y muchas veces inhibe a las mujeres de recurrir a los hospitales, por lo que concurren al aborto clandestino en perjuicio de su salud.

Durante la gestión del doctor Ginés González García a cargo del MSN, desde enero de 2002 hasta diciembre de 2007, el problema del aborto inducido fue claramente percibido como un problema de salud pública. En efecto, por la

19. Véase más adelante en este mismo capítulo.

Tabla 17
Cantidad de egresos hospitalarios de mujeres según edades y causas determinadas
Total del país, 2005

	10 a 14	15 a 19	20 a 24	25 a 29	30 a 34	35 a 39	40 a 44	45 a 49
Aborto	511	10.399	17.922	15.983	11.418	7.863	3.874	506
Parto	1.878	57.961	86.789	65.633	39.724	20.114	6.432	465
Complicaciones relacionadas principalmente con el embarazo	449	8.416	10.360	8.543	5.745	3.971	1.780	190
Complicaciones del trabajo de parto y del parto	915	20.640	28.068	20.804	12.968	7.390	2.564	211
Complicaciones relacionadas principalmente con el puerperio	62	990	1101	721	478	239	92	23
Otras afecciones obstétricas	1	2	2	0	2	1	0	0
Causas obstétricas indirectas	121	2.141	2.882	2.164	1.371	859	263	28
Ciertas afecciones originadas en el período perinatal	0	0	0	0	0	0	0	0
Subtotal	3.937	100.549	147.124	113.848	71.706	40.437	15.005	1.423
% del total de egresos	10,7	70,9	76,2	71,4	63,7	51,9	26,9	3,3
Relación abortos/partos	3,7	5,6	4,8	4,1	3,5	2,6	1,7	0,9

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de egresos hospitalarios, MSN.

intervención y el compromiso del MSN se aprobó una "Guía técnica para la atención integral de los abortos no punibles", de aplicación en todo el territorio nacional.[20] Sin embargo, a la fecha de elaboración de este informe no se cuenta con información sobre el grado de difusión y de aplicación de esta Guía técnica en los distintos ámbitos hospitalarios, aunque las resistencias creadas dieron origen proyectos de ley presentados ante el Congreso de la Nación para adecuar la redacción del Código Penal a la interpretación que del artículo en cuestión hace la "Guía técnica para la atención integral de los abortos no punibles"[21] así como otros proyectos de regulación del acceso al aborto no punible en las legislaturas provinciales.[22]

20. Véase más adelante en este mismo capítulo.

21. Se trata del proyecto de ley 5212-D-2008 (trámite parlamentario 126-19/09/2008) elaborado por los diputados Nora César, Juan Héctor Sylvestre Begnis y Juliana Di Tullio, presidentes, respectivamente, de las comisiones de Legislación Penal, Salud y Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia.

22. Como en el caso de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Legislatura de La Pampa y de Santa Fe, que se menciona más adelante en este capítulo.

3.5. Atención del parto y del embarazo

Los elevados índices de mortalidad materna son particularmente inquietantes, si se considera que la atención del parto en la Argentina se produce en su gran mayoría en establecimientos de salud. Éste es un indicador que no presenta diferencias significativas entre jurisdicciones. Sin embargo, sí pueden observarse diferencias cuando se examina el peso del sector estatal.

Tabla 18
Indicadores seleccionados de atención del parto por provincia, 2006, en porcentaje del total de partos

	Ocurridos en establecimientos asistenciales	Atendidos por médicos o parteras	Ocurridos en establecimientos asistenciales de gestión estatal	De madres sin cobertura paga de salud
Total	99,2	99,4	60,1	49,7
CABA	99,8	99,9	41,8	32,8
Pcia. de Buenos Aires	99,8	100,0	73,9	47,1
Catamarca	97,6	97,5	54,3	53,4
Córdoba	99,5	99,9	45,7	42,3
Corrientes	99,2	99,4	68,3	57,3
Chaco	97,4	97,6	69,6	72,4
Chubut	99,8	99,9	39,3	41,8
Entre Ríos	99,8	99,8	54.7	51,5
Formosa	93,6	95,4	69,6	75,9
Jujuy	97,8	97,4	68,7	69,4
La Pampa	98,7	99,2	55,1	50,3
La Rioja	99,4	99,8	49,5	46,3
Mendoza	99,2	99,3	50.9	50,0
Misiones	99,0	99,1	57,5	57,0
Neuquén	99,7	99,8	60,7	50,4
Río Negro	99,8	99,2	52,7	44,3
Salta	96,9	96,4	70,1	67,9
San Juan	99,4	99,7	52,6	53,7
San Luis	99,8	99,9	51,7	41,7
Santa Cruz	100,0	100,0	78,8	28,5
Santa Fe	99,6	99,9	49,7	48,0
Santiago del Estero	96,2	95,8	73,1	76,9
Tucumán	99,3	99,8	58,7	55,6
Tierra del Fuego	99,9	100,0	60,1	20,7

Fuente: Dirección de Estadísticas e Información de Salud, MSN.

Como mencionamos antes, casi la totalidad de los partos son atendidos en establecimientos de salud (99,2%) y son asistidos por médicos y parteras (99,4%). Si bien se presentan variaciones entre regiones, las diferencias más significativas aparecen cuando se discrimina la cantidad de partos ocurridos en establecimientos estatales. Así, las provincias que arrojan mayores valores para esta categoría son las pertenecientes a las regiones de Gran Buenos Aires, NOA y

NEA (además de Santa Cruz, en la Patagonia, que es la que muestra el valor más alto). Las provincias que arrojan mayores valores en la categoría de los partos ocurridos en hospitales públicos son también las que arrojan mayores valores en la categoría "madres sin cobertura paga de salud"; en algunas jurisdicciones (como Santiago del Estero y Chaco) el porcentaje de mujeres que fueron madres y que no tenía cobertura paga de salud supera el 70%. Éste es un indicador de la situación socioeconómica de las diferentes provincias, tanto como de las condiciones de la salud pública.

De todos modos, la información sobre la atención del embarazo y el parto en la Argentina es parcial y se limita a los establecimientos oficiales. Según la "Guía para la práctica del cuidado preconcepcional y del control prenatal" del MSN, el número adecuado de controles prenatales es de cinco o más. En la muestra obtenida con el SIP, agregada a nivel nacional, "solo el 54,1% de las embarazadas alcanzan los cinco controles o más, puesto que el 11,6% no tiene ninguno y el 34,3 tiene entre uno y cuatro controles". Estos datos provienen del SIP y están calculados sobre casi 120 mil nacimientos registrados en establecimientos oficiales.

Gráfico 6
Control prenatal, sector oficial, 2005

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del sistema informático perinatal, MSN.

Así, el 88% de las mujeres embarazadas se realizaron al menos un control durante el embarazo. El gráfico 6 muestra el momento en que las mujeres se realizan los controles durante el embarazo: el 11% no realizó ninguno y un 17% lo hizo recién en el tercer trimestre. Solo el 37% de las mujeres se controló durante el primer trimestre, lo que pone de manifiesto las dificultades del sistema de salud para la captación temprana del embarazo.

Parece de vital importancia entonces centrar la mirada sobre las mujeres

que componen ese 11,6% que no se realiza ningún control, intentando entender las causas de esta situación para atenuar su impacto. El SIP ofrece algunos indicadores que permiten identificar carencias en la actual política de atención del embarazo y el parto:

- Serología luética [test para descartar sífilis]: hay un 13,1% de embarazadas que llegan al parto desconociendo su situación serológica, con extremos como Salta, con solo el 0,2%, y Corrientes, donde el 42,2% llega al parto sin VDRL [Venereal Disease Research Laboratory] practicada.
- Vacunación antitetánica: un 12,9% de las embarazadas llega al parto en situación de susceptibilidad para el tétanos por no haber recibido vacuna o no contar con protección adecuada por vacunación previa.
- Grupo y factor RH: un 8,3% de las embarazadas llega al parto desconociendo este importante aspecto (SIP, 2005).

Como en otras dimensiones, resultan significativas las disparidades entre jurisdicciones y, en general, se observan políticas de control más débiles en lasjurisdicciones más pobres, cuestión que ratifica una vez más la existencia de accesos diferenciales a la salud según provincia y nivel socioeconómico. Así, mientras en Tierra del Fuego las mujeres que no se realizan ningún control durante el embarazo comprenden el 0,9% de las mujeres embarazadas, en San Juan este número asciende al 29,7%.

3.6. Iniciación sexual

Un estudio sobre comportamiento e infecciones de transmisión sexual (ITS) en mujeres,[23] realizado en el marco del Programa Nacional de Lucha contra el Retrovirus Humano, SIDA y Enfermedades de Transmisión Sexual (ETS) del MSN –realizado a 3.165 personas que habitan grandes centros urbanos– indica que la edad media de iniciación sexual es los diecisiete años. Sin embargo, se observan fuertes disparidades en el grupo que se inició sexualmente antes de los catorce años, si se tiene en cuenta la dimensión socioeconómica: el 11,3% de las mujeres que provienen de los hogares más pobres se inició sexualmente antes de los catorce años; entre las mujeres pertenecientes a hogares de mayor nivel socioeconómico solo el 2,4% tuvo su primera relación sexual en este período. Una disparidad similar se detecta cuando se introduce en el análisis el nivel educativo: en el grupo que solo completó la primaria, el 18% se inició antes de los catorce años, mientras que entre las mujeres que accedieron al

23. Estudio sobre comportamiento e ITS en Mujeres. Programa Nacional de lucha contra el Retrovirus del Humano, SIDA y ETS. Ministerio de Salud (citado en *Boletín de VIH/SIDA en Argentina*, MSN, 2005).

Tabla 19
Indicadores de atención del embarazo y el parto por provincia
Sector oficial, 2005 (en porcentaje del total de casos atendidos) (valores máximos y mínimos resaltados)

	Total	Trimestre de control						VDRL no realizado	Antitetánica no vigente	Grupo y RH desconocido
		Sin control	1 a 4 consultas	Promedio de consultas	1	2	3			
Pcia. de Buenos Aires	100	15,2	30,3	5,3	33,8	23,0	12,9	23,1	10,5	3,2
CABA.	100	5,7	25,0	5,6	25,6	44,7	23,0	3,1	6,4	5,0
Catamarca	100	10,0	46,5	3,5	25,7	50,1	20,1	4,4	12,1	8,2
Chaco	100	14,6	27,0	4,7	47,4	27,7	12,6	19,0	24,4	4,2
Chubut	100	13,5	45,7	3,5	48,0	26,6	12,5	42,2	1,1	5,7
Córdoba	100	12,1	28,1	4,9	31,6	43,6	13,5	3,9	9,6	8,7
Corrientes	100	7,2	32,2	4,8	26,9	52,9	19,4	0,7	14,3	3,2
Entre Ríos	100	4,5	29,9	5,4	36,8	39,3	11,3	4,8	5,9	1,6
Formosa	100	3,7	34,3	5,1	23,8	51,1	20,6	6,6	4,0	7,6
Jujuy	100	9,9	29,1	4,8	57,4	26,4	8,1	19,8	30,7	6,5
La Pampa	100	12,1	25,4	6,1	69,7	15,1	4,1	13,2	13,0	2,4
La Rioja	100	**29,7**	41,6	2,8	23,0	50,6	24,8	4,1	23,0	18,9
Mendoza	100	21,6	27,2	5,6	29,0	47,1	13,8	2,6	8,1	7,6
Misiones	100	18,9	45,8	3,7	14,5	35,3	18,6	29,4	9,0	9,3
Neuquén	100	2,6	25,4	5,9	62,9	14,5	4,1	1,3	6,6	1,1
Río Negro	100	2,3	13,2	6,1	60,5	14,6	2,7	1,0	18,4	0
Salta	100	8,0	31,4	4,9	54,0	26,4	8,9	0,2	19,5	3,3
San Juan	100	5,6	38,6	2,2	1,2	3,5	2,9	12,9	17,6	25,8
San Luis	100	3,2	35,5	5,6	58,6	21,7	7,8	11,5	16,7	5,3
Santa Cruz	100	14,2	33,6	4,4	30,2	49,9	18,1	4,4	11,9	5,2
Santa Fe	100	3,3	27,8	5,5	63,5	17,3	3,5	0,4	2,0	0,2
Santiago del Estero	100	19,8	53,7	**2,8**	14,2	40,1	**32,2**	26,6	9,8	32,7
Tierra del Fuego	100	**0,9**	30,3	5,4	41,8	40,3	12,6	0,6	12,4	3,0
Tucumán	100	17,1	43,3	4,2	12,7	19,0	22,9	18,2	21,9	6,5
Total país	100	11,6	34,3	4,6	34,6	31,7	15,6	13,1	12,9	8,3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del sistema informático perinatal, MSN.

nivel terciario, solo el 4% aseveró haberse iniciado sexualmente antes de esa edad (*Boletín de VIH/SIDA en Argentina*, MSN, 2005).

En el estudio citado, la mayor parte de las mujeres afirmó haber tenido su primera relación con su novio (71,8%), el 13,7% lo hizo con su esposo y el resto con amigos o conocidos. Un aspecto a destacar es que el 1,7% de las entrevistadas declaró que su primera relación fue por abuso sexual.

3.7. Uso de anticonceptivos

Los datos disponibles –oficiales y no oficiales– sobre la utilización de métodos anticonceptivos en la Argentina son escasos y parciales. Dado que no hay estudios específicos en la materia, utilizaremos datos obtenidos de diferentes estudios con el fin de esbozar un análisis cabal de la situación en nuestro país.

En la encuesta sobre comportamiento e ITS en mujeres, mencionada en el apartado anterior, se consultó sobre el uso de preservativo en la primera relación sexual. En este caso, también se observan disparidades en relación con el nivel de instrucción. Así, el grupo con menor grado de acceso a la educación formal declara haber utilizado preservativo en su primera relación en el 26,3% de los casos, mientras que las mujeres con estudios terciarios o más lo hicieron en el 42,9%. De la misma manera, las respuestas son diferentes según tramos de edad. Si el 45,9% de las mujeres de veinticinco a veintinueve años declara haber utilizado preservativo en el momento de su primera relación sexual, en las mayores de cincuenta años el porcentaje desciende a valores inferiores al 5%. Sin lugar a dudas, esto puede vincularse con un cambio en los patrones de conducta, derivado de la mayor concientización social acerca de los peligros de tener una relación sexual sin protección (que van más allá de evitar un embarazo no deseado hacia el riesgo de contraer una ETS como el VIH-SIDA).

Por otra parte, la Encuesta Nacional de Factores de Riesgo indica que el método anticonceptivo más empleado es el preservativo y también arroja datos acerca de los diferentes usos de métodos anticonceptivos según sexo, edad, nivel de ingreso y nivel educativo.[24] En lo que se refiere a la frecuencia del uso de anticonceptivos en parejas, la misma encuesta arroja los datos que se reúnen en la tabla 20.

Así, la proporción de varones que siempre utilizan anticonceptivos (75,1%) es mayor que la de mujeres (69,9%). A la inversa, el porcentaje de mujeres que nunca se protege en una relación sexual (18,4%) es mayor que el de los varones para esta categoría (13,4%). Por otra parte, puede observarse que los jóvenes utilizan anticonceptivos en mayor medida que los mayores: a medida que se incrementa la edad, la proporción de los que se cuidan desciende y, en conse-

24. Ministerio de Salud y Ambiente, “Primera Encuesta Nacional de Factores de Riesgo. Informe de resultados”, 2005.

Tabla 20
Utilización de anticonceptivos en la pareja en las personas de 14 años y más que no están unidas o casadas y mantienen relaciones sexuales, según edad, ingreso y nivel educativo
Total urbano, 2005

	Siempre	A veces	No utiliza
Sexo			
Varón	75,1	11,5	13,4
Mujer	69,9	11,7	18,4
Edad			
18 a 24 años	78,9	11,0	10,1
25 a 34 años	77,6	10,5	11,9
35 a 49 años	60,7	17,1	22,2
50 a 64 años	42,7	8,6	48,7
65 años y más	25,3	0,3	74,7
Ingreso (pesos)			
0 a 600	65,1	13,6	21,3
601 a 1.500	76,4	12,0	11,6
1.501 y más	82,0	7,8	10,2
Máximo nivel educativo			
Primario incompleto	54,8	9,2	36,0
Secundario incompleto	64,7	15,9	19,4
Secundario completo y más	79,9	9,1	11,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Factores de Riesgo, 2005, MSN.

cuencia, aumenta la proporción de los que no se cuidan. Lo mismo sucede con el nivel de ingreso y el nivel educativo: a mayor nivel de ingreso, mayor es la proporción de personas que utiliza algún método anticonceptivo, y a mayor nivel educativo, mayor es la proporción de personas que tienen relaciones sexuales protegidas.

En una encuesta realizada por ELA a 1.600 mujeres, por lo menos dos tercios de las encuestadas con edades comprendidas entre los dieciocho y los cincuenta años utilizan algún método anticonceptivo (ELA, 2007a).

Si bien los métodos más extendidos son, en orden de utilización, los preservativos, las pastillas anticonceptivas y el dispositivo intrauterino (DIU) –este último, significativamente menos que los dos primeros–, el panorama varía considerablemente en cada una de las ciudades.

Así, en Rosario la utilización de los métodos anticonceptivos está más extendida que en el resto de las regiones (el 72% de las entrevistadas en Rosario afirmó que utiliza algún método anticonceptivo, el 63% en Gran Buenos Aires y el 54% en Córdoba). Entre otras variables, esto puede estar ligado a que la

Gráfico 7
Utilización de anticonceptivos, 2006

Base: Total mujeres entre 18 y 50 años (1.181).
Fuente: ELA (2007a).

Tabla 21
Utiliza anticonceptivos y cuáles, según aglomerado, 2006

Base	Total mujeres 18-50 (%) (1.181)	Gran Buenos Aires (%) (591)	Córdoba (%) (294)	Rosario (%) (296)
Usa anticonceptivos	63	63	54	72
Preservativos	30	32	20	15
Pastillas	23	21	22	42
DIU	11	11	9	12
Inyecciones	2	1	2	6
Fechas / días	1	1	3	1
Píldora del día después	*	1	–	*
No usa anticonceptivos	36	36	45	27
No contesta	1	1	1	1

Nota: * Menor de 0,5%
Fuente: Sobre la base de 1.600 mujeres encuestadas en los tres aglomerados, pero a los efectos de este cuadro se utilizaron 1.181 casos que son las mujeres entre dieciocho y cincuenta años entrevistadas. ELA (2007a).

ciudad de Rosario siempre fue pionera en materia de salud sexual y reproductiva. De hecho, la ciudad contaba con un programa local anterior a la sanción de la citada Ley 25.673 de Salud Sexual y Procreación Responsable.

Por otra parte, también se observan diferencias respecto del método de anticoncepción utilizado: mientras en el Gran Buenos Aires y en Córdoba el método más empleado es el preservativo, en Rosario el más extendido es el uso de pastillas.

Otra de las variables que influyen en la difusión y elección de los métodos anticonceptivos es el nivel de instrucción de las mujeres. En este sentido, podría decirse que existe una relación que indica que a mayor nivel de instrucción, se incrementa la probabilidad de que exista contracepción. Entre las mujeres con menor nivel de instrucción se encuentra menos extendida la utilización del preservativo que en el caso de las mujeres con nivel intermedio y alto. Una considerable proporción de estas últimas se inclina hacia la utilización del DIU.

Tabla 22
Utilización de anticonceptivos y clase según nivel educativo, Gran Buenos Aires, Córdoba y Rosario, 2006

Base	Total mujeres 18-50 (%) (1.181)	Nivel primario (413)	Nivel secundario (557)	Nivel terciario (210)
Usa anticonceptivos	63	57	65	70
Preservativos	30	21	35	29
Pastillas	23	20	24	26
DIU	11	11	10	16
Inyecciones	2	3	1	–
Fechas / días	1	1	1	4
Píldora del día después	*	1	*	–
No usa anticonceptivos	36	42	34	29
No contesta	1	1	1	1

Nota: * Menor de 0,5%
Fuente: Sobre la base de 1.600 mujeres encuestadas en los tres aglomerados; a los efectos de este cuadro se utilizaron 1.181 casos que son las mujeres entre dieciocho y cincuenta años entrevistadas. ELA (2007a).

Por otra parte, según la encuesta realizada por ELA, se registran diferencias en las prácticas anticonceptivas según la edad de las entrevistadas. El uso de los métodos anticonceptivos está más extendido entre las mujeres menores de cuarenta años: el 70% de este grupo aseguró utilizar métodos de anticoncepción. El 53% que tiene entre cuarenta y cincuenta años afirmaron no cuidarse

a la hora de tener relaciones sexuales; es probable que la disminución en las prácticas anticonceptivas que se produce en este grupo etario tenga que ver con la etapa menopáusica.

> La medida en la que se utilizan distintos sistemas también es diferente entre grupos de edad: mientras el uso de preservativos y pastillas, los más difundidos, es más frecuente a menor edad, el DIU tiene mayor penetración entre las mujeres de treinta a cincuenta años que entre las más jóvenes. (ELA, 2007a: 97)

Por último, es interesante tener en cuenta que el uso de anticonceptivos en general, y de preservativos en particular, está algo más extendido entre las mujeres que cuentan con algún tipo de cobertura médica. Algunos datos relacionados con este tema se reúnen en la tabla 23.

Tabla 23
Utilización de anticonceptivos y clases
Según edad y cobertura médica, 2006

	Total mujeres 18-50	Edad			Tiene cobertura médica	
		18-29	30-39	40-50	Si	No
Base	1.181	507	335	339	749	431
Usa anticonceptivos	63	70	70	46	67	57
Preservativos	30	38	29	18	32	25
Pastillas	23	32	22	12	24	21
DIU	11	6	16	14	12	9
Inyecciones	2	1	3	1	1	2
Fechas / días	1	*	2	3	1	1
Píldora del día después	*	*	*	*	*	*
No usa anticonceptivos	36	28	29	53	32	42
No contesta	1	2	1	1	1	1

Nota: * Menor de 0,5%
Fuente: Sobre la base de 1600 mujeres encuestadas en los tres aglomerados; a los efectos de este cuadro se utilizaron 1.181 casos que son las mujeres entre 18 y 50 años entrevistadas, ELA (2007a).

3.8. Realización de examen papanicolau y mamografías

El cáncer de mama y el de cuello uterino constituyen dos de las principales causas de muertes por cáncer en la Argentina: el 20,4% se debe a cáncer de mama y el 10,7% al cáncer de útero (Kremer, 2007: 11).[25]

En este sentido, los exámenes preventivos –mamografía y papanicolau (PAP)– tienen una importancia fundamental, ya que permiten un diagnóstico precoz que mejora las oportunidades de tratamiento e impide el avance de la enfermedad hasta la irreversibilidad. Las estadísticas demuestran que la detección temprana del cáncer de mama mediante diagnóstico mamográfico permite disminuir en el 30% la tasa de mortalidad relacionada. Por otra parte, la realización sistemática del PAP a partir de los dieciocho años permite reducir el avance del cáncer de cuello uterino en el 84% y disminuye la tasa de mortalidad en el 60%.

Si se analizan los datos provenientes de la Encuesta Nacional de Factores de Riesgo de 2005, se observarán diferencias notorias en el acceso a exámenes ginecológicos (mamografías y PAP). En líneas generales, los valores inferiores en el índice de acceso se registran en las provincias más vulneradas en términos socioeconómicos, con mayores niveles de pobreza y altas tasas de natalidad (Formosa, Misiones y Salta). Las disparidades se intensifican en el caso de las mamografías.

Tabla 24
Porcentaje de mujeres que se realizaron alguna vez en su vida mamografías y PAP por provincia, 2005 (valores máximos y mínimos resaltados)

	Mamografía Mujeres de 40 años y más (%)	PAP Mujeres de 18 años y más (%)
Total del país	62,3	74,4
CABA	81,9	85,3
Pcia. de Buenos Aires	66,3	77,4
Catamarca	55,1	63,0
Chaco	46,8	68,9
Chubut	60,7	76,2
Córdoba	57,8	76,2
Corrientes	38,0	**54,3**
Entre Ríos	53,0	64,5
Formosa	**29,2**	58,7
Jujuy	46,7	73,0
La Pampa	61,5	81,4
La Rioja	53,9	68,1

25. En este estudio, el cáncer de útero incluye tanto al cáncer de cuerpo como de cuello uterino.

Mendoza	52,5	72,0
Misiones	48,6	57,0
Neuquén	64,4	83,5
Río Negro	56,1	74,6
Salta	36,4	59,6
San Juan	50,9	70,4
San Luís	54,3	72,8
Santa Cruz	55,8	78,0
Santa Fe	64,9	75,2
Santiago del Estero	38,7	55,3
Tierra del Fuego	76,3	85,3
Tucumán	40,2	54,2

Fuente: INDEC, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Factores de Riesgo, 2005, MSN.

Al igual que en otras dimensiones, el acceso diferencial a la salud tiene correlatos regionales y sociales. Si analizamos el porcentaje de mujeres mayores de cuarenta años que se realizaron una mamografía en los últimos dos años, se puede corroborar un acceso diferencial a los controles ginecológicos según nivel de ingreso y nivel educativo alcanzado.

Gráfico 8
Porcentaje de mujeres mayores de 40 años que realizaron una mamografía en los últimos dos años según nivel de ingreso del hogar y máximo nivel educativo
Total urbano, 2005

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Factores de Riesgo, 2005, MSN.

Gráfico 9
Porcentaje de mujeres que realizaron un PAP en los últimos dos años según nivel de ingreso del hogar y máximo nivel educativo
Total urbano, 2005

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Factores de Riesgo, 2005, MSN.

Así, puede verificarse que las mujeres miembros de hogares con mayores niveles de ingreso se sometieron a la realización de una mamografía en el 72,4% de los casos, mientras que en los hogares más pobres, poco más de un cuarto (25,9%) de las mujeres asistieron a realizarse este tipo de control. Algo similar ocurre si se tiene en cuenta el nivel de instrucción: de las mujeres que no finalizaron la escuela primaria, solo el 18.9% se hizo una mamografía. En cambio, entre las mujeres que finalizaron el nivel medio y/o accedieron al nivel superior de educación el 64,8% se sometió a este tipo de estudios.

En relación con el PAP, la situación es parecida, aunque la brecha entre los distintos niveles es, en este caso, más pequeña.

En mayo de 2008, el MSN creó el Programa Nacional de Cáncer de Cuello Cérvicouterino. La primera fase de este programa, que se llevará a cabo de 2008 a 2011, se centrará en tareas de prevención y se desarrollará en las provincias más afectadas por la enfermedad y la muerte de mujeres por esa causa, que son, a su vez, las jurisdicciones más vulnerables desde el punto de vista socioeconómico (Misiones, Salta, Formosa, Chaco y Jujuy). Las principales metas del programa en esta primera fase son que "entre 2009 y 2011, el 80% de las mujeres de treinta y cinco a sesenta y cuatro años de las provincias prioritarias se haya realizado por lo menos un test. Después de dos PAP consecutivos [con resultados] negativos, el Programa Nacional recomienda una nueva práctica cada tres años en las mujeres comprendidas entre esas edades. Si se considera

a las mujeres que no tienen cobertura de salud, esto implicará realizar aproximadamente 87.000 tests de PAP por año".[26]

Asimismo, se espera que entre 2009 y 2011, el 80% de las mujeres mayores de sesenta y cuatro años sin cobertura de salud de las mismas provincias se haya realizado al menos un PAP en su vida. Por otra parte, se están llevando a cabo tareas de capacitación teórica y práctica en la obtención de muestras de PAP y se están expidiendo los insumos y equipamiento necesarios para la ejecución de estos tests en las provincias "prioritarias". Para 2011 se espera que todos los laboratorios de hospitales tengan controles de calidad internos y externos de los análisis realizados. Una vez terminada la primera fase centrada en las provincias más vulnerables, las tareas de prevención se extenderán al resto de las jurisdicciones nacionales.

Los datos de la encuesta basada en 1.600 casos que realizó ELA acerca de las percepciones de las mujeres respecto de distintos aspectos de sus condiciones de vida (ELA, 2007a), arroja resultados interesantes en lo que se refiere al acceso a los controles de salud. Para evaluar los niveles de atención y de control ginecológico, se preguntó a las mujeres sobre la última visita al médico y sobre la realización de PAP y mamografías. Además se las consultó acerca del conocimiento del derecho al PAP y mamografías gratuitos.

Según esta encuesta, las dos terceras partes de las mujeres entrevistadas han visitado al ginecólogo en el último año, algo más de las tres cuartas partes hace menos de dos, y el 85%, hace menos de tres años. Una de cada diez mujeres entrevistadas no lo ha consultado en tres años o más, y una pequeña porción (3,5%), que se estima incluye a las más jóvenes y a las mujeres mayores a sesenta años, no ha hecho nunca ninguna consulta. Al considerar el factor edad, podría afirmarse que el mayor número de consultas se realiza en el grupo de mujeres menores de cincuenta. Esto se explica por el hecho de que este grupo incluye a todas las mujeres en edad reproductiva, pero también a aquellas que entraron en el período de la menopausia. Otras variables que influyen en la visita relativamente reciente al ginecólogo son: 1) la educación: a más alto nivel, menor tiempo transcurrido desde la última visita, y 2) la posesión de cobertura médica: entre quienes cuentan con alguna, la proporción que ha consultado de manera reciente es significativamente mayor que entre quienes no tienen cobertura.

Si bien existen diferencias entre los índices según sea la ciudad de residencia de las mujeres consultadas (Rosario, Córdoba y Buenos Aires), las principales disparidades para esta dimensión se verifican en relación con el nivel educativo: a mayor nivel de instrucción, mayor proporción de mujeres se ha hecho un PAP en un menor lapso de tiempo. La tabla 26 reúne estos resultados.

26. Véase información sobre cáncer de cuello uterino en *www.msal.gov.ar/htm/Site/Noticias_plantilla.asp?Id=1234.*

Tabla 25
Porcentajes de mujeres que se han realizado controles ginecológicos, de acuerdo con la fecha del control y por edad (valores máximos y mínimos resaltados)

	Total que se hizo un PAP	Edad				
		18-29	30-39	40-49	50-59	60-69
Base	**(1.542)**	**(462)**	**(332)**	**(307)**	**(256)**	**(185)**
	%	**%**	**%**	**%**	**%**	**%**
Hace menos de 1 año	54 } 70	53 } 65	57 } **80**	63 } **79**	47 } 62	48 } 60
1 año a menos de 2	16	12	23	16	15	12
2 años a menos de 3	7	5	7	4	10	11
Hace 3 o más años	13	5	11	14	**21**	**23**
No recuerda	2	1	1	1	5	5
Nunca hizo un PAP	8	**24**	1	2	3	2

Fuente: ELA (2007a).

Tabla 26
Porcentajes de mujeres que se han realizado un PAP, de acuerdo con la fecha de realización y según nivel educativo (valores máximos y mínimos resaltados)

	Total que se hizo un PAP	Primario	Secundario	Terciario
Base	**(1.542)**	**(656)**	**(634)**	**(250)**
	%	**%**	**%**	**%**
Hace menos de 1 año	54 } 70	45 } 62	57 } 70	**71** } 88
1 año a menos de 2	16	17	13	17
2 años a menos de 3	7	9	6	3
Hace 3 o más años	13	**21**	8	5
No recuerda	2	4	2	*
Nunca hizo un PAP	8	5	**14**	4

* Menor de 0,5%
Fuente: ELA (2007a).

La presencia o ausencia de cobertura médica es otro factor de incidencia sobre la realización del PAP, aunque parece algo menor que la de otros factores: entre las mujeres entrevistadas que tienen cobertura médica, el 74% se realizó un PAP en los últimos dos años, mientras que entre las que no tienen cobertura la cifra desciende al 62%. Previsiblemente, la participación de los sistemas privado y público de salud depende estrechamente de la posesión de cobertura médica.

Tabla 27
Lugar de realización de los controles ginecológicos según cobertura médica

	Total hicieron PAP	Tiene cobertura médica	
		Sí	No
Total	1.412	926	485
	%	%	%
Sistema privado	63	81	24
Institución privada	44	58	14
Consultorio particular	19	23	10
Sistema público	37	19	76
Hospital público	20	10	43
Móvil ginecológico	*	*	*
Salita/centro de salud	16	8	32
Otros	1	1	1

* Menor de 0,5%
Fuente: ELA (2007a).

Con respecto a las mamografías, el 50% de las entrevistadas que alguna vez fueron al ginecólogo se realizaron un estudio de este tipo. Las variables que influyen en esta dimensión se repiten: el lugar de residencia, la edad y la posesión de cobertura médica. Así, en Córdoba, el 63% de las entrevistadas no se ha hecho una mamografía nunca, mientras que en Rosario esa proporción asciende al 50% y en el Gran Buenos Aires, al 48%. Por otra parte, pocas son las jóvenes que han pasado por este control, que empieza a generalizarse a partir de los cuarenta años.

Finalmente, tener o no cobertura médica hace una gran diferencia en este punto, como se muestra en la tabla 29. Este factor afecta significativamente la proporción de quienes han hecho alguna vez una mamografía y la de quienes se han hecho una en un lapso menor a dos años (ELA, 2007a).

Tabla 28
Proporción de mujeres que han realizado una mamografía, de acuerdo con el tiempo de realizado y según edad

	Total se hizo una mamografía	Edad				
		18-29	30-39	40-49	50-59	60-69
Base	(1.542)	(462)	(332)	(307)	(256)	(185)
	%	%	%	%	%	%
Hace menos de 1 año	27	8	21	45	35	41
1 año a menos de 2	9	4	6	11	16	13
2 años a menos de 3	6	3	4	6	11	10
Hace 3 o más años	8	3	6	11	11	12
No recuerda	2	1	1	1	2	4
No se hizo nunca	49	82	63	27	24	20

Fuente: ELA (2007a).

Tabla 29
Proporción de mujeres que se han realizado una mamografía, de acuerdo con el último control y según cobertura médica

	Total se hizo una mamografía	Tiene cobertura médica	
		Sí	No
Base	(1.542)	(1.006)	(535)
	%	%	%
Hace menos de 1 año	27	33	15
1 año a menos de 2	9	10	7
2 años a menos de 3	6	6	4
Hace 3 años o más	8	7	9
No recuerda	2	1	2
No se hizo nunca	49	43	63

Fuente: ELA (2007a).

Poco más del 50% de las mujeres entrevistadas afirmó conocer la ley que establece que el sistema de salud pública tiene la obligación de realizar PAP y mamografías de manera gratuita cuando el médico las solicite. Sin embargo, el grado de conocimiento varía según la ciudad de residencia: la proporción de mujeres entrevistadas que conocen dicha ley en Rosario (65%) es mayor que en

Buenos Aires (58%) y que en Córdoba (52%). El desconocimiento de este derecho es significativamente mayor entre las mujeres más jóvenes (el 41% de las entrevistadas no lo sabe) respecto de las de treinta años y más; del mismo modo, el conocimiento es mayor en el segmento de las más educadas respecto del resto (el 42 % no sabe). Esto pone de manifiesto la clara necesidad de promover las campañas de educación para difundir la existencia de derechos que, desconocidos por las personas, no pueden ser debidamente ejercidos.

3.9. VIH-SIDA

La Argentina no se encuentra ajena a la tendencia mundial hacia la feminización de la epidemia de SIDA. La comparación entre sexos en los casos de diagnosticados de SIDA y las personas infectadas por VIH muestra que actualmente la enfermedad afecta cada vez más a las mujeres. En 2005 la razón por sexo en los casos notificados de SIDA fue de 2,3 hombres por mujer y en VIH fue de 1,3 hombres por mujer. Esto significa que en los diagnósticos VIH, hay dos mujeres diagnosticadas por cada tres varones.

Gráfico 10
Razón de feminidad en los casos notificados de SIDA y diagnósticos VIH, 1983-2005

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del *Boletín de VIH/SIDA en Argentina*, MSN, 2005.

El siguiente gráfico es ilustrativo de que el riesgo de contraer VIH/SIDA es mayormente femenino en la actualidad. La diferencia por género en los casos de diagnóstico de SIDA se explica por la mayor prevalencia masculina de la enfermedad al inicio de la epidemia.

Gráfico 11
Composición por sexo de los casos notificados de SIDA y diagnósticos VIH, 2004

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del *Boletín sobre VIH/SIDA en la Argentina,* MSN, 2005.

En la Argentina, los cambios en la tendencia de la evolución del SIDA son similares a los que se observan mundialmente. Además del aumento de mujeres, hay mayor presencia de grupos más jóvenes y la principal vía de transmisión sexual es la relación heterosexual. En 2004, el 80% de los casos de SIDA diagnosticados en mujeres fueron transmitidos por vía sexual en relaciones heterosexuales.

Gráfico 12
Composición por grupos de casos de los casos notificados de SIDA y diagnósticos VIH Total y grupo de 14 a 24 años, 2004

Nota: Se excluye del cálculo los casos desconocidos.
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del *Boletín sobre VIH/SIDA en la Argentina,* MSN, 2005.

Gráfico 13
Composición por grupos sexo y grupo de edad de los diagnósticos VIH, 2000-2005

Fuente: INDEC, sobre la base de datos del *Boletín sobre VIH/SIDA en la Argentina,* MSN, 2005.

Un tema preocupante que requiere urgente atención por parte de las políticas de salud es la transmisión del VIH/SIDA en forma vertical (de madre a hijo/a) en el período de embarazo, parto y lactancia. Esta forma de transmisión es evitable con un sistema adecuado de control y prevención que requiere ser ampliamente difundido por el Estado.

4. NORMAS Y PROGRAMAS NACIONALES Y PROVINCIALES DE SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA

4.1. Normas nacionales y provinciales de salud sexual y reproductiva

En 2002, luego de largos años de postergación, fue aprobada la Ley 25.673 que, tal como se mencionó antes, crea el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable.[27] El programa se propone fortalecer los niveles provinciales de salud sexual y reproductiva por medio de la asistencia técnica a las autoridades provinciales, la capacitación de los equipos de salud, así como el financiamiento y la distribución de métodos anticonceptivos en todo el país.

27. La Ley Nacional 25.673 fue modificada en 2006 por la Ley 26.130, que agregó al inciso b del artículo 6º de la Ley de Salud Sexual y Procreación Responsable la aceptación de las prácticas de ligadura de trompas y de vasectomía como métodos anticonceptivos.

Según la organización federal del Estado argentino, cada gobierno provincial decide y ejecuta las políticas de información, educación, asesoramiento y distribución en su territorio. Sin embargo, a partir de la sanción de una ley nacional se hizo posible que aquellas provincias en las que todavía no existía legislación en la materia, o en las que por diversas circunstancias las normas eran ineficaces, se adscribieran al programa nacional.[28]

No obstante, un informe de noviembre de 2004 revela que no todas las provincias adhirieron al programa nacional ni sancionaron normas semejantes: San Juan, Santiago del Estero, Catamarca, Formosa, Tucumán y Salta no habían sancionado hasta esa fecha normas locales que establecieran programas de salud sexual y reproductiva en sus respectivas jurisdicciones.[29] Esta situación se ha modificado solo parcialmente en los últimos años.

Así, en agosto de 2004, la provincia de Salta aprobó la Ley 7.311 de Sexualidad Responsable; en el 2005, la Cámara de Diputados de Santiago del Estero sancionó la norma 6.579, adhiriendo así a la Ley Nacional 25.673. San Juan fue y sigue siendo una de las provincias más conflictivas en torno al tema de los derechos sexuales y reproductivos: aunque en 2003 se creó el Programa de Salud de la Mujer en cuyo marco se distribuían los insumos en hospitales y centros de salud que llegaban a la provincia, como parte del Programa de Salud Sexual y Procreación Responsable, la información disponible revela importantes dificultades en el uso de DIU en los hospitales, entre otras prestaciones.

En Tucumán, la situación no es menos compleja. Si bien las autoridades afirman que el programa nacional funciona de acuerdo con los lineamientos previstos por la Ley 25.673, hace tiempo que la sanción de un marco legal provincial para su funcionamiento está demorada y postergada. Por último, Catamarca y Formosa siguen sin tener legislación en la materia y tampoco han adherido a la Ley Nacional.

En efecto, tal como se ha relatado, durante la gestión del MSN que culminó en 2007 se dio un impulso importante a la ejecución del Programa de Salud Sexual y Reproductiva en todo el territorio nacional. Esta voluntad política y el respaldo normativo (local, además de los principios constitucionales e internacionales en los tratados de derechos humanos) no impidieron que se llevaran adelante varios intentos por obstaculizar el adecuado ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos. Como veremos en la próxima sección, hubo varios intentos en distintas jurisdicciones de la Argentina para cuestionar judicialmente distintos aspectos del programa. Entre otros, la accesibilidad a distintas opciones anticonceptivas y la necesidad de impartir educación sexual y reproductiva a niños, niñas y adolescentes.

A pesar de los avances, actores como el Consorcio Nacional de Derechos

28. Véase Cesilini y Gherardi (2005) para una descripción de los procesos de sanción de las leyes provinciales de salud sexual y reproductiva en las provincias.

29. Consejo Nacional de la Mujer, disponible en *http://www.cnm.gov.ar*.

Reproductivos y Sociales (CONDERS), dedicados al monitoreo de los servicios de salud sexual y reproductiva en las provincias, reportaron serios obstáculos en la disponibilidad de insumos y servicios en algunas jurisdicciones: ocultamiento de anticonceptivos, restricciones en el acceso a la contracepción quirúrgica, restricciones en la información sobre los métodos anticonceptivos disponibles, entre otros graves problemas.[30]

Lamentablemente, en la gestión del MSN que se inició en diciembre de 2007, el Programa de Salud Sexual y Procreación Responsable ha perdido el impulso y el respaldo político que lo caracterizó en los años anteriores. Como señalan Ramos *et al.* (2009):

> El cambio de gestión a nivel nacional de diciembre de 2007 implicó una parálisis del programa y una notable disminución de apoyo ministerial a su desarrollo, hecho que queda demostrada por la discontinuidad en la provisión de anticonceptivos –resultante de la falta de gestión de las licitaciones–, así como la falta de visibilidad y apoyo al programa en el discurso público de la actual gestión. Una política de salud sexual y reproductiva requiere de un liderazgo y apoyo político permanentes, tal como lo han demostrado las iniciativas similares encaradas en otros países de la región. La ausencia de ese apoyo sugiere, entonces, un preocupante *impasse* en la gestión de la política de salud sexual y reproductiva del Estado nacional que, de no revertirse en el corto plazo, impactará muy negativamente en la capacidad del programa de responder apropiadamente a los deberes del Estado. Esta situación de deterioro provoca serias preocupaciones, en particular, por los efectos discriminatorios que ese escenario puede tener para las mujeres en situación de pobreza y otros grupos de mujeres vulnerables que exigen más resguardos de estas políticas públicas (Ramos *et al.*, 2009: 3)

La tabla 30 presenta un resumen del estado legislativo en educación y salud sexual y reproductiva en las provincias del país a 2006.

4.2. Contracepción quirúrgica

En agosto de 2006, el Congreso de la Nación aprobó la Ley 26.130 que crea el régimen para las intervenciones de contracepción quirúrgica. Dicha ley reconoce el derecho de toda persona mayor a someterse al procedimiento de ligadura de trompas de Falopio y vasectomía en los servicios del sistema de salud.

30. Véanse los informes provinciales y locales de monitoreo producidos por las organizaciones que conforman el CONDERS en *http://www.conders.org.ar/monitoreo.asp*.

Tabla 30
Estado legislativo en educación y salud sexual y reproductiva en las provincias, 2006

Provincia	Normas vigentes	Fecha
Provincia de Buenos Aires	*Ley 13.066/03*: Creación del Programa Provincial de Salud Reproductiva y Procreación Responsable. *Decreto 938/2003*: Promulgación de la Ley 13.066 con observaciones. *Decreto 2.327/2003*: Reglamentación de la Ley 13.066 de creación del Programa Provincial de Salud Reproductiva y Procreación Responsable.	28/5/2003
Catamarca	Programa de Atención Integral de la Mujer Subprograma de Salud Reproductiva	Sin norma
CABA	*Ley 418*: Salud Reproductiva y Procreación Responsable. *Ley 439*: Modificación de la Ley 418. *Resolución 874/03* de la Secretaria de Salud de "Procedimiento para la atención profesional frente a solicitudes de ligaduras tubarias de pacientes que se atienden en los efectores del Sistema de salud".	22/6/2000 13/7/2000 2/5/2003
Córdoba	*Ley 8.535*: Creación del Programa de Salud Reproductiva y Sexualidad (vetada parcialmente) *Ley 9.073*: Creación del Programa de Maternidad y Paternidad Responsable	25/4/1996 18/12/2002
Corrientes	*Ley 5.146*: Creación del Programa de Acción a favor de la Salud de la Mujer y del Niño. *Resolución 878/2003* del Ministerio de Salud Pública: Creación del Programa Provincial de Salud Sexual y Procreación Responsable *Ley 5.527*: Adhesión a la Ley Nacional 25.673	29/11/1996 1/7/2003
Chaco	*Ley 4.276*: Creación del Programa de Educación para la Salud y Procreación Humana Responsable *Decreto 462/96*: Reglamentación de la Ley 4.276.	10/4/1996
Chubut	*Ley 4.545*: Creación del Programa de Salud Sexual y Reproductiva. *Decreto 1.518/2000*: Reglamentación de la Ley 4.950. *Ley 4.590* de Contracepción Quirúrgica *Decreto 1.733*: Modificación de métodos quirúrgicos	23/11/1999 10/12/2002
Entre Ríos	*Ley 9.501*: Creación del Sistema Provincial de Salud Sexual y Reproductiva y Educación Sexual.	22/6/2003
Formosa	Sin ley	

Jujuy	*Ley 5.133*: Creación del Programa Provincial de Maternidad y Paternidad Responsable y de Prevención de Enfermedades de Transmisión Sexual. *Decreto 2.139/2000*: Reglamentación de la Creación del Consejo Provincial de Salud Reproductiva.	3/6/1999
La Pampa	*Ley 1363*: Creación del Programa Provincial de Procreación Responsable.	27/12/1991
La Rioja	*Ley 7.049*: Creación del Programa Integral de Educación Sexual y Reproductiva (vetada) *Ley 7.425*: Adhesión provincial a la Ley Nacional 25.673.	14/12/2000 21/11/2002
Mendoza	*Ley 6.433*: Creación del Programa provincial de salud reproductiva.	22/10/1996
Misiones	*Decreto 92/98*: Creación del Programa Provincial de Planificación Familiar Integral.	2/2/1998
Neuquén	*Ley 2.222*: Creación del Programa Provincial de Salud Sexual y Reproductiva. *Decreto 3.331/1998*: Reglamentación de la Ley 2.222 *Ley 2.431* / Modificación de la Ley 2.222: Creación del Programa Provincial de Salud Sexual y Reproductiva.	31/10/1997 25/9/1998 2/7/2003
Río Negro	*Ley 3.450*: Creación del Programa Provincial de Salud Reproductiva y Sexualidad Humana. Modifica a Ley 3.059/96. *Decreto 586/2001*: Reglamentación de la Ley 3.450.	12/10/2000 30/5/2001
Salta	*Ley 7.311*: Sexualidad Responsable.	24/8/2004
Santa Cruz	*Ley 2.656*: Adhesión a la Ley Nacional 25.673.	26/6/2003
Santa Fe	*Ley 11.888*: Creación del Programa Provincial de Salud Reproductiva y Procreación Responsable. *Decreto 2.442/2002:* Reglamentación de la Ley 11.888 de Creación del Programa Provincial de Salud Reproductiva y Procreación Responsable. *Decreto 3.009/2002*: Modificación del Decreto 2.442/2002.	20/5/2001 18/10/2002 14/11/2002
San Juan	Sin ley. Incorporada al Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable parcialmente a través del la Ley 5.930 por el Programa de Salud de la Mujer.	

San Luis	*Ley 5.344*: Procreación responsable *Decreto 127/2003*: Creación del Programa Integral de Salud Reproductiva *Ley 5.662*: Adhesión a la Ley Nacional 25.673.	30/10/2002 21/1/2003 21/7/2004
Santiago del Estero	*Ley 6.759*: Adhesión a la Ley Nacional 25.673.	6/09/2005
Tierra del Fuego	*Ley 509*: Creación del Régimen Provincial de Salud Sexual y Reproductiva. *Ley 533*: Modificación de la Ley 509. *Decreto 619/2002*: Reglamentación la Ley 509.	12/12/2000 11/10/2001 25/3/2002
Tucumán	Sin ley	

Fuente: Elaboración propia mediante actualización de los datos obtenidos del sitio web del CONDERS y sobre la base de información disponible en el sitio web del Programa Nacional Juana Azurduy.

Los requisitos básicos para acceder al procedimiento se refieren a la mayoría de edad, capacidad (legal) y consentimiento informado.[31] Queda explícitamente excluida la necesidad de una autorización judicial para acceder a la práctica, a excepción de los casos que involucren personas declaradas "judicialmente incapaces". Este último punto tiene por objetivo poner fin a la práctica de requerir la previa autorización de un juez como condición para realizar la intervención en los servicios públicos de salud (ELA, 2005).[32]

La Ley establece la gratuidad de las intervenciones quirúrgicas en el sistema público de salud; asimismo las obras sociales y entidades de medicina privada deben incorporar esas prácticas a su cobertura. Por otra parte, aunque la Ley reconoce el derecho a la objeción de conciencia por parte de los profesionales y personal auxiliar de salud (en forma coincidente con el reconocimiento de ese derecho en las normas de salud sexual y reproductiva aprobadas en distintas jurisdicciones), en caso de que un profesional o trabajador se niegue por

31. El artículo 4º de la ley describe los recaudos del consentimiento informado: "El profesional médico interviniente, en forma individual o juntamente con un equipo interdisciplinario, debe informar a la persona que solicite una ligadura tubaria o una vasectomía sobre: a) la naturaleza e implicancias sobre la salud de la práctica a realizar; b) las alternativas de utilización de otros anticonceptivos no quirúrgicos autorizados; c) las características del procedimiento quirúrgico, sus posibilidades de reversión, sus riesgos y consecuencias. Debe dejarse constancia en la historia clínica de haber proporcionado dicha información, debidamente conformada por la persona concerniente" (Ley 26.130, art. 4º).

32. De todas maneras, y como veremos más adelante, la situación es compleja porque ante la incertidumbre de las interpretaciones judiciales divergentes en cuanto a las normas legales, algunos profesionales de la salud optan por asumir una actitud conservadora, en protección de sus propios intereses (conocida en la literatura especializada como medicina defensiva) y en perjuicio de la salud y necesidades de sus pacientes.

motivos de conciencia, las autoridades del establecimiento asistencial que corresponda no quedan eximidas de la responsabilidad de realizar las prácticas requeridas, de modo que están obligados a disponer los reemplazos necesarios de manera inmediata.

Sin embargo, el monitoreo realizado por actores como el CONDERS da cuenta de las restricciones y limitaciones que enfrentan algunos sectores para acceder a la práctica de la anticoncepción quirúrgica, a pesar del texto legal.[33]

4.3. Guía técnica para la atención integral de los abortos no punibles

En los últimos meses de su gestión en 2007, el MSN elaboró una "Guía técnica para la atención de los abortos no punibles", en el marco de la "Guía para el mejoramiento de la atención posaborto" previa, incorporada al Programa Nacional de Garantía de Calidad de la Atención Médica.[34]

Además de contar con un capítulo detallado de los diversos métodos considerados médicamente seguros para interrumpir un embarazo, el documento dedica otro capítulo a desarrollar los diversos principios que deben cumplirse: la toma de decisión en forma libre y basada en la información; la confidencialidad, directamente vinculada al derecho a la privacidad, y la no discriminación. El marco jurídico en el que se apoya este documento incluye en forma explícita a la Constitución, los tratados de derechos humanos con jerarquía constitucional, las leyes –en tanto reconocen y garantizan el derecho a la igualdad, a la salud, a la autodeterminación, a la privacidad y a la no discriminación–, y finalmente a todos ellos derechos directamente vinculados con el derecho de la mujer a acceder al aborto en los casos permitidos por la ley.

De acuerdo con la información contenida en la Guía, el MSN atribuye al aborto la principal causa de muerte materna y reconoce que el abordaje de la atención de sus complicaciones "debe enmarcarse en el respeto de los derechos reproductivos, como parte fundamental de los derechos humanos de la mujer y como un deber de todo profesional de la salud" (MSN, 2007: 13). La Guía hace hincapié en la contención emocional de la mujer ante un aborto, en la información que debe brindarse y en el acompañamiento antes, durante y después del procedimiento. Asimismo, establece que la mujer debe retirarse del servicio de salud con un método anticonceptivo brindado gratuitamente, tras haber sido

33. Véase "Ligaduras inaccesibles para pobres", *Página 12*, 28 de junio de 2007.

34. La iniciativa contó con el apoyo de la Sociedad de Obstetricia y Ginecología de Buenos Aires, el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), el Centro Latinoamericano de Salud y Mujer (Celsam), la Asociación Argentina de Salud Sexual y Reproductiva (Asser), la Asociación de Médicos Generalistas, la Sociedad de Obstetricia Psicosomática, el Departamento Materno Infantil del Hospital Nacional "Prof. Alejandro Posadas" y la Sociedad de Obstetricia y Ginecología de la Provincia de Buenos Aires.

informada de los diversos métodos existentes, e indica identificar víctimas de violencia sexual y/o doméstica, dar tratamiento inmediato cuando sea necesario, y servicios de referencia y apoyo médico-social-económicos.

La Guía establece pautas de actuación para los profesionales de la salud ante abortos espontáneos, o que deban realizarse por indicación médica, o ante pacientes que se presentan con abortos incompletos. En particular, teniendo en cuenta las variadas interpretaciones propuestas y recibidas por los tribunales de justicia con relación a los casos que configuran supuesto de aborto no punible (como se verá más adelante en este capítulo), resulta significativo el aporte que hace este documento para la adecuada interpretación del alcance del artículo 86 del Código Penal al establecer:

> Una interpretación de este artículo en consonancia con [...] las normas nacionales e internacionales [...] establece que para el Código Penal de la Nación el profesional de la salud y la mujer no incurren en delito de aborto en las siguientes situaciones:
>
> 1) En casos de peligro para la vida de la mujer (Código Penal de la Nación, art. 86, inc. 1).
>
> 2) En los casos de peligro para la salud de la mujer (Código Penal de la Nación, art. 86, inc. 1).
>
> 3) Cuando el embarazo sea producto de una violación (Código Penal de la Nación, art. 86, inc. 2),
>
> 4) Cuando el embarazo sea producto del atentado al pudor sobre mujer idiota o demente (Código Penal de la Nación, art. 86, inc. 2). En este caso el consentimiento de su representante legal deberá ser requerido para el aborto. (MSN, 2007:15)

En atención a la jurisprudencia elaborada en los últimos años (a la que se hace referencia en el siguiente apartado), la Guía advierte:

> Cualquier imposición de exigencias adicionales, tales como autorización de más de un profesional de la salud, revisión o autorización por auditores, comités de ética, jueces u operadores jurídicos, períodos y listas de espera, y demás trámites que puedan representar una carga para la mujer representarán una violación del derecho de la mujer a acceder al aborto en los casos permitidos por la ley. Condicionar la realización de un ANP (aborto no punible) a la obtención de autorizaciones adicionales vulnera el derecho de las personas a la autodeterminación e incrementa el riesgo para la salud. El cumplimiento de las normas jurídicas es un deber del profesional. Los profesionales de la salud serán responsables penal, civil y administrativamente por el incumplimiento de sus obligaciones en el ejercicio de la medicina o la psicología cuando se nieguen en forma no justificable a la constatación de alguna de las causales previstas en el artículo 86 del Código Penal de la Nación y/o a la consecuente prestación del servicio correspondiente. (MSN, 2007: 16)

Asimismo, la Guía establece que el aborto debe realizarse dentro de los cinco días de solicitado, bastando con la constatación de un solo médico y previo consentimiento informado. En caso de tratarse de una mujer violada, será suficiente contar con la denuncia policial.

Es interesante también que se prevé un mecanismo sancionatorio para los profesionales que no acaten la Guía, sanciones que deben aplicarse "de oficio, a solicitud de la parte interesada, por información del funcionario público, por denuncia, o queja presentada por cualquier persona, o como consecuencia de haberse tomado con antelación una medida de seguridad o preventiva" (MSN, 2007: 17), y son las autoridades administrativas competentes quienes tienen la potestad de contralor.

A la fecha de este informe no es posible evaluar el impacto de esta Guía, que ha tenido una difusión limitada, también debido al cambio del titular del MSN pocas semanas después de su finalización. Sin embargo, y a juzgar por las intervenciones judiciales que continuaron produciéndose en distintas jurisdicciones del país,[35] parecería que la posibilidad de aplicar sanciones de distinta índole a los profesionales de la salud no será el medio adecuado para modificar la conducta de la sociedad en general y de la sociedad médica en particular, frente a la solicitud de interrumpir un embarazo. La inseguridad jurídica que supone la enorme discrepancia entre las interpretaciones legales, aun de jueces de un mismo tribunal, atenta contra la posibilidad de que los médicos (particularmente del sector público de salud) abandonen las prácticas de medicina defensiva, que solo afectan a las mujeres de los sectores más desaventajados (Gherardi y Gherardi, 2002).

A la fecha de elaboración de este informe, son cuatro las jurisdicciones del país que cuentan con normas similares a la Guía elaborada por el MSN: la provincia de Buenos Aires,[36] la CABA,[37] la provincia de Neuquén[38] y la ciudad de Rosario.[39]

Desde la recuperación de las instituciones democráticas, se presentaron ante el Congreso Nacional más de cincuenta proyectos de ley para regular, de una u otra forma, el Código Penal de la Nación, aunque estos proyectos no

35. Por ejemplo, el caso de una menor de edad en la provincia de Mendoza y el caso de una joven con discapacidad mental en la provincia de Buenos Aires. Véanse las noticias publicadas en *http://www.clarin.com/diario/2008/10/02/sociedad/s-01772519.htm*; y *www.clarin.com/diario/2008/09/03/um/m-01752436.htm*.

36. Resolución 304, 29 de enero de 2007, Ministerio de Salud de la provincia de Buenos Aires.

37. Resolución 1.174, 28 de mayo de 2007, Ministerio de Salud del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

38. Resolución 1.380, 28 de noviembre de 2007, Ministerio de Salud y Seguridad Social de la provincia de Neuquén.

39. Ordenanza 8.186, 14 de junio de 2007, Concejo Deliberante de la Ciudad de Rosario, provincia de Santa Fe.

fueron tratados por ninguna de las Cámaras.[40] La provincia de La Pampa fue pionera en sancionar una ley que regula la atención en casos de abortos no punibles. La ley pampeana, de noviembre de 2007, establecía que en los casos de los abortos no punibles, los servicios de salud debían garantizar la realización de un "diagnóstico y las intervenciones médicas necesarias para la interrupción de un embarazo sin riesgos" para la mujer, con la obligación de proveer atención médica y psicológica pre y posaborto. Además, se determinaba claramente que las prácticas abortivas no requerían autorización judicial en los casos establecidos por el Código Penal. Sin embargo, la norma aprobada por la Legislatura pampeana fue vetada por el gobernador de esa provincia luego de que se sucedieran manifestaciones en la puerta de la Legislatura y la casa de gobierno. En la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, durante los últimos meses de 2008 se celebraron una serie de audiencias públicas en las que se recibió a expertos/as que aportaron su conocimiento a la discusión de los proyectos de ley presentados vinculados con la aclaración sobre el alcance del artículo 86 del Código Penal.[41]

5. EL DERECHO EN ACCIÓN: DECISIONES JUDICIALES Y PERCEPCIONES DE LAS MUJERES SOBRE SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA

5.1. Temas en discusión en las decisiones recientes de los tribunales de justicia

En años recientes, los tribunales de justicia de distintas instancias y jurisdicciones se pronunciaron sobre distintos aspectos vinculados con la salud sexual y reproductiva. Estos precedentes se vinculan con al menos cinco grandes temas que resultan recurrentemente sometidos a la decisión de los jueces –sea por iniciativa de los efectores de salud o por personal del poder judicial (defensores, asesores tutelares, fiscales)–. Se trata de temas en los que las decisiones de tribunales superiores no ejercen la suficiente influencia para modificar los criterios restrictivos de algunos jueces respecto del ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos.[42] Estos temas son: a) el acceso a distintos mé-

40. Véase *http://www.despenalizar.org.ar* para un listado completo de los proyectos de ley presentados ante el Congreso Nacional.

41. Los proyectos son de autoría de las legisladoras Diana Maffia y otros (Nº 1.306/08), Gabriela Alegre (Nº 1.305/08), y de los legisladores Juan Cabandié y otros (Nº 921/08) y Pablo Failde y Alicia Bello (Nº 1.475/08).

42. Con respecto a esta afirmación es necesario tener en cuenta dos limitaciones: en primer lugar, la organización federal del Estado argentino, que determina la existencia de un poder judicial distinto e independiente en cada provincia, sin que la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) sea el tribunal de apelación natural de las cortes provinciales. En segundo lugar, el control difuso de la constitucionalidad, que determina la competencia de todos los jueces de la nación para interpretar la constitucionalidad de una norma sometida a su consideración.

todos anticonceptivos; b) el acceso a la anticoncepción quirúrgica; c) el alcance del aborto no punible previsto en el Código Penal; d) la persecución penal del aborto ilegal, y e) los alcances de la objeción de conciencia.

La generación de alguna suerte de consenso sobre esos temas –sometidos en forma creciente y reiterada a resolución judicial– es fundamental para el desarrollo de cualquier política pública en materia de derechos sexuales y reproductivos. Este consenso debe buscarse tanto a nivel macro como a nivel meso y micro sobre el tema, e involucra no solo a la comunidad jurídica sino también a la comunidad médica, y a la sociedad en su conjunto, ya que lograr la institucionalización de los abortos no punibles como prácticas médicas legalmente habilitadas excede la actuación sobre las normas y los procedimientos que resulten aplicables.[43] Como se desarrolla en los párrafos que siguen, los temas que se han planteado ante los tribunales de justicia involucran controversias profundas vinculadas, entre otras cuestiones, con definiciones sobre el concepto de vida protegido constitucionalmente, la identificación de estereotipos y construcciones sociales sobre el rol de las mujeres frente a la maternidad y, en última instancia, el alcance de la protección constitucional contra el trato discriminatorio por motivos de sexo.[44]

5.1.1. El acceso a distintos métodos anticonceptivos

El ejercicio efectivo de los derechos sexuales y reproductivos presupone que existe acceso a una variedad y diversidad de opciones anticonceptivas. En efecto, para que la práctica cotidiana del derecho a la autodeterminación reproductiva se realice efectivamente, se requiere que mujeres y varones accedan a la anticoncepción.

En nuestro país, se han planteado ante los tribunales de justicia demandas vinculadas con la discusión acerca de qué métodos anticonceptivos son jurídicamente distribuibles o disponibles en la Argentina según la Constitución y las especificaciones de las leyes de salud sexual y reproductiva. El caso más

43. Recientemente, organizaciones de la sociedad civil y centros de estudio comenzaron la implementación de proyectos importantes que buscan consolidar las prácticas de aborto no punible en la Argentina. Se trata de dos proyectos patrocinados por el IPPF-SAAF (Federación Internacional para la Planificación Familiar - Fondo de Acción para el Aborto Seguro, por sus siglas en inglés). Por un lado, el proyecto "Hacia el acceso al aborto no punible en la Argentina", a cargo del CEDES y del Grupo Justicia y Género del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP). Por el otro, el proyecto "Acceso al aborto legal, seguro y gratuito" ejecutado por la organización Católicas por el Derecho a Decidir (Córdoba). En el marco de este segundo proyecto, se elaboró un informe de monitoreo de diez medios gráficos argentinos para evaluar el tratamiento del aborto en los medios de comunicación (véase Artemisa Comunicación, 2008).

44. Véase Ramos *et al.* (2009) para un análisis de los casos judiciales que, en las distintas jurisdicciones del país, cuestionan y restringen el acceso a los abortos no punibles.

conocido en esta materia fue el resuelto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) en 2002, en contra de la comercialización de la píldora de anticoncepción de emergencia entonces comercializada bajo el nombre Inmediat.[45] Recientemente, el tema volvió a plantearse en la provincia de Córdoba, donde en una demanda iniciada por una asociación civil sin fines de lucro se cuestionó la distribución de anticoncepción de emergencia en el sistema público de salud de esa provincia, restringiendo así la efectiva aplicación del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable.[46]

Litigios de esta naturaleza implican obstáculos en la gestión de los programas locales y nacionales de salud sexual y reproductiva, en los que funcionarios públicos a cargo de la gestión cotidiana de políticas públicas de anticoncepción deben tomar decisiones enmarcadas en la incertidumbre producida por esos planteos judiciales inconclusos respecto de su responsabilidad profesional.

5.1.2. El acceso a la anticoncepción quirúrgica

La discusión jurídica en torno a la legitimidad de recurrir a las prácticas quirúrgicas de anticoncepción (en particular a la ligadura de trompas y las vasectomías) no es nueva (ELA, 2005: 198-199). En varias jurisdicciones provinciales y a nivel nacional, la sanción de normas especiales fue un intento por zanjar la discusión.[47]

Sin embargo, en el proceso de institucionalización de las políticas y la ejecución de las prácticas médicas, los disensos permanecen en algunas jurisdicciones del país; por ejemplo, respecto del tipo de consentimiento o de cuáles son los términos del consentimiento informado que deben dar las mujeres para acceder a estas intervenciones. La falta de aceptación de la práctica y el ejercicio de la objeción de conciencia por parte de algunos profesionales constituyen obstáculos en el acceso efectivo a este método anticonceptivo, cuya legalidad ha sido reconocida por la CSJN.[48]

45. *Portal de Belén - Asociación Civil sin Fines de Lucro contra Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación sobre amparo*, CSJN, 5 de marzo de 2002.

46. Se trata del caso *Mujeres por la Vida - Asociación civil sin fines de lucro contra Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba sobre amparo - recurso de apelación*, Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Primera Nominación, Córdoba, Expte. N° 1270503, fallo del 7 de agosto de 2008. Sugestivamente, los efectos de la decisión del tribunal solo implicaron la restricción de distribución de la droga mediante el programa aplicado a los hospitales públicos, pero no afectó la comercialización del anticonceptivo en el territorio de la provincia.

47. Véanse, por ejemplo, las leyes sobre anticoncepción quirúrgica de las provincias de Santa Fe, La Pampa o Río Negro, entre otras, así como la Ley 26.130 del Congreso de la Nación.

48. La CSJN resolvió un caso en el que se cuestionaba el acceso a la anticoncepción de emergencia: *Y.G.C. contra Nuevo Hospital el Milagro y Provincia de Salta*, del 6 de junio de 2006.

5.1.3. El alcance del aborto no punible previsto en el Código Penal

La discusión jurídica sobre el alcance del aborto no punible previsto en el artículo 86 del Código Penal de la Nación se ha incrementado en los últimos años. En distintas jurisdicciones, se han presentado causas judiciales vinculadas con distintas cuestiones.

En primer lugar, se discute si el artículo 86 es constitucional.[49] Esto se plantea sobre la base de la incorporación de los tratados de derechos humanos (en particular, el Pacto de San José de Costa Rica y la Convención de los Derechos del Niño) que, se sostiene, protegen la vida desde la concepción. Esta discusión se planteó en la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires, en el marco de la interpretación del inciso 1 del Código Penal, y hubo jueces –aunque en minoría– que sostuvieron la inconstitucionalidad de ese artículo.[50]

En segundo lugar, se ha discutido judicialmente el alcance de la interpretación que corresponde otorgar a los distintos incisos del artículo 86. Con respecto al primer inciso ("peligro para la vida o la salud de la madre, cuando éste no pudiera ser impedido por otros medios") se discute si se trata de peligro para la vida y la salud, considerando, además, que éste debe ser "grave", requisito que la norma no incluye. Con respecto al segundo inciso, la discusión se concentra en distinguir o no dos supuestos diferentes, requiriendo que la violación sea sobre una "mujer idiota o demente", ignorando el supuesto de violación de cualquier otra mujer.[51]

Como consecuencia de estas interpretaciones divergentes del Código Penal que llevaron repetidas veces al Estado argentino a incumplir su obligación de garantizar el acceso al aborto no punible como una práctica médica, el gobierno enfrenta actualmente la negociación de la solución del caso *L.M.R.*[52] presentado

49. Véase Faerman (2008) para una revisión sobre los aspectos constitucionales de la discusión del aborto.

50. Véase el caso *C.P. de P., A.K. sobre autorización,* Suprema Corte de Justicia de Buenos Aires, 27 de junio de 2005. En el marco de este inciso del Código Penal (por el peligro para la salud psíquica de la madre) que la CSJN autorizó en 2001 el "adelantamiento del parto" de una mujer que cursaba ya el octavo mes de gestación de un feto anencefálico (caso *T.S. contra Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires sobre amparo,* enero de 2001). Al conceptualizar el caso como un "adelantamiento del parto" en lugar de un aborto, la decisión de la Corte plantea interrogantes acerca del momento en que la práctica está permitida respecto de la etapa de gestación. La cuestión fue abordada específicamente en algunas jurisdicciones, como la CABA, mediante la aprobación de normas específicas.

51. Véase el caso *R.L.M. sobre autorización,* Suprema Corte de Justicia de Buenos Aires, 31 de julio de 2006. El caso es sobre el pedido de autorización para que se interrumpa el embarazo de una niña discapacitada mental violada en Guernica, provincia de Buenos Aires, en junio de 2006.

52. Véase el caso R.L.M., citado.

por organizaciones de mujeres[53] frente al Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas en las que el Estado nacional ha reconocido su responsabilidad –a través de un dictamen de la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación– por violación de los derechos de la menor a acceder al aborto legal. A la fecha de este informe aún no se ha emitido el dictamen final del Comité.

Como se señaló en apartados anteriores, la elaboración de la "Guía técnica de atención integral de los abortos no punibles" por parte del MSN intentó zanjar estas y otras cuestiones. A partir de interpretaciones amplias y compatibles con el bloque de constitucionalidad, la Guía avanzó también en identificar claramente quienes debían intervenir en la verificación de las circunstancias que dan lugar a las causales de no punibilidad. Para dar por terminado el desacuerdo sobre si son los médicos, las instituciones sanitarias o el Poder Judicial los encargados de tal tarea, la Guía identifica claramente a un único profesional de la salud, sin intervención del Comité de Bioética ni de autoridad judicial alguna.

5.1.4. La persecución penal del aborto ilegal

Si la vigencia del tipo penal que castiga a la mujer que se realiza un aborto tiene por finalidad disuadir de esa conducta, las estadísticas parecen indicar que la estrategia no ha sido exitosa. Se calcula que en la Argentina se practican no menos de 500.000 abortos por año. En algunos casos, las complicaciones que siguen obligan a las mujeres a recurrir a la ayuda de profesionales de la salud, con el riesgo de ser denunciadas por la incriminación implícita en sus propios cuerpos.

Resulta central, en ese contexto, determinar si los profesionales de salud del sector público tienen la obligación legal de denunciar penalmente a esas mujeres o si el respeto de su deber de secreto profesional les impide denunciar a la mujer. Frente a estos casos, las respuestas del Poder Judicial han sido –nuevamente– divergentes.

En la CABA, en un fallo plenario de 1966, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal Correccional de la ciudad consideró que el mandato de protección del secreto profesional y la prohibición de la autoincriminación justificaban la prevalencia de éstos por sobre el deber de denunciar el conocimiento de un delito previsto en la norma del Código Procesal Penal de la Nación.[54] Esta jurisprudencia fue y continúa siendo utilizada para desestimar muchas de las denuncias realizadas en la CABA. Sin embargo, ha habido casos en los que se arribó a la

53. El Instituto de Género, Derecho y Desarrollo (Insgenar), de Rosario, la Asociación Católicas por el Derecho a Decidir, de Córdoba, y el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (Cladem).

54. *Natividad Frías*, Cámara Nacional Criminal y Correcional en pleno, 26 de agosto de 1966.

solución opuesta, dejando de lado la jurisprudencia plenaria.[55] En éste, como en los otros casos, la incertidumbre jurídica condiciona la actividad de los profesionales de la salud.

5.1.5. Los alcances de la objeción de conciencia

La objeción de conciencia en el ámbito de los derechos sexuales y reproductivos se incorporó en la última década, a partir de su consideración en los debates previos a la sanción de la Ley 418 en la CABA (Cesilini y Gherardi, 2005). Poco más tarde, el tema volvió a plantearse en el Congreso Nacional al debatirse la Ley de Salud Sexual y Reproductiva hoy vigente. En todas las normas que siguieron (de anticoncepción quirúrgica, de educación sexual y reproductiva, en las jurisdicciones locales) siempre estuvo presente el reconocimiento legal a la posibilidad de los profesionales y personal auxiliar de salud de excusarse en la prestación de servicios, basados en objeciones de conciencia.

Una adecuada interpretación del derecho de los profesionales al respeto de su conciencia requiere limitarlo a aquellos casos en que sea posible acceder a un servicio alternativo, así como de la urgencia del caso y del momento en que se revela el carácter de objetor. En algunos casos, las normas específicas establecen una obligación para los profesionales de la salud que deseen alegar su objeción de conciencia, para que se inscriban en los registros creados a tal efecto. El propósito de este registro es dar publicidad y previsibilidad sobre las actitudes que se presentarán en los centros de salud públicos y privados a cargo de determinados profesionales. El seguimiento que se haga de la efectiva aplicación de estas normas es relevante para asegurar el adecuado cumplimiento de las obligaciones del Estado bajo las normas de salud sexual y reproductiva.

5.2. El acceso a los tribunales de justicia como síntoma de la violación de derechos: el caso del aborto no punible

Las discusiones en sede judicial acerca de la eventual configuración de las causales de aborto no punible previstas en el Código Penal constituyen un ejemplo paradójico del acceso a la justicia, donde la judicialización impuesta a las mujeres (por los efectores de salud o los operadores de la justicia) opera en detrimento del adecuado ejercicio de sus derechos.

La decisión de la CSJN en el caso *T.S. contra Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires sobre amparo*, que autorizaba la interrupción de la gestación de una mujer embarazada de un feto diagnosticado con anancefalia[56] no impidió

55. Se trata del caso 30.739. *Gallo, N.* Sobreseimiento. Aborto. Instr. 33/170. Sala VII de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional, abril de 2007.

56. El caso fue resuelto por el Tribunal Superior de Justicia de la CABA (en diciembre de 2001)

que otro caso sustancialmente idéntico fuera considerado por la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires,[57] que decidió esta vez en sentido contrario. Sin embargo, el caso fue apelado ante la CSJN y el tribunal debió modificar su pronunciamiento en los términos del antecedente de la causa T.S.

En estos casos (y muchos otros), la eventual configuración de los supuestos de hecho previstos en los incisos 1 y 2 del artículo 86 del Código Penal fueron sometidos a la consideración de los magistrados en lugar de resolverse en el ámbito de la atención de la salud del sector público donde fueron presentados los casos. Llama la atención en varias de estas causas la oposición diametral de las consideraciones efectuadas por los integrantes de un mismo tribunal, que pasan de considerar innecesaria la previa intervención del tribunal de justicia a declarar la derogación del artículo 86 del Código Penal (y por lo tanto de las causales de despenalización del aborto) por imperio de los tratados internacionales de derechos humanos.[58] Por ejemplo, en la causa *C.P. d. P., A.K.* resuelta por la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires en 2005,[59] el debate acerca de la constitucionalidad del artículo 86 fue plasmado en la sentencia. El argumento de la mayoría de la Corte plantea que si la mayor parte de las legislaciones del mundo consideran no punible el aborto realizado para evitar un peligro a la vida o a la salud materna, y esto fuera incompatible con la Convención sobre los Derechos del Niño, o la Convención Americana de Derechos Humanos, "entonces habremos encontrado una contradicción normativa de la que nadie se había percatado". El voto minoritario más extenso y encendido en una posición contraria interpretó que la jerarquía constitucional de los Pactos de Derechos Humanos fue declarada con posterioridad a la redacción del artículo 86 del Código Penal, con los que entraría en contradicción y determinaría la inconstitucionalidad de la norma penal en cuestión.

En un caso resuelto en 2007 por la Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Mar del Plata, la madre de una adolescente de catorce años, embarazada como consecuencia de la violación de su padrastro, solicitó al Hospital Regional la realización del aborto. El jefe de obstetricia de la institución se negó, aduciendo que la adolescente (M.V.) no es "idiota o demente, ni hay orden judicial". La madre hizo la denuncia de abuso sexual y solicitó ante un juzgado de menores que le fuera concedida la orden judicial, en virtud de encontrarse en peligro la salud psíquica de M.V. y de haber sido víctima de una violación. La jueza de menores interviniente dispuso la realización del aborto encuadra-

---

y confirmado por la CSJN, aunque sin compartir los argumentos (en enero de 2002, Expte. CSJN Nº T 421 XXXVI).

57. En el caso *B.A. sobre Autorización judicial,* Acuerdo 82058 - SCBA - 22/06/2001, la autorización para realizar una inducción del parto fue denegada por "el interés superior del menor".

58. Para una evaluación crítica de las intervenciones judiciales en materia de interpretación del artículo 86 del Código Penal, véase el capítulo "Salud sexual y reproductiva" en ELA (2005).

59. *C.P. d. P., A.K.*, Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, 27 de junio de 2005 publicado en *LLBA (La Ley Buenos Aires),* 2005 (diciembre), 1332.

do en el artículo 86 inciso 1, entendiendo que el derecho a la vida no es absoluto, que existe un daño a la salud psíquica de M.V. y que atenta a su dignidad obligarla a continuar la gestación. Para la jueza, prevalece la salud de la madre frente a la persona por nacer y, adelantándose a reproches acerca de la jerarquía de los bienes en juego, aclara que, aún considerando que tanto la salud materna como la vida gozan del mismo estatus, se está ante un supuesto de no exigibilidad de otra conducta.

La sentencia fue apelada por una asesora de menores que adujo la impertinencia de la autorización judicial por tratarse de "una autorización para delinquir". La Cámara de Apelaciones, en una decisión unánime a la que arribaron con argumentos ligeramente divergentes, autorizó la práctica. El fallo reiteraba los argumentos de la jueza de primera instancia, pero aclaraba que "por una lógica perversa" y ante "la multiplicación de demandas millonarias por mala praxis" era exigible por parte de los médicos la orden judicial; aún cuando la mayoría de la Suprema Corte de la Provincia y la doctrina entendieran que basta con la decisión adoptada en el seno de la relación médico-paciente. En cuanto al encuadre legal, uno de los camaristas entendía que no solo había un daño a la salud, sino que además todo embarazo producto de una violación es susceptible de dañar la salud. Por ende, el inciso 2 del artículo 86 (cuando el embarazo sea producto de una violación) no es más que un caso concreto de la hipótesis general planteada en el inciso 1 (es decir, en caso de peligro para lavida de la mujer).

En este caso, uno de los camaristas hizo la salvedad de que si bien el artículo 86 es acorde a la Constitución, lo es en tanto plantea condiciones restringidas para autorizar el aborto. La tercera camarista en exponer su voto también se pronunció por la constitucionalidad del artículo 86, pero dejó aclarado que no habría colisión con los tratados internacionales si se despenalizara totalmente el aborto, porque la protección a la vida no necesariamente se concreta a través del derecho penal que, además, al castigar el aborto acarrea muertes maternas. Asimismo, dejó en claro que según su criterio el caso se enmarcaba tanto en el supuesto contemplado por el inciso 1 como en el inciso 2, que contempla la violación independientemente de si la víctima es idiota o demente.

Podría pensarse que en el caso resuelto por la Cámara de Apelaciones de Mar del Plata la procedencia de la intervención judicial fue producto de la interpretación divergente respecto de la segunda causal de no punibilidad del aborto; es decir, si se refiere a todo tipo de violaciones o exclusivamente a violaciones sobre personas con una discapacidad mental. Sin embargo, la suerte de las mujeres de sectores populares con discapacidades mentales víctimas de una violación no fue mejor. En 2006, el caso *R., L.M.*[60] llegó a la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires que, en un voto dividido, autorizó la

60. Causa Ac. 98.830, *R , L.M., NN Persona por nacer. Protección. Denuncia*, 31 de julio de 2006.

interrupción del embarazo.[61] Sin embargo, para entonces el caso había tomado estado público en proporciones tales que, aún con la sentencia de la CSJN, el hospital jurisdiccional se negó a llevar adelante la práctica y ésta debió ser realizada en condiciones clandestinas, con el apoyo (económico y moral) de organizaciones del movimiento de mujeres.

En años recientes, los casos que se plantearon ante los tribunales de justicia no fueron siempre llevados a esas instancia por los profesionales de la salud en busca de alguna seguridad jurídica frente a las divergentes interpretaciones de las normas aplicables,[62] sino también por operadores de justicia que habiendo tomado conocimiento de la situación de hecho resuelven actuar (y apelar) en representación "del niño por nacer".[63] Esta última fue la situación planteada en

61. En julio de 2006 la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires falló, en forma dividida, a favor de la constitucionalidad del artículo 86 y rechazó la intervención judicial que impidió la interrupción del embarazo de una joven de diecinueve años, con una edad mental de ocho años, abusada sexualmente. La sentencia, de más de 300 páginas, contó con tres votos contra la realización del aborto (Pettigiani, Domínguez y Mahiques) y seis a favor (Roncoroni, Genoud, Hitters, Piombo, Soria y Kogan)

62. Éste fue el caso de *O., M.V. sobre víctima de abuso sexual* (Expte. Nº 138.377), Cámara de Apelación en lo Civil y Comercial de Mar del Plata (Buenos Aires), Sala II, 21 de febrero de2007. Al respecto, uno de los jueces sostuvo que "los médicos, naturalmente temerosos de incurrir en una conducta típica, requieren una autorización judicial previa a la intervención, y los operadores jurídicos (jueces, funcionarios, legisladores y abogados) les respondemos que no es necesario, o que no es posible, que procedan por si solos a interrumpir el embarazo, pues solamente luego de que ello suceda estaremos en condiciones de juzgar si su conducta ha sido lícita o ilícita, y consecuentemente de absolverlos o condenarlos. Ello importa tanto como requerir a los médicos una conducta heroica que los lleve a actuar sin salvaguardas, para quedar expuestos a las diversas sanciones penales y colegiales, si es el caso, y finalmente, el Juez al que le toque intervenir, no encuentra debidamente justificada la excepción. Si bien la mayoría de la SCBA, y autorizadas voces de especializada doctrina jurídica entienden que la cuestión debe mantenerse dentro de la relación médico-paciente no puede ignorarse deliberadamente que la realidad que transcurre fuera de los tribunales es distinta. En el exterior de los ámbitos académicos y jurídicos, o si se quiere dentro de los hospitales, es pública y notoria la negativa influencia de la multiplicación de demandas millonarias por mala praxis, algunas de las cuales (remarco: algunas, no todas) aunque injustificadas, someten a los profesionales de la salud a peligros morales y materiales que les generan un estrés incompatible con el adecuado desempeño de su delicada labor. Si ante una práctica normal y habitual, desde un diagnóstico hasta una intervención común, los médicos sufren diariamente el temor de resultar demandados y verse inmersos en un pleito de impredecibles consecuencias, ¿con qué fundamento hemos de decirles que practiquen sin diligencia judicial previa un aborto que luego veremos si los condenamos o no penalmente? ¿Cuál es la razón que nos permite exigirles que pongan en riesgo su trabajo, su matrícula, su tranquilidad, su salud y su futuro? Tengo para mí que en nuestro país y en la actualidad, no puede exigirse tal conducta a los médicos. No son exigibles las conductas heroicas" (del voto del doctor Loustaunau).

63. En representación del "niño por nacer" un juez de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires llegó a requerir que se realizase una ecografía tridimensional a fin de asegurar el "derecho a ser oído" del nonato (del voto del juez Pettigiani en la causa L.M.R.).

un caso finalmente resuelto por el Superior Tribunal de Justicia de Entre Ríos, ante una solicitud de "medida cautelar de protección de persona" por parte de la defensora de menores para que se impidiera la interrupción del embarazo consentido por la madre de la menor incapaz.[64]

Estos casos ilustran la situación de indefensión de las mujeres cuando se trata de proteger sus derechos ante la intervención (no buscada) de la justicia, en situaciones que debieran resolverse con otros recursos y en ámbitos ajenos al judicial. Las palabras de un juez de la Cámara de Apelación en lo Civil y Comercial de Mar del Plata resultan elocuentes:

> III: Antes de entrar al tratamiento de los agravios vertidos por la Sra. Asesora apelante, considero pertinente manifestar que las ampliaciones de competencia impuestas a este Tribunal llegan ya a extremos lindantes con el absurdo, pese a lo cual prometen crecer abarcando en un futuro próximo otras cuestiones jurídicas diversas, cuya decisión requiere a quienes lo integramos, la aplicación de conocimientos jurídicos especializados en otras materias, ajenas a nuestra diaria tarea.
>
> Parece ciertamente paradójico, y me atrevo a decir escasamente racional, que sea esta Cámara, que entiende en la amplísima gama de conflictos civiles y comerciales, el Tribunal que resulte también llamado a resolver acerca de una interpretación axiológica del bloque de constitucionalidad federal, en relación a la legislación penal, para lo cual –preferentemente– y por razón de especialidad, el caso es propio del Tribunal en lo penal que supo –sin titubeos– declararse incompetente declinando su intervención en tan delicada decisión. (Voto del Sr. Juez Dr. Roberto Loustaunau, Expte. 138.377, "*O., M.V. sobre víctima de abuso sexual*, Cámara de Apelación en lo Civil y Comercial de Mar del Plata, Buenos Aires, Sala II, 21 de febrero de 2007)

En medio de estos conflictos de competencia (no infrecuentes en casos de esta naturaleza) una mujer cursa un embarazo, voluntario o involuntario, pero siempre doloroso, y respecto del cual necesita una respuesta urgente, ya que los tiempos biológicos no son los judiciales. Estos casos representan un ejemplo claro y actual del obstáculo que representa la judicialización indebida de ciertos temas para la garantía del acceso a la justicia.

64. Se trata de la Causa 5236, *Defensora de P. y M. Nº 2 (en representación de persona por nacer) sobre medida cautelar de protección de persona* resuelta por el Superior Tribunal de Entre Ríos el 20 de septiembre de 2007.

5.3. Percepciones de las mujeres acerca del aborto

Es interesante contrastar la restrictiva y trabajosa interpretación de los tribunales de justicia respecto de las causales de aborto no punible y la pertinencia de su persecución penal con las percepciones que tienen las mujeres acerca del tema.

En la encuesta ya mencionada, realizada entre 1.600 mujeres en los tres principales centros urbanos del país, el 80% de las encuestadas se inclina hacia algún grado de despenalización (gráfico 14); de este grupo, la mayoría se inclina por una despenalización parcial, para algunos casos particulares como el embarazo en caso de violación (39%), cuando corre peligro la vida de la madre (17%), en caso de que se sepa que el bebé tendrá una enfermedad incurable o una malformación grave (16%), y solo el 5% de las entrevistadas contemplan situaciones en las que la madre siente que no puede asumir el cuidado de un hijo porque ya tiene muchos, porque es menor o por razones económicas (tabla 31).

Gráfico 14
Actitudes hacia la despenalización del aborto

Nota: Base: 1.600 entrevistadas.
Fuente: ELA (2007a).

Como puede observarse en la tabla 31, la proporción de mujeres que acuerda con la despenalización total o parcial del aborto es diferente en los distintos conglomerados urbanos: es mayor en el Gran Buenos Aires que en los demás, y mayor en Córdoba que en Rosario.

El nivel de instrucción es un factor que influye en gran medida en esta dimensión: de las mujeres entrevistadas, aquellas que han alcanzado niveles más altos de instrucción son menos reticentes a la idea de despenalización del aborto, cuando se las compara con mujeres que solo alcanzaron el nivel primario de educación.

Tabla 31
Opinión acerca de la despenalización del aborto según aglomerado
(valores máximos y mínimos resaltados)

	Total	GBA	Córdoba	Rosario
Cantidades	1.600	800	400	400
	%	**%**	**%**	**%**
Que deje de ser delito	31	**32**	28	23
Que deje de serlo en algunos casos:	47	48	45	41
Si el embarazo es producto de violación	39	40	34	36
Si corre peligro la vida de la madre	17	17	8	21
Si el bebé tendrá enfermedad incurable o malformación grave	16	17	8	20
Si la madre tiene muchos hijos y no se puede hacer cargo de uno más	5	5	6	1
Si la madre es menor y siente que no se puede hacer cargo	5	5	6	3
Si la madre es pobre y no se puede hacer cargo	5	5	2	2
Si la madre es enferma mental/Down	*	*	1	1
Si la pareja anda mal	*	*	1	–
Si la madre es enferma	*	*	*	*
Si es producto de incesto	*	*	–	*
Si la madre es menor y los padres se oponen	*	*	–	–
Si la madre es adicta a las drogas	*	–	–	*
Que siga siendo delito	19	17	25	**32**
No sabe	1	1	1	3
No responde	2	2	1	1

* Menor de 0,5%
Fuente: ELA (2007a).

Tabla 32
Opinión acerca de la despenalización del aborto según nivel educativo

	Total	Primario	Secundario	Terciario
Cantidades	1.600	674	667	257
	%	%	%	%
Que deje de ser delito	31	26	31	42
Que deje de serlo en algunos casos:	47	48	48	44
Si el embarazo es producto de violación	39	39	40	39
Si corre peligro la vida de la madre	17	17	17	16
Si el bebé tendrá enfermedad incurable o malformación grave	16	15	17	19
Si la madre tiene muchos hijos y no se puede hacer cargo de uno más	5	6	5	3
Si la madre es menor y siente que no se puede hacer cargo	5	5	6	3
Si la madre es pobre y no se puede hacer cargo	5	4	6	3
Que siga siendo delito	19	25	17	12
No sabe	1	1	1	–
No responde	2	1	3	2

Fuente: ELA (2007a).

6. CONSIDERACIONES FINALES

Las deudas pendientes del Estado argentino con el pleno respeto del derecho a la salud de las mujeres son numerosas. En particular, la distribución desigual de los recursos entre las regiones se pone de manifiesto también en la cobertura de la salud de la población, que muestra grandes disparidades regionales, tanto en términos de acceso al sistema como en la baja calidad del servicio. Estas disparidades, a su vez, se cruzan con los niveles educativos y socioeconómicos en una combinación altamente desfavorable para las mujeres y su salud.

La reducción de la tasa de mortalidad materna e infantil son las dos grandes deudas nacionales, que no podrán ser abordadas hasta tanto no se resuelva adecuadamente la falta de acceso a métodos anticonceptivos y al aborto, en condiciones legales y seguras, respetando los derechos humanos de las mujeres y los compromisos contraídos internacionalmente. En la medida en que no se otorgue un rol central a las garantías de acceso efectivo a la salud sexual y reproductiva y se siga sin abordar la problemática vinculada con los factores de riesgo señalados (principalmente el riesgo de muerte y su correlación con factores de pobreza, inequidad en materia de salud reproductiva y en el acceso a bienes y servicios de salud de calidad) no se logrará el desarrollo económico y social.

Los avances que comenzaron a vislumbrarse con el impulso del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable por parte del MSN hasta la gestión que finalizó en diciembre de 2007 corren un serio riesgo de retroceder con los cambios de política en la materia. La "Guía técnica para la atención integral de los abortos no punibles", que significó una oportunidad para comenzar la trabajosa construcción de un consenso médico, legal y social sobre el tema, no ha sido hasta el momento debidamente distribuida o publicitada por parte de las autoridades nacionales. La nueva gestión del MSN tampoco ha avanzado en la consolidación del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable en las jurisdicciones más reticentes a su implementación.

El contexto sociocultural en el que se presentan los debates sociales y judiciales vinculados con el acceso a la salud sexual y reproductiva en general, y al aborto en particular, se caracteriza por el desconocimiento que las mujeres tienen de sus derechos y el temor al maltrato y a la persecución penal en caso de exigir su efectivo ejercicio. En ese sentido, la falta de acceso al derecho a la salud (en sus distintos aspectos) es una manifestación más de las limitaciones en el acceso a la justicia, con deficiencias más marcadas para las regiones más desfavorecidas de la Argentina.

5. Violencia contra las mujeres*

1. INTRODUCCIÓN

Según datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS), las mujeres son objeto de violencia por parte de integrantes de su círculo familiar de manera desproporcionada respecto de los varones.[1] Asimismo, la información disponible indica que las mujeres son las principales víctimas de delitos de violencia sexual.

A pesar de la relevancia y urgencia del tema, es difícil encontrar estadísticas generales sobre la problemática. La Argentina no cuenta con información estadística sobre las dimensiones y los tipos de violencia que afectan a las mujeres en distintos aspectos de sus vidas, a diferencia de otros países como México y Chile, que han implementado encuestas nacionales que les permiten conocer qué formas de violencia enfrentan las mujeres, así como con qué frecuencia y por parte de quiénes.[2] Este conocimiento es fundamental para permitir un adecuado diseño e implementación de políticas públicas tendientes a la prevención y erradicación de las distintas formas de violencia.

Desde el punto de vista normativo, a partir de la recuperación de las instituciones democráticas, en 1983, se registraron en el país importantes avances,

* Desarrolló este capítulo Natalia Gherardi, con la colaboración de Josefina Durán y María Julia Moreyra y la revisión de Haydée Birgin. La autora agradece los comentarios de Raquel Asencio para el apartado sobre trata de personas.

1. Un estudio realizado por la OMS y publicado en 2005 demuestra que en el mundo una de cada seis mujeres es víctima de violencia en el hogar. La investigación se basó en entrevistas realizadas durante siete años a veinticuatro mujeres de diez países (Blangladesh, Brasil, Etiopía, Japón, Namibia, Perú, Samoa, Serbia y Montenegro, Tailandia y la República de Tanzania). Véase *WHO Multi-country Study on Women'sHealth and Domestic Violence*, disponible *en http://www.who.int/gender/violence/en*.

2. Sobre diversas encuestas para medir la violencia contra la mujer en la relación de pareja en América Latina, véase Alméras *et al.* (2002).

ya que existen normas civiles,[3] penales[4] y administrativas[5] en los que se hace algún reconocimiento de las distintas formas de violencia que afectan a las mujeres y se prevén mecanismos para evitarlas y –en ocasiones– repararlas. Recientemente, el 11 de marzo de 2009, el Congreso de la Nación sancionó la Ley 26.485 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los Ámbitos en que se Desarrollen sus Relaciones Interpersonales (en adelante, Ley Integral de Violencia). Esta ley, de orden público y de aplicación obligatoria en todo el territorio del país, aborda distintos tipos de violencia: física, psicológica, sexual, económica y patrimonial, y simbólica (art. 5). La ley, pendiente de reglamentación a la fecha de elaboración de este informe, será aplicada por el Consejo Nacional de la Mujer (CNM). Más adelante en este capítulo, analizaremos con mayor detalle esta ley y algunos aspectos de su trámite parlamentario.

Los tratados internacionales de derechos humanos que se incorporaron a la Constitución Nacional luego de la reforma de 1994 brindan un marco conceptual a las normas locales ya que son de aplicación directa en el ordenamiento jurídico local.[6] En este sentido, se destacan la Convención contra Todas las Formas de Discriminación de la Mujer (CEDAW), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP),[7] en particular por las interpretaciones que

3. Como se verá más adelante, tanto a nivel nacional como en la mayoría de las provincias, se han sancionado leyes para la prevención de la violencia intrafamiliar, aplicadas por los tribunales civiles.

4. En 1999 se sancionó la Ley 25.087 que introdujo importantes modificaciones al Código Penal de la Nación. Entre otras, se sustituyó el título "Delitos contra la honestidad" por el de "Delitos contra la integridad sexual" en un cambio de la conceptualización de las agresiones y vejámenes que afectan la integridad y el ejercicio autónomo de la sexualidad de las personas (ELA, 2005).

5. Aunque escasas, en algunas jurisdicciones se han sancionado normas de carácter administrativo en relación con la violencia laboral y el acoso sexual contra las mujeres, por ejemplo para el personal de la Administración Pública Nacional. Véase el capítulo de 4 de este mismo libro. En materia de violencia en el trabajo y acoso sexual, un proyecto de ley debatido en el Congreso Nacional puso nuevamente en debate la pertinencia de recurrir al poder punitivo del Estado a través de la sanción penal. Sobre las alternativas regulatorias en materia de acoso sexual en el ámbito del trabajo, véase Schultz (2006) y Bergallo (2006a).

6. Como se ha señalado en el capítulo 1 de este informe, a partir de la reforma constitucional de 1994 y por aplicación del artículo 75 inciso 22, los tratados de derechos humanos pueden invocarse para defender y promover los derechos humanos de las mujeres.

7. Otros hitos en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos merecen destacarse: en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena de 1993 se reconoció que los derechos de las mujeres son derechos humanos y que la violencia contra las mujeres es un problema de derechos humanos, instando a los gobiernos, instituciones intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales a intensificar los esfuerzos a favor de la protección y promoción de los derechos humanos de la mujer. Luego, en 1995, la Declaración y la Platafor-

se han hecho de sus normas en recomendaciones generales y particulares a los Estados.

Si bien la CEDAW no se refiere explícitamente entre sus normas a la violencia contra las mujeres, el Comité encargado del monitoreo de la Convención afirmó en su Recomendación General Nº 19 que "la violencia contra la mujer es una forma de discriminación que inhibe gravemente la capacidad de la mujer de gozar de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre" y que vulnera varias disposiciones de la CEDAW (Recomendación General Nº 19, ONU, Doc. CEDAW/C/1992). En esta recomendación se estableció "que los Estados partes deben alentar la recopilación de estadísticas e investigación de causas y efectos de la violencia, así como la eficacia de las medidas para prevenir y responder a ella" y "que los Estados partes deben informar sobre todas las formas de violencia contra la mujer incluyendo datos acerca de la frecuencia de cada una y de los efectos para las mujeres víctimas (ibídem, art. 16, párrafo 24, incisos c y u, respectivamente).

Aun cuando en la misma Recomendación se solicitó a los Estados que incluyeran información acerca de la violencia contra las mujeres y las medidas introducidas para enfrentarla, y declaró que los Estados deben adoptar medidas efectivas para superar todas las formas de violencia basadas en el género (sean perpetradas por actores públicos o privados), para la Argentina ésta es una asignatura pendiente ya que no cuenta con información sistematizada de alcance nacional sobre el número de casos y el tipo de violencia ejercida contra las mujeres.

Del mismo modo, la Argentina tampoco ha tomado adecuadamente en consideración la Recomendación General Nº 12 del Comité de la CEDAW en la que se solicita "que se incluya en los informes periódicos al Comité informacion sobre [...] la legislación vigente para protegerla de la frecuencia de cualquier tipo de violencia en la vida cotidiana (la violencia sexual, malos tratos en el ámbito familiar, acoso sexual en el lugar de trabajo, etc.) [...] los servicios de apoyo a las mujeres que sufren agresiones y malos tratos, y datos estadísticos sobre la frecuencia de cualquier tipo de violencia contra la mujer" (Recomendación General Nº 12, ONU, Doc. CEDAW/C/1992) .

Por otra parte, la Recomendación General Nº 3 del Comité de la CEDAW insta a los Estados parte "a adoptar de manera efectiva programas de educación y divulgación que contribuyan a eliminar los prejuicios que obstaculicen el

---

ma de Acción de la Conferencia Mundial sobre la Mujer (celebrada en Beijing) dedicaron una sección entera al tema de la violencia contra la mujer, reconociendo que su eliminación es esencial para la igualdad, el desarrollo y la paz mundial. En 1993, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el primer instrumento internacional de derechos humanos que se ocupa exclusivamente de la violencia de género: la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer. Por su parte, en 1994, la Comisión de Derechos Humanos resolvió nombrar una relatora especial sobre la violencia contra la mujer (véase el informe preparado en 2001 en *http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/740ed9e0492fc5adc1256b81005c0fa4?Opendocument*).

principio de igualdad social de la mujer" (Recomendación General Nº 12, ONU, Doc. CEDAW/C/1992).

En sus observaciones a la Argentina, el Comité de la CEDAW incluyó referencias concretas a las obligaciones del Estado con respecto a la problemática de la violencia contra la mujer:

> 378. El Comité expresa su preocupación por el incremento en la incidencia de la violencia contra las mujeres, en particular la violencia doméstica y el acoso sexual en el lugar de trabajo, que puede estar correlacionado con la crisis existente en el país. Al Comité le preocupa asimismo que los autores de actos de violencia escapen con frecuencia al castigo.
>
> 379. El Comité insta al Estado parte a que vele por la aplicación de un enfoque comprensivo en relación con la violencia contra las mujeres y las niñas, teniendo en cuenta su Recomendación General 19 sobre la violencia contra la mujer. Dicho enfoque debe comprender la aplicación efectiva de la legislación vigente, a nivel provincial, para luchar contra todas las formas de violencia contra las mujeres. Además, el Comité insta al Estado parte a que considere la posibilidad de sancionar a nivel federal una ley aplicable en todo el territorio del país, con el fin de combatir y erradicar la violencia contra las mujeres y asegurar que las mujeres que son víctimas de la violencia y el acoso sexual tengan acceso a medios de protección y recursos eficaces, y que los autores de tales actos sean efectivamente enjuiciados y castigados, y que las mujeres sean efectivamente protegidas contra las represalias. El Comité recomienda también que el Estado Parte inicie una campaña nacional de sensibilización pública sobre la violencia contra las mujeres y la inaceptabilidad social y moral de dicha violencia, especialmente en el período de dificultades que vive actualmente el país, y que incremente sus esfuerzos por impartir a los funcionarios públicos, en particular el personal encargado de hacer cumplir la ley, el personal del Poder Judicial y los profesionales de la salud, una capacitación sensible a las cuestiones de género en lo tocante a la violencia contra las mujeres, que constituye una violación de los derechos humanos de las mujeres. (CEDAW, *Observaciones finales del Comité: Argentina*. 18 de agosto de 2004. A/59/38(SUPP), parags. 364-387. Concluding Observations/Comments)

La aprobación del Protocolo Facultativo de la CEDAW por parte de la Argentina[8] brinda nuevas herramientas para asegurar el cumplimiento del Esta-

8. Luego de importantes resistencias, el Protocolo Facultativo de la CEDAW fue aprobado por la Ley 26.171 del Congreso Nacional el 16 de noviembre de 2006, habiendo transcurrido más de diez años desde la aprobación de la CEDAW por parte de la legislatura.

do de las obligaciones que ha contraído internacionalmente, ya que establece dos procedimientos de investigación y comunicación, uno vinculado a la presentación de quejas individuales y otro vinculado con la facultad del Comité de iniciar investigaciones por violaciones graves o sistemáticas en Estados parte que hayan aceptado esta competencia.

Por otra parte, la Observación General Nº 28 del Comité de Derechos Humanos, órgano de seguimiento del PIDCP, se ha expedido sobre varios aspectos vinculados con distintas formas de violencia contra la mujer, incluyendo la obligación de los Estados de informar las medidas adoptadas para proteger a la mujer de prácticas que vulneran su derecho a la vida, y la obligación de brindar al Comité información sobre las leyes y prácticas nacionales relativas a la violencia en el hogar y otros tipos de violencia contra la mujer (Observación General Nº 28, párrafos 10 y 11).

En el plano regional, se encuentra vigente la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, también conocida como Convención de Belém do Pará, ratificada en 1996 por el Congreso Nacional mediante la sanción de la Ley 24.632. Este instrumento, único en su tipo, se encuentra íntegramente dedicado a la violencia contra las mujeres a partir de la reconceptualización de los derechos humanos de las mujeres, al marcar los lineamientos fundamentales para el diseño, implementación, coordinación y seguimiento de las políticas públicas a desarrollar en materia de violencia.

La Convención define la violencia contra las mujeres como "cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado", y consagrando el derecho a "una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado" (art. 1º y 2º respectivamente).

Desde la aprobación de la Convención de Belén do Pará, en el nivel interamericano se han establecido varias iniciativas para el seguimiento de su implementación. En noviembre de 2004, la Conferencia de los Estados parte, convocada por el secretario general de la OEA, adoptó el Estatuto del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención de Belém do Pará (MESECVI). El informe del 2008 del MESECVI incluye las siguientes recomendaciones generales para todos los Estados parte de la Convención:

1. Informar al Comité de Expertas del MESECVI (CEVI) de manera completa y precisa, sobre el acceso a la justicia de las mujeres.
2. Informar al CEVI sobre sus avances en cuanto al respeto y promoción de los derechos sexuales y reproductivos, de acuerdo con los instrumentos y documentos internacionales sobre la materia.
3. Presentar al CEVI información sobre avances y retrocesos en la lucha contra la violencia hacia las mujeres teniendo en cuenta los tres ámbitos considerados en la Convención de Belém do Pará: el ámbito de la familia,

unidad doméstica o relación interpersonal, el ámbito comunitario y el ámbito estatal.

Las recomendaciones específicas de reforma legislativa formuladas incluyen:

- Sancionar la violencia contra las mujeres a través de reformas en los códigos penales o la expedición de leyes especiales, de acuerdo con lo establecido en la Convención de Belém do Pará y según los estándares internacionales del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.
- Eliminar toda norma sobre el problema de violencia contra las mujeres que sea genéricamente neutra. En este sentido, es necesario que las normas referentes a violencia doméstica sean específicas para prevenir, sancionar y/o erradicar las agresiones infligidas contra las mujeres.
- Asegurar la aplicación de la legislación sobre la violencia contra las mujeres a nivel nacional y, en el caso de los Estados federados, garantizar por medio de mecanismos efectivos que todos los Estados adecuen su legislación interna y aseguren su aplicación.
- Tipificar como delitos la violación sexual y otros abusos sexuales dentro del matrimonio y las uniones de hecho.
- Tipificar como delitos, en los Estados en donde no se haya hecho, la violencia familiar o doméstica contra las mujeres.
- Tipificar como delito, en los Estados en donde no se haya hecho, el acoso sexual en el trabajo, en los centros de salud y educativos y en cualquier otro ámbito.
- Derogar las disposiciones que permitan el uso de los métodos de mediación o conciliación judicial o extrajudicial en los casos de violencia contra las mujeres, considerando las desiguales condiciones de poder entre las partes que puede llevar a la denunciante a aceptar acuerdos que no desea o que no tienden a terminar con dicha violencia.
- Adoptar legislación y asignar partidas presupuestarias suficientes que permitan establecer reparaciones para las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar o sexual, e implementar mecanismos eficaces que permitan el acceso de las víctimas a esta reparación.
- Elaborar políticas nacionales integrales e intersectoriales sobre violencia contra las mujeres a nivel nacional, sin limitarse a la violencia familiar, intrafamiliar o doméstica.
- Implementar planes nacionales de intervención frente a la violencia contra las mujeres, que no estén subsumidos dentro de otros planes.
- Evaluar periódicamente los planes y programas sobre violencia contra las mujeres teniendo en cuenta indicadores e información proporcionada por el mismo Estado, organizaciones internacionales y organizaciones de la sociedad civil.

Como puede observarse, en gran medida estas recomendaciones toman partido en relación con diversos temas que son objeto de debates entre las y los especialistas en la materia. En primer lugar, con respecto a la eficacia del derecho penal para hacer frente a distintas manifestaciones de violencia. Las recomendaciones planteadas por el MESECVI promueven la sanción de normas para la persecución penal de diversas formas de violencia (la violencia doméstica y el acoso sexual en ámbitos laborales, educativos o sanitarios) sin distinguir entre distintas formas graves (lesiones graves, homicidio o su tentativa) de otras muchas formas de violencia que rara vez son adecuadamente capturadas por el derecho penal (como las lesiones leves y el hostigamiento).[9] En segundo lugar, en sus recomendaciones el MESECVI toma asimismo partido por la sanción de normas específicas vinculadas a la violencia contra las mujeres, solicitando la derogación de normas redactadas en términos neutrales en cuanto al género. Las distintas formas de violencia familiar (aunque mayoritariamente infligidas contra mujeres) afectan en forma creciente a niños, niñas y adolescentes y, por lo tanto, ciertos especialistas rechazan la conveniencia de contar con tratamiento normativo particular para los distintos grupos de víctimas, sin perjuicio de las políticas públicas específicas que corresponda adoptar.

Otras recomendaciones se vinculan con la preparación de un presupuesto nacional con perspectiva de género, que incluya partidas presupuestarias para la ejecución de políticas públicas, planes y programas que garanticen la calidad en la prevención, atención, sanción y erradicación progresiva de la violencia contra las mujeres en los ámbitos público y privado; y para el establecimiento de sistemas de información estadística y que a la vez garanticen a las mujeres el acceso a la justicia.

Por su parte, la Comision Interamericana de Derechos Humanos ha emitido importantes informes denunciando la violencia contra las mujeres[10] y las dificultades que enfrentan para el acceso a la justicia.[11]

Dejando de lado otras formas de violencia que afectan a las mujeres,[12] este

9. Sobre las distintas posiciones respecto de la regulación de la violencia contra las mujeres como violencia de género, véanse los argumentos desarrollados más adelante en este mismo capítulo.

10. En 1993, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) reconoció en un informe anual la falta de igualdad en el goce de los derechos humanos de varones y mujeres (Informe Anual de la Comisión de Derechos Humanos 1992-1993-OEA/Ser. L/V/II.83, doc. 14. rev.1); en 1994 nombró un relator especial sobre la mujer que, en 1998 presentó el Informe sobre la Condición de la Mujer en las Américas (OEA/Ser. L/V/II.100, doc. 17). A partir de 1995 la Comisión comenzó a incluir un capítulo sobre la situación de las mujeres en sus informes sobre los países.

11. Véase "Acceso a la justicia para las mujeres victimas de violencia en las Américas", Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser. L/V/II. Doc. 68, 20 de enero de 2007.

12. La violencia laboral y el acoso sexual en el trabajo se consideran en el capítulo 4 de este libro.

capítulo se concentra, en primer lugar, en la violencia que sufren las mujeres por parte de integrantes de su familia o su círculo íntimo,[13] las normas que regulan las distintas formas de protección a las que pueden recurrir las víctimas de violencia doméstica y las percepciones vinculadas con las conductas que constituyen violencia. A pesar de la escasa información estadística disponible, el capítulo presenta algunas cifras vinculadas con el fenómeno de la violencia principalmente en la ciudad de Buenos Aires y las (escasas) políticas públicas existentes sobre el tema. A continuación, el capítulo se refiere brevemente a otras formas de violencia contra las mujeres: la violencia sexual y la problemática de la trata de personas y la prostitución forzada. Con las limitaciones propias de la falta de estadísticas generales y de alcance nacional, se presentan los datos disponibles así como las políticas públicas existentes en la materia.

2. VIOLENCIA FAMILIAR

2.1. Algunas precisiones conceptuales[14]

La violencia familiar constituye una de las manifestaciones más brutales de las relaciones de desigualdad entre los géneros, ya que se basa en el abuso del poder y la dominación de varones sobre mujeres en el ámbito de sus relaciones íntimas. La violencia familiar comenzó a hacerse visible gracias al movimiento feminista de los años 60 y 70. En América Latina, las discusiones públicas sobre la violencia en el ámbito de las relaciones interpersonales se iniciaron en la década del 80, en el marco de los procesos de transición democrática. En la Argentina, a partir de la recuperación de las instituciones democráticas en 1983 comenzó a debatirse la problemática de la violencia familiar contra las mujeres y la posibilidad de sancionar normas para combatirla.[15]

La Argentina carece de una política pública a nivel nacional, provincial y local para la prevención y erradicación de la violencia que esté a tono con los compromisos internacionalmente contraídos, ya que las experiencias puntuales que existen no logran conformar una política de Estado. Si bien hubo avances en distintos ámbitos, aún no se ha logrado estructurar un movimiento social capaz de organizar y negociar demandas tendientes a erradicar la violencia contra las mujeres e incidir efectivamente en la orientación de la intervención social del Estado. La reciente sanción de la Ley 26.485 o Ley Integral de

13. Se entiende por violencia familiar no solo la que se da en el ámbito doméstico o familiar sino, además, la que se produce en el ámbito de las relaciones interpersonales, exista o no convivencia. En ese sentido lo entiende generalmente la doctrina y la jurisprudencia, de modo de incluir a los novios, amantes, parejas ocasionales, etcétera.

14. En este apartado y en el próximo se sigue a Birgin y Gherardi (2008).

15. Para una descripción de este proceso, véase Birgin (2004).

Violencia pretende constituirse en el instrumento rector de estas políticas. Para ello, la Ley establece que el Consejo Nacional de la Mujer (CNM) será el organismo competente encargado del diseño de las políticas públicas para alcanzar los objetivos de la ley (art. 8), y enumera los "lineamientos básicos" para las políticas estatales que deberá implementar el Estado nacional, en particular a través de la Jefatura de Gabinete de Ministros, y los ministerios de Desarrollo Social; Educación; Salud; Justicia, Seguridad y Derechos Humanos; Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Defensa; y la Secretaría de Medios de Comunicación de la Nación (arts. 10 y 11).

La Ley Integral de Violencia delega en el CNM responsabilidades muy significativas para la implementación de la ley. Sin embargo, los organismos de la mujer, tanto en el nivel nacional como en los niveles provinciales, carecen de recursos humanos y económicos suficientes para llevar adelante políticas concretas y –hasta ahora– solo existen acciones aisladas sin suficiente articulación.[16] Como muestra de esta grave deficiencia basta señalar que en una encuesta realizada en 2006 sobre 1.600 mujeres en los tres principales conglomerados urbanos del país (Gran Buenos Aires, Rosario y Córdoba), solo cuatro de cada diez entrevistadas manifestaron conocer la existencia de una ley que protege a las personas víctimas de la violencia familiar, mientras que el 14% de las mujeres encuestadas creían que existía, aunque no estaban seguras (ELA, 2007a).[17] Entre ambas se configura una exigua mayoría. Un tercio de las entrevistadas, por otra parte, decía no saber de la existencia de la ley, mientras el resto creía que no la hay. El hecho de que en los tres centros urbanos donde se aplicó la encuesta había, en el momento de su aplicación, leyes específicas de violencia familiar vigentes desde hacía no menos de cinco años es una muestra de la escasa trascendencia pública que ha tenido el tema de cara a la población.

En la Argentina y en otros países de América Latina, hay dos debates conceptuales recurrentes que, como se verá más adelante, también estuvieron presentes al debatirse en el Congreso Nacional la Ley de Protección contra la Violencia Familiar, en 1994. En primer lugar, la conceptualización de la violencia familiar sea como delito (que requiere por lo tanto de la intervención del poder punitivo del Estado por medio de la sanción penal) o como conflicto social que exige, además, otras intervenciones. En segundo lugar, se debate la definición de la "violencia de género" en contraposición al concepto de "violencia familiar", que puede afectar a distintos integrantes de una unidad familiar. Tenien-

16. Véase el comentario en el apartado 2.5.1 en este capítulo sobre el presupuesto del CNM.

17. En la encuesta "Situación y percepción de las mujeres acerca de distintos aspectos de sus condiciones de vida", realizada por ELA con el apoyo de Oxfam entre el 7 de marzo y el 18 de abril de 2006 (ELA, 2007a), se entrevistó a mil seiscientas mujeres, de entre dieciocho y sesenta y nueve años, residentes en las tres áreas urbanas mencionadas. Los resultados de la encuesta, que se reseñan en varios capítulos de este libro, pueden consultarse en *http://www.ela.org.ar.*

do en cuenta las recientes recomendaciones del MESECVI y los planteos que se renuevan en los países de la región, es importante volver sobre los argumentos que apoyan las distintas posiciones.

2.1.1. ¿DELITO O CONFLICTO?

No hay dudas de que diversos aspectos conviven en una problemática de tal complejidad como la que encierra la violencia familiar. En los casos en que el agresor inflige lesiones graves (u otras formas de violencia conceptualizadas como delitos en las normas penales), resultan plenamente aplicables los tipos delictivos específicos contemplados en el Código Penal, y el Estado tiene la responsabilidad de perseguir penalmente al agresor con la misma seriedad y recursos con que se persiguen todos los delitos. Sin embargo, no son pocas las dificultades que enfrentan las mujeres que recurren al sistema penal como única alternativa para denunciar hechos de violencia de distinta magnitud. Si bien no existen investigaciones empíricas rigurosas, hay señales del fracaso de las políticas establecidas en aquellos países que han optado por tipificar la violencia familiar como delito e incorporarla al Código Penal como principal estrategia para prevenir y erradicar esta forma de violencia. Como afirma Elena Larrauri (1994), reconocer una situación como problemática no equivale a sostener que el derecho penal sea la mejor forma de solucionarla. También en la Argentina es fundamental encarar investigaciones empíricas que revisen las dificultades que enfrentan las mujeres que denuncian hechos de violencia ante las fiscalías y los juzgados penales, ya que en no pocas ocasiones esos hechos se profundizan hasta causar la muerte de las mujeres denunciantes. Una investigación de la Asociación de Mujeres Juezas de la Argentina da cuenta del acelerado trámite y posterior archivo que reciben las denuncias de las mujeres por casos de violencia: el estudio señala que los casos de violencia extrema fueron precedidos por episodios menores que la justicia penal desatendió.[18]

Tamar Pitch (2003) señala que la denuncia de la violencia en el ámbito penal es inadecuada porque la mayoría de los procesos por malos tratos fami-

18. Esta investigación debiera actualizarse a partir de la incorporación del fuero contravencional de la Ciudad de Buenos Aires, con competencia para investigar algunas conductas tales como hostigamiento. Véase "El tratamiento de la violencia doméstica en la justicia ordinaria de la Capital Federal", disponible en *http://www.amja.org.ar/investigaciones/3_El%20tratamiento%20de%20la%20violencia%20domestica%20en%20la%20justicia%20ordinaria%20de%20la%20Capital%20Federal.pdf*). Véanse las notas periodísticas que dan cuenta de recientes hechos de violencia familiar que culminaron con el homicidio de la mujer. Tan solo las noticias del 13 de agosto al 3 de septiembre de 2008 publicadas en el diario de mayor circulación nacional, *Clarín*, dan cuenta de varios homicidios de mujeres en manos de sus parejas o ex parejas: el 13 de agosto de 2008 se publicó la noticia del asesinato de María del Carmen Pérez por parte de su ex pareja, quien por orden judicial tenía prohibido acercársele. Las denuncias por lesiones y amenazas de muerte tramitaban en la misma fiscalía que ahora está

liares acaban en absoluciones o condenas muy leves y, en particular, terminan mucho tiempo después de presentada la denuncia cuando la situación –de una forma o de otra– se ha modificado. Si aumentar la pena prevista resulta ser una medida bastante discutible para prevenir la violencia sexual, aun más discutible resulta en el caso específico de la violencia doméstica, que en muchas ocasiones no se presenta como un acontecimiento único y concreto, incluso en los casos más extremos, que finalizan en un trágico homicidio de la mujer o de los hijos o de ambos. Para estos casos, la justicia penal es lenta y más bien ineficaz.

La atracción del potencial simbólico del derecho penal, es decir, la percepción de un grupo de la sociedad de que el derecho penal es una herramienta para solucionar problemas sociales, no es eficaz como única respuesta institucional en los casos de violencia familiar, porque es evidente que es muy difícil reducirla a un "acontecimiento" puntual con dos protagonistas bien definidos en sus papeles de culpable y víctima. Optar por la vía penal como excluyente no satisface tampoco las exigencias de quienes denuncian, que reclaman un resarcimiento de tipo simbólico pero también requieren soluciones de tipo "práctico": conseguir recursos psicológicos y económicos para poder separarse de la pareja agresora, conseguir una vida propia y a veces defender a los hijos y a sí mismas de una violencia que continúa incluso después de la separación, y que en la mayoría de los casos no acaba pese a las denuncias, las actuaciones de la fuerza pública y la intimación judicial. Como contrapartida, la dificultad misma de afrontar las cuestiones de la violencia doméstica revela la escasa eficacia de los instrumentos de tutela de los individuos en las relaciones familiares cuando son adultos. Con la intervención de la justicia penal, además, el Estado se apropia del conflicto y la víctima pierde todo lugar en el proceso ya que no es ella sino el Estado la parte principalmente ofendida. En este sentido, una agravación de la intervención del derecho penal, por ejemplo, por medio del aumento de las penas, no mejorará la situación de la víctima.

La violencia asume muchas veces otras formas más sutiles pero no menos dañinas en forma de violencia psicológica y moral (Hirigoyen, 2003) que no logra ser captada por el derecho penal. Sin embargo, debe aclararse que la falta de estadísticas generales impide determinar qué prevalencia tiene una y otra forma de violencia entre las mujeres argentinas. A modo indicativo, es interesante destacar que en una encuesta tomada en los tres principales centros ur-

---

encargada de investigar el homicidio. El 29 de agosto de 2008 una nota narra el asesinato de Andrea Gabriela Pajón, quien había denunciado a su ex marido y del cual estaba tramitando el divorcio. Tanto los allegados como los investigadores apuntan al hombre, que tenía la prohibición de acercarse a ella. El 3 de septiembre de 2008 se difundió el asesinato de Julieta Mónica Arias, cometido por su marido, al cual había denunciado trece veces por maltrato. El detonante habría sido su pedido de divorcio. En pocas ocasiones, las mujeres golpeadas responden con violencia matando a sus agresores y en esos supuestos cobran relevancia las defensas disponibles frente a la acción del derecho penal. En ese sentido, véase Di Corleto (2006).

banos del país sobre actitudes y percepciones de las mujeres acerca de distintos aspectos de sus condiciones de vida, prácticamente la totalidad de las encuestadas manifestó que la violencia familiar incluía malos tratos tales como insultos, aislamiento deliberado de familiares y amistades, gritos y amenazas, y humillación pública (ELA, 2007a).[19]

Las recomendaciones legislativas del Mesecvi mencionadas en párrafos anteriores pasan por alto las alternativas de este debate al sugerir la incorporación de la violencia familiar o doméstica como un delito que debe ser incluido en el Código Penal.[20]

Más allá de la aplicación de las normas penales para los hechos que configuran delitos (como las lesiones graves, el homicidio o su tentativa), en tanto la violencia es un conflicto familiar y social se requieren además formas familiares y sociales de resolución. En ese entendimiento, en la Argentina se definió que la justicia nacional de familia es compatible con esta consideración de la violencia como conflicto social, ya que se encuentra en posición de poner un límite al golpeador y resolver, además, temas como la tenencia de los niños, la asignación de alimentos, la comunicación entre los padres y las cuestiones económicas derivadas del vínculo entre la mujer y el golpeador, como la asignación de la casa familiar.

2.1.2. ¿Violencia familiar o violencia de género?

Otra de las cuestiones centrales en la conceptualización de la violencia hacia las mujeres es su definición como violencia de género o su incorporación al contexto de la violencia familiar. En la Argentina, el Congreso Nacional optó en su momento por una ley de violencia familiar comprensiva de la violencia que pueden sufrir tanto mujeres como varones, niños o adultos mayores, por dos razones fundamentales: en primer lugar porque el Poder Legislativo legisla para todas las personas independientemente de su sexo o edad. En segundo lugar, porque por motivos de técnica legislativa, resulta inconveniente sancionar tantas leyes como sujetos pasibles de ser incluidos haya. Esto no implica negar la especificidad de cada tipo de violencia, que deberá ser atendida por las políticas públicas sectoriales, encargadas de brindar acciones, medidas y formas de atención particulares a los distintos grupos que

19. Véase la transcripción de los principales hallazgos mas abajo en este capítulo.

20. En ese sentido, es interesante apuntar que si bien entre los objetivos de las legisladoras y legisladores que impulsaron la Ley Integral de Violencia, recientemente sancionada por el Congreso de la Nación, se buscaba su adecuación a los estándares dispuestos por la Convención de Belém do Pará, la ley no incorpora nuevos tipos penales que conceptualizan la "violencia familiar" como un delito. Las distintas formas de violencia física en el ámbito de las relaciones interpersonales constituirán delitos en la medida en que las conductas violentas configuren los tipos penales ya previstos en el Código Penal.

puedan verse afectados (mujeres, niños/as, adultos mayores). Por caso, será potestad de los organismos de la mujer desarrollar políticas y acciones centradas en la violencia de género.

Una corriente importante del movimiento feminista plantea, sin embargo, la necesidad de una ley de violencia de género (Rodríguez, 2007), de un modo coincidente con algunas de las recomendaciones legislativas del Mesecvi. En esa línea, la Ley Integral de Violencia, aprobada por el Congreso de la Nación el 11 de marzo de 2009, incluye entre sus objetivos "el derecho de las mujeres a vivir una vida sin violencia" y el "desarrollo de políticas públicas de carácter interinstitucional sobre violencia contra las mujeres" (art. 2º), con el objetivo de garantizar todos los derechos reconocidos en la CEDAW, la Convención de Belém do Pará, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (art. 3º). Aunque esta norma no deroga la Ley 24.417, tampoco resuelve la forma en que sus disposiciones deberán articularse, en particular teniendo en cuenta que ambas leyes se aplican respecto de un grupo de personas (las mujeres) pero no de otras. Estos temas serán abordados en el próximo apartado.

2.2. Leyes de violencia familiar en la Argentina

Si bien en 1988 tuvo estado parlamentario el primer proyecto de violencia familiar que fuera aprobado por unanimidad en el Senado,[21] no fue sino hasta la década de los 90 cuando tanto en el ámbito nacional como en las jurisdicciones provinciales se sancionaron normas específicas sobre esa cuestión. De acuerdo con la delegación de facultades en el gobierno nacional acordada en la Constitución Nacional, mientras el Código Penal es aplicable de modo uniforme en todas las provincias argentinas, las jurisdicciones locales tienen competencia

21. El proyecto fue presentado por el senador Luis Brasesco, pero fue el producto de una construcción colectiva. Como destaca Haydée Birgin (2004): "La Comisión de Familia y Minoridad del Senado de la Nación, juntamente con el programa de Reforma Legal de la Subsecretaría de la Mujer, convocó a un taller en el que participaron legisladores, asesores de ambas cámaras, jueces, funcionarios del Poder Ejecutivo Nacional, de los poderes ejecutivos provinciales y locales, investigadoras en el tema, profesores de Derecho de Familia, organizaciones de mujeres y profesionales. Se le encargó a la doctora Cecilia Grosman que elaborara una propuesta de ley basada en la investigación que había realizado y se discutieron los borradores. En su redacción definitiva, intervino un conjunto de profesionales e instituciones que figuran como autores de la iniciativa presentada por el senador Luis Brasesco [...] El proyecto fue sometido a la discusión, se organizó un nuevo taller, cerrado, en el ámbito del Senado con la participación de jueces de la Cámara Penal, un representante del comisario Pirker, profesores de Derecho de Familia, investigadores y estudiosos del tema, organizaciones de mujeres. La publicación de la jornada dio cuenta de las discusiones y observaciones, y permitió redefinir algunos puntos del proyecto" (14).

para sancionar normas específicas de violencia.[22] En 1994, el Congreso Nacional sancionó la Ley 24.417 de Protección contra la Violencia Familiar que, en rigor, es una medida cautelar de protección antes que una ley integral de violencia,[23] aplicable en el territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Más tarde, también en las provincias se sancionaron leyes de violencia familiar que permitieron legitimar el tema y promovieron una discusión sobre sus alcances.

La tabla siguiente muestra las leyes de violencia familiar vigentes en las distintas jurisdicciones del país:

Tabla 1
Leyes provinciales de violencia familiar, abril de 2008

Provincia	Normativa
Buenos Aires	Ley 12.569/2000 de Protección contra la Violencia Familiar
Catamarca	Ley 4.943/98 de Temática de la Violencia Familiar
Chaco	Ley 4.175/95 de Violencia Familiar, y Ley 4.377/96, de Creación del Programa Provincial de Prevención y Asistencia Integral de las Víctimas de la Violencia Familiar; Decreto Reglamentario 620/97; Ley 4.633/99, de Competencias, Bases Programáticas para la Prevención y Asistencia a las Madres Niñas, a los Padres Niños y a su Entorno Familiar; Ley 5.492 de adhesión provincial a la Ley Nacional 24.632 de aprobación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, Convención de Belém do Pará.
Chubut	Ley 4.031 de Creación del Servicio de Asistencia a la Víctima del Delito; Ley 4.118 de Violencia Familiar; Ley 4.405 de Competencia de Juzgados Procesales en Casos de Violencia Familiar.
CABA	Se aplica la Ley Nacional 24.417 de Protección contra la Violencia Familiar y su Decreto reglamentario 235/96. Ley 1.265 de Protección y Asistencia a las Víctimas de Violencia Familiar y Doméstica. Ley 1.688 de Prevención y Asistencia a las Víctimas de Violencia Familiar y Doméstica.
Córdoba	Ley 9.283 de Violencia Familiar

22. Para una descripción comparativa de las características y alcances de las normas de violencia provinciales véase el capítulo específico en ELA (2005).

23. Para una evaluación a diez años de vigencia de la Ley 24.417 y su comparación con antecedentes legislativos a nivel nacional, véase Birgin (2004).

Corrientes	Ley 5.019 de Violencia Familiar; Decreto 3.015/98 Reglamentación de la Ley sobre Violencia Familiar; Decreto 945/99; Modificación del Decreto 3.015/98; Ley 5.464 de adhesión provincial a la Ley Nacional 24.632 de aprobación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, Convención de Belém do Pará; Ley 5.563 de Creación del Programa de Prevención y Asistencia Integral de las Personas Víctimas de Violencia Familiar.
Entre Ríos	Ley 9.198 de Prevención de la Violencia Familiar: Protección y Asistencia Integral de las Personas Involucradas en la Problemática.
Formosa	Ley 1.160 de Violencia Familiar: Tribunal de Familia; Ley 1.191; Modificación de la Ley 1.160.
Jujuy	Ley 5.107 de Atención Integral a la Violencia Familiar; Decreto 2.965/2001.
La Pampa	Ley 1.081 de Servicio Especial para la Erradicación de la Violencia Familiar; Ley 1.327 de Creación del Servicio de Apoyo para Víctimas de Delitos; Ley 1.918 de Prevención y Protección contra la Violencia Doméstica y en la Escuela.
La Rioja	Ley 6.580 de Violencia Familiar; Decreto 1.039/99: Reglamentación de la Ley 6.580.
Mendoza	Ley 6.080 de Código Procesal Penal: Derechos de la Víctima; Ley 6.182 de Violencia Familiar: Código Procesal Penal; Ley 6.672 de Violencia Familiar.
Misiones	Ley 3.325 de Violencia Familiar
Neuquén	Ley 2.152 de Creación del Centro de Atención a la Víctima de Delito; Decreto 981/98: Reglamentación de la Ley 2.152 de Creación del Centro de Atención a la Víctima de Delito; Ley 2.212. Protección y Asistencia contra los Actos de Violencia Familiar; Decreto 3.168/98. Reglamentación de la Ley 2.212 de Protección y Asistencia contra los Actos de Violencia Familiar.
Río Negro	Ley 3.040 de Violencia Familiar; Ley 3.205 de Viviendas del Instituto de Planificación y Promoción de las Viviendas Destinadas a Centros de Atención Integral de Violencia Familiar; Decreto 656/2002: Creación de la Unidad Ejecutora Provincial para la Atención Integral a la Violencia Familiar; Decreto 475/2003: Ratificación del Convenio de Cooperación y Asistencia Técnica entre el Poder Judicial y el Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la provincia de Río Negro sobre la Atención Integral a la Violencia Familiar; Decreto 909/2003: Reglamentación de la Ley 3.040 de Violencia Familiar.
Salta	Ley 7.202 de Protección de Víctimas de Violencia Familiar

San Juan	Ley 6.542 de Prevención de la Violencia contra la Mujer; Decreto 281/96: Reglamentación de la Ley 6.542 de Prevención de la Violencia contra la Mujer; Ley 6.918 de Modificación de la Ley 6.542 de Prevención de la Violencia contra la Mujer.
San Luis	Ley I-0009-2004 (5477R) de Violencia Familiar
Santa Cruz	Ley 2.088 de Creación del Centro de Asistencia a la Víctima de Delitos; Ley 2.466 de Protección contra la Violencia Familiar.
Santa Fe	Ley 11.529 de Violencia Familiar; Decreto 1.745/2001: Reglamentación de la Ley 11.529 de Protección contra la Violencia Familiar.
Santiago del Estero	Ley 6.308 de Violencia Familiar; Decreto 1.701/97: Puesta en Funcionamiento de la Comisaría del Menor y la Mujer.
Tierra del Fuego	Ley 039/92 de Procedimiento Judicial de Protección a las Víctimas de Violencia Familiar; Ley 390/97 de Obligatoriedad de Publicación del Procedimiento de Denuncia de Maltrato en Dependencias Públicas y Sitios Privados.

Fuente: CNM.

Sin embargo, a más de diez años de vigencia de la mayoría de las normas específicas, aún faltan suficientes investigaciones empíricas que permitan determinar el grado de eficacia de las normas de violencia familiar[24] y de los programas que las sustentan.

La sanción de una ley no da por finalizada la necesaria acción del Estado. La ley, en tanto herramienta, requiere de una política pública de prevención y erradicación de la violencia familiar para contribuir a su eficacia. Ésta es una deuda pendiente en la Argentina: a pesar de algunos avances, la violencia familiar no es aún un tema prioritario de la agenda pública.

2.2.1. La Ley 26.485, Ley Integral de Violencia

El 11 de marzo de 2009 la Cámara de Diputados de la Nación convirtió en ley un proyecto que había sido aprobado por la Cámara de Senadores el 26 de noviembre de 2008, un día después de la conmemoración del Día Internacional de Eliminación de la Violencia Contra las Mujeres. Resulta sugerente que, en ambos casos, el tratamiento de este proyecto y su aprobación por amplias ma-

24. En la Argentina se realizó una investigación exploratoria en 1995 sobre el grado de eficacia de la Ley 24.417 de Protección contra la Violencia Familiar (Birgin, 1999). Más recientemente se realizó una investigación sobre diversos aspectos de la Ley 24.417 de aplicación en la CABA en Rodríguez (2007).

yorías de integrantes de las Cámaras respectivas se produjera a continuación de las dos fechas más significativas vinculadas con la conmemoración de los derechos de las mujeres.[25] Del mismo modo, resulta significativo que hayan sido casi exclusivamente las legisladores mujeres las que participaron ampliamente del debate, con muy pocas intervenciones de sus pares varones.[26]

La amplitud de los objetivos y abordajes de la Ley Integral de Violencia se explica, en parte, porque comprende distintos aspectos de once proyectos de ley diferentes, que tenían estado parlamentario en el Senado de la Nación al momento de su aprobación. La Ley tiene por objetivo promover y garantizar la eliminación de la discriminación entre mujeres y varones en todos los órdenes de la vida; el derecho de las mujeres a vivir una vida sin violencia; el desarrollo de políticas públicas de carácter interinstitucional sobre violencia contra las mujeres; la remoción de patrones socioculturales que promueven y sostienen la desigualdad de género y las relaciones de poder sobre las mujeres, y el acceso a la justicia de las mujeres que padecen violencia (art. 2º). Para ello, la Ley define la violencia como "toda conducta, acción u omisión, que de manera directa o

25. En la misma sesión de la Cámara de Diputados, se rindió homenaje al Día Internacional de la Mujer. Al hacer uso de la palabra, la diputada Marcela Rodríguez sostuvo que, "efectivamente, debemos rendir homenaje a las luchas de las mujeres argentinas, y pienso que la mejor forma de hacerlo que tiene esta Cámara es cumplir con los compromisos asumidos. En este sentido, no puedo dejar de advertir acá que el año pasado hemos aprobado una agenda de género para el período 2008-2010. En esa oportunidad, todos nos comprometimos unánimemente –porque creo que no hubo ningún voto en contra– a considerar una serie de proyectos. Se trataba de treinta y seis puntos, de los cuales apenas se aprobó lo siguiente: la modificación al Código Civil respecto de la edad mínima para contraer matrimonio –igualando la situación de varones y mujeres– y las modificaciones a la Ley 24.660 y al Código Penal sobre los supuestos de cumplimiento de pena bajo la modalidad de prisión domiciliaria en caso de mujeres con hijos menores de cinco años. Con esto ni siquiera se cumplían dos puntos de los treinta y seis [...]. Todavía subsisten numerosas deudas. En el día de hoy recién vamos a tratar una de esas deudas pendientes, que es la ley sobre violencia de género contra las mujeres. Pero lo cierto es que no se trataron cuestiones centrales como la defensa de derechos sexuales y reproductivos, el acoso sexual y otros temas sobre violencia de género que esta Cámara no pudo sacar, como la protección de las mujeres privadas de la libertad en otros temas que no se relacionan con el de los niños y las niñas, como el de la explotación sexual y la trata de personas, los tratamientos de prevención para víctimas de violencia sexual, la ley antidiscriminatoria, la creación de mecanismos ágiles e idóneos para el reclamo por despido por embarazo o maternidad, las reformas al régimen laboral en términos de empleados domésticos, cuestiones relacionadas con la fijación de mecanismos de actualización de alimentos, modificación de las normas de disolución matrimonial o fijación de compensaciones al cónyuge que atendió labores domésticas y cuidado de niños, y la modificación del régimen de filiaciones. También podemos mencionar la normativa tributaria y la seguridad social. Todas estas son normas que aun esperan nuestro tratamiento" (conforme versión taquigráfica de la sesión de la Cámara de Diputados, 11 de marzo de 2009).

26. Conforme las versiones taquigráficas de las sesiones de la Cámara de Senadores y de Diputados. Disponibles en *http://www.senado.gov.ar y http://www.hcdn.gov.ar*, respectivamente.

indirecta, tanto en el ámbito público como en el privado, basada en una relación desigual de poder, afecte su vida, libertad, dignidad, integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, así como también su seguridad personal. Quedan comprendidas las perpetradas desde el Estado o por sus agentes. Se considera violencia indirecta, a los efectos de la presente ley, toda conducta, acción u omisión, disposición, criterio o práctica discriminatoria que ponga a la mujer en desventaja con respecto al varón" (Ley 26.485, art. 4º).

La Ley Integral de Violencia establece que quedan "especialmente comprendidos en la definición" los siguientes tipos de violencia: física, psicológica, sexual, económica y patrimonial, así como también la violencia simbólica. Luego, su artículo 6º describe las distintas modalidades bajo las cuales se manifiestan los distintos tipos de violencia: la violencia doméstica, la violencia institucional, la violencia laboral, la violencia contra la libertad reproductiva, la violencia obstétrica y la violencia mediática. Sin embargo, las definiciones que la Ley provee respecto de cada modalidad de violencia conllevan el riesgo de circunscribir los términos para su posterior aplicación.

Son varios los problemas que pueden observarse con esta definición de violencia.[27] En primer lugar, la calificación de las conductas, acciones u omisiones que "basadas en una relación desigual de poder" afecten a las mujeres parece requerir la acreditación por parte de la persona víctima de violencia de la existencia de esa situación desigual de poder. En rigor, la violencia contra las mujeres es causada por relaciones históricamente desiguales de poder y subordinación de un sexo sobre el otro. En segundo lugar, la referencia a la violencia indirecta resulta extremadamente imprecisa.

El texto de la Ley presenta algunos problemas de consistencia interna entre sus disposiciones. A pesar de la amplitud de las formas y modalidades de violencia que pretende abarcar, el Título II dedicado a las políticas públicas y los lineamientos básicos para las políticas estatales, se concentra casi exclusivamente en los supuestos de violencia familiar y violencia sexual, sin incorporar disposiciones vinculadas con los distintos tratamientos y modos de abordaje que requiere, por ejemplo, la violencia laboral. Otra manifestación de la falta de consistencia interna de la norma radica en la falta de tratamiento de problemáticas de violencia hacia niños, niñas y adolescentes, a pesar de que el artículo 3 de la Ley establece que la ley "garantiza todos los derechos reconocidos [...] en la Convención sobre los Derechos del Niño y la Ley 26.061 de Protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes".

La Ley Integral de Violencia no deroga la Ley 24.417 de Protección contra la Violencia Familiar, que actualmente aplican los juzgados nacionales civiles

27. Las observaciones a la definición de violencia en el texto de la Ley Integral de Violencia fueron realizadas por la diputada Marcela Rodríguez, en su intervención del 11 de marzo de 2009. (Véase la versión taquigráfica de la sesión de la Cámara de Diputados en *http://www.hcdn.gov.ar.*)

con competencia en materia de Familia, ubicados en la CABA.[28] Sin embargo, la Ley dedica el Título III, Capítulo II a la descripción de un procedimiento indicando que "las jurisdicciones locales, en el ámbito de sus competencias, dictarán sus normas de procedimiento o adherirán al régimen procesal previsto en la presente ley" (art. 19). La forma en que se conciliarán las disposiciones procesales previstas en esta nueva ley con las de la Ley 24.417 tal vez sea abordada por la reglamentación de la norma (aun pendiente) y deberá, en consecuencia, ser revisada en el futuro.[29]

Un aspecto interesante de la Ley Integral de Violencia cuya efectividad también deberá evaluarse en el futuro es el grado de cumplimiento del objetivo de garantizar "el acceso a la justicia de las mujeres que padecen violencia" (art. 2º). En efecto, la Ley dispone:

> Los organismos del Estado deberán garantizar a las mujeres, en cualquier procedimiento judicial o administrativo, además de todos los derechos reconocidos en la Constitución Nacional, los Tratados Internacionales [...], la presente ley y las leyes que en consecuencia se dicten, los siguientes derechos y garantías:
>
> a) la gratuidad de las actuaciones judiciales y del patrocinio jurídico preferentemente especializado... (Ley 26.485, art. 16)

El acceso a la justicia es, sin dudas, una de las principales dificultades que enfrentan las mujeres víctimas de violencia. Sin embargo, la forma en que se hará operativo este derecho será uno de los temas a revisar cuidadosamente no solo en la reglamentación de la norma, sino en su cumplimiento efectivo, ya que en la actualidad existen pocos servicios de patrocinio jurídico gratuito en la CABA, y se desconoce la disponibilidad de tales servicios en las provincias.

La Ley Integral de Violencia designa al CNM como organismo competente y rector, encargado del diseño de las políticas publicas para efectivizar las deposiciones de la ley (art. 8º) y, para eso, en veintidós incisos describe las facultades que tendrá el Consejo a su cargo (art. 9º). Esta responsabilidad requerirá, sin lugar a dudas, no solo de mayor institucionalidad respecto de este organismo (lo que ha sido reclamado repetidas veces por organizaciones no gubernamentales y también por los órganos de seguimiento de los tratados de derechos humanos), sino también de partidas presupuestarias acordes con la enorme responsabilidad que se le ha encomendado. En ese sentido, es significativa la observación de la senadora María Eugenia Estenssoro en el debate de la Ley:

28. Tampoco deroga, ni podría hacerlo, las normas de violencia familiar vigentes en otras jurisdicciones locales.

29. La articulación de las disposiciones de la Ley Integral de Violencia con las normas provinciales vigentes en la materia también deberá ser abordada por las legislaturas locales.

> Le estamos dando una responsabilidad muy grande al Consejo Nacional de la Mujer. Sin embargo, le asignamos un apartida muy magra cuando se sancionó el presupuesto hace poco tiempo: apenas 5 millones de pesos; esto significa una reducción del 17%. Cabe destacar que el Consejo Nacional de la Mujer depende de la Presidencia de la Nación y que mientras su presupuesto ha decrecido un 17%, el presupuesto general y el de la Presidencia en particular han aumentado. (Senadora María Eugenia Estensoro, sesión del 26 de noviembre de 2008)[30]

La sanción de la Ley Integral de Violencia fue recibida, en general, con gran satisfacción por distintos sectores. Será indispensable observar el cumplimiento de sus objetivos y la adopción de medidas concretas, con presupuesto suficiente y coordinación adecuada, para evaluar si sus muchas y variadas promesas se vuelven realidad.

2.3. La violencia familiar en cifras

Como se ha señalado, dada la ausencia de información estadística nacional que dé cuenta de la cantidad de denuncias existentes, de la prevalencia de la violencia y de las formas que asume, se desconoce la dimensión de la problemática de violencia familiar. Esta falta de datos, sumada a la ausencia de políticas públicas, es en sí misma reveladora de la invisibilidad del tema para las agencias estatales.

Sólo en la CABA, durante 2008 se recibieron en los juzgados de familia 5.152 denuncias de violencia familiar, lo que significa un aumento continuo desde 1995 al presente.[31] Del total de denuncias formuladas, en seis de cada diez casos la víctima es una mujer y en más de la mitad de los casos las personas denunciadas son los cónyuges o concubinos, seguido por denuncias formuladas contra el padre de la denunciante, en el 25% de los casos. De acuerdo con los registros de la Cámara Nacional en lo Civil, las mujeres han tenido año tras año el triste privilegio de ser las principales víctimas de violencia familiar en proporciones que hasta 2005 superaban el 75% de los casos, y que en 2006 disminuyó al 58% por el dramático incremento de menores damnificados (que pasó de 620 casos denunciados en 2005 a 2093 casos denunciados en 2006).

Este incremento sostenido en la cantidad de denuncias formuladas anualmente desde 1994 no necesariamente implica un aumento en la cantidad de episodios de violencia familiar. Solo significa un aumento en el número de casos denunciados, en los que las personas involucradas han logrado vencer los

30. Véase *http://www.senado.gov.ar.*

31. Información de la Cámara Nacional en lo Civil, Centro de Informática Judicial.

obstáculos materiales y subjetivos que les impiden el uso de las herramientas legales para acceder a las medidas que contempla la ley vigente.

Tabla 2
Cantidad de denuncias por violencia familiar registradas en la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil (CABA)

Año	Número total de denuncias
2002	2.720
2003	3.258
2004	3.416
2005	3.772
2006	4.386
2007	4.677
2008	5.152

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información suministrada por el Centro de Informática Judicial, Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil.

De acuerdo con los datos de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, las personas damnificadas en las denuncias por violencia familiar registradas en la CABA son, en el 68% de los casos, mujeres. En el grupo de niños, niñas y adolescentes no se registran diferencias significativas entre el sexo de los damnificados, aunque esto comienza a modificarse en el grupo de trece a dieciocho años. A partir de la franja de edad diecinueve-treinta años en adelante las víctimas mujeres constituyen una clara mayoría, como se muestra en tabla 4.

La Oficina de Violencia Doméstica de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), que se encuentra en funcionamiento desde el 15 de septiembre de 2008, releva los datos de las personas que consultan por situaciones de violencia familiar con el objetivo de contribuir en la documentación de la magnitud del fenómeno.[32] Entre el 15 de septiembre de 2008 y el 31 de enero de 2009, esa Oficina recibió 2.072 denuncias en las que se reportaba a 2.430 personas afectadas (2.080 mujeres y 350 hombres). En el 87% de los casos, los denunciados fueron varones y en el 86% de las denuncias, las afectadas por las situaciones de violencia eran mujeres. En cuanto a los tipos de violencia, prevalecen las denuncias por violencia psicológica (un 90% de los casos), seguida por casos de violencia física (70% de las denuncias) y la violencia sexual (18%). En el 32% de los casos denunciados se relataron situaciones de violencia económica, es

32. Véase el apartado 2.5.2 en este capítulo para una descripción de los objetivos y actividades de la Oficina de Violencia Doméstica de la Corte.

Tabla 3
Cantidad de denuncias por violencia familiar según datos de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil (CABA) desagregadas por damnificado, denunciado y tipo de intervención, 1995, 31 de diciembre de 2007

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Damnificado													
Menor	199	240	322	400	304	383	410	368	489	748	620	2093	2.594
Anciano	9	23	24	39	38	32	24	23	48	84	56	61	85
Discapacitado	4	4	2	5	6	7	8	6	8	9	8	24	27
Mujer	749	1.240	1.447	1.651	1.696	1.859	2.152	2.294	2.651	2.654	3.060	3.611	3.780
Varón	32	94	89	120	117	125	142	131	222	217	241	381	447
Otro	3	7	6	8	7	4	15	7	7	11	7	9	12
Total	996	1.608	1.890	2.223	2.168	2.410	2.751	2.829	3.425	3.723	3.992	6.179	6.945
Denunciado													
Padre	18	50	163	188	225	352	374	419	524	551	394	1.412	1.517
Madre	38	74	62	96	113	117	117	155	180	184	204	298	320
Cónyuge	424	656	796	941	871	934	1.048	1.033	1.240	1.186	1.281	1.427	1.347
Concubino	265	434	517	536	595	605	724	801	974	1.239	1.491	1.861	1.917
Hijo	180	282	223	252	213	230	264	243	255	268	295	364	355
Grupo familiar	20	27	61	54	29	20	39	25	32	40	29	29	39
Otros	54	93	76	112	110	95	110	109	157	165	212	309	545
Total	999	1.616	1.898	2.179	2.156	2.353	2.676	2.785	3.362	3.633	3.906	5.700	6.040
Intervención policial	965	1.536	1.798	2.072	2.033	2.185	2.517	2.666	3.184	3.261	3.664	4.293	4.604
Protección de persona, especial, control legalidad	977	1.223	110	1.546	1.446	1.146	1.157	1.210	1.337	1.270	1.151	951	677

Fuente: Centro de Informática Judicial, Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil.

Tabla 4
Personas damnificadas en las denuncias por violencia familiar según datos de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil (CABA) desagregadas por grupo de edad y sexo, 2008 (al 11 de noviembre)

Propiedades	Agrupación por edad y sexo												Total por sexo	
	0 a 5 años		6 a 12 años		13 a 18 años		19 a 30 años		31 a 50 años		+ de 50 años			
Sexo	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F
	784	703	629	605	326	429	145	939	149	1.351	90	410	2.123	4.437
Total	1.487		1.234		755		1.084		1.500		500		6.560	

Fuente: Centro de Informática Judicial, Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil.

decir, padres o madres que incumplen su obligación de pagar la cuota alimentaria de los hijos, robos o daños de objetos particulares.

La información relevada por la Oficina de Violencia Doméstica es consistente con las estadísticas de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil con respecto al sexo de las personas que formulan las denuncias. Por otra parte, en ambos casos se registra un promedio de trece a quince denuncias por día. Sin embargo, hay que tener en cuenta que los datos que provee la Cámara Nacional en lo Civil se refieren exclusivamente a las denuncias presentadas ante los juzgados de familia (por aplicación de la Ley 24.417) mientras que las consultas que se reciben en la Oficina de Violencia Doméstica son derivadas a la justicia civil y/o a la justicia penal (en las distintas jurisdicciones, de acuerdo con la competencia que corresponda) dependiendo de los hechos denunciados. Volveremos sobre este punto más adelante.

En la provincia de Buenos Aires, algunos datos indican que en 2006 las comisarías de la mujer y la familia (dependientes del Ministerio de Seguridad bonaerense) recibieron 26.631 denuncias de violencia familiar, y en el 83% de los casos (22.236) las víctimas fueron mujeres.[33] Según datos proporcionados por la Dirección General de Coordinación de Políticas de Género dependiente del Ministerio de Seguridad de la provincia de Buenos Aires, la cantidad de denuncias recibidas en 2007 creció significativamente: entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de ese año se recibieron 44.266 denuncias de violencia familiar. De estas denuncias, en 33.916 casos el denunciado era un varón (77%) y las víctimas eran mujeres adultas en el 69% de las denuncias. Las agresiones fueron acompañadas por lesiones de distinta consideración en el 29% de los casos, y por amenazas en el 21% de las denuncias.

No hay datos en la Argentina que permitan conocer en qué medida las situaciones de violencia familiar que enfrentan las mujeres acaban con sus vidas. No hay estudios sistemáticos que identifiquen si existe una relación de parentesco o intimidad entre víctimas y victimarios, en los casos de homicidios contra mujeres.

De acuerdo con datos de la Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, se registraron 2.052 homicidios dolosos en la Argentina durante 2006. En 1.602 casos la víctima era un varón y en 315 casos la víctima era una mujer.[34] También con respecto al delito de lesiones dolosas, sobre un total de 143.291 hechos informados durante 2006, en 70.574 casos la víctima era un varón y en 55.299 casos la víctima fue identifica-

33. En la provincia de Buenos Aires existen veinticinco comisarías de la mujer, la mayoría de las cuales se encuentran en el conurbano bonaerense.

34. La información sobre las víctimas no es proporcionada por todas las provincias y por ese motivo el informe de la Dirección Nacional de Política Criminal cuenta con detalles sobre el sexo del a víctima en 1917 casos, sobre el total de 2.052 homicidios registrados.

Gráfico 1
Denuncias de violencia familiar en la provincia de Buenos Aires, 2007, según sexo de la persona denunciada

Fuente: Dirección General de Coordinación de Políticas de Género, violencia familiar del 1 de enero al 31 de diciembre de 2007.

Gráfico 2
Denuncias de violencia familiar en la provincia de Buenos Aires, 2007, según sexo y edad de la víctima

Fuente: Dirección General de Coordinación de Políticas de Género, violencia familiar del 1 de enero al 31 de diciembre de 2007.

Tabla 5
Delitos contra las personas
Hechos y víctimas, total de Argentina, 2006

Tipo de delito	Hechos		Víctimas*						
	Total de hechos	Tasa de hechos c/100.00 habitantes	Masculino	Tasa de víctimas masculinas c/100.000 habitantes	Femenino	Tasa de víctimas femeninas c/100.000 habitantes	No consta	Total de víctimas	Tasa del total de víctimas c/ 100.000 habitantes
Homicidios dolosos	2.052	5,27	1.602	8,39	315	1,58	1	1.918	4,92
Homicidios en grado de tentativa	827	2,12	631	3,31	160	0,80	62	853	2,19
Lesiones dolosas	143.291	367,69	70.574	369,81	55.299	278,07	2.742	128.615	330,03

* Corresponde a la cantidad de víctimas informadas. No todas las provincias remiten esos datos.
Fuente: Elaboración propia sobre la base del Sistema Nacional de Información Criminal. Informe Total País 2006. Dirección Nacional de Política Criminal. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

da como una mujer.[35] Contar con mayor información sobre los vínculos entre víctimas y victimarios en estos hechos (cuando esos vínculos existen) sería fundamental para comenzar a comprender las formas más brutales de violencia que sufren las mujeres en el ámbito de sus relaciones interpersonales.

El estudio publicado en 2005 por el Centro de Estudios Cultura y Mujer (CECYM) (Cisneros, Chejter y Kohan, 2005) da cuenta del análisis de las planillas policiales sobre homicidios ocurridos entre 1997 y 2003 en la provincia de Buenos Aires. La inexistencia de una sistematización en la carga de datos es la primera dificultad que debió sortearse para la realización del estudio; la segunda, el haberse topado con datos faltantes en los registros mismos: no siempre se pudo identificar el autor, ni hay información sobre cómo ocurrió el hecho. El informe señala la sugestiva aparición en algunos casos de la categoría de "crimen pasional".

No obstante las limitaciones señaladas, la información recopilada en este estudio es muy valiosa, dado que indaga en un tema sobre el cual escasea la información empírica. La misma falta de datos sistematizados es un indicio de lo invisibilizada que se mantiene la relación entre el sexo de la víctima y del victimario. Las mujeres fueron el 10,45% del total de las víctimas de homicidio en el período analizado (1997-2003), y de esos casos fueron esclarecidos el 73%. Los varones representan el 77% de los homicidas en los casos en que pudo esclarecerse el crimen de mujeres, ya que en un 17,07% de los crímenes no se consignó el sexo del autor.

Tabla 6
Homicidios en la provincia de Buenos Aires, según sexo de la víctima, 1997-2003

Total	12.289	100%
Víctimas varones	10.917	88,84%
Víctimas mujeres	1284	10,45%
Sin dato	88	0,72%

Fuente: Cisneros, Chejter y Kohan (2005: 9).

Al analizar los hechos concomitantes al homicidio, puede verse que solo el 16,51% están asociados a un robo, porcentaje que se excluyó del estudio por ser, en principio y con los datos que se cuentan, independiente de la variable de género. En consecuencia, para los fines del estudio se registraron un total de 1284 mujeres asesinadas en la provincia de Buenos Aires durante el período bajo examen.

35. Nuevamente, no hay datos sobre la totalidad de las víctimas de los hechos registrados (143.291) sino solo sobre 125.873 casos.

Tabla 7
Mujeres víctimas de homicidios en la provincia de Buenos Aires, según tipo de carátula, 1997-2003

Total	1.284	100 %
Homicidio	836	65,11%
Homicio/robo	212	16,51%
Homicidio/suicidio	205	15,97%
Homicidio/violación	31	2,41%

Fuente: Cisneros, Chejter y Kohan (2005: 11).

Del universo de casos bajo análisis, en 540 casos se identificó una relación de parentesco o cercana entre víctima y victimario. Es decir, en 540 homicidios producidos en la provincia de Buenos Aires en el período bajo estudio, el homicida integra el círculo familiar o íntimo de la víctima. Sobre ese total, se observa que el 98,35% de los homicidas fueron hombres. Éste es, sin dudas, el hallazgo más significativo de la investigación.

Tabla 8
Mujeres víctimas de homicidios en la provincia de Buenos Aires según parentesco de la víctima por sexo del imputado, 1997-2003

Parentesco con la víctima	Total (cantidad y porcentaje)	Sexo del imputado		
		Femenino (%)	Masculino (%)	Sin dato
Total	540 (100)	38 (100)	495 (100)	7 (100)
Concubino/esposo/expareja/ pareja/novio/amante	364 (67,41)	3 (7,89)	358 (72,32)	3 (42,86)
Madre	57 (10,56)	15 (39,47)	41 (8,28)	1 (14,29)
Familiar	72 (13,33)	14 (36,84)	58 (11,72)	–
Conocido	47 (8,70)	6 (15,79)	38 (7,68)	3 (42,86)

Fuente: Cisneros, Chejter y Kohan (2005: 15).

Si bien entre los datos estadísticos relevados se consigna el tipo de arma empleada (arma de fuego en el 52,10% de los casos), la cantidad de imputados (solo uno en el 83,26% de los casos) y la franja etaria (el 33,18% tenía entre dieciocho y treinta y cinco años, seguido de un 24,84% entre treinta y seis y cincuenta y cinco), el dato sin dudas más esclarecedor en relación con el homicidio como consecuencia de la violencia familiar es el siguiente: en el 98,35% de los casos, los hombres matan a mujeres de su entorno. Este dato no puede ignorarse en el diseño de futuras políticas públicas realmente comprometidas con la temática.

La ausencia de información estadística nacional y provincial en materia de violencia contra las mujeres ha generado reacciones en organizaciones de la sociedad civil que, a través de la información periodística publicada en los medios gráficos, han realizado algunas indagaciones acerca de la cantidad de mujeres que mueren en manos de sus maridos, parejas o ex parejas. Entre ellas, la organización Amnistía Internacional hizo un relevamiento parcial de medios de comunicación,[36] que demuestra que al menos ochenta y un mujeres han muerto a manos de su pareja, ex pareja o miembro de su unidad familiar entre 1 de enero y el 31 de julio de 2008.[37] Estos datos revelan que en el país por lo menos dos mujeres mueren víctimas de la violencia doméstica cada cinco días. Otros hallazgos de este relevamiento parcial e indicativo ponen de manifiesto lo siguiente:

- 1,58 casos de violencia contra la mujer (violencia doméstica, en el ámbito laboral, en la calle...) se producen al día. Esto supone que cada semana once mujeres sufren algún tipo de violencia.
- Un caso de violencia física (agresiones o muerte) se produce cada 1,6 días. Esto supone que cada tres días, dos mujeres sufren violencia física que, en algunos casos, implica la muerte.
- Un caso de violencia sexual (incluyendo agresiones o muerte) se produce cada día.
- Un caso de violencia doméstica (agresiones o muerte dentro del ámbito de la familia o unidad doméstica) se produce cada 1,3 días. Esto supone que cada cinco días cuatro mujeres sufren violencia doméstica.
- Una mujer muere a manos de su pareja, ex pareja o un miembro de su entorno familiar cada 2,6 días. Esto supone que cada cinco días son asesinadas dos mujeres en episodios de violencia doméstica.
- Ochenta y un mujeres han sido asesinadas en los primeros seis meses de 2008 por su pareja, ex pareja o un miembro de su entorno familiar.

Este estudio, aunque interesante para alertar a la sociedad y a los responsables de formular las políticas públicas acerca de algunas de las dimensiones del problema, no pueden aportar información sobre la situación del país o sus provincias.[38] Para ello, sería necesario encarar una investigación en distintos

36. Los medios monitoreados por Amnistía Internacional son *Clarín, La Nación, Página 12, Crónica, La Gaceta* (Tucumán), *Los Andes* (Mendoza), *La Voz del Interior* (Córdoba), *El Diario de la República* (San Luis), *El Periódico Austral* (Santa Cruz), *Nuevo Diario* (Santiago del Estero) *y Diario Norte* (Chaco). Además, de manera puntual se han monitoreado otros medios impresos y online (conforme información en *www.amnesty.org.ar*).

37. Véase *http://www.amnesty.org.ar/prensa/slice.shtml?sh_itm=9084b742f42e9c8b70ca0f8f189180ba.*

38. Otro estudio similar al realizado por Amnesty International es el relevamiento realizado por el portal Artemisa Noticias, que indica que "durante el último mes de 2008 se registraron

fueros de la justicia,[39] en diferentes jurisdicciones locales. Resulta necesario llevar adelante investigaciones empíricas de alcance nacional que permitan determinar en qué medida en los delitos de homicidio y lesiones contra mujeres, el agresor es un familiar o tiene una relación personal con la víctima.

Contar con investigaciones de esta naturaleza permitiría evaluar la eficacia de las leyes de violencia familiar en la Argentina, su interacción con las normas del Código Penal y la oportunidad de las respuestas brindadas por distintos actores del Poder Judicial (jueces de familia, penales), así como informar los debates sobre estos temas. Para contar con esas investigaciones es imprescindible la intervención de las autoridades nacionales como el CNM, con acuerdos entre los poderes ejecutivos y judiciales de las distintas jurisdicciones provinciales, ya que las diversas formas en que se relevan los datos en cada jurisdicción local, sumada a la falta de discriminación de la información por sexo del agresor y de la víctima (además de la documentación de la relación entre ellos, si existiera) representa un obstáculo insalvable a la hora de desarrollar cualquier tarea de investigación.

2.4. Percepciones y actitudes de las mujeres acerca de la violencia familiar

Las leyes sobre violencia familiar deben enmarcarse en el contexto de una política pública para la prevención, erradicación y sanción de la violencia que les dé sentido y continuidad; de lo contrario, sus efectos se verán comprometidos e irremediablemente limitados. Para orientar esas políticas es fundamental conocer las dimensiones, prevalencia, formas y percepciones de la violencia. La mencionada encuesta de ELA sobre la situación y percepción de las mujeres acerca de distintos aspectos de sus condiciones de vida en los tres principales aglomerados urbanos del país (ELA, 2007a) brinda algunos elementos que deberían tenerse en cuenta en el diseño e implementación de esas políticas y sobre los cuales debería indagarse en el resto de las jurisdicciones del país, urbanas y rurales.

Los resultados obtenidos por esa encuesta indican que para las mujeres del universo estudiado la violencia intrafamiliar no es un asunto menor: la enorme mayoría cree que la violencia de algún miembro de la familia sobre otro es un problema que se da con frecuencia en la Argentina. El concepto de "vio-

---

en nuestro país ocho femicidios, registrando un total de ciento cinco víctimas de la violencia machista en todo el año. El número supera las cifras de 2006 (68 muertes) y de 2007 (95). Los datos surgen de un monitoreo propio elaborado a partir de información de los principales diarios nacionales y de las tres agencias de noticias nacionales (Telam, Dyn y NA)". Véase *http://www.artemisanoticias.com.ar/site/notas.asp?id=29&idnota=6378*.

39. Se trata de los fueros civiles (donde se aplican la mayoría de las normas locales de protección contra la violencia familiar) y en los fueros penales de las distintas jurisdicciones (para capturar aquellos casos de delitos como lesiones, amenazas, homicidio o su tentativa) perpetrados por personas integrantes del círculo íntimo de la víctima.

lencia" incluye, en opinión de casi todas las mujeres, no solamente agresiones físicas, sino también intimidaciones verbales, amenazas e intentos de aislamiento.

Tabla 9
Opinión sobre el carácter violento o no de determinadas conductas del marido/pareja dirigidas a la mujer

Base: total muestra (1.600)		Esa conducta puede considerarse violencia			
		Sí	No	Depende de las circunstancias	No sabe
Insultarla	%	93	7	*	*
Tratar de impedir que vea a sus familiares o amistades	%	88	12	*	*
Hacer cosas para asustarla, como gritar o romper cosas	%	97	3	–	–
Amenazar con herirla, a ella o a personas que ella quiere	%	99	1	–	–
Menospreciarla o humillarla frente a otras personas	%	98	2	–	–

* Menor de 0,5%
Fuente: ELA (2007a).

Como se deduce de la magnitud de los porcentajes, la respuesta afirmativa es ampliamente predominante en todos los subgrupos analizados y no da lugar a diferencias importantes entre ellos.

En las tres tablas siguientes se presentan los resultados vinculados con la percepción de frecuencia de la violencia familiar. Más del 90% de las mujeres cree que la violencia del marido sobre la mujer es frecuente, en contraste con el33% de las mujeres que considera frecuente la violencia de la mujer hacia el marido. Es importante señalar, además, la elevada percepción respecto de la violencia del padre sobre los hijos (el 80% de las mujeres encuestadas cree que es frecuente la violencia que ejerce el padre sobre los hijos), así como de las madres sobre sus hijos (más del 60% de las mujeres cree que esa forma de violencia es frecuente).

Uno de los aspectos en los que el Estado argentino ha desoído las normas internacionales y las recomendaciones de los comités de derechos humanos es la difusión de los recursos existentes para buscar ayuda frente a la violencia familiar. Así, en la encuesta analizada, el único recurso que la mayoría de las mujeres tiene presente es la policía, cuya versión específica –Comisaría de la Mujer– es mencionada en el Gran Buenos Aires en una proporción apreciable de casos (29%). Al menos una de cada diez mujeres solo menciona esa opción y ninguna otra.

Tabla 10
Cuán frecuente es la violencia intrafamiliar en la Argentina

Base: total muestra (1600)		Muy frecuente	Frecuente	Poco frecuente	No sabe
Violencia de:					
El marido sobre la mujer	%	**61**	30	6	3
Jóvenes o adultos sobre ancianos	%	**47**	30	16	7
El padre sobre los hijos	%	**44**	42	11	3
La madre sobre los hijos	%	26	37	33	4
La mujer sobre el marido/pareja	%	10	23	**59**	8

Fuente: ELA (2007a).

Tabla 11
Cuán frecuente es la violencia del marido/pareja sobre la mujer, según nivel educativo

	Total	Primario	Secundario	Terciario
Base: total muestra	**1.600**	**674**	**667**	**257**
	%	**%**	**%**	**%**
La violencia de marido/ pareja sobre la mujer es:				
Muy frecuente	61	**66**	**60**	52
Frecuente	30	25	32	40
Poco frecuente	6	6	6	6
No sabe	3	3	2	2

Fuente: ELA (2007a).

Para indagar el conocimiento de las mujeres respecto de los recursos disponibles frente a la violencia de la pareja, se formuló la pregunta en dos pasos: primero se preguntó a quién puede recurrir una mujer a quien su pareja golpea o somete a situaciones igualmente violentas de manera reiterada y se registró la primera respuesta. A continuación, para favorecer la mención de instituciones, en caso de que la entrevistada conociera alguna, se indagó si conocía alguna (otra) institución que prestase asistencia a mujeres víctimas de violencia familiar. Los cuadros que siguen muestran estas respuestas.

Tabla 12
A quién puede recurrir una mujer golpeada por su pareja (primera respuesta), según aglomerado

	Total	GBA	Córdoba	Rosario
Base: total muestra	**1.600**	**800**	**400**	**400**
	%	%	%	%
Primera respuesta				
A la policía/comisaría (sin esp.)	33	32	39	38
A la/una comisaría de la mujer	18	21	2	5
A la Dirección de la Mujer	5	5	6	4
A la Dir. del Menor, la Mujer y la Flia.	5	4	6	4
A relac. personales (flia., amigos)	5	5	3	3
Por tel. a línea para mujer golpeada	4	5	–	*
Teléfono verde	1	–	–	14
0-800-555-Mujer	1	–	8	–
Otras líneas telefónicas	1	1	*	1
A un juzgado de familia	2	2	5	5
A un juez/juzgado (sin especificar)	2	2	2	5
A un médico/psicólogo/terapia	1	1	*	1
Hospital/salita/inst. salud pública	1	1	*	1
A un abogado	1	*	1	1
A otras instituciones específicas* no claramente identificadas	9	10	6	3
A otras instituciones inespecíficas no claramente identificadas	2	2	2	1
A otras específicas claramente identificadas	1	1	3	_
A otras inespec. claramente identif.	*	*	1	*
Otras	*	1	*	2
A nadie	*	*	2	1
No sabe	8	7	11	8

* Menor del 0,5%
Fuente: ELA (2007a).

Agregando la primera respuesta a las posteriores, cuando las hubo, se observa que en general se mantiene el orden de las frecuencias, con pocas excepciones. Por un lado, debe destacarse que los juzgados –sumando las menciones genéricas a los de familia– pasan a un tercer lugar y si se los considera por separado tienen una presencia similar a la de las instituciones más mencionadas, después de la policía. Por otro lado, las instituciones públicas de cuidado de la salud, típicamente el hospital, son levemente más mencionadas que los profesionales individuales, probablemente porque se sabe que se hacen cargo de efectuar la denuncia.

El poco conocimiento acerca de las instituciones disponibles en caso de

Tabla 13
A quién puede recurrir una mujer a quien su pareja golpea, todas las respuestas, según aglomerado

	Total	GBA	Córdoba	Rosario
Base: total muestra	**1.600**	**800**	**400**	**400**
	%	%	%	%
Todas las respuestas				
A la policía/comisaría (sin esp.)	53	52	52	61
A la/una comisaría de la mujer	25	29	5	10
A la Dirección de la Mujer	8	8	8	7
A la Dir. del Menor, la Mujer y la Flia.	9	8	16	15
A relac. personales (flia., amigos)	8	9	4	6
Por tel. a línea para mujer golpeada	6	7	*	2
Teléfono verde	2	–	–	22
0-800-555-Mujer	2	*	14	–
Otras líneas telefónicas	2	2	1	2
A un juzgado de familia	8	7	19	13
A un juez/juzgado (sin especificar)	8	7	6	13
Hospital/salita/inst. salud pública	5	6	1	3
A un abogado	3	2	5	6
A un médico/psicólogo/terapia	3	3	3	1
A otras instituciones específicas no claramente identificadas	16	17	11	3
A otras instituciones inespecíficas no claramente identificadas	3	3	4	3
A otras instituciones específicas claramente identificadas	1	1	3	*
A otras instituciones inespecíficas claramente identificadas	1	1	1	1
Otras	4	4	3	4
A nadie	1	1	3	2
No sabe	8	7	11	8
Promedio de menciones	1,74	1,74	1,69	1,82

Fuente: ELA (2007a).

violencia y la falta de definición respecto de a quién recurrirían si el marido o pareja las golpeara (casi una de cada diez no sabría a quién recurrir) demuestra la situación de indefensión en la que se sienten las mujeres, más allá de que atraviesen situaciones violentas o no.

La tabla 14 muestra la cantidad de respuestas planteadas por las mujeres encuestadas ante la pregunta formulada, tanto en el supuesto de que la víctima de violencia fuera una tercera persona, como en caso de que la víctima de violencia fuera la misma encuestada.

Tabla 14
A quién puede recurrir una mujer golpeada por su pareja

	Alguien a quien...		Ella personalmente
	1ª respuesta	Todas las respuestas	
Base: total muestra	**1.600**	**1.600**	**1.600**
	%	%	%
Podría recurrir/recurriría...			
A la policía/comisaría (sin especificar)	33	53	37
A la/una comisaría de la mujer	18	25	14
A la Dirección de la Mujer	5	8	3
A la Dirección del Menor, la Mujer y la Familia	5	9	2
A relaciones personales (familia, amigos)	5	8	15
Por teléfono a línea para mujer golpeada	4	6	2
Teléfono verde	1	2	1
0800-555-mujer	1	2	1
Otras líneas telefónicas	1	2	*
A un juzgado de familia	2	8	3
A un juez/juzgado (sin especificar)	2	8	4
Hospital/salita/inst. salud pública	1	5	1
A un abogado	1	3	3
A un médico/psicólogo/terapia	1	3	2
A otras instituciones específicas no claramente identificadas	9	16	5
A otras instituciones inespecíficas no claramente identificadas	2	3	1
A otras instituciones específicas claramente identificadas	1	1	*
A otras instituciones inespecíficas claramente identificadas	*	1	*
Otras	*	4	2
A nadie	*	1	2
No sabe	8	8	9
Promedio de menciones	1,00	1,74	1,05

* Menor de 0,5%
Fuente: ELA (2007a).

La idea de recurrir a la policía, tanto en caso de que fuera una tercera persona la víctima de violencia como en caso de que la víctima fuera la misma mujer entrevistada, está más difundida entre las entrevistadas de menor nivel educativo que entre las más educadas. La idea de recurrir a la policía general es algo más frecuente entre las mujeres que nunca trabajaron fuera del hogar, mientras que las que trabajan o lo hicieron anteriormente mencionan más a

menudo la Comisaría de la Mujer que las primeras. Recurrir a las relaciones personales es más común entre las entrevistadas de educación media y mucho más frecuente entre las más jóvenes que entre las mayores de treinta años, así como entre quienes no viven en pareja ni con hijos (mayoritariamente jóvenes), respecto de las que tienen otros roles familiares. Finalmente, la idea de recurrir a un abogado, un médico o un psicólogo, si bien fue explicitada por una pequeña minoría –en cualquiera de los subgrupos analizados–, es más frecuente entre las entrevistadas que han recibido educación universitaria que entre las menos instruidas.

Tabla 15
Conocimiento de la existencia de la Ley de Violencia Familiar, según aglomerado y edad de la entrevistada

	Total	GBA	Córdoba	Rosario	< 50 años	50 y +
Base: total muestra	**1600**	**800**	**400**	**400**	**1149**	**451**
	%	%	%	%	%	%
Sí + cree que sí	54	53	53	58	57	45
Sí, existe una ley	40	**41**	35	35	43	31
Creo/me parece que existe	14	12	**18**	**23**	14	14
No + no sabe si existe	46	47	47	42	43	55
No existe una ley	12	**14**	9	5	12	13
No sabe si existe	34	33	38	37	31	**42**

Fuente: ELA (2007a).

Tabla 16
Conocimiento de la existencia de la Ley de Violencia Familiar, según situación ocupacional y nivel educativo

	Total	Trabajan / trabajaron	Nunca trabajaron	Primario	Secundario	Terciario
Base: total muestra	**1.600**	**1.395**	**204**	**674**	**667**	**257**
	%	%	%	%	%	%
Sí + cree que sí	54	55	47	51	56	55
Sí, existe una ley	40	41	36	38	41	41
Creo/me parece que existe	14	14	11	13	14	14
No + no sabe si existe	46	45	53	**49**	44	45
No existe una ley	12	12	14	13	13	10
No sabe si existe	34	33	**39**	36	32	35

Fuente: ELA (2007a).

El bajo conocimiento de las leyes de violencia familiar vigentes en las jurisdicciones en las que se realizaron las encuestas da cuenta de la ausencia de campañas de difusión por parte de los gobiernos nacional, provinciales y locales.

Si consideramos al 54% de las mujeres encuestadas que dicen saber que hay o creer que hay como conocedoras de la existencia de la ley, poco menos de la mitad contesta no saber la manera en que esta norma protege los derechos de las víctimas. El resto se distribuye en muchas respuestas diferentes, que generalmente señalan aspectos parciales o los enuncian vagamente. En ese sentido, la tabla que sigue muestra las respuestas dadas por al menos un 5% de las entrevistadas en por lo menos una de las ciudades cubiertas por el estudio.

Tabla 17
De qué manera protege la ley a las víctimas de violencia, según aglomerado

	Total	GBA	Córdoba	Rosario
Base: saben o creen que existe una ley	**866**	**426**	**210**	**230**
	%	%	%	%
Provee asistencia psicológica/contención/ terapia	14	14	8	20
Excluye al golpeador del domicilio/le prohíbe acercarse	13	14	12	7
Provee alojamiento/refugio a la mujer y/o sus hijos	8	8	5	9
Separa a la víctima del golpeador (sin especificar quién se va)	6	6	6	8
Provee protección/custodia/amparo	6	6	6	7
Provee asistencia jurídica	6	6	3	8
Provee consejo/asesoramiento (sin especificar carácter)	4	4	2	9
Provee ayuda/asistencia (sin especificar carácter)	3	2	5	7
No sabe	**44**	**44**	**54**	**30**
Promedio de menciones	1,19	1,19	1,16	1,26

Fuente: ELA (2007a).

La idea que tienen las mujeres encuestadas acerca de la manera en que la ley protege a las víctimas también muestra algunas variaciones según el nivel educativo alcanzado por la entrevistada. En el sector menos instruido el número de respuestas por entrevistada es menor que en los demás y, en cambio, es algo mayor la proporción que declara no saber cómo protege la norma. Entre ellas también es significativamente menos frecuente la mención a la exclusión

del golpeador del domicilio, o a su separación de la víctima, lo mismo que la posibilidad de que se dé alojamiento o asilo a la mujer y/o a los hijos, alternativa que mencionan en mayor proporción las mujeres de mayor educación. Finalmente, la idea de que la ley protege mediante la provisión de asistencia psicológica está más extendida entre las entrevistadas de nivel educativo intermedio. La tabla 18 da cuenta de ello:

Tabla 18
De qué manera protege la ley a las víctimas de violencia, según nivel educativo

	Total	Primario	Secundario	Terciario
Base: saben o creen que existe una ley	**866**	**347**	**364**	**154**
	%	**%**	**%**	**%**
Provee asistencia psicológica/contención/ terapia	14	12	**17**	11
Excluye al golpeador del domicilio/le prohíbe acercarse	13	8	**17**	**14**
Provee alojamiento/refugio a la mujer y/o sus hijos	8	5	7	**15**
Separa a la víctima del golpeador (sin especificar quien se va)	6	4	**7**	**8**
Provee protección/custodia/amparo	6	6	6	7
Provee asistencia jurídica	6	4	7	7
Provee consejo/asesoramiento (sin especificar carácter)	4	6	4	*
Provee ayuda/asistencia (sin especificar carácter)	3	4	3	2
No sabe	44	**49**	40	40
Promedio de menciones	1,19	1,12	**1,23**	**1,23**

Fuente: ELA (2007a).

En síntesis: del 40% de la muestra que conoce la existencia de una ley de violencia, alrededor de seis mujeres de cada diez pueden mencionar algún contenido vinculado con las modalidades de protección de los derechos de las víctimas. Este sector representa el 24% del universo estudiado y, en el caso de las mujeres con menor nivel de educación, un porcentaje algo menor.

2.5. Políticas públicas sobre violencia familiar

El Estado argentino carece de políticas públicas coordinadas y de planes de acción concretos y adecuadamente financiados en materia de violencia fami-

liar. Por lo tanto, y a pesar de las recomendaciones expresas, la Argentina incumple los compromisos contraídos en virtud de los tratados internacionales de derechos humanos.

En 2003 un informe advertía acerca de la falta de coordinación y de políticas gubernamentales en tanto expresión de la falta de voluntad política en la temática, así como de la discontinuidad en los programas de atención, aun los exitosos, que están a merced de los cambios políticos.[40] Además, es evidente la ausencia de coordinación y articulación eficaces entre el Estado (nacional, provincial o municipal) y las distintas organizaciones a fin de hacer más efectivos los esfuerzos para la protección efectiva de las víctimas. En efecto, en varias provincias y municipios se observan organizaciones trabajando en soledad, lo que dispersa muchos esfuerzos: la ausencia de alianzas entre las organizaciones gubernamentales y las de la sociedad civil determinan la desarticulación del trabajo. Por último, la falta de campañas masivas de alto impacto contribuye a que la problemática no se visualice en la esfera pública, lo que queda en evidencia por el desconocimiento de las leyes y recursos disponibles para las personas que atraviesan relaciones violentas.

Debido a la distribución de competencias entre el gobierno federal y las provincias, son estas últimas las que deben diseñar, organizar e implementar los programas específicos para la erradicación y prevención de la violencia familiar en sus territorios, aunque para ello contar con el incentivo y los recursos del Estado federal resulte determinante para el éxito de los programas que se implementen. La falta de coordinación entre las jurisdicciones, la ausencia de información de un relevamiento de alcance nacional respecto de los programas en funcionamiento, su efectividad e institucionalidad son un obstáculo para la realización de este informe.[41]

En los párrafos que siguen se describen brevemente algunas intervenciones del gobierno federal: el Consejo Nacional de la Mujer (CNM), la Oficina de Violencia Doméstica en el ámbito de la CSJN y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

40. "Proyecto balance regional violencia Cladem-UNICEF", preparado por María Bressa y Gloria Schuster (disponible en *http:// www.cladem.org/espanol/regionales/Violenciadegenero/Proyecto/argentina.asp*).

41. Para la elaboración del presente informe solicitamos a los senadores de la Nación que nos informaran y describieran los programas y organismos públicos con competencia en la atención de violencia familiar en sus respectivas provincias. En su gran mayoría no respondieron a nuestro pedido o manifestaron su desconocimiento sobre la existencia de algún tipo de política pública al respecto, lo cual refleja la escasa visibilidad de esta problemática. Respondieron a nuestro pedido brindando diferentes grados de información los senadores María Eugenia Estenssoro (por la Ciudad de Buenos Aires), Selva Judit Forstomann (provincia de Santa Cruz), Haydée Delia Giri Fuentes (provincia de Córdoba), Rubén Héctor Giustiniani (provincia de Santa Fe), María Cristina Perceval (provincia de Mendoza), Carlos Reuteman (provincia de Santa Fe), Roberto Fabián Ríos (provincia de Corrientes) y Alfredo Rodríguez Sáa (provincia de San Luis).

2.5.1. EL CONSEJO NACIONAL DE LA MUJER

A nivel nacional, el CNM es el órgano encargado de impulsar y monitorear el efectivo cumplimiento de la CEDAW y de la Convención de Belén do Pará. El CNM es el organismo gubernamental nacional responsable de las políticas públicas de igualdad de oportunidades y trato entre varones y mujeres.[42] Sin embargo, de acuerdo con el presupuesto aprobado por el Congreso Nacional para el ejercicio 2009, el CNM cuenta con una partida presupuestaria de cinco millones de pesos, lo que significa una disminución del 17% respecto del año anterior. Además, es sugestivo señalar que el presupuesto del Consejo es significativamente inferior al presupuesto con que cuenta la Comisión Nacional Protectora de Bibliotecas Populares, que asciende a 24 millones de pesos.[43] Con tan magro presupuesto, no es de extrañar la ausencia de campañas de comunicación masiva dirigidas a prevenir las diferentes formas de violencia contra las mujeres y la ausencia de estudios empíricos y representativos, de alcance nacional, que iluminen las políticas públicas que deben adoptarse en materia de violencia familiar.

De acuerdo con lo manifestado por el CNM en su sitio institucional en internet, la violencia contra la mujer es una de sus principales áreas de intervención. En ese marco, el CNM creó un Sistema de Información y Monitoreo de la Violencia Familiar contra la Mujer que funciona desde 2001. El instrumento de registro de casos, destinado a servicios especializados en la atención de la violencia familiar contra la mujer, se propone "estimar la prevalencia e incidencia de la demanda institucional (es decir, de los casos atendidos por los servicios) [...] recabando datos sobre el perfil sociodemográfico de la población atendida, antecedentes familiares, motivos de consulta, situación vincular, antecedentes de maltrato, redes sociales, tiempo de exposición a la situación de violencia por la que se consulta, accesibilidad al servicio, entre muchas otras variables relevadas".[44] Sin embargo, en su "Tercer informe de evaluación de resultados" (con datos a noviembre de 2007) se presenta información recabada por tan solo cin-

42. Sus objetivos específicos consisten en legitimar ante la sociedad la relevancia de la equidad de género para el fortalecimiento de la democracia, impulsar políticas públicas con perspectiva de género que contribuyan a la superación de las diversas formas de discriminación contra las mujeres y promuevan las condiciones sociales adecuadas para garantizar a las mujeres el ejercicio efectivo de sus derechos y fortalecer las Áreas Mujer provinciales y locales e impulsar la articulación de acciones conjuntas con ellas y con las organizaciones de la comunidad. (Véase el capítulo 1 de este Informe para un comentario sobre el estatus institucional del CNM.)

43. Véase el discurso de la senadora Estenssoro en la sesión del Senado del 26 de noviembre de 2008, oportunidad en la que se dio media sanción al proyecto de ley contra la violencia de género. Disponible en *http://www.estenssorome.com.ar/blog/wp-content/archivos/vt_mee.doc* (visitado el 28 de enero de 2009).

44. Véase *http://www.cnm.gov.ar.*

co servicios en todo el país, aparentemente únicos usuarios del instrumento de registro de casos creado por el CNM, con pretendido alcance nacional.[45]

Recientemente, en marzo de 2009 el CNM participó del lanzamiento de la Campaña Argentina por la Equidad de Género y contra la Violencia, que integra junto con otros organismos del Estado como la Subsecretaría de Equidad y Calidad Educativa del Ministerio de Educación de la Nación, la Fundación Alicia Moreau de Justo, con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.[46] En esa ocasión se presentaron algunos *spots* televisivos y radiofónicos que serán difundidos con el objetivo de sensibilizar a la población sobre la problemática de la violencia contra las mujeres. Una vez transcurrido cierto tiempo desde el lanzamiento de la campaña, será necesario evaluar su eficacia en el cumplimiento de los objetivos propuestos.

2.5.2. La Corte Suprema de Justicia de la Nación y la Oficina de Violencia Doméstica

El 15 de septiembre de 2008 se inauguró la Oficina de Violencia Doméstica de la CSJN. Esta oficina surge como consecuencia del grupo de trabajo creado por la Acordada 33/2004 del 22 de septiembre de 2004, integrado por magistradas y magistrados del Poder Judicial de la Nación para que elaboraran un proyecto de una oficina de atención de casos de violencia doméstica, con funcionamiento continuo, veinticuatro horas todos los días del año, con el objetivo declarado de garantizar el efectivo acceso a la justicia de los peticionantes y proveer a los jueces de los recursos necesarios para ejercer su labor jurisdiccional.

La Oficina de la Corte se propone:

- Ofrecer información vinculada con la problemática de la violencia doméstica en el ámbito de la CABA.
- Recibir el relato y labrar las actas correspondientes; informar a las perso-

45. Véase "Tercer informe de evaluación de resultados. Información producida por servicios usuarios del Instrumento de Registro de Casos de Violencia Familiar", noviembre de 2007. De acuerdo con lo allí establecido: "La información que se presenta en este informe corresponde a datos provenientes de servicios integrantes de la red de usuarios del Instrumento de Registros de Casos de Violencia Familiar contra la Mujer; que coordina el CNM (total de casos informados: 3.171)". En el listado de servicios adheridos al sistema menciona uno de la municipalidad de Tigre, otro de San Isidro y un tercero del municipio de Lanús, todos en la provincia de Buenos Aires; un servicio de la provincia de Chubut y por último otro en Santiago del Estero. Esta información, por lo tanto, carece de toda representatividad. En contraste, es interesante recordar que en la Ciudad de Buenos Aires la Cámara Nacional en lo Civil recibió más de 4.600 denuncias de violencia familiar en el ámbito de la justicia civil solamente, durante 2007.

46. Véase *http://www.vivirsinviolencia.gov.ar* para una descripción del alcance de la campaña así como las instituciones participantes.

nas acerca de cuáles son los cursos de acción posible según el conflicto que manifiesten padecer, efectuando las derivaciones que correspondan.

- Seguir el funcionamiento de las redes de servicio y derivación que se establezcan; disponer la realización de los exámenes médicos, psicológicos, psiquiátricos y/o sociales que sean necesarios.
- Seguir la actividad desplegada por los servicios médico, psicológico y de asistentes sociales pertenecientes a la oficina; facilitar el traslado de las personas desde y hacia la oficina y los servicios de atención médica, asistenciales, de patrocinio jurídico u otros existentes en el ámbito de la CABA y dependencias de la Policía Federal Argentina.
- Realizar el seguimiento de los casos ingresados a la oficina, elaborar estadísticas y realizar informes de evaluación del funcionamiento de la oficina y del fenómeno de la violencia doméstica.

Para la atención de las personas que se acerquen a ella, esta oficina cuenta con siete equipos rotativos, compuestos por asistentes sociales, psicólogos, personal administrativo, médicos. El protocolo de atención establece:

> Deberá informarse a la persona que si de su relato surgiera la posible comisión de un delito de acción pública se dará intervención al juez penal competente y se la pondrá en conocimiento de las clases de acciones existentes según lo establecido en el Código Penal. Asimismo, sobre la base de lo que surja de ese relato se le informará acerca de las posibles alternativas a adoptarse. Si la persona afectada, en aquellos casos de hechos que pudieran constituir delitos dependientes de instancia privada, no deseara instar la acción penal, el informe que se hubiere efectuado quedará reservado en la oficina. Si deseara instar la acción penal, se realizará una consulta con el juez penal competente que por turno corresponda para recibir sus instrucciones. De éstas se dejará constancia en el legajo, el que se reservará.

El hecho de ser una oficina de la Corte coloca a los funcionarios en la difícil situación de tener que advertir que se dará curso a una denuncia si el delito que surge del relato es de acción pública, lo cual puede desincentivar la confluencia de personas.

De acuerdo con las estadísticas relevadas entre el 15 de septiembre de 2008 y el 31 de enero de 2009, de las 2.072 consultas recibidas, el 39% fueron derivadas a la justicia civil. El 29% fueron derivadas al fuero penal (que incluye los fueros penales de instrucción y el correccional de la justicia penal nacional, así como el fuero contravencional de la CABA, de acuerdo con la materia). En proporciones menores, las consultas fueron derivadas a servicios de asesoramiento jurídico gratuito (15% de los casos) y a servicios de salud (12% de los casos). Una pequeña minoría de los consultantes (5%) recibió información por parte de profesionales de la Oficina y resolvieron no actuar.

De acuerdo con investigaciones anteriores, se sabe que el mayor obstáculo

que enfrentan las personas que atraviesan situaciones de violencia familiar es la falta de patrocinio jurídico, es decir, la asistencia de una abogada o abogado que acompañe al denunciante en el proceso (Birgin y Gherardi, 2008). El desafío que enfrenta la iniciativa de la CSJN es lograr articular los esfuerzos con los pocos servicios jurídicos gratuitos que existen en la Ciudad de Buenos Aires, con capacidad para brindar la asistencia necesaria que pueda garantizar este acceso a la justicia.[47] Si bien la CSJN firmó convenios de colaboración con el Gobierno de la CABA y con el Ministerio Público Fiscal de la CABA, en estos documentos no se aborda en forma concreta la necesidad de garantizar patrocinio jurídico gratuito para las personas que acuden a la Oficina de Violencia Doméstica.[48] El Convenio Marco entre la CSJN y la Defensoría General de la Nación, por el contrario, establece expresamente que la Defensoría brindará patrocinio a las mujeres adultas víctimas de violencia familiar que consulten la Oficina de Violencia Doméstica tanto en asuntos de naturaleza civil como penal.[49] Con ese propósito, la Defensoría General de la Nación designó profesionales de su ámbito para que se desempeñen en la Oficina de Violencia Doméstica con el fin de brindar asesoramiento y, eventualmente, patrocinio, a las personas consultantes.

El funcionamiento y la efectividad de las acciones de la Oficina deberá ser evaluada cuidadosamente, teniendo en cuenta los recursos dedicados a esta iniciativa, las limitaciones propias de la competencia de la Corte y la necesaria articulación que se hagan con los programas, organismos e instituciones en el ámbito de la ciudad y de la nación. Las estadísticas que la oficina elabora a partir de las consultas recibidas serán de gran utilidad para el cumplimiento de este objetivo.

Por lo pronto, la inauguración de este espacio dio gran visibilidad al tema, ya que recibió una importante cobertura por parte de los medios de comunicación masiva. Asimismo, de acuerdo con lo referido por informantes directamente vinculados con esta experiencia, otros tribunales superiores de jurisdicciones provinciales se mostraron interesados en conocer la experiencia para, eventualmente, replicarla. En esa línea, el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba aprobó en diciembre de 2008[50] la asignación de competencia exclusiva en materia de violencia familiar para dos juzgados de familia. Esta

47. Será fundamental contar con estudios empíricos que sigan la experiencia de la Oficina de Violencia de la Corte a fin de detectar el recorrido de las personas consultantes, para mejorar la situación de acceso a la justicia.

48. Los textos del Convenio de Cooperación entre la CSJN y el Gobierno de la CABA (firmado el 3 de septiembre de 2008) y del Convenio de Cooperación entre la CSJN y el Ministerio Público Fiscal de la CABA (firmado el 15 de diciembre de 2008) están disponibles en *www.csjn.gov.ar/documentos/cons_temaovd.jsp?temaID=K184*.

49. El convenio fue firmado el 23 de febrero de 2009, y se encuentra disponible en *http://www.csjn.gov.ar/documentos/cons_temaovd.jsp?temaID=K184*.

50. Acuerdo Reglamentario Nº 961, del 17 de diciembre de 2008.

medida se debió al crecimiento sostenido de causas que ingresan al sistema judicial desde la entrada en vigencia de la Ley 9.283 de Violencia Familiar. De acuerdo con lo dispuesto por el Tribunal Superior de la provincia, los dos juzgados con competencia exclusiva en violencia familiar atienden en turno vespertino, de 14 a 20 horas.[51]

2.5.3. El Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación

Dentro del ámbito del Ministerio de Justicia funciona el Programa Las Víctimas Contra las Violencias, que inicialmente funcionaba en la órbita del Ministerio del Interior durante el mandato del entonces presidente Néstor Kirchner. Los objetivos generales del programa, tal como fueron difundidos, son de atención, acompañamiento y asistencia a las víctimas en general y de su posicionamiento en un lugar activo que implique su decisión de colaborar en tanto responsabilidad ciudadana.

Para ello, se diagramaron cinco objetivos específicos: 1) la creación de una brigada o equipo móvil para la atención y asistencia a víctimas de delitos contra la integridad sexual; 2) la redacción de una nueva ley nacional contra la violencia familiar;[52] 3) la intervención en la lucha contra la explotación sexual comercial infantil y redacción de una "ley de trata" de personas;[53] 4) la creación de un equipo o brigada móvil para atención y asistencia a víctimas de violencia familiar en emergencia (calle y domicilio), y 5) la redacción de una ley contra el tráfico con niños.

El Programa no brinda patrocinio jurídico a la víctima ni se ocupa de prestarle atención psicoterapéutica más allá del acompañamiento de los primeros momentos, se limita a informar cuáles son los centros de orientación a la víctima a los que podrá recurrir.[54]

Por otra parte, el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación tomó otra iniciativa para promover el patrocinio jurídico gratuito de las víctimas de violencia sexual a través del Programa de Patrocinio de Que-

51. Si bien conforme los fundamentos del Acuerdo Reglamentario esto se debe a un déficit edilicio, será interesante relevar el grado de afluencia de las personas en este horario no tradicional para la atención en sede judicial.

52. Este proyecto nunca fue presentado ante el Congreso. La Ley Integral de Violencia sancionada en marzo de 2009 no tuvo vinculación con las autoridades de este Programa.

53. La ley contra la trata de personas fue sancionada durante 2008, como se referirá más adelante en este capítulo.

54. El programa sostiene que "tanto patrocinio cuanto asistencia psicológica pueden ser sostenidos por las diversas instituciones que se ocupan de ello. Se descuenta que una vez en funcionamiento el Equipo que dependerá de la Suprema Corte de Justicia las víctimas contarán con un nuevo asesoramiento jurídico", lo que no se condice con las limitaciones de la iniciativa de la CSJN.

rellas (Propaque). En efecto, el Ministerio celebró un convenio con el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal y la Defensoría General de la Nación a fin de crear un Registro de Colaboradores, entre abogados de la matrícula de la ciudad de Buenos Aires (con una antigüedad en la matrícula no superior a siete años), que representarán como querellantes a víctimas de delitos violentos. De acuerdo con el reglamento del Propaque, los colaboradores registrados no podrán tener más de diez casos anuales. La compensación que reciben estos abogados es solventada por el Ministerio de Justicia. Sería interesante contar con investigaciones empíricas que evalúen la efectividad de este programa, informando la cantidad de causas tomadas bajo esta modalidad y su suerte.

3. LA VIOLENCIA SEXUAL Y OTRAS FORMAS DE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

3.1. Breves precisiones conceptuales

En el *Informe mundial sobre la violencia y la salud* publicado por la OMS, la violencia sexual se define como "todo acto sexual, la tentativa de consumar un acto sexual, los comentarios o insinuaciones sexuales no deseados, o las acciones para comercializar o utilizar de cualquier otro modo la sexualidad de una persona mediante coacción por otra persona, independientemente de la relación de esta con la víctima, en cualquier ámbito, incluidos el hogar y el lugar de trabajo".[55] La violencia sexual abarca el sexo bajo coacción de cualquier tipo, incluyendo el uso de fuerza física, las tentativas de obtener sexo bajo coacción, la agresión mediante órganos sexuales, el acoso sexual incluyendo la humillación sexual, el matrimonio o cohabitación forzados incluyendo el matrimonio de menores, la prostitución forzada y comercialización de mujeres, el aborto forzado, la denegación del derecho a hacer uso de la anticoncepción o a adoptar medidas de protección contra enfermedades y los actos de violencia que afecten la integridad sexual de las mujeres tales como la mutilación genital femenina y las inspecciones para comprobar la virginidad.

En la legislación nacional, el Código Penal reprime bajo el título "Delitos contra la integridad sexual" el abuso sexual, agravando la pena cuando medie "acceso carnal".[56] El Código Penal fue reformado en 1999 cuando el Congreso Nacional sancionó la Ley 25.087 que modificó el Titulo III del Libro Segundo[57] y

55. Véase *http://www.un.org/spanish/Depts/dpi/boletin/mujer/ip3.html*

56. Véase artículos 119 a 133 del Código Penal. La técnica legislativa deficiente de este apartado no permite extraer una definición acerca de las situaciones contempladas, definición que ha quedado librada a la interpretación de los jueces.

57. La sanción de esta ley había estado precedida por la presentación de más de treinta proyectos.

sustituyó el titulo "Delitos contra la honestidad" por el de "Delitos contra la integridad sexual", en lo que representa un cambio fundamental en la conceptualización de las agresiones y vejámenes que afectan la integridad y el ejercicio autónomo de la sexualidad de las personas.[58]

3.2. La violencia sexual contra las mujeres en cifras

Es sabido que existe un subregistro de las agresiones sexuales ya que las víctimas prefieren en ocasiones no denunciarlas para evitar la doble victimización de la que pueden ser objeto. Por otra parte, la ausencia de información empírica a nivel nacional, la inconsistencia entre los datos producidos por distintas reparticiones y aún por diferentes oficinas dentro del mismo organismo del Estado, así como la ausencia de información discriminada por sexo dificultan la elaboración de un diagnóstico que dé cuenta de la magnitud del problema de violencia sexual contra las mujeres.

Los datos obtenidos en relación con los delitos contra la integridad sexual corresponden a las denuncias registradas por las fuerzas de seguridad en 2006. En este sentido, insistimos acerca del hecho de que si en cualquier tipo de delito existe un porcentaje de casos sin denunciar o registrar, en estos delitos este es mucho mayor.

De acuerdo con información recabada por el Ministerio Público Fiscal, durante el primer semestre de 2007 la totalidad de las fiscalías correccionales, de Instrucción y de Menores, informaron el inicio de 668 causas por delitos sexuales, dentro de un total de 67.697 delitos informados para el mismo período.

La circunstancia de que las mujeres sean casi exclusivamente las víctimas de los delitos de índole sexual no resulta novedosa. Así lo confirman las estadísticas de la Dirección Nacional de Política Criminal que revelan que del total de delitos contra la integridad sexual, en más del 70% de los casos la víctima es una mujer, estadística que no guarda proporción con el porcentaje de mujeres víctimas de otros delitos.

Al revisar las estadísticas oficiales respecto de otros delitos, se observa que, salvo en los delitos de violaciones y delitos contra la integridad sexual, los varones son víctimas de los delitos contra las personas en proporciones mayores que las mujeres: es el caso de los homicidios (dolosos y culposos), las lesiones (dolosas y culposas) y otros.

58. Para una breve descripción de los cambios introducidos por la reforma, véase ELA (2005).

Tabla 19
Delitos contra la integridad sexual y el honor, denuncias en 2006

Tipo de delito	Hechos		Víctimas*						
	Total de hechos	Tasa de hechos c/100.00	Masculino	Tasa de víctimas masculinas	Femenino	Tasa de víctimas femeninas	No consta	Total de víctimas	Tasa del total de víctimas c/ 100.000
Delitos contra el honor	356	0,91	79	0,41	247	1,24	15	341	0,88
Violaciones	3.264	8,38	262	1,37	2.411	12,12	55	2.728	7,00
Otros delitos contra la integridad sexual	7.345	18,85	826	4,33	5.336	26,83	155	6.317	16,21
Total de delitos contra la integridad sexual y el honor	10.965	28,14	1.167	6,12	7.994	40,20	225	9.386	24,08

* Corresponde a la cantidad de víctimas informadas. No todas las provincias remiten esos datos.
Fuente: Elaboración propia sobre la base del Sistema Nacional de Información Criminal. Informe Total País 2006. Dirección Nacional de Política Criminal. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Gráfico 3
Tasa de víctimas cada 100.000 habitantes según sexo

Fuente: Dirección Nacional de Política Criminal, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, 2006.

En la provincia de Buenos Aires, la Dirección General de Coordinación de Políticas de Género del Ministerio de Seguridad informa que en el 96% de los casos de denuncias por abuso sexual registradas entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2007 los denunciados son varones, y en el 89% de las denuncias, las víctimas son mujeres (en el 63% de los casos menores de edad y en el 26%, mayores).

Gráfico 4
Denuncias de abuso sexual en la provincia de Buenos Aires, 2007, según sexo del denunciado

Fuente: Dirección General de Coordinación de Políticas de Género, abuso sexual del 1 de enero al 31 de diciembre de 2007.

Gráfico 5
Denuncias de abuso sexual en la provincia de Buenos Aires, 2007, según sexo y edad de la víctima

Fuente: Dirección General de Coordinación de Políticas de Género, abuso sexual del 1 de enero al 31 de diciembre de 2007.

Gráfico 6
Denuncias de abuso sexual en la provincia de Buenos Aires, 2007, según existencia de vínculo familiar entre la víctima y el denunciado

Fuente: Dirección General de Coordinación de Políticas de Género, abuso sexual del 1 de enero al 31 de diciembre de 2007.

3.3. Trata de personas

Diversas convenciones internacionales componen el marco jurídico alrededor de la punición del delito de trata de personas. En la legislación local, la Argentina sancionó en forma reciente la Ley 26.364, de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas, aprobada el 30 de abril de 2008. Las críticas a esa ley no han sido pocas y serán desarrolladas a continuación.

En agosto de 2002, la Argentina aprobó por medio de la Ley 25.632 la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Trasnacional, el Protocolo contra el Tráfico de Migrantes por Tierra, Mar y Aire y el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños (Protocolo de Palermo). Ambos protocolos son complementarios de la Convención de las Naciones Unidas. De acuerdo con lo previsto en el Protocolo de Palermo:

> Por trata de personas se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos. (Protocolo de Palermo, art. 3º)

El consentimiento de la víctima no será tomado en cuenta cuando haya sido obtenido por los medios descritos (Protocolo de Palermo, art. 3º).

Es importante destacar la diferencia con el concepto de tráfico ilícito de migrantes, cuya definición, según el Protocolo de las Naciones Unidas contra el Tráfico de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, es la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado parte, del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material.

Con anterioridad a la aprobación de ambos Protocolos, la Argentina suscribió la Convención Contra la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena (que no contempla la trata con otra finalidad).[59] En su artículo primero, esta Convención establece:

59. Aprobado por Ley 11.925 del 30 de septiembre de 1957, en vigor para la Argentina desde el 13 de febrero de 1958.

> Las Partes en el presente Convenio se comprometen a castigar a toda persona que para satisfacer las pasiones de otra: 1) concertare la prostitución de otra persona, aun con el consentimiento de tal persona; 2) explotare la prostitución de otra persona, aun con el consentimiento de tal persona.

Si bien el tráfico de personas es un delito más abarcativo que la trata con fines de explotación sexual, la última es la modalidad preponderante. Según datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de los 32 mil millones de dólares de rédito que genera mundialmente la trata, el 85% proviene de la explotación sexual comercial.[60] Esta constituye el 43% del trabajo forzoso al que se ven sometidas las víctimas de este flagelo, el 32% corresponde al fin exclusivamente económico y el 25% restante, a ambas. Las cifras que muestran hasta qué punto estos resultan delitos contra la mujer son elocuentes: del 32% de delitos con finalidad puramente económica, el 56% de las víctimas son mujeres y niñas, mientras que del 68% de víctimas explotadas tanto sexual como sexual y económicamente, el 98% son mujeres y niñas (ídem).

En directa relación con los casos de trata internacional, debe mencionarse que la Ley 25.871, o Ley de Migraciones, tipifica delitos contra el orden migratorio, algunos de los cuales, al sancionar el tráfico ilícito de migrantes, se relacionan con la trata de personas cuando esta se presenta como trata internacional. La promoción o facilitación de la permanencia en condiciones irregulares para beneficio propio es un agravante.[61] Asimismo, el artículo 120 de dicha Ley de Migraciones establece que las conductas descritas serán agravadas cuando el autor haga de ello una actividad habitual o cuando intervenga un funcionario público en ejercicio o abuso de su cargo; seguidamente, el artículo 121 introduce dos agravantes para aquellos casos en que mediante tráfico ilícito "se hubiere puesto en peligro la vida, la salud o la integridad de los migrantes o cuando la víctima sea menor de edad" o "el tráfico de personas se hubiere efectuado con el objeto de cometer actos de terrorismo, actividades de narcotráfico o lavado de dinero".

El Código Penal argentino contiene diversos artículos que abarcan aristas bajo las cuales puede presentarse el delito de trata, ya que se sanciona la prostitución forzada, la privación ilegítima de la libertad, la reducción a la servi-

60. Informe del director general: "Una alianza global contra el trabajo forzoso", conferencia Internacional del Trabajo, 93ª sesión, Ginebra, 2005.

61. "Art. 116. Será reprimido con prisión o reclusión de uno a seis años el que realizare, promoviere o facilitare el tráfico ilegal de personas desde, en tránsito o con destino a la República Argentina. Se entenderá por tráfico ilegal de personas, la acción de realizar, promover o facilitar el cruce ilegal de personas por los límites fronterizos nacionales con el fin de obtener directa o indirectamente un beneficio. Art 117. Será reprimido con prisión o reclusión de uno a seis años el que promoviere o facilitare la permanencia ilegal de extranjeros en el territorio de la República Argentina con el fin de obtener directa o indirectamente un beneficio."

dumbre.[62] No obstante, en el mes de abril de 2008, el Congreso Nacional sancionó la Ley 26.364 para la Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas (en adelante, la Ley de Trata) luego de algunas movilizaciones públicas vinculadas con la visibilización de situaciones de trabajadores y trabajadoras reducidos a condiciones de servidumbre[63] y la existencia de una red de trata de personas con fines sexuales.[64]

Si bien la Ley de Trata encuentra su fundamento en el Protocolo de Palermo, la incorporación aislada de dos tipos penales, en ausencia de una revisión integral del Código Penal, fue duramente criticada por diversos motivos. La Ley introdujo en el Código Penal los artículos 145 bis y ter, que establecen:

> El que captare, transportare o trasladare, dentro del país o desde o hacia el exterior, acogiere o recibiere personas mayores de dieciocho años de edad, cuando mediare engaño, fraude, violencia, amenaza o cualquier otro medio de intimidación o coerción, abuso de autoridad o de una situación de vulnerabilidad, concesión o recepción de

62. El artículo 140 reprime "con reclusión o prisión de tres a quince años, el que redujere a una persona a servidumbre o a otra condición análoga y el que la recibiere en tal condición para mantenerla en ella" y los artículos 125 a 127, que bajo el título "delitos contra la integridad sexual" reprimen diversas modalidades de prostitución forzada. "Art. 125. El que promoviere o facilitare la corrupción de menores de dieciocho años, aunque mediare el consentimiento de la víctima será reprimido con reclusión o prisión de tres a diez años. La pena será de seis a quince años de reclusión o prisión cuando la víctima fuera menor de trece años. Cualquiera que fuese la edad de la víctima, la pena será de reclusión o prisión de diez a quince años, cuando mediare engaño, violencia, menaza, abuso de autoridad o cualquier otro medio de intimidación o coerción, como también si el autor fuera ascendiente, cónyuge, hermano, tutor o persona conviviente o encargada de su educación o guarda. Art. 125 bis. El que promoviere o facilitare la prostitución de menores de dieciocho años, aunque mediare el consentimiento de la víctima será reprimido con reclusión o prisión de cuatro a diez años. La pena será de seis a quince años de reclusión o prisión cuando la víctima fuera menor de trece años. Cualquiera que fuese la edad de la víctima, la pena será de reclusión o prisión de diez a quince años, cuando mediare engaño, violencia, amenaza, abuso de autoridad o cualquier otro medio de intimidación o coerción, como también, si el autor fuera ascendiente, cónyuge, hermano, tutor o persona conviviente o encargada de su educación o guarda. Art. 126. Será reprimido con reclusión o prisión de cuatro a diez años, el que con ánimo de lucro o para satisfacer deseos ajenos promoviere o facilitare la prostitución de mayores de dieciocho años de edad mediando engaño, abuso de una relación de dependencia o de poder, violencia, amenaza o cualquier otro medio de intimidación o coerción. Art. 127. Será reprimido con prisión de tres a seis años, el que explotare económicamente el ejercicio de la prostitución de una persona, mediando engaño, abuso coactivo o intimidatorio de una relación de dependencia, de autoridad, de poder, violencia, amenaza o cualquier otro medio de intimidación o coerción."

63. En marzo de 2006, a raíz del incendio de un taller clandestino de costura, se difundió información acerca de su funcionamiento.

64. El 3 de abril de 2007 se desarrolló una movilización encabezada por la señora Susana Trimarco, madre de una joven secuestrada por una red de trata de personas, a la que nos referiremos en el apartado 3.3.1 de este mismo capítulo.

pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre la víctima, con fines de explotación, será reprimido con prisión de 3 a 6 años. La pena será de 4 a 10 años de prisión cuando:

1. El autor fuere ascendiente, cónyuge, afín en línea recta, hermano, tutor, persona conviviente, curador, encargado de la educación o guarda, ministro de algún culto reconocido o no, o funcionario público.
2. El hecho fuere cometido por 3 o más personas en forma organizada.
3. Las víctimas fueren 3 o más.

Artículo 145 ter. El que ofreciere, captare, transportare o trasladare, dentro del país o desde o hacia el exterior, acogiere o recibiere personas menores de 18 años de edad con fines de explotación será reprimido con prisión de 4 a 10 años. La pena será de 6 a 15 años de prisión cuando la víctima fuere menor de 13 años. En cualquiera de los supuestos anteriores, la pena será de 10 a 15 años de prisión, cuando:

1. Mediare engaño, fraude, violencia, amenaza o cualquier otro medio de intimidación o coerción, abuso de autoridad o de una situación de vulnerabilidad, concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre la víctima.
2. El autor fuere ascendiente, cónyuge, afín en línea recta, hermano, tutor, persona conviviente, curador, encargado de la educación o guarda, ministro de algún culto reconocido o no, o funcionario público.
3. El hecho fuere cometido por 3 o más personas en forma organizada.
4. Las víctimas fueren 3 o más.

La ley precisa que existe explotación cuando “se redujere o mantuviere a una persona en condición de esclavitud o servidumbre o se la sometiere a prácticas análogas; se obligare a una persona a realizar trabajos o servicios forzados; [...] se promoviere, facilitare, desarrollare o se obtuviere provecho de cualquier forma de comercio sexual” o “se practicare extracción ilícita de órganos o tejidos humanos”.

Una de las principales críticas que se formulan a la ley aprobada se focalizan en la diferencia que traza entre mayores y menores de dieciocho años, dejando impunes los casos en que las víctimas mayores “consintieron” su propia explotación, como si hubiera posibilidad de consentimiento otorgado libremente en el contexto de la explotación sexual. En este aspecto, la ley sancionada es contradictoria con la Convención contra la Trata de Personas y la Explotación de la Prostitución Ajena, para la cual el consentimiento es irrelevante.

En segundo lugar, se ha criticado la superposición de figuras delictivas que resultan de la aprobación de la Ley de Trata. En efecto, la falta de una revisión integral del Código Penal implica la repetición de conductas delictivas, en ocasiones, con penas diversas que –paradójicamente– son inferiores en la ley aprobada.

En tercer lugar, se ha criticado que la Ley enuncia derechos para las víctimas de trata de personas, pero falla en adoptar una política clara que garantice la vigencia de esos derechos. En ese sentido, la ley no cumple cabalmente con los compromisos asumidos en el Protocolo de Palermo.

Finalmente, la ley ha sido objetada por el criterio restrictivo con que se considera la no punibilidad de víctimas involucradas, ellas mismas, en la comisión de delitos vinculados con su situación, ya que se refiere a delitos que no son "resultado directo" de ser víctimas de trata.[65]

Organizaciones como Red No a la Trata y mujeres agrupadas en la campaña "Ni una mujer más víctima de las redes de prostitución" marcaron serias observaciones y oposiciones a la nueva ley por no cumplir con el objetivo declarado de perseguir efectivamente a los tratantes y proteger los derechos humanos de las víctimas. Critican también lo limitado de las penas, ya que al tener un mínimo de 3 años, permite la excarcelación de los tratantes.[66]

Los prostíbulos son fácilmente identificables, con lo cual el hecho de que funcionen con víctimas de la trata solo es factible con cierto nivel de connivencia institucional. En consonancia con esta idea, la Asociación de Mujeres Meretrices de la Argentina (AMMAR) publicó un documento titulado: "Para terminar con la trata hay que terminar con la hipocresía" en el que plantean:

> Se suele caer en el error de creer que con el simple hecho de legislar se puede alcanzar una solución. Desde AMMAR decimos que legislar es necesario, pero no alcanza. Porque de hecho ya están tipificados varios delitos ligados a la trata, pero por negligencia o intencionalidad de los poderes judicial y político no se aplican. Por ejemplo, vivir de la prostitución ajena en nuestro Código Penal está tipificado como proxenetismo. Y si esa persona que explota también trafica, es pasible de dos delitos: traficante y proxeneta. Sin embargo, son escasísimos los casos en que estas figuras se aplican... Desde AMMAR nos preguntamos: "¿No será que en realidad lo que falta más que una ley es voluntad política para perseguir a las redes de trata?".[67]

65. En ese sentido, tuvo trascendencia pública el caso de dos mujeres victimas de las redes de trata de personas que llevaron a otras mujeres a situaciones de explotación.

66. Por su parte, el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (Inadi), elaboró una propuesta de modificación al proyecto de ley, que se promulgó haciendo caso omiso de estas objeciones.

67. Véase *http://www.ammar.org.ar/docs/documentos/Escritos/documentos-ammar/Trataweb.doc.*

Las escasas investigaciones por parte de las fiscalías en relación con los delitos vinculados a la trata dan cuenta de que a partir de 2000 la evolución estadística oficial de los delitos vinculados a la trata de personas fue la siguiente:

- En 2000 y 2001 fueron elevados a juicio treinta y un casos basados en la presunta violación de la Ley de Profilaxis (Ley 25.087);[68] hubo tres suspensiones de juicio a prueba y una condena. Los casos en juicio tramitan ante la justicia correccional.
- Entre 2002 y mayo de 2008, por presunta violación de la misma ley, se registró un ingreso total de 5.671 casos sin autor identificado. Entre 2004 y mayo de 2008 ingresaron 332 casos con autores identificados.
- Entre 2000 y mayo de 2008 fueron elevados a la etapa de juicio sesenta y un casos, se aplicó suspensión del proceso a prueba en veintidós casos y se obtuvieron seis condenas. Si se considera el total de casos ingresados (6.092) en relación a los casos que culminaron la etapa de investigación y aquellos que lograron llegar a juicio, se podrá observar que estos últimos representan el 1,46% del total de casos ingresados. Si esa relación se establece con las condenas obtenidas, se observará que solo culminaron así un 0,1% de los casos ingresados entre 2000 y mayo de 2008. En este caso, se obtuvo en promedio menos de una condena anual por violación a la Ley de Profilaxis.
- Entre 2000 y 2007, según el Ministerio Público Fiscal de la Nación, hubo un total de cuatro condenas por promoción o facilitación de la prostitución simple en la CABA e ingresaron en idéntico período cuatro casos con autor no identificado y treinta y siete con autor identificado. Es decir, ingresaron en total cuarenta y un casos. De estos, solo en diecisiete las causas lograron llegar a la etapa de juicio oral. En relación con la representación de las condenas obtenidas observamos que el porcentaje es del 9,75 % en relación con el total de los casos ingresados. Si se considera el período temporal, se

68. En su parte pertinente, la Ley 25.087 dice: "Artículo 6º. Incorpórase como artículo 125 bis del Código Penal, el siguiente texto: «el que promoviere o facilitare la prostitución de menores de dieciocho años, aunque mediare el consentimiento de la víctima será reprimido con reclusión o prisión de cuatro a diez años. La pena será de seis a quince años de reclusión o prisión cuando la víctima fuera menor de trece años. Cualquiera que fuese la edad de la víctima, la pena será de reclusión o prisión de diez a quince años, cuando mediare engaño, violencia, amenaza, abuso de autoridad o cualquier otro medio de intimidación o coerción, como también, si el autor fuera ascendiente, cónyuge, hermano, tutor o persona conviviente o encargada de su educación o guarda». Artículo 7º. Sustitúyese el artículo 126 del Código Penal por el siguiente texto: «Será reprimido con reclusión o prisión de cuatro a diez años, el que con ánimo de lucro o para satisfacer deseos ajenos promoviere o facilitare la prostitución de mayores de dieciocho años de edad mediando engaño, abuso de una relación de dependencia o de poder, violencia, amenaza o cualquier otro medio de intimidación o coerción»".

constatará que existe menos de una condena anual por este delito en el ámbito de la CABA, según los registros de los fiscales.

- En cuanto a la promoción o facilitación de la prostitución, los datos indican que entre 2000 y 2007 ingresaron un total de cincuenta y tres casos, fueron elevados a juicio diecinueve casos y se obtuvieron nueve condenas. Aquí el promedio de casos anual fue de 1,28 condenas por año.[69]

Un informe comparado entre la situación en la Argentina, Chile y Uruguay, elaborado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) entre el período 2000 a 2006 indica que, "a nivel internacional, la Argentina es considerado un país de destino para mujeres y niños víctimas de trata con fines de explotación sexual y laboral. La trata de personas con fines de explotación sexual compromete todo el territorio argentino" (OIM, 2006: 19).

Las víctimas son mujeres, mayoritariamente menores de edad, poco escolarizadas y muy pobres. La captación mediante engaño fue detectada como la principal forma de reclutamiento, lo que requiere alguna forma de conexión o proximidad y, en general, involucra a más de una persona. Otra modalidad de captación es el rapto. Han sido identificados proxenetas que explotan mujeres en distintos prostíbulos del país mediante el sistema de plazas (sistema que contempla la rotación periódica de las mujeres en diferentes prostíbulos y el pago de una comisión al dueño del establecimiento y al proxeneta).

La investigación revela que en la dinámica de la trata existe un nivel de organización criminal que se refleja en la acción de una red constituida por actores primarios y secundarios. Los primeros son los tratantes, quienes reclutan, transportan o acogen mujeres con el propósito de explotarlas sexualmente. A su vez, ellos requieren de actores secundarios que facilitan el funcionamiento de las redes.

El sistema de red de trata "permite que, por ejemplo, una mujer secuestrada en La Rioja o reclutada mediante engaño en Misiones sea explotada sexualmente por un proxeneta en distintas «whiskerías» del sur de Córdoba mediante el sistema de plazas" (OIM, 2006: 36).

El informe de la OIM destaca la escasez de hechos judicializados y el hecho de que todos ellos se iniciaran a partir de la denuncia efectuada por alguna mujer que ha logrado escapar de un prostíbulo o avisar a alguna persona. También refiere a la inexistencia de estudios, la escasa capacitación y la desidia de los funcionarios que no efectúan investigaciones serias de los casos de trata. Menciona, asimismo, la connivencia policial y política, que en muchos casos dificulta las investigaciones y los procedimientos. Concluye que el principal obstáculo detectado para la persecución penal de la trata es el desconocimiento

69. Véase el sitio oficial de la Procuraduría General de la Nación: *http://www.mpf.gov.ar.*

de los jueces y fiscales sobre los procesos de trata, sus actores y modalidades operativas.

3.3.1. Un caso paradigmático: el caso María de los Ángeles "Marita" Verón

Marita Verón fue secuestrada el 3 de abril de 2002 en plena calle de San Miguel de Tucumán, luego fue trasladada a prostíbulos ubicados en La Rioja y otras provincias del país donde fue explotada sexualmente. Se trata del caso paradigmático de trata mediante secuestro en la Argentina. Su madre, Susana Trimarco, se ha convertido en un ícono de la lucha contra el tráfico de personas en la Argentina. Gracias a su esfuerzo, mientras buscaban a Marita, fueron rescatadas cincuenta y nueve mujeres latinoamericanas que vivían en condiciones de esclavitud en España. Su caso ha sido objeto de innumerables notas en los medios de comunicación.

Ante la desidia oficial, Susana Trimarco y un comisario conocido de la familia encararon personalmente la búsqueda de Marita luego de que el testimonio de una vecina diera cuenta de cómo un grupo de hombres se había apoderado por la fuerza de la joven y la había introducido en un vehículo. En reportajes al diario *Página 12* declaró:

> No fue un secuestro casual. De acuerdo con lo que investigué, esta gente le hacía un seguimiento desde un año antes, y estaría involucrada una "enfermera" del centro de salud al que concurría la joven. (*Página 12*, 7 de noviembre de 2006, *www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-75803-2006-11-07.html*)

> Al principio yo tampoco podía creer que una mujer pudiera ser vendida como mercadería, me convencí hablando con esas chicas que hace años están en el circuito a la fuerza, porque después de haber crecido entre golpes, torturas y abusos no conocen otra manera de vivir… La primera chica que rescatamos –rememora Susana– hacía ocho años que estaba secuestrada, creía que ya no tenía familia que la reclamara. Fue en el curso de un allanamiento en un cabaret de La Rioja en donde Marita había sido vista. Mi marido se paró en el medio del local y dijo que si había alguien ahí contra su voluntad, ése era el momento de decirlo. Hubo un silencio espantoso al principio y enseguida esta chica, Andrea D., cruzó el salón y se refugió con nosotros. (*Página 12*, 6 de marzo de 2007, *www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-81287.html*)

> Susana señaló que a Marita "la llevaron por varias provincias, y luego la llevaron a España, drogada y con documentos falsos" y en Europa habría sido obligada "a tener un niño" fruto de una violación. "Yo llegué a esta información por testimonios de mujeres que fueron

> arrestadas en distintos allanamientos. Tengo entendido que mi hija estuvo pocos meses en España y luego, en 2004, fue traída de vuelta a la Argentina. Ahora estaría acá, en alguna provincia", indicó en diversos reportajes.[70]

A la fecha, María de los Ángeles Verón no ha sido encontrada.

3.4. Políticas públicas

Entre las iniciativas del gobierno federal, se destaca la creación de la Unidad Fiscal para la investigación de delitos contra la integridad sexual, trata de personas y prostitución infantil (UFI-Integridad Sexual). Esta unidad fue creada en 2005 por Resolución Nº 63/05 de la Procuración General de la Nación, con competencia en la CABA y con los objetivos de:

1) Impulsar todas las investigaciones preliminares que resulten conducentes para la determinación de aquellas acciones u omisiones que constituyan delitos contra la integridad sexual, trata de personas y prostitución infantil, sin perjuicio de sus implicancias interjurisdiccionales, y presentar las denuncias penales que resulten pertinentes.
2) Realizar un relevamiento de datos cuantitativos en las distintas fiscalías de la ciudad y desarrollar un mapa delictual que cruce y establezca parámetros objetivos y centralizados en la materia, que permita coordinar y colaborar en la investigación de los hechos en los que tome intervención la unidad.
3) Colaborar con los magistrados del Ministerio Público Fiscal en el seguimiento de las denuncias penales que se sustancien a partir de la actuación de la Unidad.

Lamentablemente, esta unidad aún no pudo cumplir los propósitos para los que fue creada. Según lo recabado en el Informe Anual elaborado por el Ministerio Público Fiscal acerca de la labor desarrollada durante 2007 por la UFI-Integridad sexual,[71] la dificultad central con la que se enfrentan es que su actuación se encuentra acotada a la investigación preliminar de posibles conductas delictivas que lleguen a su conocimiento, y colaborar solo en la medida en que los fiscales lo requieran. Tal como lo admiten en el mismo Informe, en

70. *Página 12*, 7 de noviembre de 2006, *http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-75803-2006-11-07.html*; *Clarín*, 5 de junio de 2007, *http://www.clarin.com/suplementos/mujer/2007/06/05/m-01432083.htm*

71. El Informe Anual puede consultarse en *http://www.mpf.gov.ar*. La UFI-Integridad Sexual está compuesta por un Director de la Unidad y dos fiscales adjuntos de Instrucción en lo Criminal.

los delitos que integran la materia de esta Unidad, la prueba efectuada inmediatamente después de realizada la denuncia es esencial para el resultado exitoso de la investigación.

Los delitos contra la integridad sexual, en toda su tipificación, exigen una intervención inmediata e interdisciplinaria. La autoevaluación realizada en el Informe citado, admite los límites que impone a la persecución de este tipo de delitos el no participar en la instrucción de las causas desde el inicio.

Si consideramos los propósitos para los que fue creada la Unidad, se pueden trazar dos ejes: una labor jurídica limitada (realizar investigaciones preliminares y/o actuar como fiscalía coadyuvante) y la recopilación estadística, con miras a diseñar un mapa criminal. Este segundo propósito tampoco se logró hasta el momento. El procurador general de la Nación emitió una resolución ordenando a todos los fiscales, tanto del fuero Criminal de Instrucción como de los Tribunales Orales en lo Criminal, que informaran a la UFI-Integridad Sexual sobre todas la causas en las que intervenían desde que tomaban conocimiento, pero ante el incumplimiento de la mayoría de los fiscales, la UFI-Integridad Sexual solicitó que se les permitiera efectuar el relevamiento de causas de manera directa. Esto retrasó significativamente toda la recopilación estadística.

Existen otros recursos vinculados con el tema. En el ámbito del Ministerio Publico Fiscal se creó la Unidad Fiscal de Asistencia en Secuestros Extorsivos y Trata de Personas. Inicialmente constituida para la elaboración de una base de datos sobre secuestros extorsivos (uno de sus fines, de acuerdo con las Resoluciones PGN 60/03 y su modificatoria 171/06), la competencia de la Unidad con relación al delito de trata de personas fue posteriormente establecida por la Resolución PGN 100/08.[72]

Por otra parte, en el ámbito del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos funciona la Oficina de Rescate y Acompañamiento a las Personas Damnificadas por el Delito de Trata.

4. COMENTARIOS FINALES

Argentina no cuenta con estadísticas generales que permitan conocer las dimensiones y tipos de violencia que afectan a las mujeres argentinas en distintos aspectos de sus vidas, ya sea que se trate de violencia familiar, violencia laboral, violencia sexual o distintas formas de trata de personas. Esto revela la ausencia del tema de la violencia contra las mujeres de la agenda pública.

Las renovadas iniciativas por abordar el tema de la violencia familiar re-

72. Véase el informe anual 2008 en *http://www.mpf.gov.ar/Institucional/UnidadesFE/Informe2008.doc.*

curriendo al derecho penal deja de manifiesto la falta de un debate público e informado entre los distintos actores políticos. Las normas argentinas de protección contra la violencia familiar se encuentran vigentes, en algunos casos, desde hace más de una década; sin embargo, son escasas las investigaciones empíricas que indagan sobre su grado de eficacia, de modo de informar las políticas públicas que necesariamente deben dar sustento a las herramientas legales.

Del mismo modo, la falta de compromiso con el tema queda de manifiesto en el exiguo presupuesto con que cuentan los organismos de la mujer y las campañas que –aisladamente– se han implementado en diversas jurisdicciones.

En el contexto de una política pública de prevención y erradicación de la violencia y particularmente en contextos en que la consagración de derechos ha sido insuficiente para garantizar su ejercicio, la ley es solo un instrumento. En la Argentina, como en otras regiones de América Latina, el tema no pasa por consagrar derechos, sino por protegerlos para impedir que –a pesar de las declaraciones solemnes– estos sean continuamente violados. Esta es todavía la gran asignatura pendiente. La existencia de la ley como una herramienta de acción por sí sola no basta. Sin una política publica de prevención y erradicación de la violencia que complemente, oriente y brinde sentido, carece de contenido.

6. El derecho a la educación, a la igualdad de oportunidades, y al desempeño científico y tecnológico de las mujeres*

1. INTRODUCCIÓN

Las recomendaciones internacionales han avanzado en señalar que la igualdad entre los sexos debe formar parte de los objetivos de la educación e integrarse a ellos. En este sentido, el hecho de reconocer que la educación de las mujeres constituye un derecho humano fundamental constituye un punto de partida ineludible, al tiempo que permite a ellas el ejercicio de otros derechos.

El ejercicio del derecho a la educación permite el fortalecimiento y ejercicio de los demás derechos humanos y libertades fundamentales. Ciertamente, la efectiva implementación del derecho a la educación constituye un requisito previo para la democratización y para la total participación de todos los ciudadanos y ciudadanas en todas las esferas de la vida.[1]

En la Argentina, la Constitución Nacional establece la obligación del Estado y el derecho de los ciudadanos y ciudadanas a acceder a servicios básicos de educación. La reforma constitucional de 1994 afirmó la responsabilidad del Estado en asegurar el derecho a la educación mediante una oferta educativa de carácter gratuito, en condiciones de igualdad, no discriminación, respeto por las identidades y pluralismo cultural.

Por su parte, los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por la Argentina proporcionan un marco normativo[2] para garantizar el ple-

* Desarrolló este capítulo Carla Zibecchi con la colaboración de Natalia Garavano y Josefina Durán. El procesamiento de los datos estadísticos estuvo a cargo de Claudia Giacometti.

1. La educación tiene una función emancipatoria central: "Todos los derechos civiles, culturales, económicos, sociales y políticos pueden disfrutarse de mejor manera si las personas han recibido una educación mínima. La efectiva implementación del derecho a la educación es, por lo tanto, un requisito previo para la democratización y para la total participación de todos los ciudadanos en todas las esferas de la vida" (Unesco, s/f).

2. El acceso a la educación forma parte de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Como destacan Abramovich y Courtis (2002) frecuentemente se ha reconocido la faceta más visible de los DESC que son las obligaciones de hacer y por ello a veces se los denomina "dere-

no ejercicio de este derecho por parte de los Estados.[3] El Pacto Internacional por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) establece el derecho de toda persona a la educación –cuyos principales objetivos apuntan al desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, al respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales–, y a la promoción y mantenimiento de la paz (arts. 13 y 14). Igualmente, el Pacto insta a los Estados parte a promover la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza del nivel primario y la generalización de la enseñanza secundaria y superior.

Por su parte, la Convención por los Derechos del Niño destaca:

> Los Estados parte reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular: a) Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos; b) Fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria [...]; c) Hacer la enseñanza superior accesible a todos [...]; d) Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar.

En el ámbito regional, la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José), en su artículo 26 establece el compromiso de los Estados parte de adoptar providencias para lograr progresivamente plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa y otros medios apropiados.

Teniendo en cuenta el potencial transformador de la educación, el fomento de una mayor igualdad de oportunidades entre varones y mujeres en este ámbito debe ser uno de los pilares de acción hacia el desarrollo de una mayor equidad de género en la sociedad. En este sentido, los instrumentos internacionales de derechos humanos que incorporan especificidades en relación con el género han avanzado en el reconocimiento de la importancia de la educación como condición necesaria para lograr una resignificación de las relaciones de género en la sociedad contemporánea.

---

chos-prestación". Sin embargo, cuando se observa la estructura de estos derechos fácilmente se puede descubrir la existencia concomitante de obligaciones de "no hacer", por ejemplo, el derecho a la educación supone la obligación de no empeorar la educación. Es por ello que muchas de las acciones tendientes a la aplicación judicial de los derechos económicos, sociales y culturales se dirigen a corregir la actividad estatal cuando ésta incumple con obligaciones de "no hacer".

3. Como se desarrolla en el capítulo 1 de este Informe, el corpus central de los tratados internacionales de derechos humanos han sido incorporados a la Constitución Nacional como consecuencia de la reforma de 1994. Otros tratados y convenciones, no expresamente incorporados a la Constitución por una ley del Congreso Nacional, tienen, de todos modos, jerarquía superior a las leyes. Al respecto, véase el capítulo 1.

La Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) insta a los Estados parte a tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer, con el fin de asegurar la igualdad de derechos con el varón en la esfera de la educación. La CEDAW señala que los Estados deben tomar medidas tendientes a lograr una mayor igualdad en el acceso a todos los niveles de enseñanza y en las trayectorias educativas, se deben eliminar los estereotipos de género vinculados a los papeles asignados socialmente a varones y mujeres, e introducir cuestiones relacionadas con la salud y el bienestar de la familia, incluida la información y el asesoramiento sobre planificación de la familia (art. 10).

En materia educativa, el Comité de la CEDAW manifestó lo siguiente en las recomendaciones que formuló al Estado argentino en 2004:

> 383. El Comité pide al Estado Parte que en su próximo informe incluya datos e información completos sobre la situación y las oportunidades educacionales de las mujeres, en particular sobre la enseñanza profesional. El Comité pide al Estado parte que en su próximo informe brinde información sobre la existencia y la prestación de servicios de educación sexual.

Por su parte, la Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará) destaca que los Estados parte convienen en adoptar medidas y programas específicos con el objeto de "modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, incluyendo el diseño de programas de educación formales y no formales apropiados a todo nivel del proceso educativo, para contrarrestar prejuicios y costumbres y todo otro tipo de prácticas que se basen en la premisa de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en los papeles esteriotipados para el hombre y la mujer que legitimizan o exacerban la violencia contra la mujer" (art. 8º, inciso b).[4]

Finalmente, en 2000, los jefes de estado y representantes de 189 países del mundo firmaron la Declaración del Milenio. Posteriormente, fueron definidos ocho objetivos, entre los cuales se encuentran "lograr la enseñanza primaria universal" y "promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer". Ciertamente, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) han sido criticados por no reflejar muchos de los temas de agenda de los derechos humanos, de modo que los ODM requieren estar más impregnados del enfoque de derechos. Además, como bien ha sido señalado por el movimiento feminista y diversas organizaciones de la sociedad civil, la perspectiva de género debería haber

4. Si bien no tiene jerarquía constitucional, la Convención de Belén do Pará fue ratificada en 1996 por el Congreso Nacional. Para 2008 se espera un nuevo informe del Comité de Seguimiento.

sido transversal a la totalidad de los objetivos y no quedar circunscripta a uno de ellos (Faur, Gherardi, Pautassi y Rodríguez Enríquez, 2005).

Entre otras cuestiones, el enfoque de género permite introducir la problemática de la igualdad de oportunidades en el análisis en materia educativa. En esta dirección, es importante enfatizar el rol del Estado para garantizar el acceso a la educación formal y, fundamentalmente, para asegurar una educación de calidad a todos los niños y niñas (Giacometti, 2005). A su vez, una educación que incluya entre sus contenidos curriculares una perspectiva de género y el enfoque de derechos y que permita eliminar los estereotipos acerca de los roles "femeninos" y "masculinos" –que obstaculizan el logro de la paridad de derechos y oportunidades entre los sexos– ayudará a ampliar oportunidades a las mujeres para desarrollarse en el ámbito público y fortalecerá el ejercicio concreto de los demás derechos humanos fundamentales.

Si bien el acceso a la educación es un instrumento valioso para fortalecer el lugar de la mujer, no debe perderse de vista el hecho de que la igualdad de género también implica contar con oportunidades para utilizar las capacidades adquiridas y la participación plena en los diversos ámbitos: económico, político y en la autonomía para la toma de decisiones. Como se verá a continuación, en la Argentina las mujeres se han incorporado masivamente el sistema de educación formal, alcanzando niveles similares, e incluso superiores, a los varones. No obstante, este logro no se ha traducido en ingresos equitativos, ni en mejores oportunidades en el mercado laboral, como tampoco en una mayor participación en la toma de decisiones (Giacometti, 2005).

A la luz de estas consideraciones el presente capítulo analiza la situación de las mujeres en el ámbito educativo en el contexto de las transformaciones más recientes del sistema educativo nacional. En primer lugar, se examina la situación de las mujeres en lo que respecta al acceso a la educación en sus distintos niveles y las disparidades educativas existentes. Para ello, se efectúan algunas consideraciones en torno a la estructura del sistema educativo argentino –en todos sus niveles: inicial, primario, secundario y superior– con vistas a contextualizar la situación educativa en general. Luego se analiza en qué medida las mujeres pueden acceder, permanecer y egresar del sistema educativo formal. En relación con las fuentes de información cabe destacar que si bien los instrumentos de relevamiento del área educativa contemplan la cuestión de género, en general no suele ser una variable incluida en la difusión. Al mismo tiempo, la apertura de los datos a nivel nacional no permite avanzar en el análisis del ámbito rural y, en general, es una deuda pendiente la generación de sistemas de información útiles que permitan desagregar la información a nivel geográfico (Giacometti, 2005).

En segundo lugar, el capítulo evalúa el desempeño profesional de las mujeres en el ámbito educativo, científico y tecnológico. Además, se examina la paridad de género en el sector de ciencia y tecnología: otra dimensión en la que se observan desigualdades entre varones y mujeres vinculadas con las actividades de investigación y desarrollo.

En tercer lugar, se analizan los cambios normativos efectuados en los últimos años y se presentan algunas estrategias que buscan poner en práctica objetivos de igualdad de género en educación, eliminar las múltiples formas de discriminación y promover la igualdad de oportunidades. Luego se indaga en torno a las prácticas discriminatorias que se desarrollan en el ámbito educativo y se examinan los programas de transferencia de ingresos condicionados, programas específicos y acciones sectoriales tendientes a evitar la deserción educativa.

2. ACCESO E IGUALDAD DE GÉNERO EN EL SISTEMA EDUCATIVO FORMAL

2.1. Algunas consideraciones acerca de los cambios en la estructura del sistema educativo argentino

La Ley Federal de Educación, sancionada en la Argentina en 1993, restablece los compromisos del Estado en materia educativa, imponiendo la educación básica obligatoria desde los cinco hasta los quince años. Más específicamente, la ley mencionada tuvo cuatro ejes principales que pueden ser sintetizados del siguiente modo:[5]

- descentralización de la responsabilidad de prestación del servicio educativo de nivel básico desde la nación a las provincias;
- cambio en la estructura curricular de la educación básica;
- establecimiento de un sistema permanente de evaluación de la calidad educativa, e
- implementación de políticas compensatorias para atender las disparidades territoriales en calidad y rendimiento educativo.

A quince años de implementación de la reforma educativa, los y las expertos/as en la materia destacan más impactos negativos que positivos. Algunas problemáticas se originan en el hecho de que, si bien la Ley Federal de Educación instituyó una estructura educativa compuesta por el Nivel Inicial, la Enseñanza General Básica (EGB) y el nivel Polimodal, y extendió la escolaridad obligatoria a diez años, la implementación efectiva de esta transformación curricular fue compleja: la autonomía provincial para dictar los contenidos contribuyó a la fragmentación del sistema educativo nacional que presenta profundas disparidades entre jurisdicciones. En este sentido, algunas jurisdicciones directamente no la implementaron –por ejemplo, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)– y otras jurisdicciones lo hicieron de manera paulatina y

5. Se sigue aquí lo desarrollado por Rodríguez Enríquez (2008).

con serias carencias y dificultades materiales (ausencia de infraestructura escolar y docentes para atender los nuevos niveles, obsolescencia y ociosidad de capacidades docentes, etc.) (Rodríguez Enríquez, 2008).

Asimismo, se ha constatado que el panorama educativo en la Argentina se caracteriza por su inequidad social. El sector social que recibe los más altos ingresos aventaja fuertemente a los sectores más bajos, no solo en los años de escolaridad, sino también en la calidad de la oferta educativa que reciben (Tiramonti, 2001). Además, el impacto del empobrecimiento de la sociedad argentina tuvo manifestaciones dramáticas en el campo de la educación, contribuyendo a la formación de círculos viciosos. Se han verificado indicadores de empobrecimiento para algunas fases de estos círculos: caída del volumen del gasto en educación durante las últimas décadas, deterioro del salario docente, bajas o inexistentes inversiones en formación docente, materiales y tecnologías pedagógicas (Tenti Fanfani, 1995).

En este contexto –caracterizado de manera sucinta– surgieron fuertes demandas en torno a un nuevo proceso de reforma nacional que atendiera a la construcción de un sistema educativo homogéneo, equitativo y de calidad. De modo que en diciembre de 2006 se sancionó una nueva Ley de Educación Nacional (LEN) que reemplazó a la Ley Federal de Educación de 1993.

En líneas generales, el objetivo de la LEN es unificar el sistema educativo nacional y extender la educación obligatoria de diez a trece años. Al mismo tiempo, la nueva ley traspasa al gobierno nacional la facultad de planificación de las políticas educativas. En este sentido, recordamos que la reforma educativa de 1993 había dejado dicha tarea a cargo de cada una de las provincias, por lo tanto la nueva ley busca revertir la existencia de fuertes disparidades observadas entre jurisdicciones, consecuencia de la intensa fragmentación del sistema educativo (Rivas, 2003).

La LEN restablece la centralización del sistema educativo, trasladando la planificación y programación educativa a manos del gobierno nacional. Asimismo, innova en los siguientes aspectos:

- El regreso al sistema primario-secundario (excepto en el caso de la CABA, donde nunca se abandonó) que reemplaza al sistema de EGB-Polimodal.
- La nueva estructura está conformada por un ciclo primario (de siete años) y un ciclo secundario (de cinco o seis años). En consecuencia, el sistema educativo argentino actual extiende su período obligatorio a trece años y queda estructurado en cuatro niveles: inicial, primario, secundario y superior.
- La educación inicial comprende a los/las niñas desde cuarenta y cinco días hasta los cinco años, pero solo este último año es obligatorio.
- El nivel primario, de carácter obligatorio, comienza a partir de los seis años y consta de seis o siete años según la jurisdicción.
- En el caso del nivel secundario también se producen variaciones según jurisdicción, pudiendo tener una duración de cinco o seis años. Este nivel

se encuentra dividido en dos ciclos: un ciclo básico, común a todas las orientaciones, y un ciclo orientado, dividido en distintas áreas del conocimiento, del mundo social y del trabajo.

- Por último, la educación superior incluye universidades e institutos universitarios, estatales o privados autorizados, en concordancia con la denominación establecida en la Ley 24.521, así como institutos de educación superior de jurisdicción nacional, provincial o de la CABA, de gestión estatal o privada.

2.2. Nivel inicial

Frecuentemente se ha señalado el rol fundamental que desempeña el nivel preinicial e inicial en la primera infancia en relación con la socialización de la progenie, el cuidado y su incidencia en el desarrollo educativo posterior. De modo que son numerosos los estudios que han demostrado que los niños y las niñas que acceden a una "escolarización temprana" tienen mejores posibilidades de desempeño en la escuela primaria y en el desarrollo educativo posterior.[6]

Sin embargo, históricamente en la Argentina, el nivel preinicial tuvo un desarrollo mucho más desigual que el nivel siguiente. Se trató de una oferta educativa básicamente urbana en la cual la iniciativa privada tuvo un peso relevante. Ambos indicadores permiten constatar la existencia de una discriminación negativa en perjuicio de los sectores económicos más desaventajados. En consecuencia, el desarrollo de este nivel históricamente ha beneficiado a los sectores urbanos más favorecidos, quienes ven reforzadas sus probabilidades de éxito en el resto de la carrera escolar (Tenti Fanfani, 1995).

Frente a todas las evidencias en torno a las potencialidades que tiene ese ciclo en materia de cuidado y desempeño educativo posterior, investigaciones recientes han constatado que existe falta de oferta estatal tanto en el caso de las guarderías como de los servicios educativos para los niños y las niñas más pequeños. La asistencia de niños pequeños comprende las guarderías o jardines maternales (de cero a dos años) y el jardín de infantes (de tres a cinco años). Sin embargo, solo esta última forma parte más plenamente del sistema educativo, mientras que el jardín maternal se ha desarrollado como función asistencial, desestimando su importancia pedagógica y su papel en la organización de los hogares (Rodríguez Enríquez, 2008). Por ese motivo, se ha conformado un nicho aprovechado desde la oferta privada mercantil de servicios de cuidado

6. Véase "La contribución de la educación de la primera infancia para una sociedad sostenible" (en *http://www.unesco.org/es*, 29 de mayo de 2008). Véase también Diker (2001), Batiuk y Itzcovich (2005), Tenti Fanfani (1995).

que claramente segmenta el acceso de la población según su nivel socioeconómico y regiones geográficas.

En el caso de la educación básica obligatoria, la extensión de la obligatoriedad al nivel inicial ha tenido efectos positivos en la Argentina, donde se evidencia un acceso importante en la oferta y en la cobertura. Sin embargo, una gran debilidad es la limitada cobertura de los establecimientos escolares de doble jornada y la presencia de la gestión privada en este tipo de oferta es notoriamente mayor a la pública (Rodríguez Enríquez, 2008). Por ejemplo, en el caso de la CABA existen 720 establecimientos educativos donde se brinda educación del nivel inicial –común y especial–. Del total de estos establecimientos, la oferta pública estatal representa solo el 32%. Si se analiza la edad de los alumnos según su asistencia a un establecimiento público y privado, se observa que en caso de los niños y niñas menores de dos años existe una leve diferencia entre quienes asisten al sector privado y al sector público. Sin embargo, a partir de los dos años la brecha entre las matrículas se amplía y se reduce para la edad de escolaridad obligatoria (cinco años y más), a la vez que se aumenta el número total de matriculados. Sin embargo, en todas las edades la matrícula del sector privado supera a la del ámbito público.

Tabla 1
Nivel inicial: unidades educativas y matrícula por sector de gestión, 2007, CABA

Datos	Ambos tipos de educación (común y especial)		
	Total (%)	Sector de gestión	
		Estatal (%)	Privado (%)
Unidades educativas	720 (100)	230 (32,0)	490 (68,0)
Matrícula	106.035 (100)	46.668 (44,0)	59.367 (56,0)
Menos de 2 años	2.723 (100)	1.595 (58,6)	1.128 (41,4)
2 años	9.439 (100)	2.367 (25,1)	7.072 (74,9)
3 años	24.678 (100)	9.683 (39,2)	14.995 (60,8)
4 años	32.251 (100)	15.144 (47,0)	17.107 (53,0)
5 años	36.717 (100)	17.787 (48,4)	18.930 (51,6)
Más de 5 años	227 (100)	92 (40,5)	135 (59,5)

Fuente: *Boletín de la Educación Porteña*, Nº 2, junio de 2008.

En relación con la evolución la matrícula del nivel inicial en la CABA se registra un aumento, sobre todo en los años posteriores a la última crisis (2001-2002). De esta manera, esta jurisdicción entra en consonancia con la tendencia general para todo el país, que indica un crecimiento ininterrumpido de la ma-

trícula para este nivel de instrucción de casi un 20% en la última década. Sin embargo, si se considera el comportamiento del sector público y privado de modo diferencial, se observa que el aumento de la matrícula se explica precisamente por un notable crecimiento de la del sector privado –a diferencia de los que ocurre para el total del país–,[7] y que el sector público se mantiene prácticamente invariable.

El siguiente gráfico refleja el comportamiento diferencial de la matrícula por sector de gestión para el período 1998-2007. Para mediados de la década de los 90, la matrícula del sector privado era hasta menor a la del sector estatal. Hacia los finales de la década comenzó a mostrar signos de crecimiento llegando en 2000 a equipararse con la matrícula pública. A partir de 2003 –fecha que

Gráfico 1
Nivel inicial común: unidades educativas y matrícula por sector de gestión, 1998-2007

Fuente: *Boletín de la Educación Porteña*. Nº 2, junio de 2008.

7. Según información del Ministerio de Educación: "En 2005, aproximadamente las dos terceras partes de los nuevos alumnos del nivel inicial se encontraban matriculados en establecimientos estatales […] siete de cada diez niños que cursaban el Nivel Inicial en todo el país lo hacían en el sector estatal. La oferta de este sector es particularmente significativa en sala de 5 años, única de asistencia obligatoria desde principios de la década del noventa. Las tres cuartas partes de la matrícula de esta sala en todo el país está escolarizada en el sector de gestión estatal"; "Temas de educación. El Nivel Inicial en la última década: desafíos para la universalización", *Boletín de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa*, Diniece, Ministerio de Educación, mayo-junio de 2007: 10.

indica el inicio de la recuperación económica posterior a la crisis– se registra un acelerado crecimiento de la matrícula del sector privado en contraposición con un estancamiento –e incluso decrecimiento– de la matrícula del sector público.

Si se analiza la tasa de asistencia del nivel inicial a nivel nacional no se observan diferencias significativas entre varones y mujeres: las mujeres comprenden el 49,5% y los varones el 50,5% de la matrícula, según la fuente citada en la nota 7.

No obstante, las diferencias en la matrícula aparecen cuando se compara el porcentaje de inscriptos en el ciclo no obligatorio y la proporción de los registrados en el año obligatorio del nivel inicial. Así, para 2003 se observaba una alta tasa de asistencia de niños y niñas al jardín preescolar o sala de cinco años (91%).[8] Como ya se señaló, este nivel de cobertura se explica por la fuerte presencia estatal en la provisión de servicios educativos para dicho nivel. En consecuencia, la tasa de asistencia de los menores de cinco años presenta valores que descienden significativamente (15% para los niños de tres años y 44% para los niños de cuatro años), pues el hecho de que los servicios educativos para menores de cinco años se encuentren en manos de la oferta privada –al mismo tiempo que no revista de carácter obligatorio– son elementos que explican que el nivel inicial no obligatorio decrezca, en particular en los hogares de estratos socioeconómicos más modestos.

El gráfico 2 muestra cómo el nivel de ingresos condiciona la posibilidad de acceso al sistema educativo antes de los cinco años. Si bien las diferencias persisten, la brecha entre el 20% más pobre y el 20% más rico se reduce significativamente para el grupo de edad de cinco años.

Tal como se observa en el gráfico 2, realizado en base a la Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (EANNA),[9] se verifican importantes disparidades en la tasa de asistencia según ámbito geográfico y nivel de ingresos.

Nuevamente, se verifica la tendencia a que la población más vulnerable es la que menos posibilidades tiene de acceder a servicios educativos y de cuidado fuera del hogar, contribuyendo a perpetuar el "círculo vicioso" de la pobreza. Son los niños de los hogares provenientes de zonas rurales del interior del país y aquellos que forman parte de familias pertenecientes al primer y segundo quintil de ingresos los que encuentran mayores límites en el acceso al nivel inicial no obligatorio.

8. "Educación Inicial. Análisis cuantitativo del Nivel", Unidad de Información, Dirección Nacional de Gestión Curricular y Formación Docente, Ministerio de Educación, julio de 2006.

9. Realizada en 2004 en tres provincias del NOA (Jujuy, Salta y Tucumán), dos del NEA (Formosa y Chaco), la provincia de Mendoza y el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). Abarcó a casi cuatro millones de niños, niñas y adolescentes, que representan aproximadamente el 50% del total del país.

Gráfico 2
Tasa de asistencia en los niños y niñas de 3 a 5 años según nivel de ingreso per cápita familiar, total aglomerados urbanos, segundo semestre 2006

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Encuesta Permanente de Hogares (EPH), INDEC.

Gráfico 3
Tasa de asistencia en los niños y niñas menores de 5 años según ámbito geográfico y nivel de ingreso per cápita familiar, 2004

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EANNA, INDEC.

A esta altura del análisis es evidente la necesidad imperiosa de hacer efectivas políticas de universalización y obligatoriedad de estas instancias educativas, con vistas a la promoción de una mayor igualdad en el acceso a la educación y en las trayectorias educativas de niños y niñas. En la misma dirección, tales políticas públicas podrán redundar en una infraestructura de cuidado de calidad, garantizando el derecho de los progenitores a contar con el apoyo del sistema educativo.

Finalmente, un déficit que presenta el servicio educativo argentino en vistas a aliviar las tensiones entre la vida familiar y laboral reside en la baja oferta de escuelas con doble jornada escolar en el sector público. En rigor, para el nivel inicial, tanto en el sector estatal como en el privado, la matrícula mayoritaria se concentra en los turnos de media jornada (mañana o tarde), mientras que la jornada doble representa el 2,3% en el sector estatal y el 1,8% en el sector privado. Para el nivel primario, tanto de gestión estatal como privada, la oferta de doble jornada representa apenas alrededor del 5,5% de la cobertura total (Rodríguez Enríquez, 2008).

El análisis efectuado da cuenta de los límites a los que se enfrenta la cobertura del sistema educativo en edades tempranas, con fuertes consecuencias para las familias de los estratos socioeconómicos más modestos. Como se verá más adelante, este déficit entre los reconocimientos normativos y la praxis cotidiana de los derechos puede ser puesto de manifiesto mediante pronunciamientos judiciales, pues, en este contexto, la vía judicial se ha constituido como uno de los medios a través de los cuales se expresan las demandas en educación.

2.3. Educación primaria y media

El nivel de cobertura del nivel inicial (educación primaria) se caracteriza por su alta cobertura –cercana al 100%–, hecho que se relaciona con la histórica alta participación de la gestión estatal en la provisión de servicios educativos. Asimismo, la Argentina ha alcanzado la igualdad entre varones y mujeres en lo que respecta a la cobertura del sistema educativo formal. No obstante, el desafío pendiente reside en garantizar la igualdad de oportunidades en materia de calidad, accesibilidad y permanencia según nivel socioeconómico, región y edad.

A su vez, las tasas de asistencia por nivel educativo no son indicadores útiles en la Argentina para identificar las desigualdades de género. Como destaca Giacometti (2005), en el plano de las capacidades, un componente central es el rol de la educación en la ruptura o continuidad de los estereotipos de género, que inciden en la posibilidad de una efectiva igualdad entre varones y mujeres, no solo por la distribución rígida de funciones circunscriptas en el ámbito doméstico, sino también expresada en la posibilidad de ingresar en determinadas áreas del mercado laboral.

El temprano desarrollo del nivel inicial en la Argentina, si se lo compara con el de otros países de América Latina, explica en gran medida el bajo nivel de analfabetismo y la paridad de género en este sentido. Según datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2001, solo el 2,6% de la población mayor de diez años se declara analfabeta.

Sin embargo, esta situación dista de ser uniforme en todo el país, en tanto existen inequidades regionales significativas. Por ejemplo, mientras que la CABA

tiene un 0,5% de analfabetismo, la provincia del Chaco presenta un 8%. En general, las provincias del Noreste argentino (NEA) –región vulnerable desde el punto de vista socioeconómico– poseen los porcentajes de analfabetismo más elevados, superando ampliamente el promedio nacional.

Por otra parte, el promedio nacional de analfabetismo muestra una igualdad total entre varones y mujeres: el porcentaje para ambos es de 2.6%. No obstante, existen diferencias de género al interior de cada una de las jurisdicciones, siendo las provincias del Noroeste argentino (NOA) las que arrojan mayores disparidades en esta dimensión. Así, en Jujuy el 2,8% de los varones son analfabetos, porcentaje que asciende a 6,6 para el caso de las mujeres. En Salta, la inequidad es menor, pero no por ello menos significativa: el 3,8% de los varones es analfabeto, mientras que para las mujeres esta proporción asciende al 5,5%.

En la Argentina, los indicadores de cobertura educativa disponibles no muestran diferencias importantes entre varones y mujeres en lo que respecta al ingreso al sistema educativo. En cambio, sí aparecen disparidades en el desarrollo de la trayectoria educativa. En este sentido, se observa una situación relativamente favorable para las mujeres. Tanto en el total país como en el caso particular de cada una de las provincias, se percibe una mayor presencia de mujeres matriculadas en los niveles más altos de educación.

La oportunidad de egresar del nivel medio es notoriamente diferencial según ámbito geográfico. El gráfico 4 ilustra la desigualdad entre jurisdicciones y las dificultades que hoy presenta el sistema educativo para brindar una oferta que garantice la terminalidad de los ciclos obligatorios y el egreso de la educación media. La tendencia para el total del país indica que a medida que se asciende en el nivel educativo el número de inscriptos se va reduciendo.

Si se analizan las diferencias por provincias es notable la distancia entre el número de matriculados para el primer año del ciclo de EGB y el total de inscriptos para el último año del Polimodal en las provincias de Misiones y Santiago del Estero.

La situación en la CABA, por su parte, muestra una tendencia un poco más estable: el descenso que se produce en la matriculación a medida que se avanza en el nivel educativo no es tan abrupto. Los datos muestran que no existe en la CABA una brecha profunda entre los que ingresan al sistema educativo y los que terminan el ciclo obligatorio, distancia que sí se profundiza en el caso de las provincias del NEA.

Asimismo, llama la atención la desigualdad de oportunidades de acceso a la educación entre zonas urbanas y rurales. En las zonas rurales dispersas, la población mayor de quince años que finaliza el nivel medio es menor al 10%, situación que atraviesa a todos los grupos de edades.

Sin embargo, las disparidades son particularmente fuertes en el nivel inicial no obligatorio (tres y cuatro años) y en el grupo de los adolescentes. En rigor, menos de la mitad de los jóvenes que tienen entre quince a diecisiete años que viven en zonas rurales asiste a instituciones educativas, mientras que en las

Tabla 2
Porcentaje de mujeres en la matrícula de educación común y adultos por nivel según provincia, 2006

	Inicial	EGB 1 y 2	EGB 3	Polimodal	Superior no universitario	Adultos
Total país	**49,5**	**48,8**	**50,5**	**53,8**	**69,4**	**52,4**
Buenos Aires	49,6	48,7	50,1	53,9	75,2	51,9
Partidos del Conurbano	49,6	48,7	50	54,1	75,8	53,5
Resto de la Pcia. de Buenos Aires	49,5	48,7	50,2	53,6	74,4	49,7
Catamarca	49,6	48,9	50,4	53,4	68,2	49,3
Chaco	50,1	48,8	51,9	53,9	70	53,2
Chubut	50,7	48,6	50,6	55	75,7	55,4
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	49,2	49,5	48,5	49	62,3	51,9
Córdoba	49,1	48,9	50,2	54,4	67,2	54,4
Corrientes	49,9	49	50,8	53,1	74,9	42,8
Entre Ríos	49,4	48,7	51	54,9	75,1	53
Formosa	49,8	48,5	49,8	53,8	63,4	51,7
Jujuy	49,7	49,1	49,7	52,5	72	58,8
La Pampa	49	48,3	51,3	55,1	71,6	61,7
La Rioja	49,9	49,2	52,1	55,2	68,3	47,1
Mendoza	49,3	48,9	50,6	53,9	64,5	50
Misiones	49,3	48,9	52,1	55,1	62,4	48,9
Neuquén	49,1	48,5	51	53,5	71,9	54,7
Río Negro	49,1	48,2	51,5	55,7	75	56,1
Salta	49,3	48,9	50,1	53,6	68,6	53,6
San Juan	49,7	49,3	50,7	55	71,3	48,1
San Luis	48,3	49	51,2	54,1	70	46
Santa Cruz	48,9	48,6	52,3	54	76,9	47,9
Santa Fe	49,5	48,9	51,7	55,7	68,6	56,6
Santiago del Estero	49.8	48,8	52,6	56	68,6	51,2
Tierra del Fuego	48.5	48,5	48,8	53,4	70,8	52
Tucumán	49,7	49,1	51,1	54,5	70,6	50

Fuente: *Anuario Estadístico 2006*, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (Diniece), Ministerio de Cultura y Educación.

Gráfico 4
Matrícula por años de estudios seleccionados, total país, CABA, Misiones y Santiago del Estero, 2006

Fuente: Elaboración propia sobre la base de *Anuario Estadístico 2006*, Diniece, Ministerio de Educación.

ciudades, esta proporción asciende al 82%. En el segmento de edad de seis a once años (franja etaria que corresponde a la escuela primaria) las diferencias en las tasas de asistencia entre las zonas urbanas y rurales se reducen significativamente, debido a la fuerte presencia que tiene la escuela primaria en la Argentina que, como ya se mencionó, cuenta con altos niveles de cobertura.

A pesar de que las diferencias significativas se producen entre zonas urbanas y rurales, no debe escapar al análisis que existen fuertes diferencias en una misma localidad en lo que refiere a la distribución de establecimientos según zonas geográficas. Por ejemplo, tal como muestra el gráfico 5, si se analiza la oferta de establecimientos de CABA, se observa que existe una clara segmentación geográfica que coincide, precisamente, con las diferencias socioeconómicas de la CABA. Más particularmente, si se analiza la distribución geográfica de los establecimientos educativos de nivel medio (tanto privados como estatales), se observa que son aquellas regiones más desfavorecidas en términos socioeconómicos las que muestran una menor concentración de establecimientos educativos en sus alrededores.

Los barrios con niveles de pobreza más elevados y las zonas aledañas a las villas miseria, núcleos habitacionales transitorios (NHT) y barrios municipales, ubicados en su mayoría en la región sur de la CABA (Barracas, Mataderos, Villa Lugano, Villa Soldati) son los que mayoritariamente padecen de una baja oferta educativa de nivel medio, sobre todo en lo que respecta al sector público.

Tabla 3
Máximo nivel educativo de población de 15 años y más y tasa de asistencia de la población de 3 a 17 años según nivel de urbanización, total del país, 2001

	Total	Urbana	Rural		
			Subtotal	Agrupada	Dispersa
Máximo nivel educativo de la población de 15 años y más					
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
Primario incompleto	17,9	15,7	38,6	29,8	42,8
Primario completo	48,9	48,8	49,2	52,6	47,5
Secundario completo	24,5	26,1	9,2	13,1	7,3
Terciario completo	8,7	9,3	3,1	4,5	2,4
Tasa de asistencia de 3 a 17 años					
3 a 4 años	39,1	42,0	20,4	29,3	16,6
5 años	78,8	80,8	65,9	78,2	60,6
6 a 11 años	98,2	98,5	96,4	98,5	95,5
12 a 14 años	95,1	96,2	87,2	93,2	84,4
15 a 17 años	79,4	82,4	56,1	70,9	49,1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos censales, INDEC, 2001.

En lo que respecta al rendimiento escolar –tasas de repitencia y abandono interanual– los datos que se presentan a continuación corresponden al período 2001-2004, etapa en la que el país transitaba un escenario complejo, impregnado por los efectos de la crisis de 2001 y 2002.[10] En este contexto, el rendimiento educativo parece haberse deteriorado, particularmente para el caso del Polimodal. Los datos presentados en la tabla 4 reflejan que tanto la tasa de abandono como la de repitencia se mantienen estables o experimentan un alza prácticamente en todos los niveles. Sin embargo, no se hallan disponibles datos desagregados por sexo.

Ahora bien, a pesar de no contar con actualizaciones más recientes para las tasas de repitencia y abandono interanual, se puede intentar una recons-

10. La vulnerabilidad se incrementó considerablemente en esos años y los niveles de pobreza y las tasas de desocupación llegaron a valores insospechados. La pobreza de ingresos –según las mediciones del INDEC– se incrementó del 35,4% al 49,7% entre octubre de 2001 y mayo de 2002, en el Gran Buenos Aires. Los niveles de indigencia prácticamente se duplicaron en el mismo período –pasando de un 12,2% a un 22,7% para el aglomerado GBA. La desocupación –para el conjunto de los aglomerados urbanos relevados por la EPH– alcanzó en mayo de 2002 al 21,5% de la población activa.

Gráfico 5
Áreas con menor cobertura de la oferta de nivel medio común
Sector estatal y privado, 2005

Fuente: Informe de Gestión "El nivel medio en la Ciudad de Buenos Aires", julio de 2007, GCBA.

trucción de la evolución de los indicadores de rendimiento educativo en los años subsiguientes a la recuperación económica del país.

Si se comparan las tasas de repitencia y abandono y los datos aportados por la tabla 4, se puede inferir que la recuperación económica –que comienza a percibirse a partir del primer trimestre de 2003– ha tenido un impacto positivo

Tabla 4
Tasa de repitencia y tasa de abandono interanual niveles EGB 1 y 2, EGB 3 y Polimodal 2001-2004

		2001 (%)	2004 (%)
Tasa de repitencia	EGB 1 y 2	6,49	6,47
	EGB 3	8,44	10,38
	Polimodal	5,45	7,58
Tasa de abandono interanual	EGB 1y 2	2,29	1,8
	EGB 3	8,27	8,54
	Polimodal	17,51	19,79

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Educación, Diniece, 2000 y 2005.

en el rendimiento educativo al menos en el caso del Polimodal.[11] En rigor, puede decirse que para 2006 se verifica un descenso en el porcentaje tanto de jóvenes varones como de jóvenes mujeres que no terminaron el nivel medio.

Sin embargo, aún existen importantes inequidades según el nivel socioeconómico y algunas diferencias en lo que refiere a varones y mujeres. La incidencia del contexto socioeconómico –entre otros factores– en la trayectoria educativa de los jóvenes entre quince y diecinueve años es clave, pues la posibilidad de finalizar la educación media varía notablemente según el nivel de ingreso del hogar.[12] Mientras el 63% de los jóvenes provenientes de hogares pobres no terminaron el nivel medio en 2006, esta cifra desciende al 27% para el caso de los jóvenes pertenecientes a los hogares ubicados por encima de la línea de pobreza. Asimismo, se constata la tendencia de que las mujeres muestran mejor *performance* en el sistema educativo.

Vale la pena aclarar que, contrariamente al sentido común que predomina, si se estudian las trayectorias de los jóvenes previas a la deserción "definitiva", se observan diversas estrategias que dan cuenta cómo los jóvenes de sectores populares buscan aferrarse a la institución ante la dramática decisión del abandono escolar (cambio de turno y/o de escuela, repitencia, abandono temporal y reinserción) (Feijóo, 1997). En este sentido, resulta sumamente relevante analizar el abandono escolar y los caminos que conducen a la exclusión del sistema no como un fenómeno repentino, sino como resultado de un proceso

11. De todas maneras, las muestras tomadas en consideración en uno y otro caso son distintas, ya que en el cuadro "jóvenes de 19 a 24 años" se toma en cuenta la EPH que se reduce a las principales ciudades, mientras que el referido a las tasas de repitencia y abandono están basados en los relevamientos anuales del Diniece, Ministerio de Educación.

12. Se recuerda que la EPH que tiene una cobertura geográfica limitada a las capitales provinciales y grandes centros urbanos.

Tabla 5
Jóvenes de 19 a 24 años que no finalizaron polimodal/media según situación de pobreza y sexo (en porcentaje del total de cada grupo)
Total de aglomerados urbanos, 2003-2006 (segundos semestres)

	2003 (%)	2006 (%)
Bajo la línea de pobreza	59	63
Sobre la línea de pobreza	26	27
Total	41,9	36,1
Varón	46,9	41,2
Mujer	37,4	31,4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH, INDEC.

dinámico que se desarrolla a lo largo del tiempo en el que potencialmente pueden contribuir factores sociales, económicos, familiares, culturales e institucionales (Cerrutti y Binstock, 2004).[13]

En consecuencia, la literatura específica sobre el tema arroja datos contundentes en torno a los indicadores más habituales para evaluar la eficiencia del sistema educativo, es decir, los niveles de repitencia y deserción educativa, atendiendo a la equidad social y de género.

- La probabilidad de abandono no es similar en todos los años de cursada. De allí que la estadística muestra la forma de una "U" invertida: el abandono aumenta significativamente entre el primer y segundo año, registra el nivel más alto de deserción en el tercer año, y disminuye a partir del cuarto. En quinto año alcanza la probabilidad más baja entre todos los años (Cerrutti y Binstock, 2004).
- Los adolescentes que asisten a establecimientos privados tienen menos probabilidad de desertar que quienes asisten a los públicos. Sin embargo,

13. Más particularmente los factores que analizan las autoras son: 1) aspectos socioeconómicos de los hogares en que los y las jóvenes se han socializado como elementos centrales que facilitan o restringen la matriz de oportunidades disponibles; 2) el rol de la familia como primer y fundamental agente de socialización, en tanto con sus propios logros educativos, valores y expectativas genera los fundamentos sobre los cuales los niños y los jóvenes moldean conductas y aspiraciones; 3) la influencia de la subcultura juvenil en el logro educativo: grupos de pares, pautas de consumos materiales y culturales, actividades extraescolares, y 4) el contexto institucional, en tanto el fracaso de los adolescentes es el resultado de las prácticas escolares a la que se hallan expuestos, o bien a través de políticas de las escuelas y decisiones de profesores y autoridades que pueden hacer precipitar el abandono, o bien por la efectividad de la institución que puede promover, o no, el compromiso por parte de los estudiantes (Cerrutti y Binstock, 2004).

también cobra alta relevancia la modalidad organizativa del establecimiento: quienes asisten a establecimientos privados no confesionales tienen casi más del doble de probabilidades de deserción que quienes asisten a establecimientos privados confesionales, que muestran mayor capacidad de contención para su alumnado (Cerrutti y Binstock, 2004).

- En lo que respecta a las características familiares, los adolescentes que provienen de hogares numerosos y con niños pequeños tienen amplias chances de abandonar la escuela. Estos datos estarían sugiriendo las dificultades que enfrentan estos hogares para satisfacer múltiples necesidades, es decir, generación de ingresos, cuidado de los miembros dependientes y educación de los hijos. En contraste con lo esperado, los jóvenes nacidos de madres adolescentes no presentan diferencias significativas en sus chances de desertar.
- Entre quienes viven en hogares con necesidades básicas insatisfechas tienen una probabilidad de desertar que es casi un 70% superior que la de los jóvenes que residen en hogares no pobres (Cerruti y Binstock, 2005).
- El estudio sobre trayectorias educativas efectuado por Cerrutti y Binstock (2005) demuestra que los varones son más proclives que sus pares mujeres a abandonar el nivel medio sin completarlo. De modo que la probabilidad de abandonar la escuela entre los varones es un 20% superior que entre las mujeres.
- Las razones por las cuales varones y mujeres desertan del sistema son diferentes: la caída en el porcentaje de asistencia de los varones en el nivel secundario se explica por la asunción temprana de su condición de "proveedor económico". Por el contrario, en el caso de las mujeres la explicación debe buscarse en el embarazo o en su incorporación al trabajo reproductivo no remunerado (Pinkasz y Tiramonti, 2006).
- Más particularmente, en el caso de las adolescentes pobres se ha constatado que la principal causa de abandono se encuentra en el embarazo y la maternidad adolescente, que conspira claramente contra la permanencia en la escuela. Resultados de modelos de análisis específicos indican que las probabilidad de abandonar la escuela entre las mujeres que han tenido un hijo o han experimentado un embarazo son 5 veces y media superiores que las mujeres que no lo hicieron (Cerrutti y Binsktock, 2004).
- Asimismo, las mujeres en condiciones de pobreza son quienes con mayor frecuencia asumen funciones de cuidado del hogar y de otros familiares (en general, hermanos/as menores), tareas que imponen restricciones de tiempo y dedicación al estudio (Cerruti y Binstock, 2005).

Existen investigaciones centradas en las trayectorias de mujeres jóvenes de sectores populares de los países centrales que han destacado que cierta recurrencia de obstáculos: fracasos escolares, maternidades precoces, complicaciones sentimentales, sumergen a las jóvenes en una gran confusión. Frente a un contexto laboral adverso y ante el mejor posicionamiento de otras mujeres,

es probable que fracasen en su primera inserción, y que esta experiencia marque un futuro donde el vínculo con la actividad laboral sea débil. De allí que la precariedad de inserción se expresa por un encadenamiento aparente de empleos precarios pero se enraíza sobre otros procesos: la dependencia con las actividades reproductivas en el seno de la familia (Drancourt, 1994).

Asimismo, como bien lo muestra la literatura autóctona, la mayor o menor "empleabilidad" de las mujeres no depende solo de factores coyunturales e institucionales del mercado laboral sino también en cuestiones simbólicas y subjetivas. Además, la educación formal alcanzada influye en la adopción de valores asociados a roles de género menos tradicionales y, por lo tanto, en la mayor probabilidad de que una mujer casada trabaje:

> La educación opera no solo en la decisión de trabajar de las mujeres, sino también en la posibilidad de efectivizar su decisión y en el compromiso con el propio trabajo. (Cerrutti, 2003: 114)

Finalmente, también las investigaciones han demostrado que aún existe una fuerte segmentación de los estudios en el nivel medio. En rigor, esta orientación queda en evidencia en el nivel polimodal cuando las mujeres se concentran mayoritariamente en estudios comerciales y bachillerato. En cambio, la presencia femenina, en general, es baja en las orientaciones agropecuarias y técnicas (Giacometti, 2005).

2.4. Educación superior

Según Pinkazs y Tiramonti (2006) la incorporación de las mujeres a los niveles superiores de la educación en la Argentina se realizó a través de dos circuitos diferenciados y considerados "adecuados" por la función de "segunda madre" de la docencia: a partir de 1870 con la creación de escuelas normales, las mujeres se incorporaron a la educación secundaria y, en 1895, lo hacen a través de la educación universitaria en el ámbito de la Facultad de Filosofía y Letras que formaba profesores/as para el nivel secundario. Como puede observarse, en ambos casos se trataba de una incorporación que tenía como destino central el ejercicio de la docencia.

Las mujeres se incorporan de manera masiva al nivel universitario a mediados del siglo XX. De modo que a principio de los años 40 apenas representaban el 13% de la matrícula de la universidad y a comienzo de la década de los setenta esta cifra había ascendido al 36% y a fines de los años 80 alcanzaba ya al 47%. Más aún, los datos dan cuenta que una vez que las mujeres accedieron al nivel universitario su número creció de modo más acelerado que el de los varones (Pinkazs y Tiramonti, 2006).

En breve, puede decirse que la tendencia histórica que muestra que las mujeres tienen niveles más altos de graduación que los varones también se

observa en el nivel superior. En la mayoría de las unidades académicas hay un mayor porcentaje de mujeres que de varones, tanto entre los matriculados como entre los egresados en el nivel de grado y también de posgrado.

En lo que se refiere a la distribución de la matrícula por sexo, si se analiza el caso de la Universidad de Buenos Aires (UBA), en los últimos años se percibe una tendencia a la disminución de la segmentación de los egresados según tipo de carrera: la proporción de varones y mujeres en cada una de ellas se hace más homogénea.

Tabla 6
Porcentaje de mujeres en el total de diplomas y certificados expedidos por la UBA según unidad académica

Unidad académica	Matrícula de grado 2004 (%)	Matrícula posgrado 2004 (%)	Diplomas y certificados (%)			
			1990	1995	2000	2005
Total	60,4	58,2	51,3	57,2	59,6	62,6
Agronomía	35,0	36,6	26,3	40,3	36,4	31,7
Arquitectura	55,2	54,0	39,4	53,7	60,9	61,6
Ciencias Económicas	52,7	45,7	41,2	44,3	48,6	53,0
Ciencias Exactas	49,1	60,0	49,4	46,4	61,3	56,5
Ciencias Sociales	65,4	61,0	64,2	65,0	67,2	69,7
Ciencias Veterinarias	70,4	55,8	40,2	56,4	52,2	58,6
Derecho	61,1	54,6	50,2	56,6	59,7	61,8
Farmacia y Bioquímica	71,3	71,7	73,8	75,5	73,7	76,9
Filosofía y Letras	66,0	77,3	81,1	77,0	76,2	74,6
Ingeniería	17,9	28,5	19,8	21,1	17,4	21,8
Medicina	72,6	61,0	59,8	65,9	69,1	72,7
Odontología	71,0	61,2	61,0	66,4	63,1	63,6
Psicología	83,4	81,2	63,2	80,8	84,2	87,8
Ciclo Básico	60,0					

Fuente: Elaboración propia sobre la base de series estadísticas de la UBA y Censo de Estudiantes 2004.

No obstante los cambios producidos, falta avanzar hacia una mayor homogeneidad de género. La elección de la carrera según sexo aún muestra sesgos de este tipo, sobre todo en las ramas vinculadas a las denominadas ciencias "duras". Como explican Crespo y Karen (2007), existe una subrepresentación de la mujer en el área de ciencias y tecnología (especialmente en las carreras de Ingeniería) y un agrupamiento en las áreas de estudios tradicionalmente femeninos como es el caso de psicología, ciencias sociales y humanas y medicina. Esto se debe principalmente a factores culturales que siguen reproduciendo los papeles tradicionales socialmente asignados a mujeres y varones, incidiendo tanto en las relaciones como en las identidades de género. Es decir, en la persistencia de estas diferencias entre varones y mujeres juegan un papel muy im-

portante los procesos de socialización tanto familiares como escolares, como los estereotipos de género en lo que respecta a las habilidades y capacidades de varones y mujeres (Pinkazs y Tiramonti, 2006).

Si bien las mujeres superan o igualan a los varones en la mayoría de las facultades –excepto en Ingeniería–, dentro de cada carrera específica puede observarse la tendencia de las mujeres a optar por orientaciones profesionales que tienen cierta correspondencia con los estereotipos de género. En la Facultad de Arquitectura existe una fuerte concentración de mujeres en la carrera de Diseño Textil e Indumentaria (96,3%), lo que la convierte en una carrera típicamente femenina. Por el contrario, solo una de cada tres mujeres elige Diseño Industrial. En la Facultad de Ingeniería –donde las mujeres no son mayoría– las carreras de Ingeniería Electrónica e Ingeniería Mecánica son elecciones típicamente masculinas, mientras que en Ingeniería Química la diferencia entre varones y mujeres es muy pequeña. Por su parte, en la Facultad de Medicina las carreras que concentran una mayor proporción femenina son Fonoaudiología, Nutrición y, sobre todo, Obstetricia.

Tabla 7
Porcentaje de mujeres en los alumnos de grado en carreras seleccionadas según unidad académica, UBA, 2004

Unidad Académica	Carrera	%
Arquitectura	**Total**	55,5
	Diseño Gráfico	57,2
	Diseño Textil e Indumentaria	96,3
	Diseño Industrial	33,3
Facultad de Ciencias Económicas	**Total**	52,1
	Economía	56,8
	Contador Público	31
Facultad de Ciencias Exactas y Naturales	**Total**	49,4
	Ciencias Biológicas	68,6
	Ciencias de la Computación	17,7
Facultad de Ciencias Sociales	**Total**	64,7
	Ciencia Política	50,6
	Trabajo Social	92,5
Facultad de Ingeniería	**Total**	17,3
	Ingeniería Electrónica	5,9
	Ingeniería en Informática	12,2
	Ingeniería Industrial	17,6
	Ingeniería Mecánica	3,1
	Ingeniería Química	47,1
	Sin especificar carrera	12,5

Facultad de Medicina	**Total**	72,1
	Enfermería Universitaria	81,3
	Fonoaudiología	97,6
	Kinesiología y Fisiatría	59,8
	Medicina	67,2
	Nutrición	93
	Curso de Radiología	75,2
	Obstetricia	98,4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de series estadísticas de la UBA y Censo de Estudiantes, 2004.

Finalmente, resta advertir que si bien las mujeres tienen una fuerte presencia entre los egresados de carreras universitarias de grado y de posgrado, su participación en las direcciones de posgrado y maestrías es notoriamente más baja. Al analizar la distribución según área, se evidencia que los doctorados mayoritariamente dirigidos por mujeres son los de las Ciencias Humanas (80%) y Sociales (55%). En cambio, en el caso de las carreras de Ciencias Exactas y Naturales el porcentaje de mujeres en la planta directiva desciende a 17% y valores similares se manifiestan en las Ciencias Agrarias e Ingeniería (Giacometti, 2005).[14]

En síntesis, a esta altura del análisis es claro que la situación educativa de varones y mujeres es relativamente homogénea, sobre todo en lo vinculado al acceso al sistema educativo: las diferencias cuantitativas en la matrícula de varones y mujeres no son significativas en el nivel inicial, primario y medio. Sin embargo, subsisten importantes disparidades según nivel socioeconómico del hogar al que pertenecen los estudiantes y según región del país. De modo que importantes grupos de la población han quedado excluidos de los avances en materia educativa y, como consecuencia, los beneficios de la mayor equidad de género no alcanzaron a toda la población.

Por otra parte, si se examinan las trayectorias educativas de mujeres y varones –sobre todo en el nivel medio–, aparecen disparidades entre varones y mujeres: las mujeres tienen trayectorias educativas más estables y son más proclives a concluir sus estudios que sus pares varones, pero las causales de abandono son bien diferenciales para varones y mujeres. Embarazos y maternidad adolescente, altas responsabilidades de cuidado de los miembros dependientes del hogar son factores que conducen a la exclusión de las jóvenes pobres del sistema educativo.

En lo que refiere al comportamiento de varones y mujeres en el nivel superior, se registran dos cuestiones centrales. Por un lado, a nivel cuantitativo, se presenta una tendencia favorable para las mujeres, ya que representan una

14. Datos de 2000 en base a la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (Coneau).

mayor proporción entre los matriculados. Por otra parte, si se examina la elección de carrera universitaria, se percibe una fuerte segmentación de género entre áreas que se corresponde con los estereotipos imperantes en nuestra sociedad.

3. MUJERES EN LA CARRERA DOCENTE

Históricamente, en la Argentina las mujeres se desempeñaron como docentes, constituyéndose en una actividad "típicamente femenina" particularmente en el nivel primario.[15] Tal tendencia se ha mantenido durante todo el siglo XX e incluso ha ido en ascenso en el último período. Actualmente, los datos que arroja el censo docente de 2004 permiten observar una fuerte presencia femenina en los cargos de docencia, sobre todo en los niveles inicial y primario.

Tal "feminización" ha sido interpretada desde diversos enfoques. Algunos autores han destacado que la feminización de la carrera docente representa una especie de "cuasi profesión", socialmente subordinada, en especial cuando se la compara con las profesiones clásicas (abogacía, ingeniería, medicina, etc.) dotadas de un amplio prestigio social (Tenti Fanfani y Steiberg, 2007).

Por su parte, Birgin y Dussel (2000) consideran que la docencia nació "generificada", pues el mismo Estado propició un sistema educativo que, desde sus comienzos, fomentó que la enseñanza a niños pequeños estuviera en manos de mujeres, lo que señala continuidades entre la función docente y la función maternal. En este sentido, se exacerbaron las cualidades femeninas para ese trabajo, poniendo énfasis en la inculcación de hábitos, en la transmisión de valores, en la afectividad. Así, el rol docente aparece vinculado fundamentalmente con una concepción extendida de la educación –sobre todo de los primeros años– como prolongación del cuidado, en la mayor parte de los casos, a cargo de las mujeres. De todas maneras, estas autoras señalan que en sus orígenes el desarrollo de esta profesión tuvo un componente positivo: se presentó para las mujeres como una de las pocas oportunidades para extender su vínculo con el campo intelectual y, sobre todo, como una salida del ámbito meramente privado al espacio público (Birgin y Dussel, 2000).

Ahora bien, a la luz de la evidencia empírica disponible se puede observar que actualmente las mujeres ocupan una alta proporción de cargos docentes, en particular en el nivel inicial y primario. No obstante, a medida que asciende el nivel educativo, esa proporción va disminuyendo.

15. En relación con el papel de la mujer en el área educativa, a partir de la Ley 1.420 de educación común y la necesidad del sistema productivo de contar con mano de obra más calificada, se produjo un considerable aumento de maestras y profesoras. Según datos del Censo Nacional de Población de 1914, la proporción de maestras y profesoras casi quintuplicó la cifra de 1895 (Wainerman, 1996a).

Gráfico 6
Composición por sexo de los cargos docentes frente a alumnos por nivel educativo, 2004

Fuente: Elaboración propia sobre la base Diniece, Ministerio de Educación, 2007.

Si se analiza la distribución diferencial de mujeres y varones en los cargos docentes para las universidades nacionales, se verifica que tanto en el caso de los docentes con dedicación exclusiva como en el de los de dedicación simple existe una menor concentración de mujeres. Los gráficos 7 y 8 permiten constatar nuevamente que la participación de las docentes en la universidad es inversamente proporcional a la categoría de los cargos existentes, de modo que su participación disminuye a medida que se asciende en la pirámide académica.

Gráfico 7
Composición por sexo de los cargos docentes de dedicación exclusiva, total universidades nacionales, 2006

Fuente: Elaboración propia sobre la base *Anuario de Estadísticas Universitarias*, Ministerio de Educación, 2006.

Gráfico 8
Composición por sexo de los cargos docentes de dedicación simple, total universidades nacionales, 2006

Fuente: Elaboración propia sobre la base *Anuario de Estadísticas Universitarias*, Ministerio de Educación, 2006,

Por otra parte, adquiere relevancia propia examinar la presencia de las mujeres en cargos docentes de la UBA, ya que es una de las universidades más importantes del país por su número de matriculados, alumnos y docentes.[16] La matrícula universitaria de la UBA se caracteriza por una fuerte presencia femenina, tanto en estudios de grado como de posgrado, situación que se ha mantenido en la última década. Sin embargo, la composición del cuerpo docente de la UBA no refleja esta situación: las mujeres representan el 38% de los profesores/as titulares y cubren el 56% de los cargos auxiliares.

Esta situación resulta llamativa si se tiene en cuenta el grado de especialización de las mujeres del ámbito académico. Como se observó anteriormente, la matrícula de los cursos de posgrado muestra una presencia femenina mayoritaria. Pero tal ventaja educativa no parece plasmarse en las carreras femeninas docentes en el ámbito universitario.

La tabla 8, a continuación, permite verificar la distribución de los cargos

16. En 2006 la UBA tenía el 20,1% del total de matriculados en los establecimientos de gestión estatal del país y el 27,5% de los estudiantes. Asimismo, en 2005 el 26,4% de los egresados del total de los establecimientos universitarios estatales correspondía a dicha casa de estudios. Con respecto a los docentes, la UBA representa el 18% del total de las universidades nacionales, seguida por la Universidad Nacional de La Plata, la Córdoba y Rosario. En el caso de la Universidad Tecnológica Nacional, las proporciones de docentes son significativamente menores. *(Anuario Estadístico 2006*, Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación (en *http://www.mcye.gov.ar/spu/guia_tematica/estadisticas_y_publicaciones/estadisticas_y_publicaciones.html*).

según sexo y por unidad académica. En líneas generales, se constata que, en la mayor parte de las unidades académicas que conforman la UBA, existe una minoría de mujeres en cargos titulares. Por el contrario, éstas son mayoría en cargos auxiliares en casi el 80% de las unidades académicas examinadas.

Tabla 8
Porcentaje de mujeres en la matrícula de grado, posgrado y los cargos docentes según unidad académica, UBA, 2004

Unidad académica	Matrícula		Docentes	
	Grado	Posgrado	Profesor/a	Auxiliar
Total	60,4	58,2	38,4	56,1
Agronomía	35,0	36,6	43,3	54,1
Arquitectura	55,2	54,0	33,2	51,3
Ciencias Económicas	52,7	45,7	27,9	44,3
Ciencias Exactas	49,1	60,0	38,0	55,0
Ciencias Sociales	65,4	61,0	38,1	58,3
Ciencias Veterinarias	70,4	55,8	47,4	48,7
Derecho	61,1	54,6	37,4	54,2
Farmacia y Bioquímica	71,3	71,7	58,5	71,6
Filosofía y Letras	66,0	77,3	60,0	68,1
Ingeniería	17,9	28,5	18,4	25,7
Medicina	72,6	61,0	36,5	52,8
Odontología	71,0	61,2	48,9	63,4
Psicología	83,4	81,2	61,4	76,4
Ciclo Básico	60,0		50,4	58,5

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Censo de Estudiantes y Censo de Docentes, 2004.

En rigor, la proporción de mujeres en cargos auxiliares se mantiene relativamente estable según los distintos tramos etarios, es decir, no se producen variaciones significativas en relación con la edad. Por el contrario, los porcentajes de mujeres en cargos titulares sí sufren cambios según la edad. La comparación de la presencia femenina en los cargos según grupo de edad evidencia cierta ventaja comparativa de las mujeres jóvenes en los cargos de profesoras. Lo cual puede marcar una tendencia favorable en un futuro: las mujeres jóvenes tienen una ventaja comparativa en relación con sus congéneres de mayor edad, a partir de cierta acumulación de credenciales académicas que les permiten distinguirse en el campo académico.

Las mujeres presentan, en general, menores niveles de antigüedad en la docencia que los varones. En relación con la dedicación, cabe señalar que se encuentran en una situación relativamente favorable: existen más mujeres que varones que desempeñan cargos docentes con dedicación exclusiva y menos con dedicación simple.

Tabla 9
Porcentaje de mujeres en los docentes según grupos de edad, UBA, 2004

	Profesor/a	Auxiliar
Hasta 34 años	45	56,8
35 a 39	38,5	55,3
40 a 44	38,9	54,3
45 a 49	40,8	57,2
50 años y más	37,3	55,3
Total	38,4	56,1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Censo de Docentes, 2004.

Si se evalúa la situación de las mujeres en relación con la jerarquía docente, como ya se dijo, tanto las mujeres como los varones se concentran mayoritariamente en los cargos auxiliares. No obstante, los varones siguen siendo mayoría en los cargos titulares, lo que da cuenta de la existencia un proceso de segregación vertical propio del ámbito docente en el nivel superior.

Tabla 10
Composición de los y las docentes según máxima categoría docente antigüedad en la docencia y tipo de dedicación por sexo, UBA, 2004

		Mujer	Varón
Antigüedad en UBA	Hasta 4 años	35,0	28,0
	5 a 9 años	23,1	20,4
	10 a 14 años	14,9	14,9
	15 a 19 años	12,6	13,5
	20 a 24 años	7,0	9,1
	25 a 29 años	3,5	5,4
	30 y más años	4,0	8,7
	Total	100	100
Dedicación	Exclusiva	28,3	15,1
	Semiexclusiva	12,0	11,4
	Simple	59,7	73,5
	Total	100	100
Máxima categoría docente	Titular	17,3	29,1
	Auxiliar	78,7	64,9
	Otra	4,0	6,0
	Total	100	100

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Censo de Docentes, 2004.

En síntesis, la mayor concentración de docentes mujeres se produce en los niveles inicial y primario y disminuye en los niveles medio y superior universitario. A pesar de los altos niveles de calificación –incluso mayores a lo de sus pares varones si se toma como referencia la matrícula universitaria de grado y posgrado– las mujeres son minoría en los cargos de mayor jerarquía de la estructura docente universitaria. De modo que aún esta ventaja educativa no se ha visto traducida en un mejor posicionamiento de las mujeres en los cargos de mayor prestigio y remuneración en el ámbito universitario.

4. MUJERES EN LA CARRERA CIENTÍFICA Y TECNOLÓGICA

El creciente interés que existe en muchos países por fortalecer el lugar de la mujer en la vida pública se extiende a la profesión científica. En este sentido, cabe señalar que en la conferencia de Unesco de 1999, denominada "Ciencia para el siglo XXI: un nuevo compromiso", se puso de manifiesto la responsabilidad que debían asumir los gobiernos, las instituciones académicas, las comunidades científicas, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil para realizar esfuerzos con miras a garantizar la participación de las mujeres en todos los aspectos atinentes a la ciencia y la tecnología.

Además, en los últimos años, se ha constatado la situación desfavorable de la mujer en la carrera científica y que tal desventaja se manifiesta en su baja participación y reconocimiento. Las causas de esto han sido atribuidas a la poca representación de la mujer como recurso humano en la ciencia y la discrepancia entre el número de egresadas de las carreras científicas de nivel superior y el número de mujeres activas en investigación científica (Russell, 2003).

Si se analizan los ámbitos donde se llevan a cabo tareas de investigación y desarrollo científico para el caso argentino, la distribución de investigadores e investigadoras según sexo parece homogénea y equitativa, con poco más del 50% de mujeres en investigación.

Ahora bien, si se desagregan los datos en función de las distintas ramas de actividad y en las diferentes jerarquías en la carrera de investigación, aparecen las inequidades de género. Al igual que en el mundo laboral, en el ámbito científico existen mecanismos de segregación horizontal y vertical,[17] que se

17. Los diversos mecanismos de segregación que producen obstáculos para que las mujeres avancen en las carreras científicas son complejos y variados. Por ejemplo, se ha destacado la baja "productividad" femenina en la ciencia, lo cual se traduce en una menor producción de artículos y libros que sus colegas masculinos que obstaculiza la promoción, en tanto la publicación es el proceso social central de la ciencia directamente relacionado con el acceso a recursos y reconocimiento. En este sentido, un estudio de caso sobre la Astrofísica ha demostrado las menores posibilidades de publicación que tienen las científicas en relación con sus colegas varones. Sin embargo, cabe alertar que las diferencias de productividad no son estables y dependen de cada ámbito científico y del lugar que desempeñe la mujer en él (Russell, 2003).

apoyan en estereotipos de género socialmente difundidos que indican cuáles son las actividades, habilidades y capacidades propias de varones y mujeres.

La presencia femenina es mayor entre quienes realizan actividades de investigación como becarios y disminuye entre investigadores.[18] Al respecto, debe considerarse que existen diferencias entre las condiciones de contratación y jerarquía de ambas formas de trabajo científico.[19]

Tabla 11
Porcentaje de mujeres en cargos de investigador/a y becario/a dedicados a investigación y desarrollo según tipo de jornada, al 31 de diciembre de 2006

Grupo de edad	Investigadores/as		Becarios/as	
	Jornada completa	Jornada parcial	Jornada completa	Jornada parcial
Total	45,8	53,9	57,2	49,2
Menos de 30 años	44,5	54,9	56,5	48,5
30 a 39 años	47,7	55,3	58,7	50,6
40 a 49 años	49,1	54,4	53	54,3
50 y más años	42,3	51,7	38,9	51,7

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Secretaría de Ciencia y Tecnología e Innovación Productiva (SECYT), 2007.

18. Con el objeto de contextualizar el ámbito institucional en el cual se ponen en manifiesto tales inequidades, es preciso hacer una breve referencia a la forma en la cual se organiza el sistema científico nacional público. En primer término, cabe señalar que la actividad científica privada en la Argentina es reducida: representa poco menos del 20% de la actividad científica nacional ("Indicadores de ciencia y tecnología 2006" del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, Buenos Aires, 2007). En el ámbito público, el primer paso de la carrera científica es la obtención de una beca para realizar el doctorado; una vez finalizado este puede aspirarse a iniciar la carrera de Investigador Científico (CIC). La carrera se compone de cinco categorías (Asistente, Adjunto, Independiente, Principal y, finalmente, Investigador Superior) que deben ser transitadas en progresivo ascenso por el investigador, atravesando distintas instancias de evaluación.

19. En el caso del Conicet, los becarios reciben un "estipendio de beca" que no implica una relación salarial. La suma del estipendio cumple la función de cubrir gastos relativos a los riesgos en el lugar de trabajo y fondos adicionales para la contratación de seguro de salud y percepción de otras sumas en concepto de beneficios sociales. Dado que no se trata de una relación laboral no se realizan aportes al sistema de previsión social, no se contemplan vacaciones pagas ni aguinaldo. (Reglamento de becas de investigación científica y tecnológica vigente para becas de posgrado tipo I –tres años– y postdoctorales otorgadas a partir del 1 de enero de 2006 y de posgrado tipo II otorgadas a partir del 1 de enero de 2005, art. 10) (*http://www.conicet.gov.ar/normativa/becas/archivos/20070730_reg_becas_apartir_20060101.doc*).

Los datos hasta aquí presentados otorgan una imagen de la situación de la mujer en un momento determinado, por lo tanto, queda pendiente explorar la evolución de esas trayectorias científicas, es decir, las posibilidades de ascenso a los escalafones científicos. En este sentido, la observación de la evolución de esas trayectorias y la acumulación de mayores credenciales educativas entre las mujeres (que se traducirán en logros en la carrera científica) permitirán evaluar si efectivamente los mecanismos de segregación del ámbito científico son menos eficaces que en otros niveles.

En otros términos, resta preguntarse en qué medida esta alta proporción de becarias en organismos de ciencia y técnica resultará un "trampolín" para el acceso a cargos de mayor jerarquía, reconocimiento y estabilidad –por caso, la carrera de Investigador Científico– de modo que ser becaria resulte un estadio transicional, de formación y entrenamiento científico, o, por el contrario, en qué medida constituye un "techo de cristal"[20] que impide el ascenso de las mujeres.

Indudablemente, no pueden pasarse por alto las dificultades vinculadas con la tensión que provoca el desarrollo de la vida académica y científica y la vida familiar para las mujeres. En el caso de las mujeres becarias –gran parte de ellas en plena edad reproductiva–, una de las particularidades es que, hasta fecha reciente, la licencia por maternidad no estaba contemplada como política en los organismos públicos de investigación.[21]

En este contexto, en 2007, tanto el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conicet) como la Secretaría de Ciencia y Técnica (encargada de otorgar las becas Universidad de Buenos Aires Ciencia y Técnica –UBACYT–) han comenzado a contemplar la posibilidad de extender los plazos de becas en caso de que una becaria se tome licencia por maternidad.[22]

20. Se denomina así a una superficie superior invisible en la carrera laboral de las mujeres difícil de traspasar que impide el avance hacia niveles de mayor jerarquía. Se utiliza la metáfora de "cristal" por su invisibilidad, es decir, no existen leyes ni dispositivos específicos establecidos para imponer restricciones al desarrollo profesional de las mujeres. Se trata más bien de otros rasgos más asociados a lo cultural que generan mecanismos de segregación vertical e impiden una mayor presencia de mujeres en puestos de alta jerarquía. Para un mayor desarrollo de los conceptos de "techo de cristal" y formas de segregación en el mercado laboral, véase el capítulo sobre trabajo y la ocupación de las mujeres.

21. De modo, que la posibilidad de poder "gozar" de algunos días de licencia quedaban circunscriptos a situaciones discrecionales, totalmente dependientes del acuerdo establecido entre la becaria con el/la director/a.

22. Por ejemplo, en la enumeración de los derechos de los becarios en el reglamento de Conicet dice: "Las becarias podrán ausentarse del lugar autorizado por Conicet para el ejercicio de su beca por el término de cien (100) días corridos por maternidad, con un mínimo de treinta (30) días y un máximo de cuarenta y cinco (45) días previos a la fecha estimada de parto, acumulándose en caso de nacimiento anticipado hasta contemplar un total de cien (100) días, certificado por autoridad competente. En este caso la finalización de la beca se prorrogará por un período igual al de su ausencia. El período de ausencia deberá ser informado formalmente al

Por otra parte, la modalidad por la cual varones y mujeres se insertan en las actividades de investigación revela disparidades. La mayoría de los/as investigadores/as y becarios/as llevan a cabo sus actividades en el ámbito público. Sin embargo, en ese ámbito la proporción de mujeres supera a la de varones. Por el contrario, la presencia masculina supera a la femenina en el ámbito privado (universidades y empresas generalmente vinculadas a las ciencias "duras").

Tabla 12
Distribución porcentual de investigadores/as y becarios/as de jornada completa dedicados a investigación según entidad en la que se desempeñan, al 31 de diciembre de 2006

	Investigadores/as		Becarios/as	
	Mujeres	Varones	Mujeres	Varones
Total	100	100	100	100
Organismos públicos	31,1	39,9	67,9	67,9
Universidades públicas	58,5	39,8	23,7	21
Universidades privadas	1,4	2,5	1,8	1,8
Empresas	7,7	16,7	5	7,9
Entidades sin fines de lucro	1,4	1,1	1,5	1,4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de SECYT, 2007.

El Conicet, principal organismo de investigación y formación científica de la Argentina, presenta distintos niveles y jerarquías en su estructura interna.[23] En esa estructura existe una participación similar de varones y mujeres en el total del personal (Giacometti, 2005). No obstante, las diferencias son notorias cuando se analiza la composición contemplando la carrera de investi-

---

Conicet, con la firma de la becaria y su director y la constancia médica donde conste la fecha probable de parto".

23. En la cúpula del Conicet se encuentra el directorio, conformado por el presidente, que actualmente se encuentra ocupado por primera vez desde su creación por una mujer, y ocho miembros. "A nivel central de la administración se ubican la Unidad de Auditoría Interna, tres gerencias (Desarrollo Científico y Tecnológico, Evaluación y Acreditación y Gestión Operativa) y una Asesoría Legal. El resto del cuerpo de administración profesional se integra con cargos escalafonarios concursados. Integran el Conicet el conjunto de Unidades Ejecutoras, compuesto por institutos de investigación, laboratorios nacionales de investigación y servicios (LANAIS) y centros regionales. Asisten al Conicet en sus decisiones sus órganos asesores: la Junta de Calificaciones; la Junta Técnica y las Comisiones Asesoras por grandes áreas del conocimiento" (véase *http://www.conicet.gov.ar/INSTITUCIONAL/Historia/historia.php*).

gador: aquí las mujeres representan un 46,5%. Es decir, al igual que en la generalidad de las instituciones científico-tecnológicas, se produce una mayor concentración de mujeres entre los becarios y en el personal administrativo.

Gráfico 9
Porcentaje de mujeres en los recursos humanos del Conicet, 2006

Fuente: Elaboración propia sobre la base de "Indicadores de género", Conicet, 2006.

Al analizar en particular el cuerpo de investigadores se verifican diferencias por sexo en todas las disciplinas. En este sentido, se verifican procesos de "segregación horizontal" que circunscriben a las mujeres al desarrollo de actividades de investigación en ramas como las ciencias sociales y, en menor medida, en las ciencias médicas. A su vez, las mujeres son minoría en las áreas de ciencias agrarias y tecnología.

Si se examina lo acontecido para el período 2003-2006, se observa que la presencia de mujeres disminuye en los tramos superiores de la carrera y en algunas áreas como ciencias exactas, agrarias e informática.

En relación con los ámbitos de mayor decisión y responsabilidad de la estructura organizacional del Conicet,[24] es relevante señalar que por primera vez en la historia dos mujeres se desempeñan como directora y presidenta. En otros términos, en 2008, luego de cincuenta años de historia del Conicet, una mujer

24. En este sentido, la cúspide de la pirámide está compuesta por la presidencia (presidente y dos vicepresidentes) y el directorio (compuesto por siete directores).

Tabla 13
Porcentaje de mujeres entre investigadores/as del Conicet, según disciplina científica y categoría, 2003-2006

		Asistentes	Adjuntos	Independientes	Principales	Superiores	Total
Ciencias Exactas	2003	42,6	44,1	32,9	18,6	11,1	35,4
	2006	47,2	45,0	28,2	16,6	8,8	34,7
Ciencias Sociales	2003	58,4	55,6	53,8	36,9	33,3	52,8
	2006	61,2	58,3	55,0	32,3	43,5	54,1
Ciencias Agrarias	2003	54,4	48,4	35,1	23,5	13,3	43,7
	2006	48,0	40,8	30,8	19,4	15,4	36,4
Ciencias Médicas	2003	69,7	58,9	50,4	39,9	18,5	54,7
	2006	59,9	60,7	46,0	38,3	21,2	51,1
Tecnología	2003	46,4	41,5	20,8			34,7
	2006	33,3	38,9	27,3	0	0	30,8

Fuente: Elaboración propia sobre la base de “Indicadores de género”, Conicet, 2006.

fue designada para el puesto de presidenta, hecho que implica un avance en materia de igualdad de oportunidades entre varones y mujeres, en un ámbito que históricamente se ha caracterizado por una fuerte presencia masculina.

Otra característica destacable de la estructura organizacional del Conicet reside en que las mujeres tienen presencia mayoritaria en las direcciones. En lo que respecta al resto de los ámbitos de conducción –particularmente en el directorio, unidades y centros de investigación– el porcentaje de las mujeres es claramente poco significativo. Tales elementos permiten dar cuenta de la poca representación femenina en los cargos de conducción de la institución.

La evolución de la composición por sexo de las Juntas de Calificación y Promoción[25] da cuenta de que a partir de 2003 se produce una disminución significativa del porcentaje de mujeres en estos espacios. Esta proporción vuelve a descender, aunque de manera más leve, en 2004, para mantenerse en una proporción estable de mujeres que ronda el 20% hasta 2006.

En concordancia con los datos antes señalados, en el caso de las unidades ejecutoras –los centros e institutos en los que se realizan tareas de investigación científica, tecnológica y de formación de recursos humanos– están dirigidos en su mayoría por varones. La proporción de mujeres asciende levemente

25. Las Juntas de Calificación y Promoción son órganos asesores del Directorio en las distintas instancias de evaluación de los miembros de la CIC, constituido por los presidentes de las Comisiones Asesoras e investigadores destacados (véase *http://www.conicet.gov.ar/normativa/evaluacion*).

Gráfico 10
Composición por sexo de los cargos de conducción de la sede central del Conicet y en cargos de dirección de unidades ejecutoras y centros regionales, 2006

Fuente: Elaboración propia sobre la base de "Indicadores de género", Conicet, 2006.

Gráfico 11
Evolución de la composición por sexo de las Juntas de Calificación y Promoción, Conicet

Fuente: Elaboración propia sobre la base de "Indicadores de Género", Conicet, 2006.

en las áreas de ciencias biológicas, de la salud y en las ciencias sociales, pero aún siguen siendo minoría en los cargos de conducción.[26]

Gráfico 12
Composición por sexo de los cargos de directores en las unidades ejecutoras del Conicet según cada una de las áreas de conocimiento, 2006

Fuente: Elaboración propia sobre la base de "Indicadores de Género", Conicet, 2006.

Para poder lograr una mayor equidad de género en el ámbito de la ciencia y eliminar ese "techo de cristal" que impone restricciones en las carreras científicas de las mujeres se hace necesario pensar políticas tendientes a favorecer las trayectorias femeninas en ese ámbito. En este sentido, cobran importancia aquellas políticas relacionadas con la conciliación familia-vida académica. También pueden promoverse medidas de discriminación positiva, como un sistema de cupos para todos los órganos colegiados en los que se definen cuestiones de importancia para la ciencia y la tecnología: directorios, comisiones evaluadoras y asesoras, etc. Estas últimas son solo algunas de las medidas que podrían impulsar una mayor igualdad entre varones y mujeres en el ámbito científico.

26. Más específicamente, las unidades ejecutoras son los centros e institutos en los que, bajo la responsabilidad de un director, se realizan tareas de investigación científica, tecnológica, de formación de recursos humanos y en donde se brindan servicios y asesoramientos a terceros. Actualmente, el sistema de unidades ejecutoras está compuesto por ciento ocho institutos de investigación, seis centros regionales complementarios de dichos institutos y articulan la relación con universidades y provincias y dos centros de servicios. Asimismo, son parte de las unidades ejecutoras los LANAIS encargados de prestar servicios a la comunidad científica, académica y al público en general.

5. POLÍTICAS DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN EDUCACIÓN

En los últimos años se produjeron algunas modificaciones normativas que dieron paso a la conformación de un escenario que se presenta como oportuno para revisar el currículum escolar y las prácticas pedagógicas.

El logro de la igualdad de género requiere de múltiples estrategias coexistentes en el ámbito educativo y, al mismo tiempo, la superación de brechas sociales que se superponen con otras formas de inequidad (Faur, 2003). De modo que una educación para la igualdad de derechos –que incluya la formación para el pleno ejercicio de derechos y libertades– requiere impulsar estrategias para eliminar la presencia y persistencia de estereotipos de género, así como modificar los contextos que perpetúan situaciones de discriminación social y xenófoba.

En este contexto, pueden existir diversas estrategias para poner en práctica objetivos de igualdad de género en educación. Se trata de estrategias no excluyentes entre sí y que pueden ser diferenciadas en términos analíticos. De acuerdo con Pinkasz y Tiramonti (2006), algunas de ellas implican una mirada específica para la intervención en el sistema escolar dirigida a operar transformaciones en la manera de concebir los sujetos de la enseñanza. Otras, en cambio, tienen un carácter más lateral y buscan introducir determinados temas en la escuela (por caso, violencia contra la mujer, salud sexual y reproductiva).

A continuación se analizan, en primer lugar, los cambios normativos efectuados en los últimos años, en especial atendiendo a los avances en materia de incorporación de la perspectiva de género y el enfoque de derechos en los contenidos curriculares que apuntan a eliminar las múltiples formas de discriminación y promover la igualdad de oportunidades. En segundo término, se analiza el caso del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable que establece la obligación de introducir la temática en las escuelas y brindar información a los alumnos. Cabe señalar que el Comité de la CEDAW en sus recomendaciones formuladas al Estado argentino en 2004 manifestó preocupación en materia educativa en relación con algunos aspectos entre los cuales figuraba la ausencia de datos sobre la implementación efectiva de educación sexual en las escuelas y sobre tipos de enseñanza profesional y técnica, según aparecía en el último informe confeccionado por la Argentina. Al respecto, el Comité recomendó que en su próximo informe el Estado argentino incluyera la información ausente en el texto anterior. Por último, este apartado concluye con algunas referencias sobre la institucionalización de políticas de género en materia educativa, en particular atendiendo al rol desempeñado por el Consejo Nacional de la Mujer (CNM).

Ciertamente, si bien se le presta particular atención a la incorporación de la perspectiva de género y el enfoque de derechos humanos en los contenidos del currículum escolar, la problemática requiere de estudios específicos que permitan indagar en qué medida las situaciones de desigualdad y discrimina-

ción se encuentran presentes en las prácticas pedagógicas cotidianas, en los cursos de formación docente y en los textos educativos. Más aún, como bien lo han señalado investigaciones específicas sobre el tema, atender a una igualdad de oportunidades sustancial en el ámbito educativo requiere prestar particular atención al currículum "oculto" de la escuela. Un ejemplo de ello es el uso del lenguaje en la vida cotidiana escolar bajo la forma genérica masculina que no solo invisibiliza a las mujeres, sino que niega su existencia convirtiendo lo masculino en la norma. También existen investigaciones que dan cuenta del uso diferencial del espacio en el aula y el patio y demuestran que existe una mayor disposición a su apropiación por parte de los varones, así como la reproducción de zonas separadas ("zona de varones" y "zonas de nenas") (Palermo, 1996; Scharagrodsky, 1999). Finalmente, hay trabajos que han demostrado cómo, a pesar de todos los avances producidos sobre las tradicionales diferencias entre varones y mujeres, los libros de lectura aún reproducen estereotipos vinculados con la tendencia a asignar el rol productor para el varón y el rol reproductivo en la mujer (Wainerman, 1996b).

5.1. Cambios legislativos e incorporación de contenidos de género y derechos humanos en el currículum escolar

5.1.1. Ley de Educación Nacional

A diferencia del caso de la Ley Federal de Educación de 1993, la referencia a la equidad de género aparece en reiteradas oportunidades en el texto la nueva ley. La LEN en su artículo 11 establece los fines y objetivos de la política educativa nacional, entre los cuales se fija que deben asegurarse las condiciones de igualdad, respetando las diferencias entre las personas sin admitir discriminación de género ni de ningún otro tipo. Más específicamente, destaca la importancia de incluir "contenidos y enfoques que contribuyan a generar relaciones basadas en la igualdad, la solidaridad y el respeto entre los sexos, en concordancia con la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer" (LEN, art. 92, inc. f).

Sin embargo, la inclusión de una perspectiva de género en el texto de la nueva ley no fue bien recibida por los sectores más conservadores de la sociedad argentina. En este sentido, la reacción de sectores de la Iglesia Católica se manifestaron en un comunicado del Episcopado donde se declara su descontento con los contenidos que fueron incluidos dentro del currículum referidos a la instrumentación de programas de planificación familiar que podrían facilitar prácticas como la anticoncepción, la esterilización y el aborto. El Episcopado destacó que "lamenta la sorpresiva inclusión como contenido curricular obligatorio del protocolo de la CEDAW [...] El propósito laudable de luchar contra toda discriminación que afecte a la dignidad y derechos de la mujer no puede servir de cobertura para promover cambios negativos en la cultura de nuestro pueblo,

en contra de valores fundamentales que son apreciados por la inmensa mayoría de los argentinos. Nos referimos concretamente a la defensa de la vida humana desde la concepción; a la familia fundada en el matrimonio, entendido como unión estable del varón y la mujer; a la maternidad, que expresa una vocación propia e insustituible de la mujer en la sociedad [...] A ello se suma la inclusión en los contenidos curriculares de la no discriminación por género ("ideología del género"), principio opuesto a la realidad de la naturaleza humana ya que el hombre desde su concepción biológica es sexuado, varón o mujer; y por ende esta inclusión posibilita una distorsión en la educación sexual. Todo esto nos preocupa enormemente, en razón de que los padres que no deseen que sus hijos sean enseñados y educados en temas contrarios a los principios de la ley natural y a sus convicciones, podrían hacer valer sus derechos" ("La Iglesia y la nueva Ley de Educación Nacional", Declaración de la Comisión Episcopal de la Conferencia Episcopal Argentina, 2 de febrero de 2007).

En este contexto, cabe señalar que el documento "Hacia una educación de calidad para una sociedad más justa: debate para una Ley de Educación Nacional" elaborado por el Ministerio de Educación en 2006, abrió un rico debate. En ese marco, expertos y expertas en la materia han pronunciado sus críticas al respecto. A continuación se enuncian algunas de ellas:

- El documento ha sido caracterizado como "atemporal", es decir, su contenido parece haber sido escrito en un vacío de situación y tiempo histórico. Según Sirvent, Toubes, Llosa y Topasso (2006), el único dato cuantitativo que subyace como anclaje de la realidad está en la referencia a garantizar la obligatoriedad escolar a las nuevas generaciones y enfrentar el desafío de educar a más de un millón de adultos que no lo hicieron en su niñez o juventud. Sin embargo, esto poco se condice con la realidad educativa y se caracteriza por ser un dato confuso, erróneo e insuficiente para diagnosticar la situación de pobreza educativa de casi el 70% de la población joven y adulta que fue expulsada de la escuela (Sirvent *et al.*, 2006).
- Se ha señalado que el documento ministerial se caracteriza por un discurso de enunciación de derechos (a la educación de calidad, a una educación a lo largo de toda la vida, de las familias a participar) en el cual el Estado se presenta como garante. Sin embargo, el discurso no hace público sus posiciones políticas respecto a las formas bajo las cuales serán garantizados esos derechos, es decir, las formas políticas y económicas de concretarlos con vistas a reparar los problemas estructurales del sistema educativo. Asimismo, el documento adolece de un diagnóstico certero sobre la situación del sistema educativo nacional y naturaliza procesos históricos recientes, por ejemplo, ni siquiera se hace mención a la reforma educativa de los años 90 (Carli, 2006).
- En rigor, en el documento ministerial la familia aparece como "agente natural y primario de la educación" y entre sus derechos figura el de poder

> "elegir para sus hijos la institución educativa cuyo ideario responda a sus convicciones éticas, filosóficas o religiosas". El hecho de asumir esta definición, en una época en la cual las configuraciones familiares adoptan una multiplicidad de formas y en donde nuevos procesos generan un entramado social mucho más complejo, da cuenta de cómo aún existen visiones estereotipadas sobre las familias. En este sentido, Sandra Carli advierte el carácter excluyente y "ciego" de la concepción de familia adoptada por la nueva ley en relación con la complejización de la vida social actual. En términos esquemáticos, la autora destaca las siguientes observaciones: 1) la concepción de familia que está planteada remite al discurso de la Iglesia Católica y a su concepción particular de familia; 2) los fenómenos contemporáneos como las nuevas configuraciones familiares (monoparentales, ensambladas, etc.), las formas de procreación asistida, los matrimonios homosexuales y los sistemas de adopción requieren desmontar cualquier concepción planteada como "universal" que no recupere el conjunto de transformaciones que se han producido en la sociedad argentina en los últimos años, y 3) la indistinción que plantea el documento ministerial sobre las responsabilidades educativas de la familia, de la sociedad y del Estado también deben ser objeto de discusión: el documento no distingue en términos conceptuales entre "crianza" y "educación" y entre los distintos niveles de responsabilidad educativa de la familia, de la institución educativa y de la sociedad en general (Carli, 2006).

De allí la importancia, como plantea Sandra Carli (2006), de repensar, rediscutir y redefinir el concepto de familia y, por tanto, la necesidad imperiosa de dialogar con todo el campo de conocimiento que estudia y piensa esa estructura:

> El documento [ministerial] debería recuperar/dialogar con el conjunto de campos de conocimientos (las teorías de género, la antropología, la historia de la familia, la sociología de la familia, etc.) que estudian y piensan la familia, y en forma más amplia con las investigaciones que se producen en las universidades públicas sobre distintos temas de esta ley, avanzando hacia una concepción de familia que deje atrás sus elementos anacrónicos y esencialistas que no hacen más que representar a ciertos sectores y excluir a otros. (Carli, 2006: 3)

Al mismo tiempo, se plantea la necesidad de revisar la tendencia ya instalada de acentuar el papel "educativo" de la familia, que implica debilitar o limitar la responsabilidad pública e institucional y poner a los padres en un lugar equivalente o de paridad, mezclando indiscriminadamente el orden privado-familiar con el orden público (Carli, 2006).

5.1.2. Los Núcleos de Aprendizajes Prioritarios

La LEN no establece contenidos específicos que deban dictarse en cada año. No obstante, propone núcleos que sirvan de guía sobre qué es lo que los niños y adolescentes deben aprender en cada nivel. En consecuencia, recupera y le da vigencia legal al documento oficial de 2004 que contiene los Núcleos de Aprendizajes Prioritarios (NAP).[27]

Con la puesta en vigencia de los NAP se produjo la unificación de los criterios de enseñanza en todo el país, promoviendo un "piso común" para todas las jurisdicciones con el propósito de lograr una mayor integración del sistema educativo nacional. Los NAP fueron acordados entre el Consejo Federal de Cultura y Educación (CFE), el Ministerio de Educación de la Nación, las provincias y la CABA. De acuerdo con la resolución que les dio origen, los NAP constituyen "un conjunto de saberes centrales, relevantes y significativos, que incorporados como objetos de enseñanza contribuyen a desarrollar, construir y ampliar las posibilidades cognitivas, expresivas y sociales que los niños ponen en juego y recrean cotidianamente en su encuentro con la cultura, enriqueciendo de ese modo la experiencia personal y social en sentido amplio".[28]

Con vistas a reconocer adelantos para una agenda educativa que incorpore la perspectiva de género y enfoque de derechos, se puede señalar que los NAP avanzan en los siguientes aspectos:[29]

- Existe un fuerte énfasis en materia de derechos humanos, en tanto se promueve en los estudiantes el conocimiento de los distintos pactos y convenciones ratificados por la Argentina, el respeto a la democracia y los mecanismos que ella proporciona para hacer valer los derechos de las personas. Para el segundo ciclo del nivel primario se establece el conocimiento por parte de los alumnos de la Convención Internacional de los Derechos del Niño y del Adolescente y de la Declaración de los Derechos Humanos y su vigencia en la Argentina. De igual forma, se pretende que los alumnos conozcan los derechos de las minorías y la responsabilidad del Estado frente a situaciones de discriminación y violación de los derechos.[30]
- Otro tema que aparece de manera transversal en todos los niveles, con una fuerte impronta actitudinal, es el respeto a la diversidad, las diferentes formas de vida y de organización familiar de distintos grupos sociales.

27. Resolución Consejo Federal de Cultura y Educación (CFE) Nº 225/04.

28. Ídem. Véase *http://www.me.gov.ar/curriform/publica/nap/resolucion_225-04*.

29. Estos avances fueron identificados a partir de distintas fuentes primarias y secundarias. Se efectuó una revisión de los NAP y consultas a expertos del Ministerio de Educación de la Nación que participaron en la selección de contenidos.

30. Los NAP específicos para cada uno de los niveles pueden encontrarse en el sitio del Ministerio de Educación: *http://www.me.gov.ar/curriform/nap.html*.

El hecho de que se proponga instruir a los niños y adolescentes acerca de la existencia de distintos tipos de familias constituye un avance significativo que rompe con la visión tradicionalista y obsoleta de un modelo familiar único. En el tercer bloque de los NAP se propone que los alumnos conozcan: "Las principales características de las relaciones familiares y de parentesco, considerando distintos tipos de organización familiar y diferentes formas de socialización [...] así como los principales cambios en la estructura y funciones de las familias en la Argentina, atendiendo especialmente a las diversas tendencias en la composición y los roles familiares en vinculación con los cambios en el contexto socioeconómico". Asimismo, se pretende que los alumnos logren "la comprensión de las relaciones de parentesco, género y edad en distintas sociedades, reconociendo la variabilidad y el carácter histórico y social de las relaciones familiares y las formas de socialización". Sin lugar a dudas, esto constituye un avance significativo de la última reforma curricular, ya que se desnaturaliza tanto a la institución familiar al reconocerse su carácter histórico y social, como la existencia de distintas relaciones según sexo y generación.

- En relación al tema "género", en los NAP aparece incluido dentro de las cuestiones vinculadas con el respeto a la diversidad y el rechazo hacia prácticas discriminatorias, sin embargo, no figura como enfoque específico. Por el contrario, aparece de manera transversal en algunos de los ejes de las asignaturas, en particular en Ciencias Sociales y Naturales. Esto no se condice con lo que se plantea en el texto de la LEN que contempla la perspectiva de género como elemento central, sobre todo al incluir a la CEDAW como marco para la introducción de un enfoque de género en el currículum obligatorio. En este sentido, resta avanzar en la institucionalización del enfoque de manera transversal a los diversos contenidos conceptuales de las distintas materias, de modo que no quede circunscripto a determinadas temáticas.
- En el caso de Ciencias Naturales, la problemática vinculada a la salud sexual y reproductiva aparece mencionada de manera explícita en el último año del tercer ciclo de EGB. Allí están previstos contenidos que apuntan a "la caracterización de las estructuras y procesos relacionados con la reproducción humana en el marco del reconocimiento de la complejidad y multidimensionalidad de la sexualidad y de la importancia de la toma de decisiones responsables". Resulta interesante el hecho de que no se limite la sexualidad a la reproducción biológica humana, sino que se la mencione como un todo complejo y multidimensional y se plantee la importancia de instruir a los alumnos acerca de la importancia de tomar decisiones para el ejercicio de una sexualidad responsable.

5.1.3. Ley de Educación Sexual

En 2002, el Congreso Nacional sancionó la Ley 25.673 de Salud Sexual y Reproductiva que, entre otros avances, crea el Programa Nacional de Salud

Sexual y Procreación Responsable. El Programa establece la obligatoriedad de acciones de capacitación en salud sexual en todas las escuelas del país.[31]

Esa norma tuvo escasa receptividad en el ámbito educativo y, en consecuencia, el Congreso Nacional avanzó en la sanción de una norma específica. En octubre de 2006 se aprobó la Ley 26.150, de Educación Sexual Integral, que establece que todos los educandos tienen derecho a recibir educación sexual integral en los establecimientos educativos de gestión estatal y privada, de las jurisdicciones nacional, provincial, municipal y de la CABA. Esta norma establece un plazo de cuatro años para que la educación sexual se brinde en todas las escuelas.

La sola existencia del proyecto de ley suscitó fuertes y controvertidos debates en torno a la temática.[32] Los sectores más conservadores, como el Consejo Superior de Educación Católica (Consudec), criticaron varios puntos del proyecto, particularmente aquellos relacionados con el abordaje "integral" que incorpora la perspectiva de género y con el papel del Estado en la delimitación de los contenidos básicos, al mismo tiempo que ejercieron presión desde sus ámbitos de poder para modificarlos. Finalmente, en la "búsqueda de consensos" para poder sancionar la ley se terminaron por introducir reformas.

La tabla que se presenta a continuación sistematiza las reformas introducidas y compara el proyecto original y el sancionado.

Si bien la ley establece un plazo de ciento ochenta días para la demarcación de los contenidos básicos del currículum, recién en mayo de 2008 –es decir, un año y medio más tarde de lo estipulado– se dio a conocer el documento que los contiene. Los contenidos fueron debatidos en el marco del Consejo Federal de Salud por una comisión interdisciplinaria conformada por tal fin. En esta instancia, la presión de los sectores más conservadores se hizo sentir nuevamente en torno a la definición de los lineamientos curriculares. Las resistencias presentadas por esos sectores se han transformado en obstáculos, causando demoras en la confección de la propuesta.

La nueva normativa señala que los contenidos son de carácter obligatorio

31. De acuerdo con la organización federal del Estado argentino, la mayoría de las provincias y la CABA sancionaron normas locales de salud sexual y reproductiva que contienen, en muchos casos, referencias expresas a la educación sexual. Al respecto, véase el capítulo sobre salud en este volumen.

32. La aprobación de las leyes sobre salud sexual y reproductiva en el ámbito nacional (Ley 25.673) y en la CABA (Ley 418) ya habían generado importantes controversias por la incorporación de la educación sexual para niños y adolescentes. En esas oportunidades, sectores conservadores plantearon recursos ante el poder judicial alegando que las normas implicaban la vulneración de los deberes y derechos de los padres en ejercicio de la patria potestad sobre sus hijos menores. En la CABA, el caso fue finalmente resuelto por el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires (*Liga de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios de la República Argentina y otros contra Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires*, 14 de octubre de 2003, expediente 480/00) (ELA, 2005).

Tabla 14
Ley de Educación Sexual Integral, comparación entre el proyecto original y el proyecto aprobado

Proyecto original	Proyecto aprobado
• Garantizar la enseñanza sobre la salud sexual y derechos sexuales y reproductivos desde una *perspectiva de género.* • Promover el desarrollo del pensamiento crítico reflexivo sobre la educación sexual que posibilite encarar la sexualidad de manera positiva, segura y autónoma, proporcionando información completa y fidedigna sobre conducta responsable y sin riesgo. • Informar y sensibilizar sobre *maltrato, abuso sexual y delitos contra la integridad sexual*, promoviendo su prevención. • Fomentar la responsabilidad individual, familiar y social en el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos y el respeto mutuo entre varones y mujeres, *promoviendo el cambio de actitudes.*	• Incorporar la educación sexual integral dentro de las propuestas educativas orientadas a la formación armónica, equilibrada y permanente de las personas. • Asegurar la transmisión de conocimientos pertinentes, precisos, confiables y actualizados sobre los distintos aspectos involucrados en la educación sexual integral. • Promover actitudes responsables ante la sexualidad. • Prevenir los problemas relacionados con la salud en general y la salud sexual y reproductiva en particular. • Procurar la igualdad de trato y oportunidades para varones y mujeres.

Fuente: Elaboración propia sobre la base del texto de la Ley 26.150.

y deben dictarse sin excepción –de manera gradual y progresiva– en todos los establecimientos educativos del país. Sin embargo, se hace referencia a la autonomía de cada jurisdicción para realizar ajustes y/o adecuaciones de acuerdo a sus realidades y necesidades, aunque ello no implica la posibilidad eliminar contenidos.[33]

Como se mencionó, algunas jurisdicciones cuentan con una Ley de Educación Sexual con anterioridad a la sanción de la Ley Nacional, mientras que otras (por ejemplo, Misiones, Chaco, CABA) avanzaron en esta línea en los últimos años.[34] Todas ellas han seguido un recorrido similar, es decir, se aprueba la educación sexual en las escuelas pero se asigna a una comisión la preparación de los diseños curriculares. Al respecto, finalmente se ha acordado que

33. "Lineamientos curriculares para la Educación Sexual Integral. Programa Nacional de Educación Sexual Integral. Ley 26.150", Documento del CFE, Ministerio de Educación, mayo de 2008.

34. En el caso de la provincia de Misiones que tiene el más alto índice de maternidad adolescente, se ha diseñado un plan de capacitación de docentes de EGB y de Polimodal para atender el problema (Pinkasz y Tiramonti, 2006).

cada jurisdicción provincial desarrolle sus propios programas de educación sexual, pero siempre tomando como referencia el documento elaborado por el CFE.[35]

Por su parte, el documento presentado por el CFE brinda pautas específicas para el abordaje de la educación sexual, desde una perspectiva integral. Una de las cuestiones a considerar por cada institución reside en evaluar si los contenidos curriculares básicos se impartirán de manera transversal o estarán contenidos en un espacio curricular específico. De todas maneras, el enfoque transversal y el específico no aparecen como dos alternativas excluyentes. Es decir, si se opta por dictar los contenidos en un espacio específico, no se debe abandonar el tratamiento del tema en el resto de las materias, ya que el objetivo debe seguir siendo la oferta de una educación sexual integral.

Las temáticas a abordar deberán adaptarse a los diferentes niveles educativos, en relación a la edad de los alumnos.[36] Con el objeto de reconocer los contenidos más novedosos que aparecen en el nivel medio, se puede señalar:

- Conocimiento de los métodos anticonceptivos y de regulación de la fecundidad existente, análisis de las ventajas y desventajas de cada uno de ellos, poniendo especial énfasis en el uso del preservativo como único método para evitar el contagio del VIH/SIDA.
- Problematización del tema del aborto desde distintas perspectivas (como problema ético, de salud pública, moral, social, cultural y jurídico), así como las enfermedades de transmisión sexual, y la existencia del abuso y la violencia en las relaciones afectivas y sexuales.
- En el ciclo final de este nivel deberán atenderse cuestiones relativas a la construcción de la feminidad y la masculinidad, las relaciones de género como representaciones estereotipadas, promoviendo el pensamiento crítico acerca de ellas. En este sentido, es interesante señalar que si bien en la redacción final de la ley se eliminó la perspectiva de género propuesta en el proyecto original, esta aparece en la delimitación de estos contenidos básicos.

35. Por otra parte, la ley admite "la adaptación de las propuestas al ideario y a las convicciones" de cada institución, permitiendo de esta manera que en cada establecimiento educativo se gradúen los tiempos y las formas para presentar los lineamientos fundamentales en materia de educación sexual (Ley 26.150, art. 5, véase *http://www.me.gov.ar/doc_pdf/ley26150*).

36. En el nivel inicial se tocarán los siguientes temas: distintos modos de organización familiar, respeto a diferentes modos de vida y opiniones de las personas, respeto a la intimidad propia y ajena, identificación de las diferencias físicas entre las personas, etc. En el nivel primario los objetivos apuntan al reconocimiento del propio cuerpo, de las partes y las características sexuales de mujeres y varones, conocimiento de los procesos de reproducción humana y la problematización de la sexualidad. Asimismo, en el nivel primario debe procurarse promover la reflexión acerca de situaciones cotidianas donde aparezcan prejuicios y actitudes discriminatorias.

Sin embargo, existe una importante distancia entre lo que prescribe la ley y las prácticas educativas cotidianas. Han transcurrido casi dos años desde su sanción y los contenidos curriculares fueron dados a conocer solo en forma reciente. En teoría, la educación sexual debía aplicarse gradual y progresivamente en todas las escuelas del país en los cuatro años posteriores a la sanción. Aunque se prevé que la educación sexual esté llegando a las escuelas en el transcurso de 2009, es de esperar que el proceso lleve tiempo y que la implementación se demore.

Sin duda, la introducción en las escuelas del tratamiento de temáticas tradicionalmente reivindicadas por las organizaciones de mujeres y por el movimiento feminista (por caso, salud sexual reproductiva o violencia contra la mujer) resulta un avance en la materia. Sin embargo, puede considerarse que el tratamiento de algunos problemas sociales, cuya clausura discursiva implica fuertes visiones sexistas, no garantiza por sí solo un abordaje del tratamiento de algunas problemáticas específicas, tales como el embarazo adolescente, desde la perspectiva de género (Pinkasz y Tiramonti, 2006).

5.2. Acciones del Consejo Nacional de la Mujer en Educación

La preocupación por la educación tuvo fuerte presencia en el período 1991-1995, en particular cuando fue creado el Programa de Igualdad de Oportunidades para la Mujer en el Área Educativa (Priom) como una importante iniciativa del CNM.

Más particularmente, el Priom se desarrolló en el Ministerio de Educación entre 1991 y 1995. De acuerdo con Morgade (1996), dicho ministerio había sido el primero en demostrar predisposición a los objetivos del CNM en cuanto a permear las políticas públicas con una perspectiva de género. Específicamente, el Priom se propuso intervenir en la formulación de marcos programáticos –la Ley Federal de Educación y los Contenidos Básicos Comunes– y en la capacitación de docentes (Rofman, 2000). El objetivo central de programa fue incorporar en todo el proceso de transformación educativa contenidos, enfoques y valores que promoviesen equidad de género en todos los ámbitos de la vida social. Así, el Priom puso en marcha una estrategia que abarcó de manera simultánea el currículum, la producción de materiales didácticos y la promoción de igualdad de oportunidades en las acciones de sensibilidad educativa, entre otros factores.

Sin embargo, luego de una intensa actividad de casi cinco años, el Priom dejó de funcionar en 1995 debido a la fuerte presión de sectores ultraconservadores de la Iglesia Católica para modificar los Contenidos Básicos Comunes que habían sido aprobados por los mecanismos legales. Más particularmente, Pinkasz y Tiramonti (2006) destacan que esta puja por la definición curricular formó parte de una disputa más general, destinada a modificar las posiciones de la Argentina en los eventos preparatorios de la Conferencia Mundial sobre la Mujer, realizada en Beijing ese año.

Pinkasz y Tiramonti (2006) reconstruyen en términos cronológicos la evolución de la agenda y destacan que la década de los 90 fue la primera y única vez que el tema de la igualdad de oportunidades y la educación aparecieron de manera importante en la escena pública. De allí en más, según los autores, los temas que tuvieron prioridad son los derechos sexuales y reproductivos y la violencia doméstica.

En efecto, en el Informe de Gestión 2003-2007 del CNM se enumeran una serie de iniciativas y logros que se relacionan con cada una de las líneas de trabajo del organismo: 1) la observación del cumplimiento de las Convenciones y de los compromisos internacionales; 2) la prevención de la violencia hacia las mujeres; 3) trabajo y empleo; 4) difusión y promoción de los derechos de las mujeres; 5) fortalecimiento institucional de áreas mujer (nacional, provinciales y municipales) y de organizaciones de la sociedad civil; 6) derecho de las mujeres a su salud integral; 7) promoción y seguimiento de proyectos de ley, programas y acciones que fomentan la equidad de género; 8) estudios e investigaciones; 9) Programa de Promoción del Fortalecimiento de la Familia y el Capital Social, y 10) Programa Federal de la Mujer (PFM).

Como puede observarse, la educación no constituyó un área de trabajo específica para el período señalado. Las intervenciones del CNM en este ámbito se circunscriben a una línea de la promoción y seguimiento de proyectos de ley, programas y acciones que fomentan la equidad de género. Así, en 2006, el CNM elevó al Ministerio de Educación una propuesta de incorporación de una perspectiva de género al proyecto de la LEN. Por otra parte, el CNM se ha encargado de participar al Ministerio de Educación de diversas acciones –ya sea de capacitación como de participación activa y difusión– en distintas esferas de intervención, como la prevención de la violencia hacia las mujeres, la difusión y promoción de los derechos de las mujeres y el derecho a las mujeres a su salud integral.

6. PRÁCTICAS DE DISCRIMINACIÓN EN EL ÁMBITO EDUCATIVO Y LA EXIGIBILIDAD DEL ACCESO A LA EDUCACIÓN: ALGUNOS CASOS

Con el objeto de identificar prácticas de discriminación que suceden en el ámbito educativo, se ha consultado a diversos organismos públicos y privados encargados de recibir y tramitar denuncias de personas que consideran vulnerado alguno de sus derechos por ser víctimas de actitudes y prácticas de discriminación. Bajo la modalidad de casos testigo se pueden hacer mencionar las siguientes denuncias:

- La Defensoría del Pueblo de la CABA registra una denuncia en el espacio educativo que nace del carácter discriminatorio de género de la reglamentación interna de la Escuela Técnica Nº 30 del Distrito Escolar II “Dr. Nor-

berto Piñeiro", dependiente de la Dirección Área Educación Media y Técnica de la Secretaría de Educación. Esa reglamentación incluye una norma relativa a la vestimenta de los alumnos que indica que "el alumno podrá concurrir a la escuela con cualquier vestimenta pero deberá tener en cuenta las siguientes restricciones [...] las alumnas deberán ingresar y permanecer con guardapolvo". Esta situación se vio agravada por otras circunstancias con un componente de discriminación por género incluida en la denuncia efectuada, en primer lugar, la asignación de escaleras de uso exclusivo para las alumnas mujeres y otras para alumnos varones; en segundo lugar, el hecho de que los varones tuvieron, durante un período, las clases de educación física en un Polideportivo mientras que las mujeres lo hacían en el patio de la escuela, que se caracteriza por sus reducidas dimensiones. Los fundamentos legales para este reclamo incluyen la Constitución Nacional (art. 42) y la de la CABA (arts. 11, 24, 36 y 38); la Ley 114 (arts. 5, 10, 18, 20 y 29); la Ley 474 (art. 6), la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 2); la CEDAW y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

- El Instituto Nacional Contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (Inadi), durante el transcurso de 2007, ha recibido dos denuncias de las que, al momento de la publicación de este informe, aún no se conoce el dictamen. La primera de ellas trata de una mujer que asistió a inscribir a su hija de tres años a un jardín de infantes de la CABA. La niña no fue admitida en la institución, hecho que se le informó a su madre luego de una entrevista en la que ella dijo ser "madre soltera".

  La segunda de las denuncias registradas también por el Inadi corresponde a la provincia de Tucumán y fue realizada por una mujer que se presentó a concurso para cubrir un puesto de preceptora. Ella se encontraba en el puesto 95 para acceder al cargo, pero éste le fue asignado a un joven varón que se encontraba en el lugar 97. La mujer solicitó la impugnación del concurso, sin embargo le explicaron –de manera verbal– que la elección y decisión se debió a que se requería para el puesto a un varón para que pudiera vigilar el baño de varones, tarea que no corresponde a un preceptor.

Como se señaló al comienzo de este capítulo, es clara la necesidad de hacer efectivas políticas de universalización y obligatoriedad del acceso al nivel preinicial e inicial, con vistas a la promoción de una mayor igualdad en el acceso a la educación y en las trayectorias educativas de niños y, en la misma dirección, avanzar en materia de una infraestructura de cuidado de calidad, garantizando a los progenitores el derecho de contar con el apoyo del sistema educativo. En este contexto, la vía judicial se ha constituido como uno de los medios a través de los cuales se presentan demandas en la materia.

En marzo del 2008 se dictó sentencia en el marco de una causa iniciada por la Asociación Civil por la Igualdad y Justicia (ACIJ) contra el GCBA por falta

de vacantes en el nivel preinicial e inicial.[37] ACIJ presentó una acción de amparo[38] a fin de que el GCBA cumpliera con la obligación de asegurar el acceso a la educación inicial de los niños de la ciudad, obligación que, como quedó acreditada en la causa, fue sistemáticamente violada en los ciclos lectivos de 2002 hasta la fecha. Tal situación ha sido agravada por el hecho de que la ciudad tuvo a su disposición recursos económicos para incrementar la cantidad de vacantes ofrecidas y no los utilizó.[39] La sentencia ordena al GCBA "cesar en su omisión de asegurar y garantizar el acceso a la educación inicial de los niños y niñas de cuarenta y cinco (45) días a 5 (cinco) años". Para ello dispone que el GCBA deberá presentar el detalle de las obras nuevas y en ejecución, tendientes a satisfacer la demanda educativa de los niños entre cuarenta y cinco días y cinco años, y exhibir ante el tribunal un proyecto que especifique claramente las medidas que adoptará para asegurar el acceso a establecimientos de nivel inicial.

La disposición permite al GCBA presentar un programa con soluciones diversas para alcanzar el acceso a la educación en los establecimientos de nivel inicial. En este sentido, el GCBA puede efectuar acciones con vistas a crear nuevos establecimientos, adaptar los ya existentes, establecer convenios con los empleadores para que instalen establecimientos para los hijos del personal. Es decir, permite presentar cualquier medio pertinente y adecuado que tienda a absorber la demanda educativa. Además, la sentencia prevé que se efectúe un seguimiento de la situación de los niños que se encontraron en lista de espera durante el presente año sin haber podido hallar un establecimiento educativo, debiendo informar la solución que adoptará en cada uno de esos casos.

Los fundamentos de la demanda se basaron en la Constitución Nacional y local, en los pactos internacionales y en el carácter primordial de la educación inicial. Si bien el reclamo se centra en el derecho a la educación y a la no discriminación (pues, al no haber vacantes en los establecimientos públicos, solo pueden acceder al sistema educativo aquellas familias que pueden abonar una cuota en el sector privado), se menciona una razón que impacta directamente en la posibilidad de las mujeres de insertarse en el mercado laboral. En términos textuales, la sentencia destaca que "la educación inicial es esencial para el

37. *Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia contra GCBA sobre amparo*, expediente: 3360/0, Buenos Aires, marzo de 2008.

38. El mecanismo del amparo colectivo se deduce del carácter colectivo del reclamo, dado que no se trató del derecho de un niño en particular, sino, como lo indicó el juez de primera instancia, se buscó "provocar en las autoridades la implementación de una política pública, establecida por el constituyente, relacionada con la universalización de tal derecho" (*Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia contra GCBA sobre amparo*, expediente: 3360/0, Buenos Aires, marzo de 2008).

39. Añade que durante cinco años coexistieron un presupuesto subejecutado y falta de vacantes, indicando que en 2006 hubo 6.047 niños que no tuvieron su vacante.

desarrollo de los niños, por los efectos que tiene, por un lado, sobre la educación primaria; y, por el otro, sobre la vida laboral de la familia, toda vez que la escuela permite a los padres buscar empleo o, simplemente, trabajar, lo que obviamente repercute en la situación económica de los menores".[40] En consecuencia, implica una violación al principio de autonomía personal, al derecho a la igualdad, a la no discriminación de los excluidos, entre otros.

En su descargo, el GCBA argumentó que "no existe omisión lesiva imputable a su parte", menciona que se están ejecutando una serie de obras en establecimientos escolares y hace alusión a obras en construcción, ampliación o refacción con indicación de la inversión efectuada por proyecto para 2007. En rigor, los informes presentados por el GCBA fueron contradictorios e incluso confirmaron hechos aducidos en la demanda, lo cual llevó al tribunal a requerir aclaraciones que, a la fecha de este informe, aún no fueron contestadas.

7. PROGRAMAS SOCIALES Y ACCIONES TENDIENTES A EVITAR LA DESERCIÓN EDUCATIVA

7.1. Los programas de transferencia de ingresos y educación: la ruptura entre la política universal y la política asistencial

En los últimos años se comenzaron a implementar en América Latina una serie de programas que se caracterizan tanto por ser focalizados como por llevar adelante la puesta en marcha de transferencias monetarias condicionadas con significativos niveles de cobertura.[41] Estos programas de transferencias condicionadas parten del supuesto de que una de las razones fundamentales por las cuales se produce la reproducción intergeneracional de la pobreza es la falta de inversión en capital humano en áreas estratégicas (salud, educación y nutrición). Por eso otorgan transferencias monetarias a las madres de familia para garantizar la permanencia de los niños/as en la escuela a cambio de presentar los certificados de regularidad escolar.

40. *Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia contra GCBA sobre amparo*, expediente: 3360/0, Buenos Aires, marzo de 2008.

41. Se estima que cerca de veinte millones de familias en América Latina reciben transferencias monetarias condicionadas (Valencia Lomelí, 2008). Estos programas se han expandido de manera notable en la región: en 2008 quince países cuentan con un programa de esta naturaleza. Entre ellos se encuentran: Programa Familias y Plan Jefes y Jefas de Hogar (Argentina), Bolsa Familia (Brasil), Familias en Acción (Colombia), Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (Costa Rica), Puente-Chile Solidario (Chile), Bono de Desarrollo Humano (Ecuador), Red Solidaria (Salvador), Programa de Asignación Familiar (Honduras), Programme od Advancement Trough Health and Education (Jamaica), Oportunidades (México), Red Oportunidades (Panamá), Red de Promoción y Protección Social (Paraguay), Juntos (Perú), Solidaridad y Plan Nacional de Emergencia Social (Uruguay).

En la Argentina, se encuentra en marcha el Programa Familias por la Inclusión Social bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social del la Nación, conformado por tres componentes:[42]

Tabla 15
Componentes del Programa Familias

Componente	Características
Ingreso no remunerativo	Consiste en un ingreso que no es incompatible con otros ingresos en el hogar siempre y cuando la suma de éstos no supere el salario mínimo, vital y móvil. Desde el lanzamiento del Programa la mensualidad fue variando y en la actualidad se encuentra en el orden de 155 pesos para las familias que tengan un hijo o mujer embarazada, 185 pesos con dos hijos a cargo; 215 pesos con tres hijos, 245 pesos con cuatro hijos/as; 275 pesos con cinco hijos/as y 305 pesos con "seis o más menores de edad", caso en el cual las familias reciben también 305 pesos.
Promoción Familiar y Comunitaria	Presenta tres líneas de intervención: 1. "Apoyo Escolar": su objetivo es actuar sobre algunas causas y efectos del fracaso escolar. Se propone trabajar con los niños, padres y docentes de apoyo escolar y de grado, a través del desarrollo de talleres y jornadas recreativas que tendrán, entre otros, los objetivos de fortalecer el vínculo familia-escuela y recabar información sobre dificultades de aprendizaje registradas en el hogar y en el aula. Con respecto al financiamiento de esta línea de actividades, se contemplan recursos relacionados con honorarios de docentes, coordinador pedagógico y personal auxiliar; seguro para docentes y alumnos; refrigerios; equipamiento y materiales didácticos. También está previsto que el equipo central se articule con los ministerios de educación de las provincias y con las autoridades municipales, y se considera la promoción del contacto con los directores de las diferentes escuelas a las cuales asisten los niños y niñas. 2. "Desarrollo Familiar y Comunitario": consiste en una serie de talleres, con una duración de entre uno y tres meses, que abarca temas que fortalecen los desarrollos personales, familiares y comunitarios dirigidos a jóvenes y adultos de los núcleos familiares: "se pretende mejorar su posición frente a diferentes situaciones que generan exclusión social, limitan el pleno acceso a servicios sociales y el goce a sus derechos de ciudadanía" (Ministerio de Desarrollo Social, 2007: 15). Dentro de los tipos de talleres que podrán implementarse se encuentran: 1) "desarrollo infantil y juvenil", destinado a identificar etapas evolutivas y cómo abordar la crianza; 2) "optimización del uso de los recursos del hogar", orientado a hacer un uso eficiente de los recursos del hogar, incluyendo la nutrición; 3) "género, salud sexual y reproductiva", que apunta a la promoción de la identificación de las necesidades de hombres y

42. Para una descripción de los programas sociales de transferencia de ingresos, véase el capítulo sobre trabajo y la ocupación de las mujeres.

	mujeres, sus relaciones de género, en relación a sus derechos y la adquisición de comportamientos preventivos en salud materna, sexual y reproductiva; 4) "derechos y construcción de ciudadanía"; 5) "prevención de la violencia doméstica", que apunta a promover la cultura de respeto; 6) "autonomía personal", entendiendo por esto la promoción del desarrollo de habilidades personales y destrezas para la vida; 7) "prevención de riesgos sociales para jóvenes"; y 8) "jóvenes como constructores de ciudadanía". 3. "Remoción de Barreras", el propósito es facilitar el acceso a la oferta de terminalidad educativa y formación profesional y/o capacitación. Consiste en una ayuda económica de 50 pesos por mes que facilita el acceso al servicio y que está destinada al pago de movilidad, refrigerio y/o útiles. La beca es transferida, por el nivel central del programa, directamente al beneficiario, a condición de que se cumpla con la asistencia regular a los cursos elegidos, los cuales deberán ser ofrecidos por instituciones de certificación oficial. Nuevamente, en el caso de querer acceder a este beneficio, la persona beneficiaria debe firmar una "Carta Compromiso de Remoción de Barreras". La beca se otorga mensualmente por la duración del curso al que se inscribió la persona solicitante y puede renovarse para continuar en otros niveles o para la adquisición de otras competencias, siempre y cuando presenten los pertinentes certificados de egreso o la justificación de la pérdida de regularidad.
Fortalecimiento institucional	Se caracteriza por ser transversal y su objetivo es la creación y/o fortalecimiento de capacidades institucionales. Para ello se propone: difundir y comunicar los objetivos y reglas de operación; mejorar las capacidades de atención y seguimiento de los destinatarios; cumplir con los requerimientos de gestión técnica, administrativa y financiera; incluir progresivamente al equipo técnico de cada localidad la figura de "facilitador", quien desempeñará un rol fundamental en el acompañamiento de las familias destinatarias.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Resolución 693/07 del MDS; *Boletín de Novedades* del Programa Familias por la Inclusión Social, Unidad de Promoción Familiar y Comunitaria, Módulo de Capacitación de Equipos Técnicos, Ministerio de Desarrollo Social, Buenos Aires, 2007.

Más específicamente, estos programas parten del argumento de que una de las ventajas que traen consigo las condicionalidades en salud y educación es que demandan el compromiso del "núcleo familiar". A pesar de ello, no se evalúa en ningún momento la posibilidad de intervenir en la *oferta* de servicios de educación, simplemente se "estimula" la demanda de parte de las madres titulares del beneficio.

En consecuencia, resultan dudosos los resultados positivos que espera lograr el Programa Familias a partir de las condicionalidades exigidas en educación y los talleres de apoyo escolar a nivel local (erradicar el trabajo infantil y la deserción educativa, revertir la problemática del sobreedad escolar, aumentar rendimiento intelectual en las asignaturas, etc.). Las trayectorias educativas

interrumpidas con períodos de ausentismo, características de los adolescentes de sectores de bajos recursos, tornan difusos –y cuestionables– los límites entre la asistencia escolar y el abandono en el momento de expedir los certificados de regularidad escolar. Por otra parte, en la medida en que las causales de abandono escolar revisten de un carácter complejo y estructural, resulta difícil erradicarlas a partir de la sola exigencia de certificaciones escolares (Zibecchi, 2008b).

Más particularmente, las investigaciones que analizaron trayectorias educativas de jóvenes de sectores populares demuestran que, contrariamente al sentido común que predomina, éstos no abandonan las instituciones escolares de manera abrupta y determinante (Feijoó, 1997).

Asimismo, las investigaciones provenientes de la sociología de la educación demostraron –hace ya más de una década– que en contextos de elevada pobreza y desigualdad social la escuela termina constituyéndose en uno de los pocos –sino el único– lugar de contención social. En este sentido, los programas sociales –planes alimentarios y programas de transferencia de ingresos, entre otros– recargan de trabajo y responsabilidades asistenciales a la escuela, deterioran el oficio de enseñar, y producen un efecto estigmatizante en las familias (Tenti Fanfani, 1995; Kessler, 2002; Feijoó, 1997). En este contexto, entonces, la posibilidad brindada por el programa se circunscribe y se limita a una oportunidad para que el docente se comunique con los padres (Zibecchi, 2008b).

Por su parte, los estudios que han analizado en qué medida estos programas promovieron cambios en las matrículas y trayectorias educativas de los niños y niñas de las familias asistidas por este tipo de programas en América Latina demuestran que los resultados no han sido tan alentadores. En especial porque estos programas de transferencia de ingresos no buscan –bajo ningún punto de vista– atender los impactos del aprendizaje escolar y la calidad de la oferta educativa (Draibe, 2006). En consecuencia, puede considerarse que la "eficiencia" en materia de logros educativos puede verse afectada, pues no se atiende la calidad de la oferta. En esta línea también cabe preguntarse en qué medida las generaciones venideras –los futuros buscadores de empleo– encontrarán empleos de calidad y suficientes, o percibirán ingresos más altos en función del "capital humano" acumulado que proclaman estos programas sociales (Valencia Lomelí, 2008).

Un punto más específico que requiere atención es que no se ha contemplado en el diseño de estos programas –ni en las condicionalidades exigidas, ni en los talleres que promocionan– que se atiendan cuestiones relativas a la asistencia escolar del nivel preescolar y al apoyo de niños menores de cinco o seis años. Estas cuestiones debieran ser revisadas por dos razones centrales: por un lado, existen evidencias en torno a la incidencia que tiene dicho ciclo en el desenvolvimiento educativo posterior; por otro lado, tales medidas podrían redundar en una infraestructura de cuidado de calidad, garantizando el derecho de los progenitores a contar con el apoyo del sistema educativo.

En síntesis, desde el punto de vista de las políticas públicas no es sosteni-

ble fraccionar las acciones de estos programas sociales de transferencia de ingresos sin tener en cuenta la situación y dinámica propia del sector educativo. En este sentido, varias cuestiones centrales merecen ser señaladas. En primer término, no perder de vista que para que estos programas sean efectivos dependen del buen funcionamiento del sector de la educación pública, en tanto su funcionamiento y modalidad de gestión está montado sobre instituciones de carácter universal.

En segundo lugar, un rasgo sobresaliente de estas políticas asistenciales reside en la incorporación de una "perspectiva de los derechos sociales" en el discurso y la retórica de los mismos. Sin embargo, poco se condice esta perspectiva con la práctica y naturaleza de estos programas en la medida en que no cumplen con los estándares mínimos para hacer efectivo el derecho a un nivel de vida adecuado (Abramovich y Pautassi, 2006). Así, por ejemplo, retomando los "mínimos" y "condicionalidades" que exigen algunos programas, cabe preguntarse acerca de la posibilidad de que estos mínimos garanticen algunos derechos establecidos en tratados y acuerdos internacionales, por ejemplo, de una educación de calidad (Cohen y Villatoro, 2006).

Finalmente, como destacan Sirvent *et al.* (2006) ya no se trata de una posición ideológica o de una perspectiva teórica preocupada solo en los adultos: a partir de investigaciones recientes resulta altamente falaz suponer que es posible mejorar la educación de la infancia sin atender a los adultos que los rodean, sin mejorar su contexto socioeducativo, familiar y comunitario.

7.2. Los programas sociales contra la deserción educativa

Durante los últimos años, desde el Ministerio de Educación y también desde el sector educación de los gobiernos municipales, se han diseñado nuevos programas que apuntan a evitar la deserción escolar. A continuación se sintentizan algunos de los principales programas a nivel nacional y para la CABA.[43]

En lo que refiere a la recolección de información acerca de programas y campañas de inserción y reinserción escolar vigentes, cabe aclarar que las fuentes consultadas (sitios web de organismos gubernamentales y ministerios,[44] organizaciones que trabajan en educación, documentos oficiales, etc.) cuentan con información escasa y parcial acerca del funcionamiento de esos instrumen-

43. A partir de información tomada del sitio del Ministerio de Educación *http://www.me.gov.ar*: Programas, Programa Nacional de Inclusión Educativa, Documentos Base, Estadísticas Jurisdiccionales; de redEtis*: www.redetis.org.ar*: Programas y experiencias; blog oficial del Programa de Retención: *http://programadealumnasmadresypadres.blogspot.com/*.

44. Ministerio de Educación *(www.me.gov.ar)*; blog oficial del Programa de Retención: *(programadealumnasmadresypadres.blogspot.com)*; GCBA *(http://www.buenosaires.gov.ar/areas/educacion)*.

tos. La falta de sistematización y actualización de los datos hace que se torne difícil mostrar un panorama acabado y completo respecto de estos temas. Al mismo tiempo, cabe destacar que en general los programas son de reciente implementación y no se ha difundido aún resultados en torno a sus impactos.

7.2.1. Programa Nacional de Inclusión Educativa

Todos a estudiar. Lanzado desde el Ministerio de Educación en 2004, surge para dar respuesta al problema de la exclusión educativa y social de chicos adolescentes entre once y dieciocho años que se encuentran fuera del sistema escolar. Apunta a la inclusión en el sistema escolar de aquellos que se hallan excluidos, ya sea porque nunca ingresaron o porque lo abandonaron. Para lograr la reinserción y retención de los jóvenes, propone políticas y estrategias pedagógicas e institucionales orientadas sobre todo al EGB 3, la creación de "espacios puente" que permitan integrar a los alumnos con diferentes trayectorias escolares y sociales en el mejor tiempo posible, la asignación de becas estudiantiles, y la articulación entre el Estado y la sociedad civil.

Objetivo general: Intervenir sobre la tensión entre educación y pobreza, fortaleciendo tanto la inclusión y la permanencia en el sistema educativo como la promoción y el egreso de los alumnos mediante la implementación de políticas pedagógicas e institucionales orientadas principalmente al EGB 3.

Objetivos específicos: Favorecer a través de diferentes estrategias la inclusión educativa, teniendo como meta que todos los niños y jóvenes de once a dieciocho años logren finalizar su escolaridad. Apoyar, a través de distintos recursos, el diseño y puesta en marcha de proyectos de inclusión escolar en cada una de las jurisdicciones que contemplen las diversas trayectorias escolares de los jóvenes. Apoyar con becas de reinserción a los alumnos que se incorporen al programa.

Volver a la escuela. A partir de 2006, el Ministerio de Educación creó esta nueva línea de trabajo destinada a niños y niñas en edad de escolaridad obligatoria. De esta forma se propone dar solución a la exclusión educativa y social de niños y niñas entre seis y catorce años, continuando con los objetivos planteados por la línea Todos a Estudiar. Así, con Volver a Estudiar se amplía la cobertura con el fin de asegurar que todos los niños, niñas y jóvenes puedan completar sus estudios obligatorios.

Objetivo general: Promover la reinserción, permanencia y egreso de niños, niñas y adolescentes entre seis y catorce años.[45]

45. Si se revisan los datos oficiales del Ministerio de Educación de 2005 en relación a la cobertura del Programa Nacional de Integración Educativa, sus alcances son limitados, con una cobertura que está lejos de alcanzar los objetivos deseados. Así, se observa que en todas las jurisdicciones del país, el número de escuelas del Programa Todos a Estudiar y de las becas

7.2.2. Programa Deserción Cero (CABA)

Impulsado por la Secretaría de Educación del GCBA en 2004, la campaña se propone incorporar a los jóvenes no escolarizados a la enseñanza secundaria para que terminen sus estudios a través de cuatro modalidades: escuelas medias y técnicas, escuelas de reingreso, centros educativos de nivel secundario y el Programa Adultos 2000.

En lo que se refiere a las escuelas de reingreso, el programa está destinado a jóvenes de entre dieciséis y veinte años que han tenido algún paso por el nivel secundario, pero que no asisten a la escuela desde hace dos años. Los objetivos principales son garantizar el reingreso, la permanencia y el egreso del nivel medio de jóvenes y adultos que han interrumpido su escolaridad secundaria, mediante una oferta educativa adecuada para esta población. La modalidad de las escuelas de reingreso cuenta con un diseño organizacional, curricular y didáctico más flexible: plan de estudios con un reducido número de materias que se cursan simultáneamente, régimen especial de equivalencias, promoción por asignaturas o unidades curriculares, apoyo escolar para los estudiantes que lo requieran, actividades extracurriculares, entre otros. Asimismo, los alumnos cuentan con becas escolares, becas de comedor y material bibliográfico.

En cuanto al Programa Adultos 2000, está dirigido a los jóvenes y adultos mayores de veintiún años que no han comenzado o no han finalizado sus estudios secundarios. Su objetivo principal radica en permitir a esta población concluir sus estudios y obtener un título de bachiller mediante una modalidad de educación a distancia. El Programa provee guías de estudio de forma gratuita y diferentes instancias de apoyo a los estudiantes (consultorías, buzón de actividades, talleres, centro de recursos multimediales, asesoría, etcétera).

7.2.3. Programa "Retención escolar de alumnas embarazadas, madres y de alumnos padres en escuelas Medias y Técnicas de la Ciudad de Buenos Aires"

Surge a partir de 1999 para dar respuesta a la problemática de la deserción escolar de alumnas madres, embarazadas y alumnos padres. En sus comienzos fue una iniciativa regional, limitándose a implementar estrategias de retención en las escuelas medias y técnicas ubicadas en la zona sur de la CABA.[46]

---

otorgadas en el marco del mismo es muy pequeña, y en algunos casos –CABA y Río Negro– inexistente.

46. La experiencia tuvo su origen con el primer caso de embarazo adolescente que se le presentó a una directora en 1991, cuando recién fue inaugurada la escuela a la cual asistía la alumna. Cuando la noticia sobre la existencia de esta escuela –que admitió y contuvo a una alumna embarazada– se difundió, aún bajo la crítica de algunas madres y padres, varias alumnas que habían abandonado otras escuelas por su estado de gravidez se acercaron a la misma y así se formaron grupos de contención semanales, dentro del horario escolar.

Sin embargo, a partir de 2001, el proyecto fue asumido como una política general desde la Dirección de Área Media y Técnica. Esta decisión se enmarcó en una política de la Secretaría de Educación, que tiene entre sus ejes principales la inclusión educativa. Así, en la actualidad, todas las escuelas de la ciudad pueden participar del proyecto. Entre las acciones y propuestas principales del programa se encuentran la celebración de talleres y grupos de reflexión con alumnas/os madres/padres y embarazadas en escuelas medias y técnicas; reuniones de trabajo y encuentros de capacitación para directivos, docentes y preceptores de dichas instituciones en temas como embarazo, maternidad y paternidad adolescente; asesoramiento y capacitación a docentes del área de educación inicial que reciben a los hijos/as de estos alumnos/as en escuelas infantiles y jardines maternales y encuentros de supervisión con referentes institucionales sobre las acciones institucionales que implementan las escuelas, así como sobre el seguimiento y acompañamiento personalizado de los alumnos.

En lo que se refiere al equipo central del programa, cuenta con un grupo de cuatro personas que tienen a cargo el desarrollo de los talleres de reflexión y funciona con un esquema descentralizado que forma/capacita a los referentes institucionales (lugar que, por lo general, asume algún docente o preceptora). Quienes forman parte del proyecto se proponen generar en las escuelas un espacio para acompañar a los jóvenes, un espacio de confianza, de intercambio y elaboración de nuevas estrategias que permiten evitar la deserción escolar de alumnas madres y alumnas embarazadas. El espacio escolar propiamente dicho se conforma como un grupo de reflexión con alumnas madres y embarazadas, coordinado por dos psicólogos del equipo (Calderón, 2006)

Objetivos generales: Integrar e inscribir un lugar en la escuela media para el abordaje de la temática del embarazo y maternidad/paternidad adolescente, fortaleciendo y acompañando de este modo el derecho a la educación de estos alumnos. Promover la continuidad y permanencia de los adolescentes madres/padres y embarazadas en el sistema educativo evitando situaciones de exclusión y discriminación.

Objetivos específicos: Crear en las escuelas un dispositivo de trabajo que incluya herramientas nuevas para abordar la retención escolar de las alumnas embarazadas, madres y de los alumnos padres, a partir de la formación de referentes institucionales en los establecimientos. Generar la reflexión en los docentes y en las escuelas sobre los prejuicios y preconceptos que obturan la posibilidad de realizar diferentes lecturas de un mismo hecho: el embarazo y la maternidad/paternidad que pueden atravesar los alumnos. Inscribir en las/os alumnas/as una reflexión sobre la importancia de la finalización de la escuela media, en tanto un proyecto diferente y no excluyente de la situación de embarazo, maternidad y paternidad por la pudieran estar atravesando. Establecer relaciones interinstitucionales de las escuelas con los centros de salud, hospitales, con el Consejo de los Derechos del Niño, Niña y Adolescente y programas de otras áreas de sus zonas, a fin de llevar adelante derivaciones asistidas,

relevando previamente los recursos barriales con los que se cuenta. Articular con el área de educación inicial para garantizar a través de un trabajo conjunto, la inserción escolar de los hijos de las alumnas/os madres/padres. Elaborar y difundir normativa acerca de la temática.

7.3. Medidas específicas para evitar la deserción educativa de madres adolescentes

A principios de 2000 se creó una legislación que defiende el derecho de las estudiantes embarazadas que cursan el nivel secundario a permanecer en los establecimientos y flexibiliza algunas exigencias institucionales para ellas. Desde los años 90, se produjeron casos de expulsión de alumnas embarazadas que tuvieron gran resonancia en los medios de comunicación, y que finalmente fueron reincorporadas a sus colegios por orden judicial. Luego, la prohibición de expulsión fue extendida a estudiantes padres varones (Pinkasz y Tiramonti, 2006).

A partir de 2002, la Ley Nacional 25.273 establece la flexibilización del régimen de asistencia de alumnas cuyos hijos estén en período de lactancia, medida que había sido tomada ya en algunas provincias y en la CABA. En este sentido, tal iniciativa supone una ampliación de las inasistencias autorizadas a las alumnas –antes y después del parto– y da cuenta del avance en cuanto al reconocimiento legal de una situación que se encontraba oculta (Calderón, 2006).

La CABA, a su vez, cuenta con programas de guarderías escolares para alumnas con bebés y el ya mencionado programa de "Retención escolar de alumnas embarazadas, madres y de alumnos padres en escuelas medias y técnicas de la Ciudad de Buenos Aires". Según la Secretaría de Educación del GCBA, el funcionamiento de esta iniciativa –que se circunscribe a un pequeño universo de casos–[47] contribuyó a visibilizar el problema y lo colocó en la esfera de los derechos, al sacarlo del lugar de la discrecionalidad o de cierta complicidad de las autoridades escolares. Al mismo tiempo, se registraron cambios en el modo de pensar la escuela media desde una perspectiva más integradora, que se aleja bastante del dispositivo escolar que selecciona y expulsa a las madres adolescentes. Finalmente, la evaluación destaca que el tema comienza ser percibido de modo distinto respecto de una década atrás, si bien la resistencia por parte de algunos actores escolares aún es fuerte y no puede hablarse de cambios masivos (Calderón, 2006).

47. Si bien no se halló información concreta en relación con la cobertura, se constata que aún se trata de una experiencia pequeña, ya que se llevó a cabo solo en seis escuelas donde hacen funcionar los talleres y grupos de reflexión previstos como los pilares de acción del Proyecto. Más allá de que sean numerosas las escuelas adheridas al programa (85 según datos aportados por las fuentes del programa), el funcionamiento del programa, tal como está previsto en el proyecto, no parece haberse generalizado (Secretaría de Educación del GCBA, 2008).

8. CONSIDERACIONES FINALES

Este capítulo ha presentado información relativa a la situación de la mujer en lo que respecta al acceso a la educación y las disparidades existentes, al mismo tiempo que se han aproximado algunas evidencias vinculadas a los avances en materia de una formación educativa para la igualdad inspirada en el enfoque de derechos humanos e incorporando la perspectiva de género. Asimismo, se ha caracterizado la situación de la mujer en relación con el desarrollo científico y tecnológico. Como pudo observarse, el panorama es heterogéneo y se presentan situaciones diversas en cada una de dimensiones analizadas.

En lo que respecta a la educación obligatoria se pudo constatar que no existen diferencias de género significativas en materia de acceso: no se registran amplias diferencias cuantitativas entre las matrículas de mujeres y varones.

Sin embargo, las diferencias en el acceso aparecen fuertemente relacionadas con el nivel socioeconómico de los hogares de los que provienen niños, niñas y adolescentes. Son los sectores más pobres de la sociedad los que tienen mayores dificultades de ingreso y permanencia en el sistema educativo, fenómeno que se agrava en el caso de los años no obligatorios del nivel inicial, en donde la oferta estatal tiene poca incidencia. El caso ejemplificado a partir de la demanda de ACIJ al GCBA da cuenta de cómo el Estado cesa en su compromiso de brindar cobertura educativa en los años obligatorios, hecho que dificulta aún más la situación de los niños y niñas que provienen de hogares de escasos recursos. Sin lugar a dudas constituye un caso de incumplimiento de los derechos humanos para determinados sectores de la sociedad y contribuye a la desigualdad de oportunidades y de trayectorias en materia educativa, reproduciendo y profundizando la inequidad social ya existente.

Evidentemente, el déficit en el acceso a la educación por parte de los niños menores de cinco años no solo impacta en la posibilidad de ambos padres de incorporarse en el mercado laboral y su capacidad para generar ingresos, sino también en la trayectoria educativa de los menores pequeños. En este sentido, se observa la necesidad de avanzar en materia de políticas cuyos objetivos sean ayudar a la conciliación entre la vida familiar y laboral, pues no solo la igualdad de trato y el derecho de la mujer de acceder al mercado laboral son legítimos, sino que también lo son los derechos de los hijos a recibir una educación de calidad independientemente del estatus laboral y económico de sus progenitores.

Por otra parte, la implementación de políticas públicas tendientes a garantizar el acceso y permanencia en la educación en todos los niveles y capaces de homogeneizar las trayectorias educativas de niños y adolescentes de todos los sectores sociales, constituye un recurso de vital importancia para construir un modelo de sociedad más inclusivo, democrático y justo. La evidencia empírica da cuenta de que la deserción escolar inaugura círculos viciosos: quienes

más desertan de la escuela son los y las adolescentes de los hogares de menores recursos económicos, lo cual impacta fuertemente en sus posibilidades de insertarse en el mercado laboral de manera plena.

En consecuencia, no debieran perderse de vista los determinantes particulares que conducen a la deserción escolar en el caso de las adolescentes pobres vinculados con el embarazo adolescente y el desempeño del trabajo reproductivo no remunerado. Estudios específicos han señalado la importancia de afianzar programas que apunten a evitar la deserción de las adolescentes embarazadas y madres. Tales iniciativas, junto con avances en materia de educación sexual, contribuyen a mitigar uno de los principales factores de deserción escolar en el caso de las adolescentes de hogares de bajos recursos (Cerrutti y Binstok, 2005).

En el nivel superior continúan registrándose diferencias de género relacionadas con la matrícula: las mujeres ingresan en las carreras de grado y posgrado en mayor medida que los varones. Pero existen otras diferencias que se vinculan con la elección del área de estudio. Si bien la segmentación de la matrícula registra una disminución, la inclinación de las mujeres hacia ciertas ramas continúa respondiendo a factores culturales y estereotipos de género aún fuertemente arraigados en la sociedad.

Al mismo tiempo, esta ventaja comparativa que presentan las mujeres en relación con sus mayores niveles educativos, inclusive en posgrado, no parece traducirse en ventajas comparativas en el mercado laboral, como tampoco ocurre en los sectores analizados en este informe, esto es, docencia, ciencia y técnica.

La presencia mayoritaria (casi total) de mujeres en los niveles inicial y primario se corresponde con una visión de la docencia que, en estos primeros años de educación, se entiende como una prolongación del cuidado maternal (trinomio mujer-madre-maestra). Ciertamente, este rol asignado ha tenido su impacto positivo, ya que significó históricamente una vía de ingreso al mercado laboral y a la vida pública para las mujeres.

Actualmente, resta efectuar algunas salvedades en torno a esta forma de segregación por género. La preponderancia femenina tiende a disminuir a medida que se asciende en los niveles educativos (primario, secundario y superior). El caso más contundente se verifica en los niveles jerárquicos de la docencia universitaria, allí se constata la existencia de un fuerte proceso de segregación vertical que concentra a las mujeres en puestos de menor autoridad y reconocimiento social.

El panorama de la mujer en ciencia y técnica es complejo. En esa dirección, se resalta la necesidad de contar con indicadores confiables de producción científica por región, en especial para el caso de América Latina (Russell, 2003). Sin embargo, en base a la información empírica disponible, se pudo destacar que en ese espacio operan mecanismos de segregación similares a los descriptos para el ámbito docente universitario: las mujeres conforman un número significativo de la base del sistema científico nacional y están subrepresentadas en la cúspide del mismo.

Resulta un avance sustancioso que tanto Ley de Educación Sexual Integral como la nueva LEN incluyan en sus textos cuestiones vinculadas con los derechos humanos y consideraciones de género específicas. En rigor, la nueva ley incorpora la CEDAW como marco para impulsar una perspectiva de género en la educación argentina e incorpora acciones tendientes a una mayor equidad en esa línea, hecho novedoso que suscitó oposiciones de los sectores más conservadores de la sociedad. Por su parte, los NAP, retomados por la LEN, presentan contenidos relacionados con el aprendizaje y ejercicio de los derechos humanos, lo que significa una novedad respecto de los temas a enseñar en las instituciones educativas.

A su vez, representa un progreso significativo contar con el marco normativo que brinda la Ley de Salud Sexual y Reproductiva que, entre otros avances, crea el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable. Entonces, resta examinar en qué medida tal iniciativa se ha traducido en prácticas pedagógicas pertinentes y acordes con la introducción de programas de educación sexual e información sobre salud reproductiva.

Sin embargo, no deben perderse de vista los serios obstáculos que aún existen con vistas a avanzar en el logro de una real igualdad de oportunidades para el acceso a una educación de calidad inspirada en el respeto por la equidad social y de género, que busque formar a un ciudadano y una ciudadana lejos de los mandatos sexistas y discriminatorios. En primer lugar, sin duda hay obstáculos que gravitan en contra de las estrategias que buscan poner en práctica objetivos de igualdad de género y que provienen de fuerzas conservadoras que se oponen explícitamente a esos objetivos. En segundo lugar, no debe olvidarse que aún existe "la ilusión de la igualdad del sistema educativo argentino" que frecuentemente opera como un obstáculo para difundir la idea de que, más allá de que las mujeres hayan accedido al sistema educativo, hay otros problemas de fondo sobre los cuales es imperioso trabajar, esto es, las múltiples maneras –más o menos explícitas– en que el sistema educativo reproduce desigualdades (Pinkasz y Tiramonti, 2006).

7. Familias y autonomía de las mujeres*

1. INTRODUCCIÓN

A partir de la década del 60 y particularmente en el trascurso de los últimos años, en la Argentina las familias han atravesado distintas clases de transformaciones. En términos generales, se registra un incremento de la cohabitación como forma de entrada en la primera unión; un retraso en la edad del matrimonio –particularmente para el caso de las mujeres–; un crecimiento de la ruptura conyugal voluntaria y la reducción en el tamaño medio de las familias. Estas transformaciones tienen un fuerte impacto en los individuos, en las familias a las que pertenecen y también generan cambios en las trayectorias individuales y en la composición de los hogares.

Los instrumentos internacionales de derechos humanos reconocen la centralidad de las organizaciones familiares y la equidad que debe buscarse entre sus integrantes. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) destaca diversos aspectos sobre las relaciones familiares y la autonomía de las mujeres que los Estados parte se obligan a perseguir a traves de medidas apropiadas para

> a)Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres.
>
> b)Garantizar que la educación familiar incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social y el reconocimiento de la responsabilidad común de hombres y mujeres en cuanto a la

* Desarrollaron este capítulo Natalia Gherardi y Carla Zibecchi, con la colaboración de Josefina Durán y Natalia Garavano, y los comentarios de Haydée Birgin y Sofía Harari.

> educación y al desarrollo de sus hijos, en la inteligencia de que el interés de los hijos constituirá la consideración primordial en todos los casos. (CEDAW, art. 5)

De acuerdo con lo establecido por la CEDAW, la autonomía de las mujeres debe ser respetada en todas las circunstancias, independientemente de su estado civil:

> 1. Los Estados parte otorgarán a las mujeres iguales derechos que a los hombres para adquirir, cambiar o conservar su nacionalidad. Garantizarán, en particular, que ni el matrimonio con un extranjero ni el cambio de nacionalidad del marido durante el matrimonio cambien automáticamente la nacionalidad de la esposa, la conviertan en apátrida o la obliguen a adoptar la nacionalidad del cónyuge. (CEDAW, art. 9)

Entre los derechos que particularmente reconoce la CEDAW a las mujeres en sus relaciones familiares, es importante destacar la obligación de los Estados parte de otorgar a las mujeres los mismos derechos que a los hombres con respecto a la nacionalidad de sus hijos (art. 9.2.), así como también "en materias civiles, [se reconoce] una capacidad jurídica idéntica a la del hombre y las mismas oportunidades para el ejercicio de esa capacidad" (art. 15.2) y se reconocen los mismos derechos con respecto a "la libertad para elegir su residencia y domicilio" (art. 15.4).

En cuanto al matrimonio, la CEDAW señala aquellos aspectos en los que la desigualdad entre varones y mujeres queda de manifiesto y sobre los que los Estados se comprometen a avanzar:

> 1. Los Estados parte adoptarán todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares y, en particular, asegurarán en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres:
>
> a) El mismo derecho para contraer matrimonio.
>
> c) Los mismos derechos y responsabilidades durante el matrimonio y con ocasión de su disolución.
>
> d) Los mismos derechos y responsabilidades como progenitores, cualquiera que sea su estado civil, en materias relacionadas con sus hijos.
>
> g) Los mismos derechos personales como marido y mujer, entre ellos el derecho a elegir apellido, profesión y ocupación.
>
> h) Los mismos derechos a cada uno de los cónyuges en materia de propiedad, compras, gestión, administración, goce y disposición de los bienes, tanto a título gratuito como oneroso.
>
> 2. No tendrán ningún efecto jurídico los esponsales y el matrimonio de niños y se adoptarán todas las medidas necesarias, incluso de

> carácter legislativo, para fijar una edad mínima para la celebración del matrimonio y hacer obligatoria la inscripción del matrimonio en un registro oficial. (CEDAW, art. 16)

Del mismo modo, otros pactos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) consagran derechos tendientes a proteger la institución de la familia, su bienestar y condiciones para el desarrollo en condiciones de igualdad.

> Artículo 10. Los Estados parte en el presente Pacto reconocen que:
>
> 1. Se debe conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo. El matrimonio debe contraerse con el libre consentimiento de los futuros cónyuges.
>
> Artículo 11
>
> 1. Los Estados parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados parte tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento. (PIDESC, arts. 10 y 11)

En el mismo sentido, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) establece:

> Artículo 17. 1. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación.
>
> 2. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.
>
> Artículo 23. 1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado.
>
> 2. Se reconoce el derecho del hombre y de la mujer a contraer matrimonio y a fundar una familia si tienen edad para ello.
>
> 3. El matrimonio no podrá celebrarse sin el libre y pleno consentimiento de los contrayentes.
>
> 4. Los Estados parte en el presente Pacto tomarán las medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y de responsabilidades de ambos esposos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del mismo. En caso de disolución, se adoptarán disposiciones que aseguren la protección necesaria a los hijos. (PIDCP, arts. 17 y 23)

Más recientemente, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPC) rescata el importante papel que puede cumplir la familia en la sensibilización de la sociedad y la toma de conciencia sobre las personas con discapacidad, el respeto de sus derechos y dignidad (art. 8º). En particular, para el respeto del hogar y de la familia, esta Convención establece:

> 1. Los Estados parte tomarán medidas efectivas y pertinentes para poner fin a la discriminación contra las personas con discapacidad en todas las cuestiones relacionadas con el matrimonio, la familia, la paternidad y las relaciones personales, y lograr que las personas con discapacidad estén en igualdad de condiciones con las demás, a fin de asegurar que:
>
> a) Se reconozca el derecho de todas las personas con discapacidad en edad de contraer matrimonio, a casarse y fundar una familia sobre la base del consentimiento libre y pleno de los futuros cónyuges;
>
> b) Se respete el derecho de las personas con discapacidad a decidir libremente y de manera responsable el número de hijos que quieren tener y el tiempo que debe transcurrir entre un nacimiento y otro, y a tener acceso a información, educación sobre reproducción y planificación familiar apropiados para su edad, y se ofrezcan los medios necesarios que les permitan ejercer esos derechos;
>
> c) Las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas, mantengan su fertilidad, en igualdad de condiciones con las demás. (CDPC, art. 23)

Este capítulo se divide en dos partes. La primera sección presenta un panorama de las transformaciones que se han producido en las familias en los últimos años, con particular énfasis en las tres últimas décadas. Para esto se analizan las características que adopta la primera unión en las familias residentes en nuestro país y sus cambios recientes. A continuación, se examinan las múltiples manifestaciones de la ruptura conyugal y su impacto en la vida de las mujeres. Luego, se describe el modo como se componen en la actualidad las familias residentes en nuestro país. En particular, se advierte acerca del crecimiento de las familias "ocultas", es decir los núcleos conyugales secundarios, caracterizados por ser monomaternales, y la jefatura femenina.

La segunda parte del capítulo se concentra en algunos aspectos regulatorios relevantes para la autonomia de las mujeres y sus relaciones de familia, a partir de la revisión de normas específicas y de la interpretacion que se ha hecho de algunas de ellas en los tribunales de justicia.

A la luz de las diversas transformaciones que atravesaron las mujeres en sus relaciones familiares, por una parte, y las familias, por otra, la información que se presenta en este capítulo se propone alertar sobre la inercia institucional en materia de políticas públicas y de regulación legal de aspectos vinculados con las familias y con la relación entre sus integrantes, así como la falta de atención a esta mayor pluralidad y diversidad de las formas de convivencia y

las transformaciones demográficas y sociales que se han operado en la Argentina. En particular, se señala la ausencia de políticas públicas diseñadas para las familias monoparentales y para las familias en general, en tanto se continúa considerando "la familia" nuclear completa como una institución persistente en el tiempo. En consecuencia, se deja de lado y no se considera la posibilidad de efectuar transformaciones de las prácticas institucionales.

2. FAMILIAS EN TRANSFORMACIÓN: CAMBIOS SOCIALES, DEMOGRÁFICOS Y CULTURALES

2.1. Características de la primera unión: cambios recientes

En la Argentina, uno de los cambios más significativos que se verifica en los últimos años es la modificación de los "calendarios diferenciales" entre varones y mujeres con respecto al momento en que se constituye el primer vínculo conyugal: si bien la edad media de la mujer en el momento de su primera unión se ha incrementado en los últimos decenios, aún persiste la tendencia histórica que corrobora que las mujeres ingresan a la vida en pareja a una edad más temprana que los varones.[1]

Asimismo, cabe destacar que esta edad promedio presenta variaciones importantes según el nivel educativo de la mujer: mientras que la edad media de una mujer con primario incompleto es de diecinueve años al momento de la primera relación conyugal, asciende a veinticuatro años para aquellas mujeres que han completado el nivel superior, es decir, estudios de nivel terciario o universitario.[2]

Por otra parte, sigue registrándose en la Argentina una tendencia hacia la reducción de la brecha etaria entre los cónyuges. Si bien las mujeres continúan formando pareja con un compañero mayor en edad, la diferencia de edades se va reduciendo en función de la edad de la mujer. En consecuencia, cuanto mayor es la mujer, más pequeña es la diferencia de edad respecto del cónyuge. Como en otros casos, esta situación cambia según el nivel educativo, ya que se constata que cuanto mayor es el nivel de instrucción alcanzado por la mujer, menor es la diferencia de edad con su pareja.

En función de lo expuesto, Raimondi y Street (2005) consideran que la tendencia que manifiestan las mujeres con menos nivel educativo y menos

1. De acuerdo con los datos arrojados por la Encuesta Situación Familiar, realizada en el área metropolitana, para 1999, el 78% de las mujeres entre los veinte y los veinticuatro años ya había ingresado a la vida en pareja, mientras que a esa edad se encontraban en esa situación el 51% de los hombres (Raimondi, y Street, 2005: 88).

2. Se siguen los datos de la Encuesta Situación Familiar analizados por Raimondi y Street (2005).

edad a formar pareja con varones mayores respondería a una intención –más o menos consciente– de consolidar la propia posición social. Por ejemplo, según la encuesta relevada por estos autores de 1999 en el área metropolitana, las mujeres que no terminaron la escuela primaria se unieron, en promedio, a los diecinueve años con un varón seis años mayor que ellas. Ciertamente, no son el mejor posicionamiento social y la mayor seguridad los únicos aspectos que operan a favor de una mayor diferencia de edad entre cónyuges. No obstante, se puede estimar que las mujeres con más baja escolaridad aceptan formar pareja cuando existe una relativa superioridad masculina. De acuerdo con las autoras:

> Ellas esperan que el hombre sea el que confiera el estatus social, y para que ello sea posible, el hombre debe tener una edad tal que le permita haberse establecido socialmente. (Raimondi, y Street, 2005: 92)

Por el contrario, en el caso de aquellas mujeres que prolongan su escolarización y construyen trayectorias educativas más estables y exitosas, se hace evidente una postergación de la edad de entrada a la vida en pareja, hecho que contribuye a la disminución de la diferencia de edad entre cónyuges.

Otra de las transformaciones más relevantes que ha sufrido la primera unión hacia finales del siglo XX en la Argentina es la forma que adopta. En las últimas décadas del siglo pasado, el matrimonio legal ha dado paso paulatinamente a las uniones consensuales como vía de ingreso preponderante a la primera unión. A mediados del siglo XX, el matrimonio legal era la principal forma de entrada a la vida conyugal y la cohabitación constituía una práctica más difundida entre los sectores populares. En los últimos años, en cambio, las uniones consensuales como vía de acceso a la primera unión se han extendido a los sectores medios urbanos. Este proceso se verifica cuando se considera el nivel educativo de las mujeres que ingresan a la vida conyugal a través de la consensualidad. Según Raimondi y Street (2005), para 1991 se constata no solo un incremento de la incidencia de la unión consensual en los sectores menos educados de la población, sino también en la mayor presencia de la cohabitación en subgrupos con educación secundaria y superior. Tal situación, señalan las autoras, estaría demostrando el cambio de la composición social de la población en la opción de la unión consensual (Raimondi y Street, 2005).

Aquellos factores que otrora podían definir que las mujeres de sectores sociales tendieran a optar por la cohabitación como vía de entrada a la vida en pareja, han ido perdiendo influencia en las generaciones más recientes de mujeres. Así, las uniones consensuales en las generaciones pasadas estaban más difundidas entre mujeres que: 1) se unían por primera vez a muy corta edad; 2) no realizaban una práctica religiosa, y 3) provenían de hogares en donde se había experimentado una ruptura conyugal de los padres. Sin embargo, el incremento general de la adopción de la consensualidad como forma de entrada

en la primera unión en las nuevas generaciones demuestra que su desarrollo responde cada vez menos a estas variables y se manifiesta como una práctica generalizada.

Por medio de un análisis más profundo de las trayectorias consensuales –basado en la Encuesta Situación Familiar (ESF, 1999)– y de los principales eventos acontecidos durante la primera etapa de vida conyugal (tres años iniciales), Raimondi y Street (2005) reconocen las siguientes transformaciones:

- Las uniones adoptan la modalidad de "uniones estables", caracterizadas como parejas sin hijos hasta el tercer año cumplido de relación. A su vez, se constata también la presencia de "uniones consensuales efímeras", constituidas por parejas que experimentan una ruptura del vínculo conyugal antes de los tres años, con o sin hijos.
- Una proporción importante de las uniones consensuales responde a la modalidad de "uniones libres", es decir, uniones consensuales que tienen al menos un hijo y no se han legalizado en los primeros años.
- Si se analiza el comportamiento diferencial en lo que respecta a la vía de entrada en la primera unión según estrato social se corrobora la existencia de una mayor antigüedad de la cohabitación en los sectores sociales más bajos (tanto si consideramos el nivel educativo de la mujer como el grupo ocupacional del cónyuge). En las generaciones recientes, se registra una extensión de la cohabitación en sectores medios y altos, entre los cuales se observa también un incremento no solo de uniones de "prueba" (unión consensual que se legaliza entre el segundo y tercer año), sino también de las "uniones libres".

Finalmente, en lo que respecta a los motivos de la legalización de la unión conyugal, se reconocen ciertos cambios. Raimondi y Street (2005) los analizan en base a los datos arrojados por la misma encuesta. Las autoras verifican que en el caso de las mujeres que optaron por el matrimonio directo como vía de entrada a la vida conyugal prevalecen causas relativas a la tradición y los valores. El segundo motivo por el cual las mujeres optan por el matrimonio directo es por razones de índole afectiva. Si se examinan los motivos según la generación de pertenencia, puede observarse que entre las más jóvenes se registra un incremento significativo de aquellas que adujeron razones vinculadas a la maternidad.

Por otra parte, para aquellas que optaron por ingresar a la primera unión por medio de una unión consensual para legalizarla luego, la maternidad aparece como el principal propulsor de la legalización del vínculo conyugal. El segundo motivo que conduce a la cohabitación se vincula con la experiencia de convivencia previa –aunque entre las más jóvenes, este último parece haber perdido cierto peso relativo–. Finalmente, en el caso de las nuevas generaciones, se registra un incremento sustantivo de quienes contraen matrimonio por

razones prácticas, es decir, se registra un mayor peso de las razones "instrumentales" que conducen a la cohabitación previa al matrimonio (tabla 1).

Tabla 1
Motivo de legalización de la unión
por vía de entrada a la unión y generación de pertenencia (en %)

Motivo de la legalización de la unión	Vía de entrada a la unión y generación de pertenencia				Total
	Matrimonio directo		Cohabitación*		
	1940-1959	1960-1979	1940-1959	1960-1979	
Es lo correcto/tradición	70,5	64,9	22,6	21,6	61,9
Tenía ganas/estaba enamorada	13,5	11,2	21,2	7,8	12,5
Esperaba o había tenido un hijo	2,0	9,8	20,4	23,6	7,6
Había pasado la prueba de la vida en común	2,3	3,4	27,9	17,3	5,3
Razones prácticas	2,3	2,9	2,6	14,8	3,6
Mandato familiar/estaba presionada	3,3	2,3	–	3,3	2,8
Otros motivos	4,3	1,1	–	4,8	3,1
Sin datos	1,8	4,5	5,3	6,8	3,1
Total	100	100	100	100	100
Efectivos	(253)	(138)	(27)	(46)	(475)

Efectivo < 30 casos
* El matrimonio se realiza al menos 3 meses después de iniciada la convivencia.
Fuente: ESF 1999, elaborada por Raimondi y Street (2005).

2.2. Incidencia de la ruptura conyugal en la vida de las mujeres

En rigor, puede decirse que a partir de la década del 60, en la Argentina se registra una tendencia progresiva hacia el aumento de rupturas voluntarias de las uniones conyugales, con un fuerte aumento relativo en las décadas del 60 y el 80, y un crecimiento menos acelerado en los últimos años. Estas rupturas pueden adquirir forma de divorcio o de separaciones de hecho. En este sentido, recordamos que en 1987 en la Argentina se sancionó la Ley de Divorcio Vincular. Contrariamente a lo que pensaban los opositores en ese entonces, la ley no ha contribuido al aumento del número de divorcios. Por el contrario, a partir de ese momento, su número anual comenzó a descender progresivamente.

Por otra parte, se evidencia un aumento progresivo de las separaciones y divorcios en todos los grupos de edad, lo que pone de manifiesto que la generalización del fenómeno de la ruptura de la primera unión:

> La insatisfacción personal, la pérdida de interés o la falta de amor son causas suficientes para considerar la ruptura conyugal como una

> alternativa válida y viable, gracias a la desaparición progresiva de la estigmatización y la sanción moral hacia quienes optan por la separación. (Santillán y Street, 2005: 133)

Son numerosos los estudios que arrojan luz sobre las consecuencias de los divorcios y separaciones en las trayectorias familiares e individuales. A partir de las fuentes de información disponibles,[3] Raimondi (2005) identifica los siguientes cambios en relación con las rupturas conyugales:

> a) En las trayectorias de vida de los individuos: la pertenencia tradicional a dos familias (la de origen y la de procreación) da paso a una creciente movilidad conyugal que supone distintas transiciones vividas en diferentes tipos de familia.
>
> b) En la composición de los hogares: como consecuencia del incremento de las familias monoparentales con jefatura femenina debido a la disolución conyugal.
>
> c) En el entorno de crianza y socialización de los niños: debido a la pertenencia continuada o paralela de varios tipos de familia.

Las consecuencias de la disolución del vínculo de pareja se manifiestan de manera diferente y desigual para varones y mujeres. Un primer fenómeno que puede constatarse es que, luego de la separación, son los varones los que tienen mayores posibilidades de "rehacer su vida". Las mujeres, en cambio, ven condicionada su posibilidad de volver a construir una nueva relación de pareja. En rigor, puede argumentarse que las que tienen mayores posibilidades de formar una nueva unión son las más jóvenes (separadas antes de los treinta años) y, en particular, aquellas que no fueron madres en la primera unión. En cambio, la probabilidad de formar una nueva pareja disminuye de manera sustancial en el caso de las mujeres con hijos. En relación con esto último, cabe recordar que, para la mayoría de los casos, es la mujer la que obtiene la tenencia legal y la que queda a cargo del cuidado de los hijos en caso de separación.

Asimismo, sobre la base de la ESF de 1999 en el Área Metropolitana (ESF 1999),[4] Raimondi (2005) demuestra el impacto que tiene la ruptura de la pri-

3. La autora utiliza la Encuesta Situación Familiar para el Área Metropolitana de 1999 y del último Censo Nacional de Población Hogares y Vivienda de 2001 (INDEC) (Raimondi, 2005).

4. La ESF 1999 considera la trayectoria nupcial completa de las mujeres encuestadas, permite identificar aquellas que han experimentado la disolución voluntaria de su primera unión y conocer algunos cambios ocurridos en sus condiciones de vida como resultado de esa ruptura conyugal. En rigor, debe considerarse que la ESF 99 se aplicó a mujeres que, al momento de la encuesta, eran cónyuges del jefe de hogar o jefas de hogares monoparentales. En consecuencia, quedaron por fuera de observación las mujeres que residen en hogares multipersonales, que no cumplen con esas condiciones , y unipersonales (Raimondi, 2005).

mera unión en las condiciones de vida de las mujeres. Sus consecuencias, según esta autora, son las siguientes:

- Una importante proporción de mujeres que transitan por un proceso de disolución del vínculo conyugal experimentan cambios en relación con su situación laboral anterior. Sin embargo, las mujeres que se separan después de los treinta años y que cuentan con un bajo nivel educativo son las que ven afectadas su situación laboral en mayor medida que el resto. De igual modo, la separación incide más directamente en aquellas que han tenido hijos producto de la unión.
- Más particularmente, se observa que las transformaciones en la vida laboral pueden presentar diversas formas, desde la búsqueda de empleo por primera vez (la "activación" económica) y la extensión de la jornada, hasta el cambio de empleo o abandono de éste. Para las mujeres de más bajos niveles educativos la búsqueda de empleo ha sido la estrategia más adoptada. Por otra parte, la edad de la mujer al momento de la ruptura también incide en su situación laboral. De modo que la búsqueda de un trabajo remunerado es el cambio de mayor frecuencia cuanto más joven es la mujer al momento de la separación y, por lo tanto, cuanto menos ha durado la unión. Por último, la presencia de hijos acarrea cambios vinculados sobre todo con la salida al mercado laboral y, en el caso de las mujeres consideradas "activas" en términos económicos, con la extensión de la jornada laboral.
- Otro de los cambios que experimentan las mujeres en el momento de la separación es la alteración de su situación habitacional. El abandono de la vivienda por uno de los dos cónyuges es un hecho de toda ruptura de pareja. Sin embargo, constituye un proceso que depende íntimamente de los recursos económicos de los que se disponga para mantener una nueva vivienda, o bien de las redes sociales (familiares y amistosas) con las que se cuenta para recibir algún tipo de ayuda, financiera o habitacional.

  Puede decirse que el abandono de la vivienda es la situación más frecuente para las mujeres. En este sentido, el nivel educativo no parece influir diferencialmente en su situación habitacional al romperse la unión: tanto las mujeres que poseen un bajo nivel de educación como las que alcanzan niveles más altos se vieron obligadas a realizar cambios residenciales producto de la ruptura. Por otra parte, son las mujeres más jóvenes las que en mayor medida experimentan alteraciones en su situación residencial. En cambio, las que se separan después de los treinta años (y que por lo tanto, generalmente han permanecido unidas por un lapso de tiempo mayor) se ven obligadas a abandonar la vivienda en menor proporción. Finalmente, se registra que las mujeres que son madres de uno o más hijos tienen más posibilidades de conservar la vivienda que quienes no han pasado por la experiencia de la maternidad, ya que los hijos cuentan con amparo legal en ese sentido. En otros términos, los factores que más inciden en el hecho

de que una mujer abandone la vivienda y que esta quede en manos del ex cónyuge son: el haber interrumpido precozmente los estudios, el haber experimentado la ruptura a edad más temprana y la menor duración de la unión.

La partida de las mujeres del antiguo domicilio es, en la gran mayoría de los casos, efectuada de manera obligada. Ciertamente, son muy pocas aquellas mujeres que efectuaron una mudanza voluntaria. En términos generales, la mayor parte de ellas se ven obligadas a abandonar la vivienda, ya sea porque el cónyuge se queda con ella, ya sea porque su conservación y mantenimiento se torna muy difícil.

Finalmente, cabe destacar el rol fundamental que desempeña la familia de origen para las mujeres que atraviesan una separación. La ruptura conyugal implica toda una serie de modificaciones en sus vidas y los momentos inmediatamente posteriores suelen estar marcados por situaciones difíciles –en algunos casos, de extrema necesidad– en los cuales se vuelve vital la presencia de redes sociales y familiares de apoyo.

En particular, estas relaciones familiares desempeñan un rol crucial en el caso de las mujeres más jóvenes, con hijos pequeños y bajo nivel educativo. En estos contextos, la familia desempeña un espacio de contención y es la principal proveedora de un lugar donde vivir –dando origen a las familias multinucleares, que se analizarán más adelante–, de sustento financiero y de apoyo en todo lo que respecta al cuidado de los/as hijos/as.

Por otra parte, los efectos del divorcio y la separación sobre las mujeres y la vida familiar han sido objeto de un creciente interés por parte de la literatura académica, no solo de tipo demográfico sino también de corte cualitativo. Estas investigaciones demuestran que la persistencia de modelos de biparentalidad asimétrica y desequilibrada que se forjaron durante años en el matrimonio, se radicalizan y/o se resisten a cambiar en el nuevo contexto postmatrimonial. Se trata de modelos bajo los cuales se creó un *habitus* interparental de máximos y mínimos, donde las madres asumían la máxima responsabilidad de cuidado y crianza y los progenitores varones un rol de contenidos mínimos, generalmente *triangulado*, es decir, mediado por la figura materna.[5]

Como consecuencia, la madre, como nexo de unión del vínculo paternofilial, ve sobrecargada su función no solo como progenitor primario, sino además como agente mediador y continuador matrimonial posterior al divorcio. Las investigaciones también ofrecen evidencias de que muchas veces son las mujeres, presas de este modelo de biparentalidad complementario y asimétrico, quienes no pueden asumir modelos de parentalidad basados en la corres-

5. Este dato permite demostrar que las raíces de los paradigmas de biparentalidad, complementarios y asimétricos “madre sobrecargada” y “padre ausente”, se explica a partir del contexto conyugal anterior que precedió a la ruptura matrimonial (Barrón López, 2003).

ponsabilidad. En rigor, en base a los resultados que han arrojado algunas investigaciones, puede decirse que si bien una ruptura conyugal transforma radicalmente las estructuras de convivencia familiar, no siempre modifica las dinámicas interparentales y parentales-filiales en lo que a las divisiones genéricas se refiere (Barrón López, 2003).

En síntesis, se observa que las mujeres enfrentan cambios decisivos luego de la ruptura conyugal, que involucran el despliegue de estrategias laborales, cambios residenciales y familiares. Al mismo tiempo, se observa que las relaciones asimétricas entre los sexos en lo que respecta al cuidado de la progenie, se radicalizan y se tornan aún más asimétricas en la dinámica posdivorcio o postseparación. Asimismo, es evidente que el impacto de estos cambios varía en función del nivel socioeconómico y de la presencia de hijos/as pequeños.

2.3. Cambios en la composición de las familias e inercia en materia de políticas públicas

En los últimos años, la composición de las familias en la Argentina registra cambios significativos. Por un lado, se observa un aumento de las familias nucleares en detrimento de las familias ampliadas y se registra un crecimiento de familias monoparentales –con un alto predomino de las que están a cargo de las mujeres–. Por otra parte, se observa el envejecimiento de la población y el aumento de "personas dependientes". Por lo tanto, a continuación se realiza una descripción sucinta en torno a estas transformaciones, para luego evaluar en qué medida estos cambios (demográficos, familiares y sociales) fueron considerados desde los cambios institucionales.

Ariño (2005), tomando como fuente principal la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) de 2001[6] analiza el fenómeno vinculado al aumento de las familias nucleares en detrimento de las familias ampliadas. En rigor, puede decirse que la familia nuclear ha incrementado su participación a expensas de las familias ampliadas. Ariño destaca que de los nueve millones de hogares registrados en las áreas urbanas del país, la mayor parte adopta la forma de hogares multipersonales (86%). Entre estos, predominan los hogares conyugales, compuestos de una minoría de familias ampliadas y una gruesa mayoría de familias nucleares (tabla 2).[7]

6. Realizada por el Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programa Sociales (Siempro). El relevamiento cubre las localidades urbanas de cinco mil y más habitantes de la República Argentina. Para obtener una mayor información sobre la ECV de 2001, véase "Objetivos y metodología ECV-2001", en *http://www.siempro.gov.ar*.

7. Los hogares pueden ser: a) *unipersonales*, en los que vive una sola persona, b) *multipersonales*, existen dos o más personas conviviendo bajo el mismo techo y con un presupuesto común para hacer frente a las necesidades alimenticias. Los *hogares multipersonales*, a su vez, se diferencian entre *hogares conyugales* –aquellos en los que existe el núcleo conyugal del jefe/

Tabla 2
Distribución de los hogares por tipo de hogar
Total nacional urbano en localidades de 5 mil y más habitantes, 2001

Tipo de hogar	En miles	%
Hogar unipersonal	1.233	13,8
Hogar multipersonal	7.725	86,2
Hogar conyugal	7.050	78,7
Familia nuclear	5.665	63,2
Familia ampliada	1.385	15,5
Hogar no conyugal	675	7,5
Total	8.958	100

Fuente: ECV 2001 (Siempro), elaborada por Ariño (2005).

Otro cambio notorio es el aumento de las familias monoparentales, generalmente con jefatura femenina, como consecuencia del crecimiento de divorcios y separaciones de uniones legales y de hecho. El 90% de los núcleos monoparentales está integrado por una madre con sus hijos.

Para el segundo trimestre de 2006, y de acuerdo con los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC, se registró el 31% de hogares con jefatura femenina. Entre éstos, la mayor proporción corresponde a los hogares en los que está a cargo una mujer de más de cincuenta años y no son necesariamente hogares monoparentales, ya que se define como jefe de hogar a la persona a la que el resto de los integrantes del hogar considera como tal (Pautassi, 2008).

Sin embargo, cabe advertir que frecuentemente estos datos de jefatura femenina pueden verse alterados y afectados por numerosos factores. Por ejemplo, las mujeres tienden a autodefinirse jefas solo cuando se encuentran solas, tengan o no hijos; teniendo en cuenta las pautas culturales, difícilmente se les atribuya la jefatura en un hogar biparental aunque ellas aporten mayores in-

---

a de hogar, pudiendo haber otros miembros parientes o no parientes– y *hogares no conyugales* –en los que no se verifica el núcleo conyugal del jefe/a, y está compuesto por el jefe/a y otros miembros parientes o no parientes–. Según la composición interna del hogar conyugal, se registran las *familias nucleares* y las *ampliadas*. Las *familias nucleares* son aquellas en las que se encuentra solo en núcleo conyugal primario (del jefe/a de hogar) y pueden ser: a) *monoparentales:* padre o madre con hijos/as sin descendencia propia; o b) *completos*: pareja sola o pareja con hijos/as sin descendencia propia. Por su parte, las *familias ampliadas* se conforman por el núcleo conyugal primario y otros miembros parientes o no parientes. A su vez, se dividen en: a) *monoparentales*: padre o madre con hijos/as sin descendencia propia y otros miembros emparentados o no; b) *completos*: pareja sola o pareja con hijos/as sin descendencia propia y otros parientes o no parientes (Ariño, 2005).

gresos. Por lo tanto, se ha demostrado que la jefatura femenina tiende a subestimarse en las estadísticas (Aguirre, 2004).[8]

Otro fenómeno que se observa en relación con las transformaciones familiares es la reducción del tamaño medio de las familias, hecho que se vincula a la tendencia decreciente de la tasa de fecundidad en nuestro país. En este sentido, la literatura especializada coincide en señalar que si bien la disminución de la fecundidad y del tamaño de la familia han acortado el tiempo total que las mujeres dedican a la reproducción sociobiológica (embarazo, parto, crianza de niños), el envejecimiento de la población ha multiplicado los deberes familiares relacionados con el cuidado y la atención de las "personas de edad".[9] La Argentina, junto a Uruguay, se encuentran en el grupo de países de envejecimiento avanzado; Uruguay es el país que presenta el porcentaje más alto de población mayor de sesenta años (17%) seguido por la Argentina (13%) (Aguirre, 2004).

Además, es necesario tener en cuenta que el cuidado y la atención que requieren, por ejemplo, los adolescentes en las sociedades actuales se ha complejizado crecientemente. El período de la adolescencia se ha prolongado, especialmente para aquellos sectores que disfrutan de cierta "moratoria social", es decir que postergan el abandono de la casa de sus progenitores, su inserción en el mercado laboral –al dedicarse a los estudios–, etc. (Margulis y Urresti, 1996).

Se ha demostrado que la mayoría de las familias latinoamericanas se encuentran en la etapa del ciclo de vida familiar de "expansión" –cuando se inicia la etapa de procreación– y "consolidación" –cuando se deja de tener más hijos–. Estas etapas son los momentos del ciclo de vida familiar con fuerte presión sobre los recursos familiares, ya que el tamaño de la familia es mayor y la edad de los hijos los hace económicamente dependientes. Como resultado de tales transformaciones sociodemográficas y familiares, la responsabilidad de cuidado ha aumentado.

Otra transformación que ha atraído fuertemente la atención de los especialistas reside en la importancia de visibilizar las "familias ocultas" o, de modo más riguroso, los denominados núcleos conyugales secundarios (NCS). En este sentido, cabe advertir que los datos demográficos oficiales en la Argentina (provenientes del Censo Nacional de Población y Vivienda y la EPH del INDEC) no

8. Sobre las limitaciones de los censos de población en la Argentina en relación con la identificación de la jefatura femenina, véase Ariño (2003).

9. El vocablo "personas de edad" refiere a dos categorías bien diferentes en términos sociales y económicos. Por una parte, se refiere personas retiradas "autónomas" en plena posición de medios físicos y mentales, y, por otra, a personas "dependientes" cuya autonomía funcional es reducida y dependen de recursos exteriores (atención de la salud, cuidados familiares, lugar de residencia) para tener buenas condiciones de vida. Teniendo en cuenta que las mujeres son más longevas, se encuentran más a menudo como "dependientes": "El paso del tiempo, lejos de suavizar las diferencias de género y las diferencias sociales, tiende a acentuarlas, y las personas son portadoras, de alguna manera, de las características de su vida activa, luego de haber acopiado recursos o bien por el contrario, acumulado pérdidas" (Aguirre, 2004: 235).

dan cuenta de la existencia de este fenómeno ya que no es posible visualizarlo (de ahí que se denomine a estos núcleos "familias ocultas"). En general, los datos oficiales registran el núcleo familiar primario, es decir, los vínculos de parentesco que tiene cada uno de los miembros del hogar con el jefe/a, sin considerar la posibilidad de que los demás miembros del hogar tengan vínculos conyugales. Así, los miembros de los NCS quedan invisibilizados como "familia" y aparecen como miembros parientes o no parientes del jefe/a de hogar, lo cual a su vez repercute en el registro de las familias nucleares.[10]

Resulta interesante mencionar las particularidades de los NCS para avanzar en su caracterización. Street (2005) analiza el perfil sociodemográfico de estos núcleos sobre la base de la ECV-2001.[11]

- En general, adquieren la forma de familias nucleares, mayoritariamente monoparentales, con un predominio casi absoluto de la forma "madre con hijos".
- En la mayor parte de los casos, las familias secundarias están conformadas por mujeres muy jóvenes con sus hijos pequeños (en el caso de hogares monoparentales) y, en menor medida, por una pareja joven con o sin hijos (en el caso de las familias completas).
- Respecto de los núcleos completos, se constata una preponderancia de las uniones consensuales y, en el caso de los hogares monoparentales –encabezados principalmente por mujeres–, predominan las solteras que nunca tuvieron una experiencia de convivencia previa –quienes registran el origen de su hogar en la experiencia de la maternidad–, seguidas de las solteras separadas de hecho de uniones consensuales.
- Asimismo, dado que la monoparentalidad es la forma más extendida de organización familiar, se estima que el tamaño medio de estas familias es proporcionalmente menor al de las familias primarias (en su mayoría completas).
- Por último, se registra que la existencia de NCS se da principalmente por la permanencia –o el retorno– en el hogar de origen de los hijos del jefe/a de hogar, hecho que corrobora la modalidad "descendiente" que encarnan los NCS en la mayor parte de los casos. En consecuencia, Street (2005) considera que la reunión de NCS puede explicarse principalmente por dos

10. De acuerdo con Torrado, un núcleo conyugal es un tipo especial de familia constituida exclusivamente en alguna de las siguientes formas: a) pareja sin hijos, b) pareja con uno o más hijos solteros, c) un progenitor (el padre o la madre) con uno o más hijos solteros. Dentro de un hogar, aquel núcleo que contenga al jefe será denominado *primario*; si existen núcleos formados por miembros no jefes se los considera secundarios y son materia de información de las "familias ocultas" (Torrado, 2005: 28-29). Tomando como referencia esta definición, se deduce que los NCS se encuentran frecuentemente en los hogares conyugales ampliados.

11. Ese registro permitió identificar estos núcleos secundarios ocultos porque incluyó preguntas orientadas a tal fin.

motivos: como estrategia familiar en la etapa de formación y/o expansión (sin hijos o con hijos de corta edad), o como estrategia frente a la experiencia de la maternidad sin una pareja.

En rigor, puede decirse que las mujeres que encabezan estas familias secundarias "ocultas" se caracterizan por su alta vulnerabilidad: predominan las madres "solas" con niños y niñas pequeños. Estas madres son las que mayoritariamente apelan a esta forma de convivencia para poder satisfacer necesidades materiales más inmediatas –vivienda, alimentos– y también de cuidado de sus hijos.

En consecuencia, recobra vital importancia atender a la visibilización de estas "familias ocultas". Por un lado, como explica Street (2005), la existencia de estas formas de allegamiento familiar pone de manifiesto cómo se ha trasladado en los últimos años el costo de la reproducción cotidiana y generacional a los individuos y a las familias, en particular a los sectores sociales más empobrecidos, entre los que se encuentran los hogares multinucleares. Pero, además, el registro de los NCS en las cuentas nacionales permite considerarlas como objeto de intervención en materia de políticas públicas y programas sociales destinados a las familias. Este hecho es de fundamental importancia para este tipo de núcleos en función de que una importante proporción de ellos se encuentra expuesta a situaciones de pobreza.

A esta altura del análisis se puede constatar cómo los cambios en las formas de organización familiar también pueden incidir en el proceso de empobrecimiento. Por eso se ha analizado ampliamente la cuestión de la jefatura femenina. En este sentido, durante los últimos años existió un debate intenso en relación con la vulnerabilidad de los hogares con esta clase de jefatura, que "caen" en situación de pobreza precisamente por su condición de monoparentalidad, a diferencia de los hogares con jefatura masculina, que son en su gran mayoría biparentales. De manera que se ha constatado la fuerte asociación de jefatura femenina y pobreza sobre todo cuando hay menores en el hogar.[12]

Más específicamente, la mayor incidencia de la indigencia y la pobreza en los hogares con jefatura femenina se explica tanto por el menor número de proveedores económicos de la familia como por los menores ingresos que, en promedio, reciben las mujeres que trabajan en el mercado laboral (Arriagada, 2004).

12. "En los hogares más pobres la tasa de dependencia potencial –que relaciona a los menores de dieciocho años y los mayores de sesenta y cuatro años con la población en edad activa– y la tasa de dependencia económica –relación entre inactivos con ocupados y desocupados– evidencian las dificultades de estos hogares para poder superar la situación de pobreza. Tiene más miembros que requieren ser atendidos y menos integrantes disponibles para incorporarse al mercado de trabajo; y cuando lo intentan hacer encuentran mayores dificultades para insertarse laboralmente" (Giacometti, 2005: 23).

Es preciso aclarar el alcance de esta relación entre hogares con jefatura femenina y pobreza. Por un lado, como se señaló anteriormente, la desaparición del proveedor principal de bienes e ingresos produce que muchas mujeres deban incorporarse al mercado de empleo de manera repentina, generalmente sin experiencia previa –en tanto otrora se dedicaban a las tareas reproductivas de manera exclusiva– y en condiciones altamente desfavorables. Por otro lado, en un hogar donde un adulto reside solo con menores a cargo afronta más responsabilidades que aquel que no convive. Además, hay bastantes indicios para suponer que la proporción de progenitores varones no convivientes que aportan a la manutención de sus hijos es mucho más baja de lo que debería ser. Esto parece ser cierto especialmente para los sectores más pobres: posiblemente estos padres no aportan porque ya no podían hacerlo cuando convivían con su familia nuclear (Geldstein, 2003). En consecuencia, la misma dinámica de las relaciones familiares puede contribuir a procesos de empobrecimiento de las mujeres.

Las investigaciones que analizaron las trayectorias previas de las mujeres de bajos recursos que llegan al asistencialismo estatal –Plan Jefes y Jefas de Hogar, Programa Familias–[13] constataron que en parte es la dinámica familiar (separaciones, divorcios, embarazos, nacimientos de sus hijos, presencia de hijos pequeños en el hogar) la que explica la llegada de las mujeres a estos programas en condiciones de extrema necesidad. En muchos casos se ha constatado que las mujeres se inscriben en el programa a la búsqueda de un ingreso en el contexto de una crisis conyugal o una separación (Zibecchi, 2008a).

En consecuencia, un aspecto que debe revisarse en materia de política pública asistencial reside en el carácter estigmatizante que tienen estos programas de ingresos condicionados para las familias. Por ejemplo, el Programa Familias exige –a diferencia del Programa Jefes y Jefas de Hogar– que la titularidad del beneficio esté a nombre de la mujer, lo cual da cuenta de cómo continúa vigente un modelo de familia que asigna a la mujer como principal y única responsable del cuidado de los miembros del hogar. En primer lugar, porque el diseño del Programa no atiende a la diversidad de familias (por solo nombrar un ejemplo, el caso en que la titularidad deba ser definida en el marco de una separación o divorcio). En segundo término, porque el varón se considera un titular excepcional –por abandono de la mujer en el hogar, por enfermedades mentales, por estar aquélla privada de su libertad–, lo que implica que el padre debe demostrar ante un juzgado su situación de varón “solo” a cargo de sus hijos.

De ahí la importancia de que las políticas públicas en general y las asistenciales en particular reconozcan la heterogeneidad de los hogares y la diversidad de arreglos familiares, de modo que sean los programas sociales los que

13. Para un análisis de los programas de transferencia de ingresos condicionados, véase el capítulo “El derecho al trabajo y a la ocupación de las mujeres” en este mismo informe.

se adapten a la pluralidad las familias y no a la inversa, proceso que se caracteriza por someter a situaciones de extrema estigmatización a familias que se encuentran ya de por sí atravesando situaciones de indigencia (Zibecchi, 2008a).

A esta altura del análisis es necesario alertar acerca de la necesidad de abordar el proceso de transformación de las familias en la Argentina actual, vinculándolo con la definición de políticas públicas acordes al nuevo escenario. Pautassi afirma que en la medida en que no se considere en su totalidad el fenómeno de las familias, y en ellas las monoparentales a cargo de mujeres, no será posible promover una nueva institucionalidad, que apunte a transformar de raíz el actual sistema y los valores que encierra. En este nuevo marco institucional el valor central debería ser la garantía de cierto nivel de seguridad básica para las y los responsables de las familias monoparentales, buscando promover la autonomía y un marco de garantías y de derechos (Pautassi, 2008).

Además, todas estas problemáticas identificadas deben ser evaluadas a la luz de dos elementos centrales. Uno de ellos, vinculado con un comportamiento demográfico central: el aumento creciente y sostenido en la proporción de hogares con jefatura femenina y también de familias monomaternales.[14] El otro elemento central reside en que las familias monoporantes –en tanto objeto de atención de las políticas públicas– no han ocupado un lugar prioritario en una agenda de efectiva inclusión social, sino como objeto de algunas intervenciones de neto corte asistencialista (Pautassi, 2008).

En este contexto, adquiere relevancia decisiva preguntarse por el carácter asistencialista que han tomado todas aquellas políticas que incluyen a las mujeres como sus principales destinatarias –por ejemplo, el Programa Familias–. Al mismo tiempo, es importante interrogarse sobre cuáles son los motivos que llevan a que las familias monoparentales no ocupen un lugar protagónico en una agenda de inclusión social efectiva.

Según Pautassi (2008), estas cuestiones deberían ser revisadas con urgencia debido, entre otros motivos, a las recomendaciones formuladas al Estado argentino por el Comité de la CEDAW que en 2004 manifestó su preocupación al señalar:

> Si bien [el Comité] celebra la adopción y la aplicación de políticas y programas sociales y económicos encaminados a contrarrestar los efectos de la crisis en el país, en particular el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social, el Plan Familias, la Ley de Emergencia Económica, la Ley de

14. De acuerdo con Geldstein (2003) a pesar de que los núcleos monoparentales con un padre varón a cargo han aumentado, siguen constituyendo una proporción absolutamente ínfima. Según la autora, se trata de una realidad restringida a sectores de nivel socioeconómico medios o medios altos y aquellos más influidos por los valores y prácticas de la "nueva masculinidad". El caso de los chicos que viven la mitad del tiempo con cada uno de sus progenitores separados o divorciados parece ser otro comportamiento restringido a sectores medios y altos.

> Emergencia Sanitaria, el Programa Nacional de Emergencia Alimentaria y el Programa Jefes y Jefas de Hogares Desocupados, *al Comité le preocupa que las mujeres sean principalmente beneficiarias de dichas medidas, en lugar de ser participantes y actoras en pie de igualdad en su diseño y su aplicación*. Al Comité le preocupa que *ese enfoque pueda perpetuar visiones estereotipadas acerca del papel de las mujeres y los hombres en lugar de prestar un apoyo efectivo a la potenciación política y económica de la mujer*... (Recomendaciones del Comité de la CEDAW a la Argentina, sesión 660ª, julio de 2004; nuestro subrayado)

Las responsabilidades de cuidado han aumentado, pero no se han producido transformaciones en materia de normas y políticas públicas vinculadas a organizar el cuidado de los miembros del hogar. Menos aún se han efectuado cambios sustantivos en lo que respecta a las medidas y políticas de conciliación entre las responsabilidades familiares y las responsabilidades laborales.[15] Tampoco se han producido profundas modificaciones en las políticas sociales dirigidas a la protección del cuidado de los miembros dependientes (sistema educativo para niños y jóvenes, sistema de salud para las personas de la tercera edad, etc.). De hecho, puede decirse que en América Latina existe una notable ausencia de política pública de cuidado infantil y que el cuidado de adultos mayores tampoco ha sido un componente importante dentro de la provisión pública (Sunkel, 2007).

En función del nuevo contexto de crecimiento económico y de mejora sustanciosa de los principales indicadores sociales, debieran replantearse algunos aspectos de la política pública asistencial. Por ejemplo, no ahorrar esfuerzos en el reconocimiento de la heterogeneidad de los hogares y la diversidad de los arreglos familiares, de modo que sean los programas sociales los que se adapten a la pluralidad de las familias y no a la inversa, evitando el riesgo de someter a situaciones de extrema estigmatización a la "población objetivo". De igual modo, resulta fundamental rediseñar una lógica institucional a partir de la cual sean los servicios sectoriales y sus aparatos burocráticos –salud, educación– los que se adapten a las necesidades y especificidades de las familias, y no la inversa.

Estas líneas de acción debieran ser revisadas, en particular teniendo en cuenta los compromisos y consensos firmados por el Estado argentino en materia de convenciones, pactos y conferencias de derechos humanos, en general, y derechos de la mujer, en particular. En rigor, el gobierno argentino formó parte del reciente Consenso de Quito[16] firmado por los representantes de los gobier-

15. Al respecto véase el capítulo "El derecho al trabajo y a la ocupación de las mujeres" en este mismo informe.

16. Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, 6 al 9 de agosto del 2007, Quito, Ecuador (véase *http://www.cepal.org/publicaciones*).

nos de América Latina y el Caribe. El Consenso acuerda en la necesidad de adoptar medidas necesarias para que los Estados asuman la reproducción social, el cuidado y el bienestar de la población como objetivo de la economía y de responsabilidad pública innegable. En la misma línea, plantea la urgencia de implementar sistemas públicos integrales de seguridad social con acceso universal y articulados a un amplio espectro de políticas públicas capaces de garantizar el bienestar, la calidad de vida y ciudadanía.

Evidentemente, solo un cambio profundo en materia de política pública podrá atender las problemáticas aquí presentadas. Esto significa que no es suficiente –si bien representa un avance– que en el diseño de una política se atienda a las relaciones –frecuentemente, asimétricas– entre mujeres y hombres, a sus diferencias y a las necesidades de ambos. Es necesario promover cambios en las modalidades de gestión y desarrollo de esas políticas públicas. Y esto no significa otra cosa que transversalizar la perspectiva de género en las políticas públicas (Zibecchi, 2008b).

3. LAS MUJERES Y LAS FAMILIAS EN LA LEGISLACIÓN ARGENTINA

La Recomendación General Nº 21 del Comité de la CEDAW aclara que "la ley debería proteger la igualdad de las mujeres amancebadas en la vida familiar, y la igualdad en el reparto de los ingresos y los bienes". Asimismo, establece que las mujeres deberían gozar de igualdad de derechos y obligaciones con los varones en el cuidado y la crianza de los hijos o los familiares a cargo (Comité de la CEDAW, Recomendación General Nº 21, punto 18). Por su parte, el Comité de Derechos Humanos (órgano de seguimiento del PIDCP) destaca la importancia de aceptar las diversas formas de familias, con la inclusión de las parejas no casadas y sus hijos y de las familias monoparentales y sus hijos.[17]

La información relevada en los apartados anteriores da cuenta de las profundas transformaciones que se dieron en los últimos años en la composición de las familias. El aumento de las uniones de hecho, el crecimiento de las familias monoparentales (crecientemente a cargo de las mujeres), el envejecimiento de la población y el aumento de "personas dependientes", requiere no solo de políticas públicas sino también de cambios normativos.

Desde la reinstalación de la democracia, en 1983, la legislación argentina en materia de familia ha avanzado mucho hacia un trato más igualitario entre varones y mujeres. En 1985, el Congreso de la Nación sancionó la Ley 23.264, llamada de Patria Potestad y Filiación; y en 1987 sancionó la Ley 23.515, de Matrimonio Civil, que establece la igualdad de condiciones en varios aspectos. En 2003 se sancionó la Ley 25.781, que modifica el artículo 1276 segunda parte

17. PIDCP, Observación General (OG) Nº 28, párrafo 27.

del Código Civil para establecer que la administración de los bienes cuyo origen o titularidad sean dudosos estará a cargo de ambos cónyuges en forma conjunta. Más recientemente, la Ley 26.449, del 3 de diciembre de 2008, modificó el artículo del Código Civil que establecía una edad mínima diferente para el matrimonio de varones y mujeres y la unificó en dieciocho años.

A pesar de estos avances, la Argentina todavía carece de legislación que regule satisfactoriamente las uniones de hecho, así como de normas que establezcan procesos que permitan la efectivización de las obligaciones alimentarias. Dado que son las mujeres quienes mayoritariamente ejercen la tenencia de sus hijos y realizan las tareas de cuidado, esta falta de normativa –o bien su ineficacia– las perjudican especialmente. Por otra parte, la imposición del apellido paterno como apellido de los hijos no es habitualmente percibida como un acto discriminatorio por la sociedad o por el derecho.

La ley argentina solo reconoce en forma expresa el matrimonio celebrado por un varón y una mujer.[18] De esta forma, quedan excluidas de la regulación legal las uniones de hecho, así como las uniones entre personas del mismo sexo. Sin embargo, a efecto ilustrativo, podemos mencionar unas pocas normas que, en forma supletoria y parcial, prevén algún tipo de protección para las uniones de hecho: en materia de locaciones urbanas, con el objetivo de asegurar la continuidad de la vivienda del grupo familiar, la ley permite la continuidad de la locación para quienes acrediten haber convivido con el locador, recibiendo un "ostensible trato familiar" del locador;[19] otro caso es el reconocimiento del derecho de la concubina a cobrar una indemnización en caso de muerte del cónyuge trabajador en caso de que acredite una convivencia mínima de dos años.[20] Finalmente, las normas reconocen un derecho de pensión a la persona conviviente de una persona jubilada o beneficiaria de retiro por invalidez o del/la afiliado/a en actividad, en caso de muerte.[21]

Sin embargo, varias otras situaciones continúan sin previsión legal. La ausencia de normas que regulan los efectos patrimoniales de la ruptura del vínculo de hecho genera importantes incovenientes a los integrantes de esas uniones. Por otra parte, las uniones de hecho no generan tampoco derechos sucesorios que, con la restricción de la porción legítima que perciben los herederos forzosos establecidos legalmente, solo permiten que las personas dispon-

18. Artículo 172 del Código Civil.

19. Ley 23.091 de locaciones urbanas, art. 9: "En caso de abandono de la locación o fallecimiento del locatario, el arrendamiento podrá ser continuado en las condiciones pactadas, y hasta el vencimiento del plazo contractual, por quienes acrediten haber convivido y recibido del mismo ostensible trato familiar".

20. Ley 20.744, art. 248: "Queda equiparada a la viuda, para cuando el trabajador fallecido fuere soltero o viudo, la mujer que hubiese vivido públicamente con el mismo, en aparente matrimonio, durante un mínimo de dos (2) años anteriores al fallecimiento".

21. Ley 23.570 y artículo 53 de la Ley 24.241.

gan de una porción relativametne pequeña del patrimonio. Finalmente, las normas no prevén la posiblidad de que los concubinos formulen reclamos alimentarios.

Otro aspecto poco explorado en la Argentina es el efecto que las políticas tributarias tienen sobre la constitución de las familias y la autonomía de sus integrantes. En efecto, en particular, los tributos personales que gravan las ganancias de las personas físicas pueden esconder situaciones de discriminación explítica o implícita en términos de género y de las relaciones y arreglos familiares.

Algunas de estas situaciones se desarrollan en los apartados que siguen.

3.1. Las uniones de hecho[22]

La ausencia de normas que regulen algunos aspectos de las uniones de hecho (caracterizadas por su permanencia en el tiempo, la singularidad o exclusividad en el tiempo y la notoriedad o publicidad)[23] genera situaciones de incertidumbre y desigualdad respecto de las parejas casadas. Ejemplos de ello son las situaciones vinculadas con la disolución del vínculo, las posibilidades de adopción de hijos por parte de una pareja de hecho (la adopción se encuentra vedada para las parejas de hecho) y la protección de la vivienda común.

Los efectos patrimoniales de la ruptura del vínculo de hecho generan importantes inconvenientes a los integrantes de esas uniones. En la actualidad, ante un supuesto de disolución de la unión, los concubinos deben probar la existencia de una sociedad de hecho –con aportes específicos no relacionados con los propios de la comunidad de bienes– que les permitan participar de los bienes adquiridos durante la convivencia en el proceso de liquidación de la sociedad de hecho.

La ley argentina no prevé ningún sistema de distribución ni de cooperación dentro de la pareja. Por ello, en caso de separación, las partes deben avenirse a las normas de la liquidación de las sociedades de hecho, cuando y si correspondiera. En caso contrario, no pueden reclamarse nada.

Con respecto a los hijos, le legislación vigente ya no distingue entre los hijos matrimoniales y los extramatrimoniales, que están igualados en todos sus derechos. Sin embargo, las parejas convivientes no pueden adoptar un hijo en forma conjunta ya que el Código Civil establece que “nadie puede ser

22. Si bien no hay acuerdo entre especialistas en familia sobre la terminología que debe usarse para referirse a las parejas convivientes, en este capítulo nos referimos a las “uniones de hecho”, sin entrar en la discusión sobre las distintas posiciones asumidas por los diversos especialistas.

23. Estos elementos han sido identificados por la doctrina y la jurisprudencia como característicos de las parejas de hecho acreedoras de protección legal.

adoptado por más de una persona simultáneamente salvo que los adoptantes sean cónyuges" (Código Civil, art. 312, conforme la redacción de la Ley 24.779). En ese sentido, ya respecto de la ley anteriormente vigente, la Cámara Civil sostuvo:

> La Ley 19.134 en cuanto otorga primacía a las personas casadas respecto de las que no lo son para la adopción conjunta, no resulta violatoria del art. 16 de la Constitución Nacional, ya que la existencia o no de matrimonio ubica a las personas en una situación jurídica tan distinta que autoriza la aplicación de discriminaciones a raíz de las diferentes situaciones. (Cámara Nacional en lo Civil, Sala B, 19 de abril de 1988, *V.E.A*, en ED, 128-455)

Este criterio discriminador y estigmatizante contradice el superior interés del niño (con jerarquía constitucional a partir de la incorporación de la Convención de los Derechos del Niño a la Constitución Nacional, en 1994) de crecer en un ambiente estable y previamente constituido, independientemente del vínculo legal que hubieran elegido constituir los futuros padres adoptivos.

Con respecto a la protección de la vivienda familiar, la legislación carece de un sistema de amparo efectivo para las parejas convivientes. Más allá de los supuestos mencionados en párrafos anteriores (previstos en la Ley de Locaciones Urbanas), en numerosos aspectos la vivienda familiar de una pareja de hecho queda fuera de la protección que prescribe la Constitución Nacional, por ejemplo, respecto de la constitución de la vivienda como "bien de familia" que implica la protección de la propiedad en relación con las deudas que pudieran contraer sus titulares con posterioridad a su inscripción en los registros inmuebles. La Ley 14.394 excluye implícitamente a las parejas convivientes de esta posibilidad al establecer que "se entiende como familia la constituida por el titular del dominio y su cónyuge".[24]

3.2. Parejas homosexuales: entre la unión civil y el matrimonio

Las uniones del mismo sexo no tienen reconocimiento en la legislación nacional. Sin embargo, en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires (CABA) rige la Ley 1.004, conocida como de Ley de Unión Civil que contempla ciertos beneficios para las uniones de hecho, cualquiera sea el sexo y la orientación sexual de sus integrantes.[25] Sin embargo, las normas sobre uniones de hecho vigentes

24. Para una reseña de la interpretación restrictiva de estas normas realizada por distintos tribunales, véase Gil Domínguez, Fama y Herrera (2006: 99-102).

25. Sancionada el 12 de diciembre de 2002 y promulgada el 17 de enero de 2003. Normas similares fueron aprobadas en otras provincias y jurisdicciones locales.

en la CABA y otras jurisdicciones locales no modifican las disposiciones del Código Civil, que es legislación nacional. Por ese motivo, los derechos y beneficios que reconocen las normas locales de uniones civiles son de naturaleza y alcance distintos a los previstos en la ley nacional sobre matrimonio.

La ley de la ciudad define una unión civil como "la unión conformada libremente por dos personas mayores de edad, que conviven en una relación de afectividad estable y pública, análoga a la familiar, con independencia de su sexo y orientación sexual". Se requiere un plazo de convivencia de un período mayor a un año, a menos que la pareja tenga descendencia en común, en cuyo caso no rige el requisito vinculado con la duración de la convivencia para que puedan unirse civilmente. En el ámbito de la CABA, la unión civil goza de los mismos derechos y beneficios que los otorgados –o los que en un futuro se otorguen– a los parientes, matrimonios, esposos y/o cónyuges, entre ellos:

- todos los otorgados al personal de la Legislatura de la CABA, el Poder Judicial de la CABA, la Administración Pública del GCBA, incluyendo los entes descentralizados, sociedades estatales y al personal dependiente de las comunas;
- todos los otorgados al personal hospitalario y docente de la Ciudad de Buenos Aires, tales como las licencias especiales por cuidado de un familiar o el cónyuge enfermo, y la concesión de traslados por necesidades del grupo familiar, y
- todos los otorgados por los planes de fomento de la vivienda; provisión de puestos de trabajo y ayudas familiares (Ley 1.004 de la CABA).

Otras jurisdicciones de la Argentina tuvieron iniciativas similares a la de la CABA. La Legislatura de la provincia de Río Negro sancionó la Ley 3.736, que establece una escueta "declaración jurada" de convivencia ante la autoridad competente para las parejas del mismo sexo. La declaración de la pareja requiere de dos testigos y permite ejercer todos los derechos y obligaciones que la legislación provincial establezca para las parejas convivientes. En noviembre de 2007 los convencionales constituyentes de Villa Carlos Paz, provincia de Córdoba, incorporaron a la Carta Orgánica de la ciudad la unión civil independientemente del sexo y orientación sexual de sus miembros, en forma muy similar a la vigente en la CABA. Aún no está reglamentada; y en Chaco, Santa Fe, Córdoba, Mendoza y Corrientes hay proyectos similares presentados.

A un lustro de la sanción de la Ley de Unión Civil de la CABA, según información de la Comunidad Homosexual Argentina a partir de datos del Registro Civil de la ciudad, en 2003 las uniones homosexuales representaban un 73%, frente a un 27% de parejas heterosexuales que resolvía registrar su relación a través de las uniones de hecho. Esta tendencia comenzó a revertirse y en 2007 las parejas de varón y mujer llegaron al 79%.

Esta tendencia se vio acompañada de otro cambio: mientras las uniones civiles heterosexuales aumentan, disminuyen los matrimonios celebrados en

la CABA. En 2003, en el Registro Civil sito en la calle Uruguay de la ciudad –único habilitado para celebrar uniones civiles– se concretaron 32 uniones de parejas heterosexuales y 79 de parejas del mismo sexo, y se registraron 270 matrimonios por cada unión civil. En 2004, treparon a 69 y 94, respectivamente, y la brecha se redujo a 58 matrimonios por cada unión civil formalizada. En 2005, se registraron 112 uniones heterosexuales y 91 de parejas gays. Con una proyección similar, hasta junio de 2006 se "unieron civilmente" 106 parejas heterosexuales y 43 homosexuales.[26]

A nivel nacional, en 2006 se presentó ante la Cámara de Diputados un proyecto de Ley de Unión Civil que perdió estado parlamentario y volvió a presentarse en 2008.[27] En 2007 se presentaron proyectos en la Cámara de Diputados y en el Senado para la equiparación del matrimonio heterosexual y la admisión de los matrimonios homosexuales.[28] Por otra parte, como parte de la estrategia activista para el reconocimiento del derecho al matrimonio homosexual, en distintas jurisdicciones del país se presentaron tres parejas a solicitar turno para contraer matrimonio ante los registros civiles correspondientes. Ante la negativa recibida por parte del personal del registro, acudieron a los tribunales.

En todos los casos, las decisiones de los jueces de primera instancia que recibieron los recursos judiciales presentados por estas parejas, confirmaron la negativa que los solicitantes habían recibido del Registro Civil.[29] En uno de estos casos, los argumentos de la jueza interviniente hablan a las claras del modelo de familia que muchos operadores del derecho entienden como único válido posible, incluso estableciendo una función para la familia que va más allá del precepto normativo:

> La Institución del matrimonio no atiende solo a los intereses privados de los contrayentes o al desarrollo de su personalidad, sino que regula actos que van más allá de la esfera de la intimidad y que se relacionan directamente con la organización de la sociedad misma. Está destinado a la continuidad de la especie y a la educación de los hijos.
>
> El matrimonio es y ha sido la institución que protege la unión

26. *Perfil*, 30 de diciembre de 2007 *(http://www.diarioperfil.com.ar/edimp/0221/articulo.php?art=4939&ed=0221).*

27. Se trata del Proyecto de ley expediente: 3273-D-2008, que reproduce el del expediente 4050-D-06.

28. El proyecto presentado en el Senado se refiere a "personas del mismo sexo" y el presentado ante Diputados se refiere a "matrimonios homosexuales" (véase expediente 1907-D-2007 de la Cámara de Diputados, y expediente 3218-S-2007 de la Cámara de Senadores.)

29. Uno de los casos se encuentra, a la fecha (2008) esperando la decisión de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

> heterosexual de la que nacerán nuevos miembros –los hijos– para que la sociedad no se extinga y siga así el curso de la vida [...] No autorizar el matrimonio entre personas del mismo sexo tiene su fundamento en la ley positiva y en la naturaleza misma de la institución; dado que no solo la literalidad de la norma sino también el espíritu de aquella sostienen este principio [...] Es que tal institución, como ya dije, está legislada para personas de distinto sexo que engendran y educan a sus hijos para lograr la continuidad de la humanidad. Esta diferencia tienen una justificación objetiva y razonable: el Estado privilegia las uniones que dan base a la familia, que –a su vez– dan base a la sociedad argentina. (*Rachid María de la Cruz y otro contra Registro Nacional de Estado y Capacidad de las Personas sobre medidas precautorias*)

Apelada la decisión, una treintena de abogados y profesores universitarios presentaron un *amicus curiae*[30] solicitando que se deje sin efecto la sentencia, basándose en una interpretación compatible del Código Civil con la doctrina constitucional; conforme a ella, ante varias interpretaciones posibles de una disposición legal, los jueces siempre deben elegir aquella que mejor se adecue a los derechos y garantías reconocidos en la Ley Fundamental y salvaguardando la posibilidad de declarar inconstitucionales los artículos del Código Civil que restringen el matrimonio a parejas de distinto sexo:

> El matrimonio reconoce a las personas que lo han celebrado una gran cantidad de derechos patrimoniales, alimentarios, asistenciales y morales. Es por eso que es correcto lo señalado por [las demandantes] en el sentido de que la prohibición de casamiento en el caso las pone en una situación de "inferioridad jurídica" [respecto de las personas de distinto sexo].
>
> Nuestra Constitución garantiza a toda persona el derecho a casarse. Sin embargo, la regulación actual del matrimonio civil en la Argentina ha reducido la operatividad de dicho derecho exclusivamente a la "posibilidad de que toda persona heterosexual pueda casarse". Es decir, del amplio espectro constitucional del derecho a casarse, la normativa interna ha excluido a un importante grupo de personas sobre la base de su identidad y orientación sexual...
>
> Lo decisivo es, entonces, tal como lo sostienen las actoras en su demanda, que la relación entre ellas resulta sustancialmente idéntica a la que puede existir en una pareja integrada por personas de

30. El *amicus curiae* (que significa "amigo del tribunal") se refiere a las presentaciones judiciales que pueden hacer expertos/as ante un tribunal judicial con el objetivo de acercar argumentos adicionales que puedan ayudar a resolver la causa en trámite.

> distinto sexo. Es decir, la única razón esgrimida por la demandada para oponerse a la realización de la ceremonia ha sido, precisamente, la orientación sexual de las actoras. Pero, como vimos, esa sola circunstancia en forma alguna satisface las estrictas pautas exigidas sobre el punto (igualdad) por la Constitución Nacional. (Del texto del *Amicus curiae* presentado en la causa *Rachid María de la Cruz y otro contra Registro Nacional de Estado y Capacidad de las Personas sobre Medidas precautorias*)

3.3. El derecho a la pensión para las parejas del mismo sexo

El 20 de agosto de 2008, la Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses) emitió la Resolución Nº 671/2008 que reconoce el derecho a la pensión por viudez a las parejas del mismo sexo, poniendo fin a las disputas legales que debieron entablar quienes fueron privados de su derecho a una pensión por su orientación sexual. Fallos anteriores ya habían otorgado la prestación en casos individuales. Entre ellos, los siguientes antecedentes judiciales fueron citados entre los fundamentos de la resolución de Anses:

- Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo de La Plata. Se expidió a través del fallo del 9 de marzo de 2005 en la causa *Y.E.A. contra Caja de Previsión y Seguro Médico de la Provincia de Buenos Aires* que reconoce el derecho a pensión de un conviviente del mismo sexo que el causante, dejando sin efecto las resoluciones administrativas por las cuales se había denegado la petición de pensión, ordenando a la Caja de Previsión para que se lo incluya como beneficiario del derecho a pensión por viudez.
- En el Fuero Civil, la jurisprudencia también entendió que las uniones de hecho comprendían tanto a las uniones heterosexuales como a las uniones homosexuales. En efecto, se sostuvo que la unión de hecho es la unidad de convivencia alternativa al matrimonio, dentro de lo que se puede distinguir la unión heterosexual y la homosexual, teniendo ambas como caracteres comunes la estabilidad, la publicidad, la comunidad de vida o cohabitación y la singularidad (Civil y Comercial. San Isidro. Sala I, 8/6/1999, *D., J. A c V. V.E y otro*, *LLBA*, 1999-1071, en ED, 184-555).
- El Juzgado Civil y Comercial y Minas Nº 10 de Mendoza, en el fallo dictado con fecha 20 de octubre de 1998 en la causa *A. A. sobre información sumaria*, resolvió que “no hay posibilidad de excluir de la caracterización de convivientes que se procuran ostensible trato familiar a los homosexuales, ya que cualquier diferenciación originada en la igualdad de sexo de los convivientes significaría una discriminación prohibida respecto de la misma caracterización otorgada a compañeros de parejas heterosexuales, toda vez que la “Ley de Obras Sociales no ha pensado otorgar el beneficio a

convivientes por razón de los hijos, sino por la clara abstracción de la existencia de éstos…" (J.A. 1999-II-646 y en ED, 180-246)

La resolución adoptada por el Anses tiene alcance nacional y beneficia a todos aquellos que puedan demostrar una convivencia de cinco años, con los mismos requisitos que rigen para acceder una pensión para los concubinos heterosexuales, es decir, basta con la presentación de pruebas documentales con un criterio amplio (como por ejemplo cuentas bancarias comunes, inmuebles en común, certificados que demuestren que el inmueble estaba a nombre de uno pero el otro integrante de la pareja quien pagaba los servicios, tarjetas de crédito en común).

Esta resolución, compatible con el principio de no discriminación reconocido en la Constitución Nacional y los tratados internacionales suscriptos, constituye según palabras de la presidenta de la Nación, "el reconocimiento de un derecho, no es una promoción de nuevas formas de familia, ya que si buscáramos eso tendríamos que reformar el Código Civil, y no es la idea".[31]

3.4. Desigualdades que persisten en la regulación de los derechos y las responsabilidades de varones y mujeres en las relaciones familiares

En su redacción original –que data de 1869– y hasta hace no muchos años, el Código Civil argentino colocaba en el mismo estatuto jurídico a las mujeres y a los menores. Hasta tanto contrajera matrimonio, la mujer estaba bajo el control paterno; a partir de ese momento, pasaba a depender de su marido.[32] Éste era quien administraba sus bienes, hacía contratos por ella, tenía potestad sobre sus hijos, fijaba el domicilio de ambos y debía satisfacer las necesidades de su esposa. Estas disposiciones comenzaron a ser modificadas en 1926 –mediante la Ley 11.357– y en 1968 –mediante la Ley 17.711–, cuando las mujeres comenzaron a estar en un plano de igualdad con los varones a los efectos de la administración de sus bienes.

La equiparación de los hijos matrimoniales con los extramatrimoniales y el ejercicio compartido de la patria potestad fueron objeto de debate durante la campaña electoral de 1983 y se incluyeron en la plataforma electoral de los partidos políticos. Una vez reinstalada la democracia argentina, en 1985 el Congreso de la Nación dictó la Ley 23.264 –llamada de Patria Potestad y Filiación– y, en 1987, ratificó la CEDAW, con lo que se consagró la igualdad jurídica entre varones y mujeres. La sanción de la Ley 23.515, de Matrimonio Civil, eliminó otras discriminaciones: estableció la igualdad de condiciones

31. *La Nación*, 19 de agosto de 2008.

32. Artículos 55 y 57 del Código Civil.

para la determinación del domicilio conyugal, el uso facultativo del nombre del esposo para la mujer, la obligación alimentaria recíproca, el divorcio vincular, y derogó la norma del Código Civil según el cual el marido fijaba el domicilio de la pareja.

Sin embargo, todavía existen algunas normas que efectúan un tratamiento discriminatorio hacia las mujeres: son las del nombre de la mujer casada y de sus hijos, y la tutela. Por otra parte, existen también algunos supuestos de discriminación positiva que encierran estereotipos sobre los roles propios de varones y de mujeres, en relación a la tenencia de hijos menores de edad y la vocación hereditaria de la nuera viuda sin hijos.

3.4.1. El nombre de la mujer casada y de sus hijos

El nombre de las personas físicas en la Argentina es materia regulada por la Ley 18.248 –con sus modificaciones–, dictada en 1969. Más de cuarenta años después, la familia está en tránsito hacia una nueva forma de organización. En la familia actual, los roles no se encuentran tan cristalizados y la autoridad (junto con la responsabilidad que su ejercicio importa) en muchos casos se comparte entre ambas figuras parentales.

La norma vigente establece el apellido del padre como el único necesario para los hijos. Es atribuido por imperio de la ley e irrevocable por acto voluntario; es decir, es irrelevante jurídicamente que el padre no autorice su utilización, o que el hijo se niegue a tomarlo o pretenda usar uno distinto.

El agregado del apellido de la madre –que no es obligatorio– se puede hacer en dos oportunidades: o bien a pedido de uno de los cónyuges –con el consentimiento expreso o presunto del otro– en el momento de inscribir el nacimiento,[33] o bien a solicitud del hijo, una vez cumplidos los dieciocho años.

El artículo 5 de la Ley 14.248 prevé que, en caso de que el padre extramatrimonial reconozca al niño, éste adquiere el apellido de aquél, sin perjuicio de que se pueda agregar el de la madre "en la forma dispuesta en el artículo anterior". Esta referencia encierra una situación discriminatoria, dado que el artículo 4 prevé el pedido de ambos progenitores, lo que supone una coincidencia de voluntades, y ello no siempre es posible en el caso de un hijo extramatrimonial. Se observa así que para imponer el apellido paterno a la criatura basta la sola voluntad del progenitor varón –expresada mediante el acto jurídico familiar del reconocimiento–; en cambio, para agregar el de la madre, se requeriría el consentimiento de ambos.

De un modo similar, resulta discriminatorio contra las mujeres que un padre –en el caso de atribución de la paternidad mediante un reconocimiento no coetáneo con el nacimiento o mediante sentencia– imponga a un niño su apellido y desplace o elimine el de la madre. Si el reconocimiento de la paterni-

33. Artículo 264, inciso 1 *in fine* del Código Civil.

dad coincide con la inscripción del nacimiento, las soluciones previstas para el caso del apellido de los hijos del matrimonio pueden aplicarse analógicamente: los progenitores podrán optar por el apellido de uno, de otro o de ambos. En cambio, cuando los progenitores realizan actos atributivos de parentalidad luego del nacimiento, sería más equitativo que, a falta de acuerdo, la atribución de apellidos se hiciera en el orden en que se han efectuado estos actos: reconocimiento de paternidad o maternidad –en los casos excepcionales en que esto último es posible– o sentencia en juicio de filiación.

En cuanto al apellido de la mujer casada, la Ley 18.248 disponía la modificación del apellido de la mujer como consecuencia de las nupcias y consagraba así la doctrina que lo consideraba *un derecho deber*. Esta norma fue modificada por la Ley 23.515, que establece el carácter optativo del uso del apellido marital.

La imposición del apellido paterno como primer y único apellido salvo solicitud en contrario no se condice con la realidad de los demás países de habla hispana, ni tiene argumentos sólidos para sostenerse. La Argentina es el único país de América Latina en el que los hijos no llevan los apellidos de su padre y de su madre (Brasil, incluso, es el único país de la región en que el primer apellido es el materno).

En el Congreso Nacional se presentaron varios proyectos de ley para modificar la norma vigente. Entre 2004 y 2008 se presentaron cuatro proyectos en la Cámara de Diputados[34] con el objetivo de incorporar no solo el doble apellido para los hijos, sino también la libre opción de su orden. Lo particular de una iniciativa presentada en 2005 por las diputadas Miriam Curletti y Alicia Mastandrea es que brinda a los mayores de catorce años la posibilidad de mutar el orden elegido para los apellidos, previa autorización judicial.

Dos de estos proyectos obtuvieron media sanción, pero no fueron aprobados. Según trascendió con fuerte impacto mediático, en 2006 el Poder Ejecutivo redactó modificaciones a la Ley de Nombres. Las modificaciones propuestas consistían en que los recién nacidos reconocidos por ambos padres llevarían los dos apellidos de la pareja: el del padre y el de la madre, en ese orden; los recién nacidos reconocidos solo por la madre deberían llevar los dos apellidos maternos (si los tuviera) o el apellido materno repetido; los hijos que posteriormente fueran también reconocidos por el padre, mantendrían como primer apellido el de la madre y como segundo, el paterno (este aspecto es el más innovador de la iniciativa); en adelante, el hombre también tendría la chance de sumar el apellido de su esposa. Por último, el proyecto permitía elegir nombres extranjeros para los hijos argentinos. Si bien la inscripción obligatoria de ambos apellidos implica un avance, no debe dejarse de lado que la segunda generación no man-

34. Uno de los proyectos fue presentado en 2005, otro en 2006, los restantes dos, durante 2007.

tendría el apellido materno (de su abuela materna) ya que solo se adicionarían los dos primeros de sus padres.

Pese a la importante difusión mediática que tuvo el proyecto elaborado por el Poder Ejecutivo, no fue tratado en el Congreso Nacional.

3.4.2. La tutela de los hijos y las segundas nupcias de la madre

El artículo 383 del Código Civil solamente permite a la mujer nombrar tutor para sus hijos por testamento público en el caso de que "no haya pasado a segundas nupcias". Esta norma discriminatoria es, probablemente, un resabio de la legislación anterior a la reforma de la Ley 23.284, en la que la mujer solo ejercía la patria potestad de los hijos en caso de muerte de su cónyuge y la perdía nuevamente si se volvía a casar.

3.4.3. Estereotipos de género y discriminación positiva en el cuidado de niños pequeños

El artículo 206 del Código Civil establece que "los hijos menores de cinco años quedarán a cargo de la madre, salvo causas graves que afecten el interés del menor". Esta solución legal descansa en una doble presunción: los niños de corta edad tienen una mayor necesidad de mantener un contacto directo con su madre, y es ella la más idónea para cuidarlos.

Esta presunción se basa en un prejuicio histórico, económico, sociológico y filosófico,[35] que puede tener el efecto social de reforzar el papel de la mujer como ama de casa y madre, y –en muchos casos– también la dependencia económica respecto de su marido. Es decir, entonces, que esta regla de atribución puede ser una ventaja para la madre, pero también una carga, y, desde este punto de vista, también un caso de discriminación.

Si bien el artículo 206 del Código Civil parte de la presunción de que los niños de corta edad necesitan mayor contacto directo con la madre y es ella la más idónea para cuidarlos, este criterio fue dejado de lado recientemente por un fallo reciente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN).[36]

En dicho caso, el padre de una menor ostentaba la tenencia de hecho y mientras se resolvía la tenencia definitiva la madre solicitó la tenencia provisoria, la que le fue concedida por la Cámara de Apelaciones y finalmente denegada por la CSJN. El motivo de la decisión no se encuentra en alguna conducta materna considerada de gravedad, incluso la Cámara, que resolvió en forma favorable a la solicitud materna, destacó que de la entrevista mantenida con

35. El tema es tratado por Friederich Engels en *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado,* especialmente en el capítulo II. Véanse los capítulos de trabajo y de educación en este libro para otros aspectos del tema del cuidado de niños y niñas.

36. *M. D. H. contra M. B. M. F sobre Recurso de hecho,* 28 de abril de 2008.

los padres "ambos amaban profundamente a su hija" y el informe de la trabajadora social del juzgado determinó que no había indicadores que demostraran que la madre no estuviese capacitada para cumplir su rol. El criterio para mantener la tenencia paterna se debió a que los jueces entendieron unánimemente que la alteración del estado debe encararse con un criterio restrictivo. En palabras de la procuradora:

> Se trata de preservar la estabilidad de modo que se dañe lo menos posible a niños que padecieron el impacto de una desintegración familiar; por lo cual [...] para sustraer temporalmente al hijo de su ambiente habitual, modificando el régimen de vida que llevaba al entablarse la relación litigiosa, deben mediar causas muy serias relacionadas con su seguridad o la salud moral y material. (*M.D.H. contra M.B.M.F. sobre recurso de hecho*, 28 de abril de 2008)

La pauta interpretativa interesante que la CSJN establece del artículo 206 es la que entiende que dicho artículo no es más que una referencia dogmática a un precepto legal. Destaca además que no existe en la Convención de Derechos del Niño preeminencia alguna a favor de uno de los padres. La Cámara justificó su decisión en que la madre estaba mejor capacitada para cubrir las necesidades físicas y formativas de la menor en razón del sexo y edad de la niña, argumento derribado luego por la CSJN por entender que se trató de una invocación apriorística de motivos de orden "natural".

3.5. Equidad de género y autonomía de las mujeres en las normas tributarias[37]

La política fiscal del Estado afecta a los miembros de la comunidad de formas diversas, directa e indirectamente. Tanto en su vertiente de ingresos como de gastos, las políticas presupuestarias intervienen en la distribución de la riqueza y el ingreso resultantes del funcionamiento del sistema económico. Asimismo, este tipo de intervenciones del Estado afectan las decisiones de las personas en diversos órdenes de la vida y, por lo tanto, modelan los comportamientos de los grupos sociales sobre los que actúan.

37. Este apartado presenta algunos aspectos de la investigación realizada por ELA y CIEPP en el proyecto "Tributación y género: mejorando la generación de recursos públicos y la protección social en países en desarrollo", coordinado por Caren Grown (American University) e Imraan Valodia (School of Development Studies, University of Kwazulu-Natal), que contó con el apoyo de IDRC, la Fundación Ford y el PNUD. La coordinación del informe de la Argentina estuvo a cargo de Corina Rodríguez Enríquez (CIEPP) y el equipo de investigación fue integrado por Natalia Gherardi y Gabriela Colombo (ELA). Véase Gherardi y Rodríguez Enríquez (2008) para el informe completo de la investigación.

Como toda política económica, las acciones en materia de gastos e ingresos públicos tienen implicancias diferenciadas para varones y mujeres. Abordar la política fiscal desde la perspectiva de género implica revelar estas implicancias y brindar elementos que permitan evaluar con mayor certeza el impacto de las políticas fiscales existentes, así como prever correctamente las consecuencias de cambios y reformas. Las diversas formas en que el Estado recauda dinero para hacer frente a las necesidades del sector público, ya sea a través de la percepción de impuestos u otros cargos (como las tasas por el uso de bienes y servicios públicos), tienen un impacto directo sobre las personas, que puede variar según su sexo, su situación laboral, el tipo de hogar en el que vive, etc. Es decir, las políticas tributarias, como todas las políticas económicas, no son neutrales a las características socioeconómicas de las personas, entre ellas el género.

En las últimas décadas, varios estudios pusieron de manifiesto las inequidades existentes en políticas tributarias que podían aparecer como neutrales en términos de género.[38] Estos aportes establecieron metodologías particulares para la revisión de estructuras tributarias en relación con el cumplimiento de las obligaciones de la CEDAW y analizaron los efectos, para varones y mujeres, de las políticas tributarias de países específicos. La revisión del sistema tributario desde la perspectiva de la CEDAW implica evaluar no solo que el total recaudado sea suficiente para asegurar el ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales para varones y mujeres en condiciones de igualdad, sino también que estos recursos sean recaudados de una manera consistente con el objetivo de alcanzar la igualdad sustantiva.

El análisis de los impuestos sobre las ganancias de las personas físicas constituye un buen punto de partida para la revisión del sistema tributario desde una perspectiva de género. Al tratarse de un impuesto personal sobre la renta puede analizarse tanto sobre las base de los individuos que grava como respecto de las distintas composiciones familiares que afecta. Desde la perspectiva de la CEDAW, los impuestos sobre los ganancias de las personas físicas pueden analizarse en cuatro dimensiones: el contenido mismo de las normas tributarias y su eventual contenido explícita o implícitamente discriminatorio; la incidencia del impuesto sobre varones y mujeres y hogares de diversa composición; los incentivos que los impuestos determinan respecto de ciertas conductas; y su impacto en términos de desigualdad de género en los ingresos (Elson, 2006).

Al analizar la normativa tributaria pueden identificarse sesgos explícitos o implícitos que den cuenta de discriminaciones de género. Los sesgos explícitos refieren a aquellas regulaciones específicas de la ley que identifica y trata de manera diferente a varones y mujeres. Por otra parte, los sesgos implícitos

38. Véanse Barnett y Grown (2004), Bird y Miller (1989), De Villota (2003), Elson (2006), Huber (2003), Smith (2000), Stotsky (1997), Alstott (1996).

de género se refieren a las regulaciones de la ley que debido a los arreglos sociales y los comportamientos económicos predominantes, tienen diferentes implicancias para varones y mujeres. En ese sentido, la tributación a los ingresos suele producir una discriminación implícita cuando la unidad de tributación es el hogar (en lugar de las personas individuales). En estos casos, la tasa de imposición del gravamen se determina según el nivel de ingreso agregado del hogar. Como en la mayoría de los casos las mujeres tienen un nivel de ingreso inferior que sus cónyuges varones, esto las castiga implícitamente, ya que la tasa de contribución a la que deben tributar resulta más elevada que la que se les aplicaría si tributaran en función de su ingreso individual.

Por otra parte, en el análisis de la incidencia tributaria, se indaga acerca del peso relativo de los impuestos sobre la capacidad contributiva de las personas obligadas a su pago. En este sentido operan dos criterios habituales de evaluación, vinculados a la equidad que establece el sistema.

El primer criterio es el de la equidad horizontal: las personas que tienen un mismo nivel de capacidad contributiva deberían tributar un mismo nivel de impuestos. Pueden darse situaciones de inequidad horizontal cuando existen rentas exentas (como respecto de algunas rentas financieras en el caso de la Argentina), por ello depende de cuál sea la fuente del ingreso que en algunos casos se tribute y en otros no. También se daría un caso de inequidad horizontal cuando algunos beneficios (por ejemplo, determinados créditos fiscales) están disponibles para algunos tipos de ingreso, pero no para otros.

El segundo criterio de evaluación es el de la equidad vertical: aquellas personas que tienen distinto nivel de capacidad contributiva deberían tributar distinto nivel de impuestos. Se da un supuesto de inequidad vertical, por ejemplo, frente al pago del impuesto al valor agregado en la compra de un bien de consumo.

Un sistema tributario que pretenda funcionar como una herramienta a favor de la equidad de género puede requerir que se trate de manera diferente a las personas, lo que en términos estrictos podría considerarse como una situación de inequidad horizontal. Esto es así porque no se parte de una situación donde todas las personas, por caso las mujeres y los varones, se encuentran en un plano de igualdad en relación con su inserción económica y su nivel de ingreso.

La equidad sustantiva que promueve la CEDAW requiere, en ocasiones, que diferentes grupos sociales reciban un tratamiento diferente. En ese sentido, desde una mirada de género podría promoverse, por ejemplo, que la incidencia impositiva sea menor para aquellos hogares que no repliquen el modelo de hogar de proveedor único, como una manera de estimular relaciones de género diferentes y más equitativas.

Asimismo, una medida tributaria que tenga como objetivo estimular la inserción laboral de las mujeres, y que para ello promueva algún tipo de exención impositiva al ingreso de las mujeres, o a la provisión de servicios de cuidado (que permita reducir su precio), no es en sí misma una medida de discriminación, sino, por el contrario, una medida que busca eliminar una situación de

discriminación laboral que existe de hecho. También la tributación genera incentivos o desincentivos y, por lo tanto, el sistema tributario puede utilizarse para desafiar las relaciones de género existentes.

El análisis del impuesto a las ganancias sobre las personas físicas en la Argentina y su impacto sobre las distintas composiciones familiares permite algunas conclusiones generales:

a) En términos generales, las normas que regulan el impuesto a las ganancias bajo sus diferentes modalidades de percepción no resultan formalmente discriminatorias. Sin embargo, existe una situación discriminatoria en la regulación en cuanto se atribuye a la esposa solo algunas de las rentas que puede obtener durante el matrimonio.
b) Bajo la modalidad de recaudación del impuesto a las ganancias aplicable a los trabajadores asalariados y a los contribuyentes autónomos (en las que se aplican deducciones por cargas de familia) los hogares formados por parejas de hecho enfrentan una carga tributaria más gravosa que los hogares de parejas casadas. Esto se debe a la imposibilidad de que el perceptor de ingresos se beneficie de la deducción por cónyuge a cargo que se otorga a las parejas casadas según la Ley 20.628 (y sus modificaciones) de impuesto a las ganancias.
c) Los hogares monoparentales enfrentan una carga tributaria más gravosa que los hogares con dos perceptores de ingresos debido a la modalidad de recaudación del impuesto aplicable a trabajadores asalariados y autónomos. Esto obedece a dos razones: en primer lugar, por la base individual de la contribución frente al mismo nivel de ingreso global, en algunas hipótesis el hogar con dos perceptores no tributa ganancias porque, individualmente considerados, ninguno alcanza el mínimo no imponible. En segundo lugar, opera el efecto de las deducciones por carga de familia: los hogares monoparentales no pueden realizar la deducción por cónyuge en su ganancia neta, lo que determina una mayor base imponible y, dado el carácter progresivo de las alícuotas de contribución, un mayor nivel de imposición.
d) Los hogares encabezados por parejas casadas donde ambos cónyuges perciben ingresos bajo la forma de monotributistas, enfrentan una carga tributaria más gravosa que bajo la modalidad correspondiente a los trabajadores asalariados. Esta diferencia se debe a que el régimen legal aplicable a los monotributistas no prevé mínimos no imponibles y no permite deducciones por cargas de familia ni de ningún otro tipo.
e) Por último, se registran importantes diferencias en la cobertura de seguridad social. Tanto los trabajadores asalariados como los contribuyentes registrados como autónomos o adheridos al régimen simplificado del monotributo realizan pagos con destino a la seguridad social. La enorme disparidad entre los pagos que se hacen en este concepto se traduce luego en importantes diferencias en cuanto a los beneficios que reciben. La cobertu-

ra de licencia por maternidad, por ejemplo, solo se encuentra disponible para las trabajadoras asalariadas. No existe un beneficio similar para las contribuyentes del impuesto a las ganancias registradas como autónomas ni para las monotributistas. Tampoco las trabajadoras de servicio doméstico (ni aun cuando se trata de una relación de trabajo dependiente, debidamente registrada) cuentan con cobertura de seguridad social para el caso de maternidad.

Teniendo en cuenta que las mujeres tienden a estar sobrerrepresentadas entre las contribuyentes adheridas al régimen simplificado del monotributo, la imposibilidad del régimen de realizar deducciones por cargas de familia o por pagos realizados a trabajadoras de servicio doméstico (recurso utilizado para las mujeres de clase media que ingresan al mercado de empleo, ante la ausencia o deficiencias de servicios de cuidado infantil) tiene un impacto importante. Por otra parte, es alarmante la ausencia de prestaciones de seguridad social vinculadas con la maternidad para todos los casos, con la única excepción de las trabajadoras asalariadas.

En definitiva, la tributación sobre los ingresos personales en la Argentina manifiesta algunos elementos de discriminación explícita e implícita contra las mujeres que deberían corregirse a los efectos de mejorar su potencialidad para fortalecer la equidad de género. Respecto de la primera forma de discriminación, debería corregirse la invisibilidad de las mujeres como sujetos de tributación en el tratamiento de las ganancias de la sociedad conyugal. Respecto de la segunda, debería tenderse a un sistema más homogéneo, que no penalice situaciones particulares de configuración familiar y de nivel de ingreso. Particularmente, debería corregirse la discriminación contra los hogares monoparentales (y las parejas de hecho), así como contra los trabajadores independientes de bajos ingresos (monotributistas). Dado que en estas manifestaciones las mujeres se encuentran sobrerrepresentadas, esta corrección promovería mayor equidad de género.

Finalmente, deben fortalecerse aquellos elementos que favorecen la equidad de género. El principio de tributación individual es uno de ellos. Como se ha explicado, este es un elemento imprescindible si se quiere que el sistema de tributación sobre los ingresos no desincentive la incorporación de las mujeres al mercado laboral. La posibilidad de que las mujeres cuenten con ingresos propios es una necesidad para su autonomía económica y, por lo tanto, el sistema de tributación debe ir en consonancia con este imperativo.

Asimismo, debería revisarse el rol que juegan las deducciones por cargas de familia. En este sentido, una mirada de género promovería una mayor relación entre la posibilidad de realizar esas deducciones y las responsabilidades de cuidado que implican las personas dependientes que generan esas cargas. El hecho de que las deducciones por cargas de familia no se encuentran a disposición de todas las personas contribuyentes de impuestos (por ejemplo, los contribuyentes monotributistas, a pesar de tributar el impuestos

a las ganancias como uno de los componentes que incluye el monotributo, no están habilitados a deducir cargas de familia) ni de aquellas personas de menores ingresos (que, en caso de ser trabajadores dependientes directamente no se constituyen como sujetos de contribución), lleva a pensar que, para lograr un tratamiento más universal, el tema debería abordarse por fuera del sistema de tributación.

Específicamente, debería promoverse el desarrollo de una política pública de cuidado que garantice el acceso a servicios de cuidado (infantil y de personas mayores y enfermas) para todas aquellas personas que lo requieran, en condiciones de equidad, tanto en el acceso, como en la calidad. Si hubiera un desarrollo en este sentido, la existencia de las deducciones por carga de familia en la tributación a las ganancias personales podría revisarse.

4. CONCLUSIONES

Como vimos a lo largo de este capítulo, resulta imperioso reconocer el proceso de transformación de las familias en la Argentina actual, vinculándolo con la definición de políticas públicas acordes al nuevo escenario. Esto implica, entre otras cuestiones, el reconocimiento de las transformaciones sociales, culturales y sociodemográficas acontecidas en los últimos años. En rigor, puede decirse que solo se podrá avanzar en una nueva institucionalidad acorde con las transformaciones de los últimos años si considera la problemática de las familias monomaternales con jefatura femenina y también las familias con dos proveedores.

En este contexto, cobra relevancia que las políticas públicas en general, y las políticas asistenciales en particular, reconozcan la heterogeneidad de los hogares y la diversidad de los arreglos familiares existentes, de modo que sean los programas sociales los que se adapten a la pluralidad de familias y no a la inversa. Esto evitará situaciones que someten a extrema estigmatización a familias que ya se encuentran de por sí atravesando situaciones de pobreza o indigencia. Asimismo, merecen especial atención y visibilidad las familias "ocultas", que se caracterizan por su alta vulnerabilidad: en ellas predominan las madres "solas" con niños y niñas pequeños. Precisamente, son estas madres –la mayoría muy jóvenes– las que apelan a esta forma de convivencia para poder satisfacer necesidades materiales más inmediatas –vivienda, alimentos– y también de cuidado de sus hijos.

Asimismo, a través del análisis queda de manifiesto cómo las responsabilidades de cuidado han aumentado, pero no se han producido transformaciones en materia de normas, políticas tributarias y políticas públicas vinculadas a organizar el cuidado de los miembros del hogar.

Dadas estas transformaciones familiares y la inercia de respuesta del Estado, deberían promoverse medidas de conciliación entre el trabajo productivo y el reproductivo, donde se piensen estrategias novedosas que incluyan a todo

tipo de familias y a las diversas necesidades de sus integrantes, pero especialmente a las familias monomaternales. En síntesis, se trata de pensar renovadas políticas “para las familias” pero también “con las familias”, entendidas estas en todo su universo y diversidad (Pautassi, 2008).

8. Migrantes, pueblos originarios y género*

1. INTRODUCCIÓN

La Argentina, al igual que otros países del mundo, es considerado un "país de inmigrantes", conformado por una población diversa de origen plurinacional y multiétnico. En este sentido, el país está experimentando un proceso de cambio significativo. Por un lado, el sistema migratorio atraviesa un proceso de reforma que comenzó con la revocación de la ley vigente desde el último gobierno militar y continuó con un proceso que llevó a la regularización de la situación migratoria de una importante cantidad de personas provenientes de países limítrofes. Por otro, las poblaciones indígenas[1] se encuentran en una etapa de crecimiento, redescubrimiento y reorganización. Sin embargo, el rasgo común entre las poblaciones migrantes e indígenas no es el proceso actual de cambio, sino la continuidad en las situaciones de exclusión y vulnerabilidad, dentro de las cuales las mujeres enfrentan dificultades particulares.

La Argentina puede considerarse un país multicultural conformado por distintos grupos, que incluyen los pueblos originarios y los migrantes.[2] El con-

* Este capítulo fue desarrollado por Carla Zibecchi y Natalia Gherardi, con la colaboración de Claudia Giacometti en el procesamiento y análisis de datos, Yanilda González en el análisis de multiculturalismo, Josefina Durán en la búsqueda y análisis de la jurisprudencia y Natalia Garavano en la revisión de bibliografía. Agradecemos la revisión general y los comentarios de Laura Pautassi.

1. En este capítulo utilizamos indistintamente las formas "pueblos indígenas" y "pueblos originarios", aunque conocemos la existencia de una discusión acerca de la aceptabilidad de estos términos.

2. Will Kymlicka (1995) define un grupo cultural como "una comunidad intergeneracional, más o menos completa institucionalmente, que ocupa un determinado territorio o tierra natal y comparte un idioma y una historia" (10) El autor identifica dos tipos de grupos culturales: minorías nacionales, una población previamente autogobernante y territorialmente concentrada, la cual fue incorporada a un estado más grande; y grupos étnicos, los cuales se forman

cepto de multiculturalismo –y la controversia que frecuentemente lo acompaña– se refiere a cómo reconocer y acomodar las diferencias culturales en la población. Ciertamente, la historia nos ofrece abundantes ejemplos de casos donde la respuesta directa a la diferencia (no exclusivamente cultural) fue excluir a esa población de la categoría de *ciudadanos*.[3] No obstante, mediante procesos de mayor democratización y el avance de los principios de los derechos humanos, la diferencia dejó de ser fundamento legítimo de la exclusión en las democracias del mundo. El resultado fue la expansión de la ciudadanía: la inclusión o pertenencia de un individuo a una comunidad política en base a la igualdad.[4]

La información que presenta este capítulo aborda algunas de las principales características sociodemográficas y las problemáticas sociales que enfrentan dos grupos étnicos culturales minoritarios en la Argentina: los grupos migrantes –en especial, provenientes de países limítrofes y Perú– y los pueblos originarios. Estos datos muestran claramente que la promesa de igualdad y de pleno acceso a la ciudadanía para los y las integrantes de estos grupos se encuentra lejos de haberse cumplido a pesar de las normas nacionales e internacionales que el Estado argentino se encuentra obligado a respetar.

Este capítulo se organiza en dos secciones dedicadas a las comunidades de migrantes y a las poblaciones originarias, respectivamente. En la primera de ellas se describen, primero, las principales características sociodemográficas de la población migrante; en particular, las condiciones de vida de las mujeres migrantes según la información disponible. En rigor, los procesos migratorios presentan rasgos particulares que deben ser analizados incorporando la perspectiva de género: el movimiento migratorio diferenciado según sexo demuestra cómo se incorpora la división del trabajo entre varones y mujeres en procesos desiguales de desarrollo económico. Tal información es particularmente relevante en vistas a la definición de políticas migratorias y también laborales que buscan proteger la situación de las mujeres migrantes. Los prejuicios relacionados con la inmigración, sumados a las desigualdades raciales y de género confluyen de tal forma que provocan que las mujeres migrantes estén en desventaja con otros grupos (Instituto de Investigación de las Naciones Unidas

---

a través de la migración individual y familiar. Para el caso argentino, los distintos pueblos originarios son considerados minorías nacionales y las comunidades de migrantes serían grupos étnicos.

3. La prohibición del voto femenino, la discriminación racial institucionalizada en partes de Estados Unidos y el *apartheid* en Sudáfrica son solo algunos casos.

4. Varios pensadores y en especial las pensadoras feministas problematizaron la noción de ciudadanía, particularmente sus criterios de universalidad e igualdad. Si concebimos a la ciudadanía como la inclusión en una comunidad política en la cual todos y todas son iguales y tienen las mismas oportunidades de ejercer sus derechos, así como de participar e incidir en las decisiones que los afectarán, podemos vislumbrar algunas dificultades latentes. Como nos indica Iris Young (1990), la idea que la ciudadanía es igual para todos se tradujo en la práctica en el requisito que todos los ciudadanos sean iguales.

para el Desarrollo Social, UNRISD, 2005). En segundo término, en esta primera sección se examinan los avances y límites en materia de políticas y medidas legislativas nacionales e internacionales para la población migrante en la Argentina. Por último, se considera la situación de los y las migrantes a la luz de algunas decisiones recientes de tribunales locales.

La segunda sección del capítulo presenta una aproximación a la situación de los pueblos originarios de la Argentina, considerando las condiciones de vida de sus miembros, las características de su inserción en el mercado de empleo, su situación educativa y de salud. Asimismo, este capítulo aporta información acerca de la situación de la mujer indígena, poniendo de manifiesto las problemáticas específicas que atraviesan estas mujeres, problemáticas que han sido ignoradas debido a la doble invisibilización que ellas han sufrido –en su condición de mujeres y de indígenas–. En segundo término, se presentan algunas de las normas nacionales e internacionales que dan marco al actual proceso de reconocimiento de los pueblos originarios, que brindan un contexto para el análisis de algunas sentencias judiciales recientes.

Para poder revertir años de discriminación e invisibilización a partir de políticas que promuevan la inclusión, la equidad y la igualdad al contemplar las diferentes culturas y tradiciones de dichos pueblos, es fundamental intentar un acercamiento a la realidad de los pueblos originarios en la Argentina de hoy. En este sentido, los conceptos de etnia y género parecen centrales para definir políticas sociales que integren e incluyan a los sectores más vulnerables de la sociedad argentina.

2. LA POBLACIÓN DE INMIGRANTES EN LA ARGENTINA

En los últimos años, la migración a nivel internacional ha adquirido un protagonismo innegable. Este protagonismo obedece, por un lado, a la magnitud de los flujos migratorios. Como señala el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), "actualmente, la cantidad de personas que viven fuera de su país natal es mayor que en cualquier otro momento de la historia. Si los migrantes internacionales residieran todos en un mismo lugar, equivaldrían a un país que ocuparía el quinto lugar entre los más populosos del mundo, después de China, la India, Estados Unidos e Indonesia" (UNFPA, 2006: 6).[5]

Por otra parte, el protagonismo del fenómeno de los movimientos migratorios se debe al endurecimiento del trato que reciben los migrantes en situación irregular –persecución, detención y expulsión– que se produjo en los últimos

5. UNFPA, *Estado de la población mundial 2006 (http://www.unfpa.org/swp/2006/spanish/chapter_1/index.html).*

años, en especial por parte de los Estados Unidos y Europa.[6] Sin embargo, también en los últimos años han cobrado fuerza ciertos discursos de algunos organismos internacionales como la ONU, que remarcan el papel importante que desarrollan los y las migrantes en lo que respecta al desarrollo y, particularmente, en la reducción de la pobreza. Así, este nuevo enfoque sobre la migración se ha caracterizado por su preocupación por proteger los derechos humanos de los y las migrantes,[7] y ha dado lugar a numerosas instancias de diálogo internacional para atender a los desafíos y las oportunidades que conllevan los flujos migratorios. Entre estas instancias de diálogo se puede destacar el "Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo", celebrado en Nueva York en septiembre de 2006, con la participación de 127 Estados miembros de la ONU. Otro proceso de diálogo es aquel emprendido por los países del Mercosur, entre los cuales se encuentra la Argentina, en conjunto con la Comunidad Europea, con el objetivo de llegar a un futuro acuerdo migratorio.[8]

Diversos expertos y expertas en la materia coinciden en señalar que la perspectiva de género aporta una visión innovadora, en tanto permite tener un enfoque más complejo que destaca la heterogeneidad y las múltiples formas en que se manifiestan los fenómenos migratorios. En particular, se ha destacado que uno de los rasgos más sobresalientes a nivel internacional es la cada vez más creciente migración de las mujeres, ya sea en procesos de reunificación familiar, o bien porque encabezan los proyectos migratorios.

A su vez, la economía feminista ha analizado el fenómeno migratorio de las mujeres en el marco de los efectos sociales y políticos de la globalización. Estos trabajos han demostrado que no solo persiste la desigualdad sino que también se configuran nuevas formas de desigualdad en la globalización (Herrera, 2006).[9]

6. Véase, por ejemplo, la Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 18 junio de 2008, sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a procedimientos y normas comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente en su territorio, disponible en la página *http://www.europarl.europa.eu/*. Véase también la Declaración de los Presidentes de los Estados Parte del Mercosur y Estados Asociados sobre la "Directiva de Retorno" realizada el 1 de julio de 2008 en San Miguel de Tucumán. Véase *http://www.mercosur.int/msweb/SM/Actas%20TEMPORARIAS/CMC/CMC_2008_ACTA01/CMC_2008_ACTA01_ES.pdf*.

7. La reciente Resolución Nº 61/165 aprobada por la Asamblea General de la ONU sobre la Protección de los migrantes pide a los Estados que promuevan y protejan efectivamente los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos los migrantes, cualquiera sea su situación en materia de inmigración, especialmente los de las mujeres y los niños, *http://www.oberaxe.es/files/normativas/488070dba9ce2/ONUMigrantes.pdf*.

8. Véase la presentación del director nacional de Migraciones de la Argentina, doctor Martín A. Arias Duval, en el marco del Foro Especial de Asuntos Migratorios del Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos, realizado en Washington D.C., el 17 de abril de 2008.

9. Según la División de Población de las Naciones Unidas (2006), a nivel internacional existen

Dos procesos estructurales a nivel internacional explican la multiplicación de puestos de trabajo para la inmigración femenina. Por un lado, la crisis manufacturera tradicional y la proliferación de sistemas flexibles de contratación, como las maquilas[10] y el trabajo a domicilio, que están siendo desempeñados principalmente por mujeres. Por otro, la proliferación de trabajos precarios vinculados al cuidado, muchas veces vinculados con la economía informal (niñeras, cuidadoras de ancianos, empleadas domésticas, lavaplatos, camareras, etc.). En otros términos: la maquila y el trabajo alrededor del cuidado se han convertido en dos sectores importantes de inserción laboral transnacional. En el caso de las mujeres latinoamericanas, la principal inserción ha acontecido en el sector vinculado al trabajo de cuidado (Sassen, 2004, en Herrera, 2006).

La literatura feminista también ha investigado acerca de cómo se transformaron paulatinamente los procesos de trabajo durante los últimos años. La reorganización productiva que se experimenta a nivel mundial ha llevado a algunas investigadoras a analizar este proceso, contribuyendo al debate actual sobre la flexibilización del mercado de empleo, al señalar que los conceptos de "especialización flexible" y "nuevos paradigmas productivos" –distintos al modelo fordista de producción–, en realidad remiten fundamentalmente al trabajador masculino de los países centrales (Hirata, 1997a, 1997b). También existen evidencias de que la estrategia de descentralización de las cadenas productivas por parte de las corporaciones multinacionales en los países en vía de desarrollo ha impactado en la calidad del empleo al que acceden las mujeres, fundamentalmente en lo que respecta al trabajo a domicilio, y aumentó así la relación entre informalidad y trabajo femenino (Incháustegui Romero, 2005).

Por otra parte, estas políticas de reestructuración económica acontecidas en los últimos años en el ámbito global han agudizado las contradicciones en la esfera de la reproducción social. En rigor, se puede considerar que han sido precisamente las mujeres migrantes las que han sostenido las responsabilidades sociales ante el retiro de los Estados, particularmente en países desarrollados con acelerados procesos de envejecimiento de su población y con bajas tasas de natalidad. A su vez, las mujeres migrantes dejan a sus hijos y familias en los países de origen, lo que produce potenciales crisis de cuidado y reproducción social en sus entornos más inmediatos (Herrera, 2006). En esa dirección, Tobío menciona el concepto de "cadena global de cuidado", elaborado por Arlie Hochschild. El concepto permite entender la lógica que vincula trabajo y cuidado de las mujeres del Primer Mundo y de los países en desarrollo, al describir el fenómeno por el cual las responsabilidades domésticas de cuidado de las mujeres europeas son desempeñadas por mujeres migrantes de países en vías de desarrollo. En efecto, esta sustitución plantea nuevos interrogantes acerca de

---

95 millones de mujeres migrantes, lo cual significa que conforman el 49,6% de todos los migrantes.

10. El término *maquila* se refiere a la producción por cuenta ajena de toda actividad concerniente al proceso productivo de una empresa que se terceriza a través de otra empresa.

las responsabilidades familiares de estas últimas, sus propias estrategias y el rol de la familia como estructura de apoyo en los países de origen, en el marco de esta cadena global de cuidado.[11]

Al mismo tiempo, este conjunto de rasgos familiares –la separación de los miembros, la responsabilidad económica de la mujer migrante respecto de su familia en el país de origen y el cuidado de los hijos e hijas a cargo de otros miembros– ha generado un nuevo tipo de hogar denominado de carácter "transnacional", esto es, una familia que sigue cohesionada alrededor de los acuerdos establecidos entre sus miembros, pero que funciona sin que la madre esté presente en la vida cotidiana de los hijos e hijas (Anderson 2001; Cortés Castellanos, 2005). Este nuevo fenómeno o modalidad familiar pone de manifiesto la doble obligación que tienen los Estados en relación con: a) la protección de la integridad de los niños y niñas que quedan en el hogar, en virtud del artículo 20 de la Convención de los Derechos del Niño que establece que los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar tendrán derecho a la protección y asistencia especiales del Estado; 2) la creación de acuerdos bilaterales con los países de acogida basados en el derecho que tienen los niños y niñas de estar con sus familias y de recibir su protección y afecto como bases fundamentales para su desarrollo psicosocial e intelectual, en virtud del artículo 10 de la Convención de los Derechos del Niño, que señala que toda solicitud hecha por un niño o sus padres para entrar en un Estado parte o para salir de él, a los efectos de la reunión de la familia, debe ser atendida por los Estados parte de manera positiva, humanitaria y expedita (Cortés Castellanos, 2005).

A continuación, en base a la información disponible, se presentan las principales características sociodemográficas de población inmigrante en la Argentina, con énfasis particular en la situación de las mujeres. Este apartado intenta abordar esto a partir tres ejes centrales: en primer lugar, se analizan las transformaciones recientes que ha experimentado la inmigración internacional en el país; en segundo lugar, se describen las características sociolaborales de los y las migrantes internacionales, la percepción de ingresos económicos y el lugar relevante que desempeña el envío de remesas a sus países de origen; finalmente, se reconocen algunos de los obstáculos que impiden a las mujeres inmigrantes el acceso a la seguridad social y al sistema de salud en nuestro país.

En lo que respecta a la información estadística presentada, cabe destacar que la disponibilidad de datos para analizar la migración con enfoque de género es escasa. De acuerdo con un estudio efectuado por UNRISD (2005), a pesar de la presencia cada vez más numerosa de la mujer en los flujos migratorios, existen pocas estadísticas sobre migración internacional, al mismo tiempo que la

11. En un muy interesante artículo, Tamar Pitch (2006) analiza la diferencia y la desigualdad en la diferencia sexual, ilustrando el argumento en la comparación de su propia situación (mujer, profesional, italiana) con la de Tess (inmigrante filipina, trabajadora en el hogar de Pitch como cuidadora, madre de niños pequeños que crecen en Filipinas).

información es muy desigual entre países. Las estadísticas subestiman, inevitablemente, a aquellos que ingresan de manera indocumentada o que trabajan irregularmente, así como la magnitud de los flujos migratorios.

La gran mayoría de la información disponible proviene de los censos nacionales de población que lleva adelante cada país. Si bien constituyen la mejor fuente de información, ésta tiene al mismo tiempo la debilidad de que se refieren a un corte de tiempo acotado, que no permite analizar situaciones relacionadas con períodos intercensales. Por otra parte, en general en América Latina a pesar de los esfuerzos por generar estadísticas desagregadas por sexo, esto no siempre se logra. Además, las referencias son en general para los y las inmigrantes documentados, lo que deja de lado a numerosas poblaciones que viven en condición de irregularidad, que son las poblaciones con mayores riesgos (Cortés Castellanos, 2005).

En la Argentina, el INDEC aplicó durante 2002 y 2003 la Encuesta Complementaria de Migraciones Internacionales (ECMI). La metodología de la ECMI consistió en utilizar al Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda de 2001 –en adelante, el Censo Nacional– para extraer muestras de hogares con al menos un miembro nacido en un país limítrofe.[12] Cabe recordar que la ECMI, a diferencia del Censo Nacional, incluye en su muestra solo hogares con miembros bolivianos, brasileños, chilenos, paraguayos y uruguayos. El abordaje de cada una de las colectividades se planteó de forma regionalizada, de manera tal que el estudio de cada uno de los universos mayores (bolivianos, chilenos y paraguayos) se privilegió en aquellas jurisdicciones del país donde alcanzaban mayor representación. Adicionalmente, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y en los veinticuatro partidos del Gran Buenos Aires se abordaron las cinco colectividades.

Asimismo, la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), que es una de las pocas fuentes disponibles para el análisis de la inserción ocupacional y de los ingresos, presenta dos limitaciones importantes para el estudio de las condiciones de vida de los y las inmigrantes. Por un lado, debido al tamaño muestral para el conjunto de los inmigrantes de países limítrofes y peruanos deben efectuarse estimaciones, ya que no se distingue su nacionalidad ni puede identificarse con mayor precisión la desventaja relativa de algunos de ellos. Por otro, se carece de información sobre el año de llegada a la Argentina de estos inmigrantes, por lo que resulta complejo analizar el proceso de integración al país. Por ejemplo, resulta imposible analizar las posibilidades que tienen de transferir calificaciones laborales obtenidas en su país de destino (Cerrutti y Maguid, 2007). Por su parte, las estadísticas que recoge la Dirección Nacional de Migraciones respecto de los trámites de radicación o regularización migratoria no se encuentran desagregadas por sexo.

Debido a estos vacíos estadísticos, el estudio de las condiciones de vida y

12. Para un mayor desarrollo metodológico, véase *www.indec.gov.ar/webcenso/Ecmi*.

de las trayectorias de las mujeres inmigrantes depende de investigaciones de carácter exploratorio, desarrolladas en base a metodologías cualitativas y estudios de caso que permiten marcar algunas tendencias y características sobre las cuestiones indagadas.

Por ello, las principales características sociodemográficas que se presentan a continuación acerca de la población inmigrante se basan en información proveniente del Censo Nacional de 2001 y, en particular, de los datos estadísticos que provienen de la ECMI realizada entre 2002 y 2003. Asimismo, se incorporan hallazgos valiosos arrojados por estudios de casos efectuados por organismos internacionales y provenientes del ámbito académico, en los cuales se abordan distintos aspectos de las condiciones de vida de los y las migrantes en comparación con la población nativa.

2.1. La inmigración en la Argentina y las condiciones de vida de la población migrante

Según el Censo Nacional de 2001, la Argentina contaba en ese momento con más de un millón y medio de inmigrantes internacionales. En términos históricos, este número representa una notable disminución en la población migrante (tabla 1): desde 1960 la cantidad de inmigrantes internacionales en la Argentina ha bajado década tras década, tanto en términos absolutos como en relación a la población en general. En 1960, esta población, identificada por el censo según el país de nacimiento,[13] constituía el 12,6% de la población total; más de cuatro décadas después alcanzaba alrededor del 4%.

Por otra parte, en la Argentina, las migraciones internacionales han experimentado considerables transformaciones en lo que respecta a su composición según el país de origen, en particular debido a la creciente importancia de la migración limítrofe (tabla 2).

Según Maurizio (2006), si se analiza la evolución de las últimas décadas, considerando ambos sexos y la distinción entre migrantes provenientes de países limítrofes y no limítrofes, se puede destacar lo siguiente: en primer lugar, se observa que el total de inmigrantes se redujo (un 15% entre 1980 y 1991 y un 5% adicional durante la década de los noventa); en segundo término, la razón que explica tal evolución es el resultado de dos movimientos contrapuestos: el incremento del 12% y el 10% de los migrantes provenientes de países de la región en ambos períodos intercensales y, paralelamente, la disminución del 33% y el 21% de los migrantes provenientes de países no limítrofes, fenómeno que refleja la drástica reducción de la población constituida por la antigua migración europea.

13. Véase el Informe Metodológico de la Encuesta Complementaria de Migraciones Internacionales, disponible en la página del INDEC, *http://www.indec.mecon.gov.ar/webcenso/Ecmi/ecmi_metodologia_web.pdf*.

Tabla 1
Migrantes internacionales en la Argentina como porcentaje de la población total, 1960-2005

Año	Cantidad de migrantes	Porcentaje de la población total
1960	2.601.188	12,6%
1965	2.409.183	10,8%
1970	2.219.411	9,3%
1975	2.064.199	7,9%
1980	1.920.798	6,8%
1985	1.780.443	5,9%
1990	1.649.919	5,1%
1995	1.589.685	4,6%
2000	1.544.265	4,2%
2005	1.500.142	3,9%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, *Trends in Total Migrant Stock: The 2005 Revision (http://esa.un.org/migration).*

Tabla 2
Migraciones internacionales a la Argentina, por continente de origen y sexo, 2001

País de origen	Total	Cantidad de mujeres	% Mujeres	Cantidad de varones	% Varones
Países limítrofes	923.215	495.426	54%	427.789	46%
Otros países de América	117.902	67.706	57%	50.196	43%
Europa	432.349	238.111	55%	194.238	45%
Asia	29.672	14.480	49%	15.192	51%
África	1.883	855	45%	1.028	55%
Oceanía	747	367	49%	380	51%
Ignorado	26.172	15.440	59%	10.732	41%
Total	**1.531.940**	**832.385**	54%	**699.555**	46%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

Las características históricas de la inmigración internacional en la Argentina se pueden sintetizar del siguiente modo:

- Hasta la década de 1960, el principal foco de atracción para los inmigrantes limítrofes eran las economías regionales de la Argentina, parcialmente desprovistas de mano de obra a causa de los procesos de migración interna hacia las grandes urbes del país. Así, las actividades rurales transitorias convocaron mano de obra de los países limítrofes: bolivianos en las provincias del noroeste, paraguayos en las del noroeste y el litoral, chilenos en el sur (Marshall, 1983; Marshall y Orlansky, 1982, 1983, citadas por Pacecca y Courtis, 2008).

Tabla 3
Evolución de los migrantes totales y limítrofes por sexo en la Argentina, censos 1980-2001

	1980		1991		2001		Tasa de variación	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	1991-1980	2001-1991
Ambos sexos	1.903.159		1.615.473		1.531.940		-15%	-5%
Limítrofes	753.428	40%	841.697	52%	923.215	60%	12%	10%
No limítrofes	1.149.731	60%	773.776	48%	608.725	40%	-33%	-21%
Varones	947.382		770.676		699.555		-19%	-9%
Limítrofes	377.492	40%	403.285	52%	427.789	61%	7%	6%
No limítrofes	569.890	60%	367.391	48%	271.766	39%	-36%	-26%
Mujeres	955.777		844.797		832.385		-12%	-1%
Limítrofes	375.936	39%	438.412	52%	495.426	60%	17%	13%
No limítrofes	579.841	61%	406.385	48%	336.959	40%	-30%	-17%

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda (INDEC), elaborado por Maurizio (2006).

- A partir de los años 60, con la inserción laboral en el área de servicios o el uso intensivo de mano de obra en la manufactura, la Ciudad de Buenos Aires y partidos que comprenden el Gran Buenos Aires (AMBA) comienza a adquirir cada vez más importancia como destino de la población inmigrante, en particular para las mujeres.
- Otra particularidad reside en el enorme incremento de la inmigración peruana. En términos históricos, esta migración reconoce dos etapas bien definidas. La primera de ellas, entre 1960 y 1990, se basó en el ingreso mayoritario de estudiantes que se trasladaban a cursar estudios universitarios en las principales universidades nacionales argentinas, y de profesionales. Claramente, se trataba de una inmigración reducida en términos numéricos y con alto nivel de calificación. La segunda etapa se produjo en el contexto de la paridad cambiaria, en la década de los 90. Esta segunda etapa migratoria se caracterizó por ser femenina y el lugar de destino fueron los principales centros urbanos del país. Las mujeres peruanas, a diferencia de las mujeres inmigrantes de los países limítrofes, tienen niveles educativos más altos. No obstante, se insertaron en ocupaciones igualmente precarias que las de sus congéneres de países limítrofes, particularmente como trabajadoras del servicio doméstico (Pacecca y Courtis, 2008).

2.1.1. La feminización de las migraciones

Los datos que se presentan a continuación, en el gráfico 1, permiten ilustrar la creciente feminización de las oleadas inmigratorias a través del tiempo. En efecto, analizada desde una perspectiva histórica, la feminización ha sido un cambio reciente. Al comienzo de la década de los sesenta, la mayoría de los inmigrantes eran varones, mientras que las mujeres constituían el 45%. Esta proporción se fue incrementando y en 1980 el porcentaje de varones y de mujeres llegó a ser equivalente. A partir de esa década, las mujeres pasaron a ser mayoría, y alcanzaron el 53,4% en 2005. Tal evolución, como ya se señaló, coincide con los cambios que, en el mismo sentido, acontecieron también en el resto del mundo.

La tabla siguiente muestra que, a excepción de los inmigrantes provenientes de Bolivia, la inmigración de los otros países limítrofes muestran un alto porcentaje de mujeres.

Ciertamente, esta creciente feminización tiene su impacto en el índice de masculinidad de la población migrante, que se ha reducido hasta alcanzar un valor promedio de ochenta y cinco varones por cada cien mujeres migrantes para 2001. No obstante, es importante tener en cuenta que la reducción del índice no es igual para todo el grupo de migrantes: es significativamente bajo en el caso de los peruanos, brasileños y paraguayos. En rigor, Bolivia es el único caso que todavía presenta mayor número de varones que de mujeres, no obstante las mujeres participan crecientemente en los flujos migratorios (Maurizio, 2006).

Gráfico 1
Tendencias de la migración internacional en la Argentina, por sexo (1960-2005)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de *Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, Trends in Total Migrant Stock: The 2005 Revision (http://esa.un.org/migration).*

Tabla 4
Composición de migrantes limítrofes y porcentaje de mujeres en las migraciones de países limítrofes, 2002-2003

País	Porcentaje de migrantes limítrofes	Porcentaje de mujeres
Bolivia	24%	51%
Brasil	2%	68%
Chile	17%	56%
Paraguay	42%	60%
Uruguay	15%	56%
Total	100%	58%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de ECMI, INDEC.

Además, como se puede constatar en el siguiente cuadro, en todos los casos –excepto en el de Bolivia– el índice de masculinidad es más bajo en la CABA que en el resto de las provincias. En el caso de la CABA, las mujeres superan a los varones en todas las nacionalidades.

Tabla 5
Índice de masculinidad de los inmigrantes regionales en la Argentina, censo 2001

Total País	País de origen						Total
	Bolivia	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay	Perú	
Ciudad de Buenos Aires	93	58	75	55	84	62	72
Partidos GBA	102	48	87	75	95	65	82
Resto Buenos Aires	116	56	97	77	98	80	92
Catamarca	132	88	104	37	121	221	112
Córdoba	118	71	92	62	95	72	89
Corrientes	210	93	108	69	98	210	91
Chaco	138	63	114	89	143	409	93
Chubut	123	58	90	94	111	100	93
Entre Ríos	150	92	97	74	97	144	96
Formosa	159	63	109	84	183	133	84
Jujuy	90	118	131	93	217	106	91
La Pampa	130	41	132	63	131	143	117
La Rioja	120	44	111	60	126	109	109
Mendoza	109	74	78	63	91	56	88
Misiones	220	92	127	92	141	208	93
Neuquén	135	65	95	71	111	105	96
Río Negro	135	69	99	98	130	194	101
Salta	91	74	99	93	118	174	92
San Juan	157	84	102	51	129	133	107
San Luis	127	81	107	63	135	82	106
Santa Cruz	152	49	86	61	74	90	89
Santa Fe	138	59	101	81	101	109	97
Santiago del Estero	166	82	125	50	204	139	112
Tierra del Fuego	143	28	99	68	93	46	100
Tucumán	110	67	113	67	121	179	115
Total	101	72	92	74	93	68	85

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda (INDEC), elaborado por Maurizio (2006).

De acuerdo con datos de Pacecca y Courtis (2008), se pueden destacar las siguientes particularidades en lo que refiere al descenso de los índices de masculinidad según países de origen: a) quienes más modificaron su patrón fueron los chilenos y bolivianos, que en treinta años pasaron de ser corrientes altamente masculinizadas a feminizarse (en el caso de los chilenos) y a lograr una participación más pareja de varones y mujeres (en el caso de los bolivianos); b) en el caso de la migración paraguaya, boliviana y peruana el incremento de mujeres es paralelo a la creciente concentración de estos grupos migratorios en las zonas residenciales del AMBA, que en principio ofrece oportunidades de trabajo no vinculados con ocupaciones estacionales para varones y mujeres.

Efectivamente, según el año de llegada al país se ven diferencias en la localización geográfica: las migraciones de mujeres hacia las zonas del AMBA toma relevancia principalmente en el último período (1990-2003), lo que se explica por la inserción laboral en el área servicios o el uso intensivo de mano de obra en la manufactura.

Tabla 6
Composición de las mujeres inmigrantes según país de nacimiento, jurisdicción de relevamiento y fecha de llegada a la Argentina, 2003

	Jurisdicción de relevamiento	Total	Año de llegada a la Argentina			
			Hasta 1969	1970-1979	1980-1989	1990-2003
Paraguay	CABA	100	25,1	16,9	19,4	38,6
	Gran Buenos Aires	100	32,4	22,3	17,0	28,3
	Interior del país (a)	100	65,1	15,8	11,6	7,6
Chile	CABA	100	24,4	37,3	27,0	11,3
	Gran Buenos Aires	100	35,4	38,7	18,7	7,1
	Interior del país (b)	100	29,9	33,6	28,5	8,0
Bolivia	CABA	100	10,4	7,3	23,5	58,9
	Gran Buenos Aires	100	21,0	15,9	20	43,1
	Interior del país (c)	100	43,6	16,4	25,9	14,1
Uruguay	CABA	100	0	15,0	0	39,7
	Gran Buenos Aires	100	0	14,7	0	44,9
Brasil	CABA	100	19,0	10,6	22,8	47,7
	Gran Buenos Aires	100	33,9	11,3	22,3	32,6

a) Formosa, 2003 y Gran Misiones, 2002.
b) Mendoza, Neuquén, Santa Cruz y Río Negro.
c) Salta.
Fuente: Elaboración propia sobre la base de la ECMI, INDEC.

En lo que respecta a la edad de las mujeres inmigrantes, la mayor concentración se produce en los grupos de edad entre los quince y sesenta y cuatro años, tramo etario que caracteriza a la población económicamente activa. Cabe señalar que la gran mayoría de las mujeres entre los quince y los sesenta y

cuatro años son oriundas de países limítrofes. Por otro lado, entre las mujeres de sesenta y cinco años y más, una proporción mayoritaria es europea, lo cual da cuenta del protagonismo de la migración europea en épocas anteriores.

Gráfico 2
Mujeres migrantes en la Argentina por grupos de edad (2001)

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001, INDEC.

En relación con la época de llegada de las mujeres migrantes a la Argentina, existen variaciones entre los distintos países limítrofes, como puede observarse en el gráfico 3. En el caso de la migración de mujeres uruguayas, su número se ha mantenido relativamente estable. De acuerdo con Pacecca y Courtis (2008), esa migración se caracterizó por una feminización temprana y estable para todos los grupos de edad hasta los sesenta años, y no ha sufrido variaciones con los nuevos ingresos de inmigrantes en la década de los años 70 y 80. En el caso de la inmigración proveniente de Chile, se observa que la década de los setenta fue la más importante, probablemente debido a la dictadura en ese país. Para el caso de las mujeres inmigrantes de Paraguay, un tercio de ellas llegó al país antes de 1970 y más de un cuarto (las dos proporciones más grandes) llegó después de 1990. Las brasileñas y las bolivianas exhiben una tendencia parecida, y se destaca la alta proporción de mujeres que llegaron al país después de 1990 (38% y 45%, respectivamente).

Finalmente, resta señalar las causas que podrían explicar la feminización de las migraciones internacionales. De acuerdo a lo indicado por la literatura específica sobre migraciones femeninas, los motivos pueden sintetizarse del siguiente modo:

Gráfico 3
Mujeres de países limítrofes por año de llegada a la Argentina

Fuente: Elaboración propia sobre la base de ECMI, INDEC.

a) Las discriminaciones étnicas, sociales y de género dentro de las comunidades de origen de las personas migrantes, lo que obstaculiza la posibilidad de acceder a oportunidades equitativas para las mujeres, en especial en términos laborales, económicos y educacionales (Cortés Castellanos, 2005).
b) El aumento de los hogares liderados por mujeres, especialmente en los sectores pobres de la población, en los cuales incide más fuertemente la pobreza.[14] Esto explicaría que la migración sea una oportunidad cada vez

14. Se ha constatado la fuerte asociación de jefatura femenina y pobreza, sobre todo cuando hay menores en el hogar. Más específicamente, esta mayor incidencia de la indigencia y la pobreza se explica tanto por el menor número de proveedores económicos en la familia como por los menores ingresos que, en promedio, reciben las mujeres que trabajan (Arriagada, 2004). Asimismo, "en los hogares más pobres la tasa de dependencia potencial –que relaciona a los menores de dieciocho años y los mayores de sesenta y cuatro años con la población en edad activa– y la tasa de dependencia económica –relación entre inactivos con ocupados y desocupados– evidencia las dificultades de estos hogares para superar la situación de pobreza. Tienen más miembros que requieren ser atendidos y menos disponibles para incorporarse al mercado de trabajo; y cuando lo intentan hacer encuentran mayores dificultades para insertarse laboralmente" (Giacometti, 2005: 23).

más valorada como alternativa de inserción femenina (Cortés Castellanos, 2005).

c) Las condiciones sociales consolidadas en los países de origen (por caso, niveles de pobreza e indigencia, niveles de mortalidad infantil); es decir que el nivel de bienestar alcanzado por los países de origen constituye un factor que influye en la generación de flujos migratorios, en especial de las mujeres (Cortés Castellanos, 2005).

d) Existen razones culturales de peso que direccionan la inmigración a determinados países, tanto para varones como para mujeres: un idioma en común, la existencia de redes familiares, amigos o vecinos de las comunidades de origen que ya se encuentran insertas en los países de acogida. Estos factores facilitan los desplazamientos y dan un margen de seguridad mayor, y esto resulta particularmente aplicable al caso de las mujeres (Cortés Castellanos, 2005).

En rigor, la migración femenina registra, en mayor medida que la masculina, una fuerte impronta de negociación y evaluación de ventajas y beneficios que concierne no solo a la mujer migrante sino a la totalidad de la unidad doméstica de origen. Otros factores fundamentales que intervienen en la decisión son: la edad de la mujer migrante, el lugar de poder que ocupa en el seno de la familia, la etapa del ciclo vital de la familia (edad de los y las hijos/as), capacidad del hogar para prescindir del trabajo reproductivo de la mujer migrante en función de otras mujeres capaces de reemplazarla (Pacecca y Courtis, 2007).

2.1.2. Ingresos económicos e inserción laboral

Como se señaló en los párrafos anteriores, la decisión de migrar de las mujeres no siempre corresponde a un acto autónomo; por el contrario, frecuentemente se trata de una suerte de arreglo familiar. Así, por ejemplo, en el caso de las mujeres migrantes que se insertan en el servicio doméstico, ellas deben establecer un acuerdo para el cuidado de sus hijos en los países de origen. En general, la estrategia se basa en comprometer el trabajo de cuidado de mujeres que quedan en el hogar de origen (abuelas, tías, hermanas mayores). En rigor, puede decirse que la estrategia económica y de cuidado más frecuente es, precisamente, la combinación entre el trabajo asalariado –precario e inestable– de empleada del servicio doméstico de la mujer inmigrante joven que manda remesas, con el trabajo de cuidado y doméstico no remunerado de otras mujeres y niñas que quedan en los países de origen (Cortés Castellanos, 2005).

La siguiente tabla, que analiza el porcentaje de mujeres provenientes de países limítrofes como perceptoras de ingresos, da cuenta de cómo, en general, en la mayoría de los países limítrofes, las mujeres mayores de catorce años constituyen el 50% de los perceptores de ingresos.

Diversos estudios han analizado el lugar central que ocupa la inserción

Tabla 7
Mujeres migrantes de países limítrofes de 14 años y más como porcentaje de perceptores de ingresos, 2002-2003

País de origen	Porcentaje de mujeres perceptoras de ingresos	Porcentaje de mujeres de más de 14 años*
Bolivia	42%	50%
Brasil	63%	59%
Chile	43%	52%
Paraguay	49%	58%
Uruguay	44%	52%

* Dato del Censo realizado en 2001.
Fuente: Elaboración propia sobre la base de ECMI, INDEC.

laboral y la percepción de ingresos, así como el envío de remesas para el caso de la población migrante, en especial de las mujeres. En primer lugar, es importante considerar que históricamente la tasa de actividad de los y las migrantes siempre ha sido más elevada que la de los nativos, debido a que la inmigración proveniente de países limítrofes y de Perú se origina principalmente en motivos económicos. A su vez, los varones y mujeres migrantes ingresan al mercado laboral a edades más jóvenes que los nativos, y permanecen en él hasta edades más avanzadas:

> Es razonable vincular esto con las dificultades para la inserción verdaderamente exitosa en el mercado laboral, dada por la mayor inestabilidad laboral, la menor capacidad de acumulación y un acceso más restringido a los beneficios de la seguridad social (…) Esto, por otra parte, no es ajeno al hecho de que, en términos generales, las posibilidades de inserción laboral de los inmigrantes regionales ni fueron ni son las mismas que los nativos: la segmentación de los mercados de trabajo los colocó en un rol complementario (no competitivo) de la mano de obra local, ya que ocuparon aquellos puestos que –en un contexto de movilidad social ascendente– los nativos rechazaban. (Pacceca y Courtis, 2008: 28)

En segundo lugar, se ha destacado la alta probabilidad de que parte de esos ingresos vuelvan al país de origen de la mujer en forma de remesas para ayudar a sostener a sus hijos o familiares en las comunidades de origen. Por ejemplo, a través de estudios de casos centrados en las mujeres paraguayas residentes en el AMBA, se ha demostrado que ellas muestran una mayor disposición a enviar remesas, que son enviadas en forma activa y con regularidad (Cerrutti y Parrado, 2007).

En tercer lugar, estudios de casos que han analizado las trayectorias de

mujeres inmigrantes de países vecinos que se desempeñan en el servicio doméstico en el AMBA han demostrado que, en general, las mujeres deben endeudarse para migrar a la Argentina. En ningún caso se trató de un préstamo bancario o de un desconocido, en general fueron financiadas por una mujer inmigrante previa que financió la totalidad o la mayor parte del costo del pasaje. Además, esta inmigrante previa juega un rol crucial en la cadena migratoria en dos aspectos, ya que facilita el primer trabajo y la vivienda en el país de acogida. En concordancia con ello, se ha constatado que las mujeres inmigrantes tienen una alta exigencia de ahorro, tanto para el envío de remesas a sus hijos como para saldar la deuda de su viaje (Pacceca y Courtis, 2007).

Finalmente, Cerrutti y Maguid (2007) señalan que la aguda crisis de fines de los años 90, que alcanzó su expresión máxima en la crisis de 2001 y 2002, deterioró a grandes sectores de la población, pero afectó principalmente a los inmigrantes externos, ya que la devaluación de la moneda redujo su capacidad de ahorro y, en consecuencia, la posibilidad de enviar remesas a sus países de origen. Si bien los resultados sugieren que la crisis no provocó el retorno masivo de inmigrantes de países limítrofes y de peruanos, sí frenó la llegada de nuevos contingentes. Asimismo, las autoras destacan que el empeoramiento generalizado del empleo afectó con mayor intensidad a los inmigrantes limítrofes y peruanos, entre los cuales se registra un mayor incremento del empleo en tareas no calificadas, en condiciones de precariedad, de trabajo por cuenta propia y en una reducción más pronunciada del ingreso por hogar promedio. En rigor, son todos estos factores los que contribuyen a ampliar la brecha que separa a los inmigrantes de la población local (nativos). A todo ello se suma el hecho de que muchos continúan indocumentados y que persisten las restricciones para que ellos puedan regularizar su situación.

El gráfico 4 da cuenta de los sectores de la economía en los que se inserta la población migrante en forma prioritaria. Desde los años 60 en adelante, los inmigrantes se ocuparon principalmente en ocupaciones manuales inestables y de bajos salarios: construcción para el caso de los varones, servicio doméstico para el caso de las mujeres y algunas industrias manufactureras para ambos sexos (Pacecca y Courtis, 2008). Más específicamente, estos dos autores analizaron la inserción laboral de la población inmigrante de los países limítrofes y del Perú y constataron las siguientes características:

a) La construcción es la principal ocupación de los varones bolivianos, chilenos y paraguayos; la agricultura, de bolivianos y brasileños, y el comercio, la hotelería y los restaurantes, de uruguayos y peruanos. Si se analiza la inserción laboral en relación con los años de escolarización, se destaca que los varones peruanos –grupo de población migrante con mayor nivel de educación– tienen la tasa de ocupación más alta y presenta una inserción importante en el sector servicios (comerciales y personales).
b) El servicio doméstico es una inserción laboral muy frecuente para todas las mujeres que provienen de países limítrofes, pero particularmente para

las peruanas y paraguayas. A su vez se destaca el importante porcentaje de mujeres brasileñas en la agricultura, de bolivianas en actividades comerciales y de uruguayas en servicios comunales.

c) Las migrantes latinoamericanas aumentaron su porcentaje en el rubro de servicio doméstico, precisamente en momentos en que, si bien la demanda laboral se había retraído, aún se mantenía la paridad cambiaria peso/dólar. En rigor, puede decirse que, en la década de los noventa, las mujeres peruanas aumentaron su presencia en el servicio doméstico y en los servicios personales, compitiendo con las mujeres paraguayas y llegando a desplazarlas.

d) A diferencia de las mujeres peruanas y paraguayas, las mujeres bolivianas provienen del grupo inmigratorio de feminización más reciente, donde los nichos laborales predominantes están ligados a la complementación entre el trabajo masculino y femenino (en particular, comercio y horticultura). En el caso de las mujeres bolivianas, su inserción laboral se asocia con los arreglos contractuales flexibles –y altamente precarizados– de las familias bolivianas campesinas en base al acceso a mano de obra del propio grupo doméstico, que se incorpora a la explotación hortícola con uso intensivo de mano de obra. Esta inserción laboral se encuentra asociada al desarrollo de cinturones periurbanos de producción hortícola que se inició en la década de los ochenta por la colectividad boliviana en la periferia de las grandes urbes de la Argentina. Este proceso contribuyó a la diversificación de la oferta de verdura fresca.[15]

e) En lo que refiere a la industria textil y de indumentaria, la Argentina siempre evidenció una fuerte participación de colectivos étnicos de origen inmigratorio. En rigor, en lo últimos años se registra la creciente incidencia de las colectividades coreanas y bolivianas en emprendimientos de producción textil, en general, talleres de manufactura de prendas que suelen trabajar a destajo, en condiciones altamente precarias e incluso cercanas a situaciones de esclavitud.

f) El nivel educativo más alto que reflejan las mujeres peruanas no tiene correlación alguna con su alta inserción en el servicio doméstico. Sin embargo, les permite conseguirlo en competencia con mujeres paraguayas, que tienen una menor calificación. No obstante, debe quedar bien en claro que la mayor sobrecalificación no va acompañada por mejores ingresos en el caso de las mujeres migrantes. En el caso argentino, un ejemplo típico se puede constatar precisamente en las mujeres migrantes peruanas enfermeras: en tanto la certificación profesional no es válida en la Argentina, el servicio doméstico termina siendo su principal destino ocupacional.

15. Véase *Interacción y Desarrollo* (2008) para una descripción testimonial de experiencias de mujeres bolivianas migrantes en la Argentina.

Gráfico 4
Población limítrofe de 14 años y más ocupada, por rama de actividad agrupada, 2002-2003

Nota: Rama de actividad primaria: agricultura, ganadería, caza, silvicultura, pesca y servicios conexos, explotación de minas y canteras. Rama de actividad secundaria: industria manufacturera.
Fuente: Elaboración propia sobre la base de ECMI, INDEC.

2.1.3. Acceso a la seguridad social

La población inmigrante se encuentra con serios obstáculos para acceder a la seguridad social. En primer término, como ya se señaló en el apartado anterior, las condiciones de empleo son más precarias para los trabajadores y trabajadoras de países limítrofes y de Perú que para los nativos. Como puede observarse en la tabla que sigue, son particularmente altos los porcentajes de los inmigrantes ocupados que no acceden a los descuentos jubilatorios, en particular para el caso de las personas provenientes de Bolivia (que representan casi el 80%) y de Paraguay (73%); las condiciones resultan más favorables para inmigrantes de Uruguay y Brasil.

Cerrutti y Maguid (2007), que analizaron datos desagregados por sexo en lo que refiere a los descuentos jubilatorios, destacan que la falta de aportes jubilatorios es particularmente grave para el caso de las mujeres. Como puede observarse en el cuadro que sigue, el 80% de las mujeres asalariadas inmigrantes no registra aportes jubilatorios. Además, las autoras destacan que el empleo no registrado de los trabajadores asalariados inmigrantes puede vincularse tanto a que se encuentran mayormente empleados en sectores poco proclives a cumplir con la ley, como a su condición de indocumentados.

Tabla 8
Inmigrantes de 14 años y más ocupados, por descuento o aporte jubilatorio, 2002-2003

País de origen	Le descuentan o aporta	No le descuentan ni aporta	Sin información
Bolivia	19%	79%	2%
Brasil	46%	51%	2%
Chile	39%	59%	1%
Paraguay	26%	73%	1%
Uruguay	46%	52%	1%
Total	30%	69%	1%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de ECMI, INDEC.

Tabla 9
Trabajadores asalariados con descuentos jubilatorios según condición migratoria y sexo (en porcentajes)

	Inmigrantes			Resto		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Asalariados (%)	66,9	81	73,1	72,3	79,4	75,2
Registra aportes jubilatorios (%)	45,9	20	33,3	59,7	49,8	55,4
No registra aportes jubilatorios (%)	54,1	80	66,7	40,3	50,2	44,6
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Cerrutti y Maguid (2007), sobre la base de datos de la EPH, 2005.

Dado que la cobertura en salud está asociada íntimamente a la contratación acorde con la ley laboral, otra característica que da cuenta de la desprotección social que enfrenta la población inmigrante es que no acceden a la cobertura por obra social y/o por medio de un plan de salud prepago. En este sentido, no debe pasarse por alto que en la Argentina el acceso a obras sociales y a la jubilación son beneficios asociados a la condición de trabajador asalariado registrado, y que esta característica del sistema de protección social es aplicable tanto a la población nativa como a los inmigrantes.

Tabla 10
Cobertura de obra social y/o plan de salud privado o mutual para inmigrantes de países limítrofes, 2002-2003

País de origen	Tiene cobertura	No tiene cobertura	Sin información
Bolivia	18,9%	80,9%	0,2%
Brasil	58,0%	41,6%	0,4%
Chile	44,1%	55,4%	0,6%
Paraguay	31,5%	67,8%	0,7%
Uruguay	50,2%	49,6%	0,3%
Total	34,0%	65,5%	0,5%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de ECMI, INDEC.

Algunos estudios específicos señalan que los porcentajes de cobertura aumentan sistemáticamente a medida que aumenta la antigüedad de la residencia en la Argentina. Si bien ello no ha sido constatado sobre la base de los escasos datos disponibles, esto podría deberse a dos hipótesis que no son excluyentes entre sí, sino que pueden ser mutuamente complementarias. Según lo analizado por Maurizio (2007), por un lado, podría estar indicando que a estos grupos de trabajadores la permanencia en el país les permite paulatinamente mejorar su situación social, proceso que se refleja, entre otros indicadores, en la cobertura de salud. Por otro lado, podría argumentarse que las diferentes cohortes llegadas al país en los últimos años han ido accediendo a condiciones estructurales menos favorables con crecientes niveles de desprotección social. Tales hipótesis podrían explicar que los mejores indicadores se presentan para Brasil y Uruguay, tanto en lo que se refiere a cobertura en salud como a aportes jubilatorios, precisamente porque los brasileños y uruguayos presentan una mayor inserción en el sector formal del mercado laboral, al tiempo que tienen más antigüedad de residencia en el país (Maurizio, 2007).

La División para el Adelanto de la Mujer de la ONU reconoce que para los y las inmigrantes existen otras barreras relacionadas con el idioma y las diferentes prácticas culturales que pueden obstaculizar que una mujer acceda al servicio de salud, en particular cuando se trata de una atención ginecológica. En rigor, puede considerarse que las inmigrantes irregulares y más aún las víctimas de la trata internacional de personas son los grupos más marginados del sistema de salud público debido a varias razones: por miedo a la denuncia ante autoridades de migración, por desconocimiento del sistema y falta de información, por ausencia de programas específicos para las inmigrantes y por barreras idiomáticas o culturales (Cortés Castellanos, 2005).

Finalmente, la UNRISD (2005) ha alertado que, a nivel mundial, los y las trabajadores inmigrantes tienden a tener índices más altos de infección por

VIH en comparación con la población nativa de los países, independientemente de la prevalencia de VIH en los lugares de origen y de destino.[16]

2.2. Los derechos de las personas migrantes en la Argentina

2.2.1. Marco jurídico internacional

El principal tratado internacional referido a los derechos de los y las migrantes es la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares (en adelante, la "Convención"), adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1990, y en vigencia desde 2003.

Si bien la Convención reúne derechos garantizados en otros tratados internacionales (como la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Contra la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Convención Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, entre otros), deja en claro que estos derechos se aplican a todas las personas migrantes, independientemente de su condición migratoria. Las formas de abuso y explotación frecuentes en el caso de los migrantes cuyos documentos se encuentran en situación irregular, deja de manifiesto la importancia de este instrumento internacional que, sin embargo, a la fecha de este informe solo ha sido ratificado por 37 países. El órgano de vigilancia de esta Convención es el Comité de protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.

La Argentina suscribió la Convención en agosto de 2004 y la ratificó el 23 de febrero de 2007.[17] A diferencia de la mayoría de los instrumentos internacionales de derechos humanos, esta Convención no tiene jerarquía constitucional.[18] El Estado argentino debería haber presentado su reporte inicial el primero de junio de 2008 pero a la fecha de cierre de este Informe no había sido enviado.

Un rasgo distintivo y relevante de la Convención es que abarca todo el proceso migratorio, desde la partida y el tránsito, hasta la estadía en el país receptor y el regreso al país de origen. Entre los derechos consagrados por la Convención se encuentran los siguientes:

16. Lo señalado ha sido documentado para los países de México, Senegal, Ecuador y sudeste de Ghana (UNRISD, 2006).

17. Véase *http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&id=138&chapter=4&lang=en*.

18. Véase el capítulo 1 de este Informe para una descripción de la jerarquía de los tratados internacionales de derechos humanos en el ordenamiento jurídico local.

- Derecho a la libertad y a no ser sometido a la esclavitud ni servidumbre.
- Derecho a la seguridad social y a la participación en actividades sindicales.
- Derecho al acceso a la educación para los hijos de migrantes trabajadores.
- Derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.
- Derecho a la libertad y la seguridad personales.
- Derecho a no ser objeto de medidas de expulsión colectiva.
- Derecho a recurrir a la protección y a la asistencia de las autoridades consulares o diplomáticas de su Estado de origen.
- Derecho a igual trato con trabajadores nacionales respecto de remuneración, horarios, etcétera.
- Derecho a que el Estado receptor respete la identidad cultural de los trabajadores migratorios y de sus familiares sin impedir que estos mantengan vínculos culturales con sus Estados de origen.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) formuló diversos convenios y recomendaciones a los Estados parte tendientes a la protección de los trabajadores migrantes, que han sido fuente normativa para la Convención. Entre estos se destacan: los Convenios 29 y 105 relativos a la abolición del trabajo forzoso u obligatorio y al trabajo forzoso, respectivamente, ratificados por la Argentina; los Convenios 97 y 143 y las Recomendaciones 86 y 151 sobre los trabajadores migrantes. El Convenio 97 alude al Convenio Relativo a los Trabajadores Migrantes y el 143, al Convenio sobre las Migraciones en Condiciones Abusivas y la Promoción de la Igualdad de Oportunidades y de Trato de los Trabajadores Migrantes. Estos últimos no han sido ratificados por la Argentina.[19]

Muchas de las recomendaciones realizadas al Estado argentino por el Comité contra la Discriminación Racial[20] tratan temas que fueron modificados luego, al sancionarse la nueva Ley de Migraciones en 2004 (que se analiza en el próximo apartado) y la Ley de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas, en 2008.[21] En lo que respecta específicamente a la protección de la mujer migrante, sigue vigente la Recomendación Nº 14 del Comité contra la Discriminación Racial, donde se señala:

19. Véase *http://www.ilo.org/ilolex/spanish/newcountryframeS.htm*.

20. En noviembre de 2006 se sancionó la Ley 26.162, que reconoce la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial para recibir y examinar comunicaciones de personas que alegaran ser víctimas de violaciones a sus derechos por parte del Estado, según lo establecido en el artículo 14 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, estableciendo al Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (Inadi) como el organismo competente a nivel nacional para recibir las peticiones, informes y denuncias.

21. Para una breve descripción de la ley véase el capítulo sobre violencia contra las mujeres.

> Preocupa la información recibida sobre trata de migrantes, especialmente de mujeres migrantes explotadas como trabajadoras sexuales. El Comité insta al Estado parte a elaborar políticas amplias y a asignar recursos suficientes para prevenir, investigar y castigar esos delitos, así como a prestar asistencia y apoyo a las víctimas, y recomienda que el Estado parte facilite en su próximo informe periódico más información sobre la vulnerable situación de las mujeres migrantes e indígenas.[22]

2.2.2. La nueva Ley de Migraciones y políticas públicas vinculadas

Un avance sustantivo en materia de política migratoria ha sido la sanción de la nueva Ley de Migraciones (Ley 25.871), que establece la política migratoria del país y rige sobre los procedimientos migratorios. La Ley fue promulgada en enero de 2004, más de dos décadas después de la recuperación de la democracia, y constituye la primera reforma integral en materia migratoria aprobada por un gobierno democrático en más de un siglo.[23]

En rigor, puede decirse que la nueva Ley de Migraciones reemplazó una norma promulgada en el contexto de la última dictadura militar: la Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración. Este decreto-ley, conocido como la Ley Videla, estableció procedimientos altamente restrictivos y violatorios de los derechos humanos, y adoptó una firme postura contra la migración irregular.[24] En relación con la Ley Videla, Mármora señala:

> Habilita la detención sin orden judicial, así como los allanamientos de hogares donde se sospechaba que se encontraban migrantes irregulares, obliga a denunciar a aquellos extranjeros sin la documentación requerida para residir en el país, restringe el acceso a la salud, educación y trabajo a los migrantes en situación irregular, y limita las posibilidades de realizar trámites de radicación a aquellos migrantes que deseaban hacerlo una vez instalados en el país. (Mármora, 2004: 60)

La Ley Videla, claramente violatoria de derechos humanos fundamentales

22. Véase *http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G04/451/28/PDF/G0445128.pdf?OpenElement*.

23. La última fue la Ley de inmigración y colonización de 1876, conocida como la "Ley Avellaneda" (Ceriani Cernadas, 2004).

24. Varios autores y autoras analizaron las formas bajo las cuales el discurso político y los medios de comunicación exageraban la corriente migratoria desde países limítrofes –citando una supuesta explosión demográfica de millones y millones de bolivianos, paraguayos y peruanos viviendo en el país (según el discurso, ilegalmente)– y denunciaban la migración como causante de los problemas económicos y de la creciente inseguridad, y generando expresiones xenofóbicas y discriminatorias en la población (Bruno, 2007; Grimson, 2006).

y, a su vez, contraria a principios democráticos, continuó vigente mucho tiempo después de la caída del régimen militar que la promulgó. De hecho, el decreto reglamentario de la Ley Videla (Decreto 1.434/87), emitido por el presidente Raúl Alfonsín, mantuvo el carácter restrictivo de la ley. Las leyes o decretos promulgados con posterioridad a 1983, además de las que establecieron pautas para ciertos procedimientos, tenían en general un doble carácter: por un lado, eran amnistías aplicadas a grupos particulares de inmigrantes (Decretos 780/84 y 1.033/92) y, por el otro, constituían normas restrictivas y represivas que buscaban limitar el ingreso de migrantes (Resolución DNM N° 2.340, Decreto 1.013/92, Ley 24.393), así como reprimir a quienes estuvieran irregularmente en el país (Decretos 271/93 y 1.023/94).

La Ley de Migraciones ha sido publicitada por el gobierno como "el nuevo paradigma" migratorio de la Argentina. Implica un giro discursivo que incorpora dos novedades: una perspectiva de derechos humanos y un enfoque regional. Asimismo, es importante considerar que si bien la ley refleja la voluntad política del gobierno de turno –en ese entonces bajo la presidencia de Néstor Kirchner–, es producto de una lucha sostenida durante décadas por instituciones religiosas, organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y asociaciones de migrantes reunidas en la Mesa de Organizaciones para la Defensa de los Derechos de los Migrantes, entre otras (Giustiniani, 2004; Pacecca y Courtis, 2008).

La nueva Ley de Migraciones señala un cambio significativo al definir la migración como derecho y poner énfasis en la regularización de la situación migratoria (en lugar de la detención y expulsión). Más específicamente, la ley reconoce que la migración puede "contribuir al enriquecimiento y fortalecimiento del tejido cultural y social del país" (art. 3º) y hace hincapié reiteradamente en la promoción de la integración de los extranjeros en sus comunidades (art. 14), así como su participación en "las decisiones relativas a la vida pública y a la administración de las comunidades locales donde residan" (art. 11). Al usar el lenguaje de la inclusión, la regularización y la no discriminación, la ley cambia radicalmente la imagen que existía previamente acerca de la población migrante.

Además, la Ley declara en su artículo 4º: "El derecho a la migración es esencial e inalienable de la persona y la República Argentina lo garantiza sobre la base de los principios de igualdad y universalidad". La afirmación acerca de la migración como derecho humano es sustancial no solo porque permite una política migratoria más abierta que la anterior, sino porque representa un nuevo encuadre para la "cuestión migratoria" a través de principios centrales: en primer lugar, el reconocimiento de que la condición de irregularidad no implica la pérdida de los derechos de las personas migrantes. En segundo lugar, el compromiso del Estado argentino para promover y agilizar la regularización de la población extranjera.[25]

25. Las primeras normas migratorias también tenían un carácter abierto, que permitieron el

De este marco normativo, surgen varias disposiciones destacables:

Definición de migrante: el artículo 2º de la Ley 25.871 define al migrante como "todo aquel extranjero que desee, ingresar, transitar, residir o establecerse definitiva, temporaria o transitoriamente en el país conforme a la legislación vigente". Retomando la noción de un política migratoria abierta, vale comparar esta definición con las restricciones impuestas por la Ley Videla, que limitaba la promoción de la inmigración a que sus "características culturales permitan su adecuada integración en la sociedad argentina"[26] y la Ley Avellaneda, que definía como inmigrante a "todo extranjero jornalero, artesano, industrial, agricultor o profesor menor de sesenta años que llegue al país para establecerse pagando pasaje de segunda o tercera clase o teniendo el viaje pagado por cuenta de la Nación, de las Provincias o de las empresas particulares protectoras de la inmigración y colonización".

Derechos humanos y no discriminación: uno de los objetivos de la ley es "dar cumplimento a los compromisos internacionales de la República en materia de derechos humanos, integración y movilidad de los migrantes" (art. 3º, inc. a). Además, la ley compromete al Estado argentino a establecer y asegurar la igualdad de derechos entre nacionales y migrantes, sobre todo acceso a los servicios sociales, bienes públicos, seguridad social, etc. (art. 6º).

Familias: La ley compromete al Estado a garantizar el derecho de reunificación familiar, aplicable a padres, cónyuges, hijos solteros menores o hijos mayores con capacidades diferentes (art. 10).

Salud: Prohíbe restricciones al "acceso al derecho a la salud, la asistencia social o atención sanitaria" basadas en la situación migratoria de los extranjeros. La ley también requiere que las autoridades sanitarias informen a los y las migrantes sobre los trámites necesarios para regularizar su situación.

Educación: La ley aclara que "en ningún caso la irregularidad migratoria de un extranjero impedirá su admisión como alumno en un establecimiento educativo, ya sea este público o privado; nacional, provincial o municipal; primario, secundario, terciario o universitario".[27] Además, la ley requiere que las autori-

---

ingreso de millones de migrantes. Para un análisis histórico de las normas migratorias, véase CELS (1999) y Giustiniani (2004).

26. Ley 22.439: "Artículo 2. El Poder Ejecutivo, de acuerdo con las necesidades poblacionales de la República, promoverá la inmigración de extranjeros cuyas características culturales permitan su adecuada integración en la sociedad argentina. Artículo 3. El Poder Ejecutivo, a propuesta del Ministerio del Interior, establecerá los lineamientos y pautas generales de la política de inmigración, determinará las zonas del interior del país que se consideren prioritarias para el poblamiento y adoptará las medidas necesarias para promoverlo."

27. Según el CELS (1999), la Ley Videla "ha creado innumerables inconvenientes a inmigran-

dades educativas informen a los y las migrantes sobre los trámites necesarios para regularizar su situación (art. 7).

Trabajo: La ley prohíbe que los migrantes en situación irregular trabajen o realicen tareas remuneradas; pero lo que la distingue de la ley anterior es que, al menos formalmente, disminuye la vulnerabilidad de los migrantes trabajadores indocumentados, ya que la ley garantiza el goce de derechos laborales frente a sus empleadores (art. 16) y establece sanciones para aquellos empleadores que proporcionen trabajo a migrantes en situación irregular.

Procedimientos migratorios y asistencia al migrante:[28] En lo que atañe a procedimientos migratorios, la ley enfatiza la importancia de la difusión de información a la población extranjera respecto de trámites migratorios, en particular trámites para la regularización, como también sobre sus derechos y obligaciones. En cuanto a los procedimientos de detención y expulsión, la ley requiere que la detención de un migrante (con fines de expulsión) se realice mediante orden judicial, y previa a cualquier medida de expulsión, el extranjero debe ser conminado a regularizar su situación y además cuenta con la "oportunidad de apelar la decisión por vía administrativa y una vez agotada ésta, recurrir a la vía judicial" (Ceriani Cernadas *et al*., 2006).

De acuerdo con lo analizado por Pacecca y Courtis (2008), luego de la promulgación de la Ley de Migraciones se buscó reforzar el giro de la norma por medio de una serie de decretos y disposiciones gestados en la Dirección Nacional de Migraciones. Lo relevado por las autoras se detalla a continuación:

a) Suspensión de expulsiones: la disposición 2079 (28 de enero de 2004) suspendió las expulsiones de los migrantes de países limítrofes en condición de irregularidad migratoria, es decir, aquellos residentes cuya situación irregular podría resolverse en el marco de la Ley 25.871. Según las autoras, en los hechos la disposición funcionó como una amnistía parcial, ya que evitó la expulsión sin regularizar la residencia.
b) Declaración de Emergencia Administrativa: El Decreto 836 (7 de julio de 2004) declaró la emergencia administrativa de la Dirección Nacional de Migraciones por un período de seis meses, dada su responsabilidad en la acumulación de personas en situación migratoria irregular.

---

tes limítrofes y vecinos cuyos hijos menores eran privados del acceso a la educación por carecer de la documentación requerida" (28).

28. Este punto es significativo, ya que la Dirección Nacional de Migraciones, el organismo encargado de aplicar la política migratoria del país, fue declarada por decreto presidencial en estado de "emergencia administrativa" debido a la detección de "severas irregularidades operativas en el organismo, careciendo de mecanismos administrativos adecuados de información, asistencia y contención del inmigrante" (Decreto 836/04. Dirección Nacional de Migraciones. Emergencia administrativa. Declaración. Regularización de trámites pendientes).

c) Regularización migratoria: el primer paso de este programa fue dado con la sanción del Decreto 1169 (aprobado el 6 de septiembre de 2004) sobre la "Regularización migratoria de los ciudadanos nativos fuera del órbita del Mercosur".

Poco más tarde, en 2006 comenzó a implementarse el Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria destinada a ciudadanos de países miembros y asociados del Mercosur, conocido como Patria Grande.[29] Mediante dicho programa se ha podido regularizar la situación de 441.710 personas entre el 17 de abril 2006 y el 31 de diciembre de 2007.[30] Como señalan Pacecca y Courtis (2008) se trata de una medida generosa en su alcance: abarca inmigrantes de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela. Asimismo, según las autoridades se extendería en el tiempo y abarcaría tanto a quienes residían en el país a la fecha de inicio del programa como a quienes llegaron con posterioridad a ella.

Según Calvelo y Vega 2007 (citadas por Pacecca y Courtis, 2008), a partir del registro de trámites iniciados hasta diciembre de 2007 la población beneficiada tiene las siguientes características:

- La colectividad en la que el programa tuvo más incidencia es la de paraguayos (75% de regularizados), luego los ciudadanos peruanos (52%), los ecuatorianos (49%), los bolivianos (42%), los colombianos (32%), los brasileños (11%), los uruguayos (9%) y los venezolanos (8%). El programa tiene una muy baja incidencia entre los ciudadanos chilenos (2%).
- En relación con la distribución geográfica, el proceso de regularización se observa más concentrado en el AMBA (que reúne prácticamente el 80% de los regularizados por el programa).
- Para el caso de los ciudadanos provenientes de Paraguay y Bolivia, se destaca un mayor impacto del Programa Patria Grande entre los varones.

2.2.3. La particular situación de las personas que buscan refugio en la Argentina

Un avance fundamental en lo que respecta a la protección internacional de los refugiados en la Argentina fue la sanción de la Ley 26.165 o Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado, que brinda principios básicos para

29. Dirección Nacional de Migraciones. Disposición 53.253/2005. Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria

30. "Características de la Población Regularizada bajo el amparo del Patria Grande", Informe de la Dirección Nacional de Migraciones basado en encuestas a doce mil personas regularizadas bajo "Patria Grande".

la protección de los refugiados y pone fin a la gran dispersión de normas que regulaban la materia (Pacecca y Courtis, 2008).

La protección de los refugiados es una responsabilidad que incumbe, en primer lugar, a los Estados. Junto a los gobiernos, trabaja estrechamente el Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados (ACNUR). De acuerdo con información estadística del ACNUR (2001), alrededor del 50,8% de la población que recurre a esa organización son mujeres.

La Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados es la piedra angular del derecho internacional de los refugiados, y define al refugiado como una persona que "tiene fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas; se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no puede o no quiere acogerse a la protección de ese país, o regresar a él a causa de dichos temores". En octubre de 1967 entró en vigor el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, con la finalidad de derogar el límite temporal impuesto por la Convención. Hasta la entrada en vigor del Protocolo, la protección de la Convención se restringía solo a quienes habían alcanzado ese estatus antes del primero de enero de 1951.

La Argentina, que ratificó la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, aprobó en diciembre de 2006 la Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado. Esta norma dispone en su artículo 1º:

> la protección de los refugiados se regirá por las disposiciones del derecho internacional de los derechos humanos aplicable en la República Argentina, la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967, así como por cualquier otro instrumento internacional sobre refugiados que se ratifique en lo sucesivo y por lo que dispone la presente ley. (Ley 26.165, art. 1º)

Asimismo, la ley reconoce que la protección de los refugiados en la República Argentina se realizará "con arreglo a los principios de no devolución, incluyendo la prohibición de rechazo en frontera, no discriminación, no sanción por ingreso ilegal, unidad de la familia, confidencialidad, trato más favorable y de interpretación más favorable a la persona humana o principio *pro homine*. Conforme al carácter declarativo que tiene el reconocimiento de la condición de refugiado, tales principios se aplicarán tanto al refugiado reconocido como al solicitante de dicho reconocimiento" (Ley 26.165, art. 2º)

La norma argentina rige desde que el solicitante de la condición de refugiado o el refugiado se encuentra bajo jurisdicción de las autoridades argentinas, y se extiende hasta que el refugiado alcance una solución. Asimismo, se establece la obligación de otorgar "el trato más favorable, y en ningún caso el menos favorable que el concedido a los extranjeros en las mismas circunstancias" (Ley 26.165, art. 3º).

De modo complementario, el Estado argentino entiende que, como surge

de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 14), el derecho al asilo es un derecho básico de toda persona. En la Argentina los refugiados tienen, además de las garantías enunciadas en el párrafo precedente, los mismos derechos que cualquier otro extranjero que sea residente legal, gozan del derecho a ejercer libremente su profesión, a la asistencia médica, a recibir educación, a retornar voluntariamente a su país de origen, a no ser discriminados, a acceder a los tribunales de justicia y a practicar libremente su religión. Todo el grupo familiar o nuclear goza del estatuto de refugiado (se otorga individualmente a cada uno de los miembros del grupo en iguales condiciones).

El organismo público encargado de resolver las solicitudes de la condición de refugiado (es decir, de determinar si los solicitantes presentan fundados temores de persecución por su raza, religión, nacionalidad, grupo social u opinión política) es el Comité de Elegibilidad para los Refugiados (Cepare). El organismo fue creado en 1985 y funciona dentro de la órbita de la Dirección Nacional de Migraciones, Ministerio del Interior. Integrado por miembros del Ministerio del Interior y del Ministerio de Relaciones Exteriores, el presidente del Cepare es el Director Nacional de Migraciones. El ACNUR forma parte de este Comité (con voz pero sin voto) para asesorar a sus miembros acerca de la aplicación de los términos de la Convención de 1951 y otros instrumentos internacionales relativos al derecho de los refugiados (Texidó, 2008).

En la Argentina, el número total de refugiados y solicitantes de asilo supera las 3.500 personas. La población refugiada en nuestro país proviene de aproximadamente sesenta países de África, América, Asia y Europa. De acuerdo con el Cepare, entre enero y septiembre de 2007, el total de solicitudes de asilo iniciadas fue de 435, de unos cuarenta países diferentes. Se registraron solicitudes de América, África, Asia y Europa, pero el mayor número de solicitudes provino de nuestro continente: 130 ciudadanos colombianos presentaron pedidos de asilo. En segundo lugar se ubicó África con 175 pedidos.[31]

2.2.4. Deudas pendientes y dificultades en torno a la regularización de migrantes y otros derechos

Pese a todos estos avances, varios autores y autoras han coincidido en señalar comentarios, críticas y deudas pendientes para continuar avanzando en materia de protección y promoción de derechos de los y las migrantes. En primer lugar, se registran una serie de tensiones que surgen de la Ley de Migraciones, vinculadas con el criterio de nacionalidad y el sistema de categorías y permanencia que la ley mantiene. Si bien el criterio de nacionalidad alivia los problemas de buena parte de los migrantes actuales provenientes de países del Mercosur y Estados asociados, para los migrantes originarios de otros países la regularización y el acceso a la residencia regular no se ha visto modificado de

31. Datos proporcionados por el ACNUR. Oficina Regional del ACNUR para el Sur de América Latina.

manera sustancial. Por otra parte, en relación con la admisión y la permanencia de extranjeros, la ley mantiene el dispositivo de diversificación de categorías migratorias y de fragmentación de derechos sobre el que la normativa anterior buscó controlar la permanencia de los migrantes. En efecto, los y las migrantes deben demostrar ante las autoridades mediante la presentación de documentación (cuya obtención es dificultosa y costosa) que su situación enmarca en alguna de las categorías previstas en la ley: trabajador en relación de dependencia, inversionista, pensionado, rentista, científico, deportista o artista, estudiantes, entre otras.[32] La categoría de "nacionalidad" prevista en la ley facilita la admisión de los ciudadanos y ciudadanas "nativos de Estados Parte del Mercosur, Chile y Bolivia, con autorización para permanecer en el país por dos (2) años, prorrogables con entradas y salidas múltiples".[33] Una vez acreditada la situación personal con relación a una determinada categoría migratoria, la autoridad de contralor otorga una residencia precaria, luego temporaria y solo luego de transcurridos varios periodos como residente temporario, se expide una residencia permanente. "Es decir que, en la mayoría de los casos, el migrante debe atravesar una serie de «peajes» –residencia precaria, residencia temporaria, renovación/es temporaria/s de la residencia– antes de obtener la autorización para residir en forma permanente en el territorio nacional (Pacecca y Courtis, 2008: 50).

En segundo lugar, la puesta en marcha del Programa Patria Grande ha presentado dificultades de carácter burocrático y administrativo. Según lo documentado por Pacecca y Courtis (2008), la capacitación otorgada a las instituciones sociales colaboradoras del programa ha resultado insuficiente en muchos casos para llevar adelante el otorgamiento de información y asesoramiento a los migrantes. Este déficit, sumado a la falta de infraestructura mínima en las agencias implementadoras del programa (oficinas y recursos humanos), ha redundado en irregularidades y arbitrariedades que atentan con la gratuidad del trámite (venta de bonos, cobro de servicios, etcétera).

Por último, se estima que un 18% de la población carcelaria de la Argentina está compuesta por extranjeros, principalmente latinoamericanos. Estas cifras, que superan ampliamente el 4,2% de no nacionales residentes en el país, demandan urgentemente la atención de la situación de los extranjeros y extranjeras en las cárceles (Pacecca y Courtis, 2008). En el caso particular de las

32. El artículo 23 de la ley establece las categorías bajo las cuales los y las migrantes pueden ser admitidos como residentes temporarios. Por su parte, el artículo 22 establece que serán admitidos como residentes permanentes "los inmigrantes parientes de ciudadanos argentinos, nativos o por opción, entendiéndose como tales al cónyuge, hijos y padres" además de otros que reciban tal autorización por parte de la Dirección Nacional de Migraciones.

33. Conforme el artículo 23 inciso (l). Además, por artículo 1° de la Disposición N° 29.929/2004 de la Dirección Nacional de Migraciones se considera que el detalle de países incluidos en el presente inciso es meramente enunciativo, debiendo considerarse incluidos a todos los Estados parte y asociados del Mercosur.

mujeres alojadas en institutos penitenciarios, su proporción es significativamente mayor en las cárceles federales por delitos vinculados, en la mayoría de los casos, al tráfico de estupefacientes.

2.2.5. Los derechos de las personas migrantes ante los tribunales de justicia

La Constitución Nacional fomenta la inmigración desde el preámbulo y, además de consagrar la igualdad ante la ley para todos sus habitantes,[34] expresamente estipula:

> Los extranjeros gozan en el territorio de la Nación de todos los derechos civiles del ciudadano [...] No están obligados a admitir la ciudadanía, ni a pagar contribuciones forzosas extraordinarias. (Constitución Nacional, art. 20)

En el mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos declara en la Opinión Consultiva Nº 18/03 que el principio fundamental de igualdad y no discriminación es una norma perentoria que vincula a todos los Estados, independientemente de cualquier circunstancia o consideración, como el estatus migratorio de las personas. Por consiguiente, la Corte concluye que el Estado tiene la obligación general de respetar y garantizar los derechos humanos laborales de todos los trabajadores, incluidos los de los trabajadores migratorios indocumentados. Además, aclara que "la calidad migratoria de una persona no puede constituir una justificación para privarla del goce y ejercicio de sus derechos humanos, entre ellos los de carácter laboral" y que "los Estados no pueden subordinar o condicionar la observancia del principio de la igualdad ante la ley y la no discriminación a la consecución de los objetivos de sus políticas públicas, cualesquiera que sean éstas, incluidas las de carácter migratorio".[35]

En un trabajo reciente (Ceriani Cernadas *et al*., 2006), el relevamiento de los derechos de los migrantes en la jurisprudencia argentina puso en evidencia los pocos casos en que las personas reclaman judicialmente el respeto de sus derechos. La investigación reveló la existencia de fallos relevantes en materia de control judicial del procedimiento administrativo que implica el trámite migratorio, en el control judicial de las detenciones y expulsiones de extranjeros y en el acceso a derechos sociales tales como el derecho a la educación, la seguridad social, el trabajo y el ejercicio de una profesión y el derecho a la

34. Artículo 16: "La Nación Argentina no admite prerrogativas de sangre, ni de nacimiento: no hay en ella fueros personales ni títulos de nobleza. Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad. La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas".

35. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-18/03 sobre la condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados, 17 de septiembre de 2003

salud. Del relevamiento de los pocos casos existentes, surgen con claridad las dificultades que las personas migrantes tienen para acceder a la justicia y los obstáculos que enfrentan para el efectivo ejercicio de sus derechos ante los tribunales. Entre los obstáculos que identifican, Ceriani Cernadas, *et al.* (2006) destacan la dificultad para acceder al patrocinio jurídico gratuito, ya que en muchos casos se exige la presentación de una residencia legal y un documento nacional de identidad para la atención y representación de las personas.

Entre los casos recientes, y a pesar de que existe en la Argentina una sostenida tradición doctrinaria en el sentido de reconocer idénticos derechos laborales a los inmigrantes en situación irregular,[36] algunos fallos utilizaron argumentos escandalosos para dejar sin condena a dueños de talleres de costura donde los trabajadores inmigrantes desempeñaban sus tareas en condiciones de esclavitud.

De acuerdo con datos de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) la trata con fines de explotación sexual y pornografía representó históricamente el 80% de los casos reportados de trata de personas. Sin embargo, según los casos asistidos por la organización durante 2006, el 40% correspondieron a explotación laboral.[37] El incremento en la incidencia de este tipo de casos es el resultado del crecimiento de la industria en los últimos años, particularmente del sector de confección.

36. En la causa *Pedrozo Cristóbal contra Vur Cash* SRL *sobre despido*, de la Cámara Nacional (CN) del Trabajo (Cntrab-Sala II, 12 de julio de 2007), se condenó a una empresa al pago de indemnizaciones a favor de un inmigrante en situación irregular. La Ley de Contrato de Trabajo en el artículo 40 prohíbe emplear a inmigrantes ilegales, pero esta prohibición, dijeron los jueces, solo vale para el empleador sin que pueda redundar en perjuicio para el trabajador indocumentado. En protección del trabajador, y con una redacción anterior de la Ley de Migraciones, mucho más restrictiva, puede citarse el fallo *Vargas Vico Genilda contra Panatel SA sobre despido*, CN del Trabajo, Sala VI, 15 de diciembre de 2004. Si bien el artículo 31 de la ley migratoria vigente al momento de la extinción de la relación entre la actora y la demandada prohibía "proporcionar trabajo u ocupación remunerada, con o sin relación de dependencia, a los extranjeros que residan ilegalmente o que, residiendo legalmente, no estuvieran habilitados para hacerlo, ni contratarlos, convenir u obtener sus servicios", los jueces entendieron que "la misma demandada había tolerado la situación precaria de la trabajadora, procediendo directamente a negar tareas, dando un plazo breve para que se regularizara la situación [...] por ello, (es) que la decisión de la trabajadora de considerarse despedida ha sido correcta, porque en todo caso, la exigencia de la demandada debió haberse puesto de manifiesto en forma contemporánea a la que de acuerdo con la autoridad migratoria, cesó la aptitud para trabajar.". En *Davila Guevara Egla Leonor contra Rovepe s.r.l. sobre despido*, la Sala V de la CN del Trabajo (23 de abril de 2008) estima que "resulta consistente la conclusión del magistrado de la instancia anterior en el sentido de que quien contrata a una trabajadora extranjera en situación migratoria irregular no puede invocar como hecho injurioso lo que ella misma contribuyó a que se produzca" y confirma que la indemnización por despido incausado que le corresponde es idéntica a la que le hubiera correspondido de estar residiendo legalmente.

37. Véase *http://www.elotro.org.ar/areas/esclavitud_cero/8.%20Investigacion%20del%20sector%20de%20Indumentaria%20textil-%20Quien%20es%20qu[1].pdf.*

En el caso *Guaraschi Mamani, Tito y otros*[38] fueron sobreseídos cinco dueños de talleres textiles acusados del delito de reducción a la servidumbre,[39] seguido de la violación de la clausura preventivamente impuesta a uno de los locales al inicio de la investigación. En el marco de la investigación, quedó acreditado que los trabajadores vivían en los mismos talleres, eran mayormente extranjeros en infracción a la ley migratoria, y los locales en que trabajaban y dentro de los cuales dormían con varias familias estaban en malas condiciones de higiene y seguridad.

La imputación realizada por el juez de instrucción incluía la acusación de coautoría. La Sala II de la Cámara Nacional Criminal y Correccional Federal, en cambio, desestimó las acusaciones de reducción a la servidumbre y coautoría, aún cuando los jueces reconocían:

> Si bien los talleres allanados se encontraban instalados en dos fincas linderas y que entre algunos de los imputados existe una relación de parentesco –tres de ellos son hermanos–, no existe suficiente prueba que revele la existencia de la coordinación y organización de la actividad que se les imputa. (Cámara Nacional Criminal y Correccional Federal, Sala II, 20 de noviembre de 2007, Causa 26083)

El tribunal descartó que haya habido un aprovechamiento de la situación migratoria irregular, citando los argumentos de la defensa acerca de "cuáles son las costumbres y pautas culturales de los pueblos originarios del Altiplano boliviano de donde proviene la mayoría de los ocupantes de los inmuebles allanados [...] se trata de un grupo humano que convive como un ayllu o comunidad familiar extensa [...] nada indica que estos talleres hayan funcionado merced a algún mecanismo ilegal de captación de inmigrantes" (Cámara Nacional Criminal y Correccional Federal, Sala II, 20 de noviembre de 2007, Causa 26.083).

Con los mismos argumentos, en la causa *Gilmer S.A. sobre infracción Ley 12.713* (4654/2007) un juez federal sobreseyó a tres directivos de una empresa de indumentaria acusados de contratar talleres de costura donde se empleaban inmigrantes indocumentados en condiciones de máxima precarización laboral.[40] Entre sus argumentos, el juez señaló que ese modo de explotación sería herencia de "costumbres y pautas culturales de los pueblos originarios del Alti-

38. Cámara Nacional Criminal y Correccional Federal, Sala II, 20 de noviembre de 2007, Causa 26.083.

39. "Serán reprimidos con reclusión o prisión de tres a quince años, el que redujere a una persona a servidumbre o a otra condición análoga y el que la recibiere en tal condición para mantenerla en ella." (Código Penal, art. 140.)

40. La norma textualmente dispone: "Será reprimido con prisión o reclusión de uno (1) a seis (6) años el que promoviere o facilitare la permanencia ilegal de extranjeros en el Territorio de la República Argentina con el fin de obtener directa o indirectamente un beneficio." (art. 117).

plano boliviano, de donde proviene la mayoría" de los talleristas y costureros, y que se trata de "un grupo humano que convive como un ayllu o comunidad familiar extensa originaria de aquella región, que funciona como una especie de cooperativa de ayuda mutua donde se comparten los gastos y se reparten las ganancias. Debe observarse que nada indica que estos talleres hayan funcionado a merced de algún mecanismo ilegal de captación de inmigrantes" (Juzgado de Primera Instancia en lo Criminal y Correccional Federal Nº 2 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Causa 4.654/2007, "Gilmer SA (SOHO) s/infracción leyes 12.713 y 25.871", 8 de abril de 2008).

A pesar de los argumentos esgrimidos por el juez, en la causa quedó probado que los dos talleres allanados eran proveedores de la marca, que "trabajaba en su mayoría gente extranjera, con permanencia irregular en el país, con jornadas extenuantes de labor por un sueldo escaso, en violación a los derechos laborales", con un régimen laboral ilegal de lunes a viernes de 8.30 a 20 horas, y media jornada el sábado. Los mismos dueños de los talleres (la sociedad comercial estaba compuesta por tres personas) les alquilaban las piezas para vivir.

Los fundamentos del fallo son tan falaces que los argumentos para rebatirlos se vuelven obvios: no se trata de regímenes de cooperativismo ancestrales, sino de estructuras de explotación al margen de toda ley regulatoria. El abuso no es patrimonio de una cultura, es un aprovechamiento del estado de necesidad de quienes menos tienen por medio de la coerción física, psicológica y económica.

La existencia de estos talleres textiles cuyas condiciones de trabajo socavan la dignidad humana no son hechos aislados, pero cobraron visibilidad pública tras el incendio de un local ubicado en el barrio de Caballito. Tanto Caballito como Flores son barrios de la Ciudad de Buenos Aires donde se detectaron muchos de estos talleres, cuyo funcionamiento requiere, necesariamente, una convivencia con las autoridades policiales e inspectores municipales. El incendio se produjo el 30 de marzo de 2006 y provocó la muerte de seis personas de nacionalidad boliviana, entre ellas cuatro chicos (dos de tres años, uno de diez y otro de quince). A tres años del hecho, la causa no ha sido elevada a juicio oral y, según denunciaron públicamente los abogados de las víctimas dos años después del incendio, solo se procesaron a dos capataces y por "estrago culposo".[41]

A partir de lo sucedido en Caballito, y para dimensionar el nivel de impunidad y las características vejatorias del trato propinado a los trabajadores, basta con citar una publicación elaborada por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, que denuncia lo siguiente: veinticinco mil costureros

41. Código Penal, artículo 189: "Será reprimido con prisión de un mes a un año, el que, por imprudencia o negligencia, por impericia en su arte o profesión o por inobservancia de los reglamentos u ordenanzas, causare un incendio u otros estragos. Si el hecho u omisión culpable pusiere en peligro de muerte a alguna persona o causare la muerte de alguna persona, el máximo de la pena podrá elevarse hasta cinco años".

trabajan en condiciones de esclavitud; trescientos talleres clandestinos fueron clausurados por el GCBA; quinientos talleres clandestinos se mudaron al Gran Buenos Aires para eludir inspecciones; 71 marcas de indumentaria confeccionan sus prendas en talleres clandestinos; 78.804 indocumentados intentaron regularizar su situación en los centros de gestión y participación de la CABA, pero solo 14.534 lo lograron.[42]

Las denuncias recibidas por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires dan cuenta de estas prácticas esclavizantes: jornadas de trabajo de veinte horas; trabajadores trasladados desde Bolivia, donde son reclutados e ingresados ilegalmente a la Argentina, viaje por el que se les cobran sumas abusivas (justificadas por los "trámites" para evitar los controles fronterizos y el costo del viaje), que luego son descontadas de la paga mensual; varones y mujeres que duermen en galpones o parejas en carpas dentro del taller de planchado, en todos los casos en situaciones de hacinamiento; negativa a permitir la salida de los niños a las escuelas o para recibir atención médica; falta de condiciones básicas de higiene y sanidad.

La explotación laboral afecta a varones y mujeres, pero no se conocen investigaciones cualitativas o cuantitativas diferenciadas por sexo. Una investigación reciente acerca del trabajo textil concluye que:

- Resulta fundamental resaltar la complejidad de la problemática, que no solo involucra a los sectores privado y sindical, sino que además requiere de la decisión política y de la coordinación de programas de distintos niveles de gobierno.
- Las empresas-marcas también son responsables de lo que sucede dentro de los talleres que producen sus prendas. Son actores claves en el proceso de reversión de la cadena de valor, ya que es la marca la que fija el valor de mercado pagado al obrero cuando establece el precio por prenda con el tallerista.
- El desafío de todos los actores es romper con la lógica perversa del funcionamiento del sistema en base a la explotación en los talleres de confección y/o de contratar trabajos de manera informal.
- La existencia de talleres textiles vinculados a la trata de personas con fines de explotación laboral no son una excepción, sino una regla dentro del sector.[43]

42. Véase *http://www.defensoria.org.ar/publicaciones/pdf/justa01B.pdf.*

43. Fundación El Otro "Quién es quién en la cadena de valor de la Industria Textil", disponible en *http://www.elotro.org.ar/areas/esclavitud_cero/8.%20Investigacion%20del%20sector%20de%20Indumentaria%20textil-%20Quien%20es%20qu[1].pdf.*

3. LOS PUEBLOS ORIGINARIOS DE LA ARGENTINA

Las diversas brechas existentes entre los integrantes de los pueblos originarios y la población no indígena no solo son visibles en el mercado de empleo, sino también en los rasgos sociodemográficos de unos y otros. Sin duda, la marca de etnia y género es evidente tanto en la estratificación ocupacional, como en la estructuración de oportunidades sociales, así como en la distribución de recompensas materiales y simbólicas (Hopenhayn, Bello y Miranda, 2006).

La sistemática discriminación y exclusión de la que históricamente fueron objeto los y las integrantes de los pueblos originarios, requieren del desarrollo de una noción amplia y más rica del concepto de ciudadanía que respete y considere las diferencias étnicas, que garantice el reconocimiento de derechos colectivos o de tercera generación (por ejemplo, el derecho a la identidad y a la autodeterminación) (Calla, 2007). En este sentido, no debe pasarse por alto que la articulación de demandas de grupos diferentes exige enfrentar el problema de la diferencia o de la diversidad como característica clave del orden político, y exige un tratamiento que contemple la necesidad de ordenar la diferencia de manera legítima (Pautassi, 2000).[44]

Ahora bien, ¿cuál es el aporte de considerar de manera simultánea diferencias sociales basadas en el género y en la etnia? Un enfoque integrado que tenga en cuenta la relación entre género y etnia, incorporando también la dimensión de clase social, permite denunciar situaciones de discriminación, segregación y desigualdad de oportunidades. En otras palabras, considerar la vulnerabilidad social relacionada con el género y el origen étnico racial de las personas permite comprender las dificultades que enfrentan individuos con estos atributos para alcanzar y mantener una inserción social satisfactoria. Además, la crítica a la tendencia de separar género, etnia y clase social argumenta que son sistemas interconectados de relaciones y significados, y que los grupos sociales viven opresiones simultáneas desde distintos sistemas de do-

44. De acuerdo con la clasificación de Iris Young, retomada y ampliada por Pateman (1989), Phillips (1996) y Mouffe (1999), que sigue Pautassi (2000), la *ciudadanía de la diferencia* toma en consideración a las diferentes minorías sociales o culturales, permitiendo la integración diferenciada de tales minorías no solo como individuos, sino también como grupos específicos. En esta corriente se distinguen tres grupos: a) grupos desfavorecidos, que requieren derechos especiales de representación, con alcance temporal, no permanente (los pobres, los homosexuales); b) grupos de inmigrantes y religiosos, que demandan derechos multiculturales, de modo permanente ya que estos grupos están interesados en reconocer su identidad, al incorporarse a la organización estatal.; c) minorías nacionales, que luchan por derechos de autogobierno de modo permanente, no requieren estar mejor representados políticamente, sino que buscan que se les transfiera el mayor grado posible de autogobierno y la jurisdicción legislativa desde los órganos centrales hacia sus comunidades (por ejemplo, los pueblos originarios).

minación, dado que una persona no puede pertenecer a un género sin, al mismo tiempo, pertenecer a una etnia o raza (Rangel y Valenzuela, 2004).

Así, cruzar los criterios de género y etnicidad permiten registrar los cambios en las relaciones entre varones y mujeres indígenas, las transformaciones en las relaciones interétnicas, el posicionamiento de las demandas indígenas (en especial de las mujeres indígenas) y la constitución de sus movimientos (Calla, 2007).

Por lo tanto, a continuación se analizan –brevemente– las condiciones de los pueblos originarios en lo que respecta al mercado de empleo y percepción de ingresos económicos y condiciones de vida (salud, pobreza), prestando especial atención a las particularidades que enfrentan estos grupos y sin perder de vista, dentro de ellos, las dificultades y necesidades específicas de las mujeres que los conforman. Como afirma Silvia Hirsch (2008):

> Son las mujeres quienes sufren la mayor desprotección por parte del Estado, los mayores índices de analfabetismo, de falta de acceso a una atención de salud adecuada; son también víctimas de violencia doméstica y prácticas discriminatorias y escasas posibilidades de mejoramiento laboral. (22)

No es sencillo abordar el estudio conjunto de las dimensiones que se propone este capítulo: a los problemas de tipo conceptual (por ejemplo, no hay una definición única de raza) se suman las carencias de información empírica (Rangel y Valenzuela, 2004). Más particularmente, en la Argentina existe escasa información estadística sobre la situación de los pueblos originarios y ese vacío constituye un indicador del lugar residual que estos grupos han ocupado históricamente en la agenda pública.[45]

En la ronda de los censos de 2000 en América Latina se aplicaron distintos módulos/relevamientos orientados a recabar información sobre pueblos originarios. Particularmente, en la Argentina se aplicó la Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas 2004-2005 (ECPI). La ECPI tomó como marco el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001, en el cual se incluyó –por primera vez– una pregunta que permitía identificar hogares en los cuales al menos una persona se reconociera descendiente en primera generación (criterio de ascendencia) o perteneciente (criterio de autodefinición) a un pueblo indígena.

Sin embargo, la ECPI presenta ciertas particularidades y debilidades en el tratamiento de la información estadística que deben ser tenidas en cuenta. En primer lugar, la ECPI se aplica únicamente sobre las personas identificadas en

45. Existen estudios etnográficos y antropológicos sobre diferentes pueblos, pero al tratarse de estudios de índole cualitativa, que abordan especificidades propias de cada uno de los casos estudiados, los resultados y las conclusiones extraídas no pueden generalizarse para el total de los pueblos originarios.

el Censo Nacional de Población y Viviendas. En segundo término, la realización del operativo censal no contó con la participación de representantes de pueblos originarios,[46] lo que sí ocurrió en otros países de la región. En rigor, en el caso argentino dicha participación se circunscribió a la aplicación de la encuesta. Finalmente, otro aspecto a tener en cuenta es que el Censo se realizó en un año complejo en términos políticos e institucionales. En días previos a su aplicación, el gremio docente comenzó un paro y, por lo tanto, en algunas zonas en las cuales los docentes no participaron en el relevamiento se contrataron censistas adicionales con escaso tiempo de capacitación. Esta combinación de factores puede haber afectado la identificación de la dimensión real de la cantidad de personas que pertenecen o descienden de los pueblos originarios.

Los datos de la ECPI estiman un total de 600.329 personas pertenecientes a pueblos originarios, lo que representa menos del 2% de la población. El 2,8% de los hogares relevados tiene algún miembro que se autorreconoce perteneciente o descendiente de un pueblo indígena. Las provincias con mayor proporción de hogares con algún integrante indígena son: Jujuy (10,5%), Chubut (9,7%), Neuquén (8,6%), Río Negro (7,9%) y Salta (6,4%) (MTEYSS, 2007).

Con respecto a la forma en que se identifica la pertenencia a los pueblos originarios, el 23% de las personas (algo más de 142.000 personas) no se reconoció como parte de ellos, a pesar de tener una descendencia en primera generación. En este sentido, se debe tener en cuenta cómo opera la presencia del Estado argentino en los procesos identitarios, ya que si bien en los últimos años el Estado avanzó en el reconocimiento legal de los derechos de los pueblos originarios, nunca aplicó políticas que tomasen como punto de partida la reparación histórica para garantizar la igualdad de oportunidades. Tales aspectos también son elementos centrales a la hora del tratamiento de las estadísticas en este grupo de población.

3.1. Las condiciones de vida de los pueblos originarios

3.1.1. Características sociodemográficas de los pueblos originarios

La estructura demográfica de la población descendiente de pueblos originarios presenta patrones distintos del resto de la población. En primer lugar, la pirámide poblacional en el grupo indígena tiene mayor presencia de menores y es notoria la disminución del peso de la población de sesenta y cinco años y más. Otro aspecto a señalar es que en este grupo la razón de masculinidad es superior a cien, lo que significa que hay más varones que mujeres (tabla 11).

46. Si bien existieron algunas reuniones previas, la Comisión de Juristas Indígenas en la Argentina presentó un recurso de amparo solicitando la postergación del Censo para generar condiciones que permitieran una participación plena de las comunidades.

Teniendo en cuenta que la mujer tiene una mayor sobrevida, este dato podría estar indicando una situación de clara desventaja de la mujer indígena en lo que respecta a su esperanza de vida. Lamentablemente, no se puede examinar la estructura etaria por sexo para examinar en qué grupos de edad se observan diferencias, ya que dichos datos no están disponibles.

Otra característica diferencial es el porcentaje de personas indígenas que habita en centros urbanos: aunque es menor al promedio nacional, de todos modos resulta relativamente alto. En la Argentina, existen fuertes disparidades entre los medios urbano y rural: los grupos de personas pertenecientes a pueblos originarios que habitan en zonas rurales pueden estar sufriendo una doble discriminación: por etnia de pertenencia y por ámbito de residencia. En qué medida esta situación se refleja en la desigualdad de género es algo en lo cual no se puede profundizar, debido a que no se cuenta con información disponible.

El 30% de las personas pertenecientes a pueblos originarios vive en comunidades, un 5% no lo hace en la actualidad, pero vivió en algún momento, y el 65% restante nunca habitó en comunidad.

Tabla 11
Indicadores demográficos comparados
Pueblos originarios y total país

	Pueblos originarios 2003-2004 (%)	Total país 2001 (%)
0-14	35,5	28,3
15-64	58,8	61,8
65 y más	5,7	9,9
Total	100	100
Razón de masculinidad	109,7	94,9
% de población rural	24,7	10,6

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Censo 2001 y ECPI 2004-2005, INDEC.

En lo que respecta a los ingresos económicos, la encuesta no relevó información sobre el tema. Sin embargo, si se comparan los niveles de pobreza según necesidades básicas insatisfechas (NBI) que presentan los pueblos originarios, surge clara la disparidad: mientras que entre la población indígena el porcentaje de hogares con NBI asciende a 23,5%, para el resto de los hogares es de 13,8%. Las provincias que muestran los niveles más altos de NBI en los hogares indígenas son Formosa (74,9%), Chaco (66,5%) y Salta (57,4%) (MTEYSS, 2007: 4).[47]

47. El INDEC hasta el momento no ha difundido indicadores sobre carencias críticas de los

3.1.2. Inserción laboral y trabajo

Frecuentemente, la literatura sobre las condiciones de vida de los pueblos originarios ha destacado que existen tanto factores estructurales como culturales que inciden de manera determinante en la precarización creciente de las condiciones de trabajo de la población indígena. Entre estos factores (presentes en el caso de Argentina pero también de otros países de la región) se pueden señalar: a) la ausencia de espacios de producción industrial o semiindustrial en las propias áreas rurales donde residen los pueblos originarios; b) la ancestral desatención estatal en la producción y el desarrollo rural, y c) las condiciones de comercialización que les son impuestas desde el mercado y desde los Estados, lo cual determina condiciones económicas en sus propios territorios o espacios locales (Paredo Beltrán, 2004).

En relación con los datos disponibles en la Argentina, cabe señalar que los indicadores de participación económica de la ECPI se han publicado parcialmente, solo para algunos pueblos y para la región muestral que es identificada como tradicional. Asimismo, otro vacío estadístico reside en la presentación de los datos, pues no se incluye ningún tabulado que permita examinar el acceso a la tierra, aspecto central para los pueblos originarios.[48] Finalmente, existe la dificultad originada por la ausencia de indicadores que permitan medir la evolución de la situación ocupacional, lo cual limita las posibilidades de análisis y la comparación con el resto de la población. Más particularmente, es imposible confrontar la situación actual con datos del Censo 2001, por los cambios ocurridos en la economía del país, y porque los datos de la EPH se refieren solo a las capitales provinciales y partidos del Gran Buenos Aires (es decir, grandes aglomerados urbanos).

Por todas las razones recién enumeradas, en este apartado solo se presentan algunos datos a título ilustrativo con vistas a examinar brechas de género en la participación económica de los pueblos originarios.

---

hogares. Teniendo en cuenta la actual división sexual del trabajo, los déficits en acceso a servicios básicos impactan diferencialmente en varones y mujeres.

48. Un aspecto sobre el cual no se puede profundizar con datos estadísticos, pero que debe tenerse en cuenta es la incidencia de la política económica nacional sobre las condiciones de vida de los pueblos originarios. En este sentido, resta preguntarse acerca de los efectos que tiene la política actual con una fuerte tendencia hacia el monocultivo y su extensión en zonas que tradicionalmente se ocupaban con tareas campesinas. No existen estudios en esta línea, pero los medios de comunicación han difundido en numerosas ocasiones los reclamos de pueblos indígenas que son desalojados de sus tierras y/o que ven afectada su economía por la tala indiscriminada de la mata nativa. En ese sentido, el comunicado de diecisiete comunidades de la Reserva de Biosfera Yaboty, Provincia de Misiones, emitido en marzo de 2008, presenta un resumen de las demandas vinculadas con atención de la salud, educación, titularización de tierras, y las consecuencias de la producción sojera (disponible en *http://www.elparanaense.com.ar/epindex.php?option=com_content&task=view&id=889&Itemid=96*).

En primer término, como se observa en la tabla 12, la participación de las mujeres tobas, collas y mapuches en el mercado de empleo es menor que la de los varones. En la tasa de desempleo, en cambio, la situación no es uniforme entre estos pueblos: particularmente se encuentran más desocupadas las mujeres mapuches.

Tabla 12
Tasa de actividad, empleo y desocupación de las poblaciones mapuche, colla y toba de 12 años o más por sexo. Región muestral 1, 2004-2005

Población	Actividad	Empleo	Desocupación
Mapuche			
Total	52,0	47,3	9,0
Varón	64,6	59,8	7,5
Mujer	39,0	34,4	11,7
Colla			
Total	47,0	43,0	8,6
Varón	52,6	48,1	8,6
Mujer	41,8	38,2	8,6
Toba			
Total	49,8	47,5	4,6
Varón	56,8	53,7	5,4
Mujer	42,4	40,9	3,5

Fuente: Elaboración propia sobre la base de ECPI 2004-2005, INDEC.

Por otro lado, también difiere entre pueblos el tipo de inserción ocupacional. En general, se observa un bajo nivel de acceso a la seguridad social, particularmente entre las personas pertenecientes al pueblo toba. Al mismo tiempo, se registra una clara situación de desventaja para las mujeres, ya que ellas tienen un menor acceso a los puestos cubiertos por la seguridad social.

Como pudo observarse, el perfil ocupacional indígena también presenta un componente de género importante: si bien varones y mujeres indígenas acceden a empleos precarios –sin seguridad social–, hay que remarcar que las mujeres se encuentran sobrerrepresentadas en esa situación. Como señala Rangel (2004), las mujeres indígenas sufren, en el mercado laboral, las desventajas de ser al mismo tiempo indígenas y mujeres, cuestión que solo puede resolverse con acciones y políticas que incorporen al mismo tiempo ambas dimensiones.

Asimismo, si bien no existe información estadística al respecto, numerosos estudios han demostrado que las mujeres indígenas, especialmente aquellas que residen en zonas rurales, enfrentan una importante carga de trabajo, no solo por el rol que desempeñan en la reproducción cotidiana de la población,

Tabla 13
Indicadores de ocupación de las poblaciones mapuche, colla y toba de 12 años o más por sexo
Región muestral I, 2004-2005 (en porcentajes)

Población	Sexo	Ocupados que aportan o les descuentan (%)	Asalariados (%)		
			Asalariados totales	Sector privado	Sector público
Mapuche	**Total**	**39,4**	**73,0**	**56,9**	**43,1**
	Varones	40,9	68,9	62,7	37,3
	Mujeres	36,7	80,2	48,0	52,0
Colla	**Total**	**26,2**	**60**	**30**	**70**
	Varones	30,4	60,6	37,6	62,4
	Mujeres	21,1	59,2	20,9	79,1
Toba	**Total**	**6,1**	**34,7**	**44,8**	**55,2**
	Varones	8,2	37,5	55,8	44,2
	Mujeres	3,1	30,8	26,3	73,7

Fuente: Elaboración propia sobre la base de ECPI 2004-2005, INDEC.

sino también porque a este trabajo doméstico no remunerado se suman actividades productivas de diversa índole, muchas de ellas realizadas como trabajo familiar sin remuneración. La intensidad y la cantidad de trabajo doméstico no remunerado y de cuidado que realiza la mujer está absolutamente condicionada por su situación económica y el lugar de residencia: a mayor condición de pobreza, las mujeres dedican más cantidad de horas y realizan el trabajo de forma más precaria. Además, el tipo de actividades que realizan las mujeres residentes en las zonas rurales no permite establecer límites claros entre lo reproductivo y lo productivo porque, dado el estilo de vida en estas zonas, ambos tipos de trabajo se encuentran íntimamente entrelazados.

Sin embargo, no se puede pasar por alto que existe una rica discusión referida al vínculo entre el trabajo productivo y reproductivo en las mujeres de pueblos originarios. Algunas autoras como Anderson (2004) discuten la posición que durante muchos años consideró que las familias andinas se basaban en una relación de "complementariedad" entre los géneros. Esta relación de complementariedad se caracterizaría por los siguientes rasgos: a) una división estricta de tareas entre hombres y mujeres, b) engranaje de cooperación e intercambio entre los dos géneros, y c) normas tradicionales y racionalidad de la pequeña empresa familiar andina que obligan a una colaboración de igual a igual entre hombres y mujeres. Según Anderson, esta supuesta "complementariedad" durante mucho tiempo impidió la discusión sobre ámbitos de desigualdad entre los géneros, sobre la violencia en sus relaciones y los conflictos intra-

domésticos hacia el interior de los integrantes de pueblos originarios. Por eso propone el concepto de "sustituibilidad" (Anderson, 2004). El concepto de "complementariedad" esconde el lenguaje propio del campesinado sobre sus relaciones, e impide observar la fluidez que existe en la división sexual del trabajo, que son mejor capturados por el nuevo concepto de Anderson. Según la autora, los ejemplos son elocuentes: el varón sustituye a la mujer en las tareas domésticas y la atención a los hijos en la etapa del parto y puerperio. Las mujeres, por su parte, asumen las tareas masculinas en la chacra (con excepciones; por ejemplo, el arado y manejo de bueyes) cuando pierden al esposo o éste no puede hacerlo. Es decir, cuando se ausenta uno u otro de los miembros de la pareja, el otro se encarga de las tareas de ambos. Frente a dichas prácticas, entonces, es más adecuado el término "sustituibilidad".[49]

Por su parte, otras autoras como Hirsch (2008) dan cuenta de que el conflicto familia y trabajo no se manifiesta en las poblaciones originarias como en las sociedades occidentales (u occidentalizadas), y esto se debe a que se cuenta con el apoyo de la familia –más específicamente, de las mujeres de la familia– y de los vecinos para ejercer las tareas de cuidado, según ha analizado en base a su estudio de caso sobre la comunidad guaraní residente en la provincia de Salta. Además, la autora demuestra que las mujeres de la comunidad perciben su actividad laboral como una extensión de las tareas vinculadas con el trabajo reproductivo.

Más allá de esta discusión y de las valiosas críticas que han efectuado diversas investigadoras, son precisamente las mujeres –en calidad de madres u otros miembros de las familias extendidas– quienes efectúan la mayor parte del trabajo reproductivo y de cuidado.

Además, un correcto enfoque vinculado al fenómeno del trabajo doméstico no remunerado no debería basarse simplemente en la carga horaria que asumen las mujeres, sino también en las dificultades y las condiciones bajo las cuales se realiza. Precisamente, las zonas rurales son las que padecen los mayores niveles de pobreza y la falta de servicios básicos (agua, energía eléctrica, saneamiento, entre otros), lo cual dificulta la realización de las tareas domésticas. Es decir, las mujeres que viven sin servicios públicos tienen más horas de trabajo doméstico no remunerado, así como una mayor demanda de esfuerzo físico y psíquico, por las condiciones de extrema precariedad bajo las cuales se realizan estas tareas (Zibecchi, 2006).

49. La discusión acerca de los conceptos más adecuados para describir las relaciones de género en el caso de los pueblos originarios es rica y extensa. Según Anderson (2004): "Para la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, realizada en Durban (Sudáfrica), se creó el término de «interseccionalidad» en alusión a las «intersecciones» que ocurren entre sistemas de clasificación. El concepto llama la atención sobre las sinergias, positivas o negativas, entre categorías. Es probable que sus interrelaciones, antes que simples «sumas» y «restas» de cuotas de ventaja o desventaja, adopten la forma de interacciones muy complejas" (98).

La posibilidad de que las mujeres obtengan ingresos propios está íntimamente entrelazada con las oportunidades de ingresar al mercado laboral y de obtener rentas como propietarias de capital. Entonces, la pobreza de las mujeres no se explica solo por la discriminación en las remuneraciones o las menores oportunidades para ingresar al mercado laboral –por las restricciones que les impone el trabajo reproductivo o determinados momentos del ciclo vital (embarazo, lactancia)–, sino también por el menor y desigual acceso a recursos económicos y financieros, en particular para aquellas que residen en zonas rurales y se dedican al trabajo agrícola (créditos, propiedad de la tierra, recursos agrícolas, tecnología, etc.) (Bravo y Zapata, 2006).

Por último, resulta importante considerar que aumentar la capacidad de las mujeres pertenecientes a pueblos originarios para obtener y generar ingresos propios es fundamental no solo para modificar su situación de pobreza y la de su familia, sino también para aumentar su capacidad de decisión sobre distintos aspectos de su vida y también la de sus hijos, es decir, su autonomía.

3.1.3. Educación

Hasta el momento, son pocos los indicadores educativos que se publican para el total de la población indígena. Para el caso de cada pueblo, en cambio, se ofrecen mayores indicadores, aunque aún la difusión continúa siendo parcial. En rigor, los datos se presentan para cada pueblo originario y se desagrega la información por región, con dos dominios de estimación: según el lugar geográfico de asentamiento tradicional o ancestral, y según el territorio más actual de localización, considerando el volumen de hogares de cada pueblo detectados en el Censo 2001.

Por tales razones y con vistas a sintetizar la información disponible, se ha optado por presentar algunos indicadores para los pueblos mapuche, colla y toba.[50] Esta selección de grupos se debe a que son los más numerosos (representan el 42% del total); las tablas se presentan con datos desagregados por pueblo.[51]

Un aspecto importante a destacar reside en que la población indígena pre-

50. En el caso específico de estos pueblos, las regiones están conformadas del siguiente modo: a) Mapuche. Región muestral 1: provincias de Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur; Región muestral 2: Resto de la Provincia de Buenos Aires y La Pampa; Región muestral 3: Ciudad de Buenos Aires y 24 partidos del Gran Buenos Aires. b) Colla: Región muestral 1: provincias de Jujuy y Salta; Región muestral 2: Ciudad de Buenos Aires y 24 partidos del Gran Buenos Aires. c) Toba: Región muestral 1: provincias de Chaco, Formosa y Santa Fe; Región muestral 2: Ciudad de Buenos Aires y 24 partidos del Gran Buenos Aires.

51. En otras comunidades, por el escaso tamaño muestral, muchos de los indicadores tienen coeficientes de variación muy altos y por lo tanto su margen de error es mayor; en otras todavía no se han difundido datos.

senta indicadores que evidencian la desigualdad de oportunidades educativas existente en la Argentina. Sin embargo, como veremos a continuación, las problemáticas de cada pueblo indígena son diferentes y sus especificidades deberían ser incorporadas a la hora de diseñar y poner en marcha políticas públicas sectoriales. En rigor, el reconocimiento de la pluriculturalidad debe incorporar la diversidad de culturas en un plano de igualdad. En este sentido, el hecho de sintetizar la desigualdad confrontando datos de población indígena con respecto al resto de los y las habitantes del país es un recurso valioso con vistas a llamar la atención sobre el tema, pero, al mismo tiempo, puede pasar por alto las necesidades específicas y la cultura de cada pueblo.

La implementación de políticas públicas tendientes a garantizar el acceso y permanencia en todos los niveles educativos y, al mismo tiempo, que sean capaces de homogeneizar las trayectorias educativas de varones y mujeres de diversos sectores sociales y etnias, resulta de vital importancia para construir un modelo de sociedad más inclusivo, democrático y justo. Como ya se señaló en otros capítulos de este Informe, la evidencia empírica da cuenta de que la deserción escolar inaugura círculos viciosos: quienes más desertan de la escuela son los miembros de los hogares de menores recursos económicos, lo cual impacta fuertemente en sus posibilidades de insertarse en el mercado laboral de manera plena.[52] Sin embargo, en el caso de los pueblos originarios, la problemática del acceso a la educación formal adquiere características específicas.

De acuerdo con un informe elaborado por el MTEYSS (2007), estas pueden sintetizarse del siguiente modo:

- La tasa de analfabetismo para la población indígena de diez años o más es del 9,1%, es decir tres veces y media mayor que la nacional (2,6%).
- En el caso de las etnias mbyá guaraní –residentes en la provincia de Misiones– y wichí –residentes en las provincias de Chaco, Formosa y Salta–, las tasas de analfabetismo superan el 20% (29,4% y 23,4% respectivamente).
- Para el total de población indígena, la tasa de analfabetismo es mayor en las mujeres (7,8%) que entre los varones (5,6%).
- La población que habita zonas rurales tiene menor acceso a la educación, y esta situación es especialmente intensa entre las mujeres (tabla 14).

En lo que respecta a las trayectorias educativas, hay distintas cuestiones que merecen ser señaladas. En primer lugar, el 95% de la población de cinco a catorce años asiste a la educación formal, lo que está indicando una alta cobertura; sin embargo, la posibilidad de continuar con la carrera educativa es notablemente diferente según la etnia. En segundo lugar, los pueblos indígenas experimentan bajos niveles de educativos, sobre todo en los grupos de edad

52. Véase el capítulo sobre el derecho a la educación.

Tabla 14
Población de 10 años y más pertenecientes a los pueblos mapuche, colla y toba según nivel de analfabetismo por ámbito
Región muestral 1, 2004-2005

Pueblo	Ámbito	Provincias en la que se localiza	Total	Varones	Mujeres
Mapuche	**Total**	Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego	7,5	7,0	7,9
	Urbana		4,2	3,1	5,2
	Rural		15,7	15,8	15,6
Colla	**Total**	Jujuy y Salta	8,9	4,1	13,3
	Urbana		4,0	1,5	6,3
	Rural		14,5	7,1	21,1
Toba	**Total**	Chaco, Formosa y Santa Fe	19,5	16,1	23,1
	Urbana		16,8	13,7	20,1
	Rural		23,0	19,2	27,2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de ECPI 2004-2005, INDEC.

más avanzada: entre la población indígena mayor de catorce años, más de un tercio (33%) no completó la escuela primaria y, según datos del Censo 2001, el promedio nacional para este grupo etario es de 17,9%.

Según el MTEYSS (2007), la situación de no haber terminado el nivel de estudios primarios no es uniforme entre los distintos pueblos. Quienes se encuentran en una situación más crítica son: mbyá guaraní de Misiones; wichí de Chaco, Formosa y Salta; chorote de Salta; toba de Chaco, Formosa y Santa Fe; y pilagá de Formosa. En todos estos casos, el porcentaje de población de quince años y más que tiene como máximo estudios primarios incompletos supera el 60% y la proporción de los que tienen hasta secundario incompleto supera el 90%.

Como vemos en la tabla 15, la intensidad de la problemática es diferente en cada pueblo. Si bien las mujeres tobas alcanzan en mayor proporción que los varones la finalización del nivel medio, es importante destacar el alto porcentaje de mujeres que nunca ingresó a la educación formal.

Para examinar indicadores de educación que contemplen la desigualdad no es suficiente con comparar niveles de asistencia. En el marco de una educación que garantice igualdad de oportunidades es preciso profundizar en la transmisión de pautas culturales respetuosas de las culturas de los pueblos originarios. En este sentido, resulta imperioso garantizar condiciones de enseñanza y aprendizaje que garanticen el acceso a una educación de calidad para todos y todas.[53]

53. Del total de población de cinco años y más que asiste a la educación formal solo el 5%

Tabla 15
Poblaciones mapuche, colla y toba de 15 años o más, por sexo, según máximo nivel de instrucción alcanzado
Total del país, 2004-2005

	Mapuche		Colla		Toba	
	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres
Nunca asistió	5,0	6,8	10,0	10,0	11,0	15,0
Primario incompleto	16,6	15,6	9,7	20,3	35,6	25,3
Primario completo	33,7	27,9	26,6	30,2	24,8	28,3
Secundario incompleto	27,1	27,2	28,3	17,6	19,7	21,3
Secundario completo o más	22,6	29,3	35,4	31,9	19,9	25,0
	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia sobre la base de ECPI 2004-2005, INDEC.

El mayor problema reside en que el enfoque dominante de la educación formal hacia las poblaciones indígenas ha sido "civilizatorio" y homogeneizador, sin que se hayan tomado en cuenta los patrones culturales, ni la propia historia de cada grupo en los procesos educativos. Además, y fundamentalmente, no se ha considerado el idioma, que constituye el referente más importante para la transmisión y mantenimiento de cada cultura. En la mayoría de los países de América Latina, la educación formal se realiza en la lengua oficial (castellano) y hasta ahora existen pocas experiencias de alfabetización en las propias lenguas y códigos particulares de los pueblos indígenas de nuestros países (Paredo Beltrán, 2004).

Algunos relatos basados en las experiencias de integrantes de los pueblos originarios son ilustrativos de las problemáticas vinculadas con la lengua originaria y su utilización en las aulas.[54] Así, Olga Flores, dirigente y representante del pueblo ava guaraní, relata:

> En el tiempo que fui a la escuela, me enseñaron a hablar en español. En mi casa se hablaba en guaraní, y en la escuela, la mayoría éramos guaraníes, pero no se podía hablar en guaraní. Los hijos de gente blanca nos discriminaban: no podíamos hablar bien claro y entonces ellos se burlaban. En esos momentos me agachaba, no podía hacer otra cosa. En cambio, ahora se enseña el guaraní para que los chicos no olviden nuestra lengua. Todos mis hijos fueron a la escuela.

---

recibe becas. Los datos desagregados por sexo no se publican porque la cantidad de beneficiarios/as es tan baja que la estimación está fuera de los márgenes de confiabilidad de la ECPI.

54. Testimonios extraídos de: *Mujeres dirigentes indígenas, relatos e historias de vida*: relatos basados en entrevistas que reflejan la historia y la actualidad de las comunidades indígenas. Secretaría de Cultura de la Presidencia de la Nación, Buenos Aires, 2007.

> Yo les cuento que antes no era así, que ahora tienen posibilidades de estudiar, que nosotros no podíamos expresarnos, que nos retaban. (Secretaría de Cultura de la Nación, 2007: 83-84)

En el mismo sentido, Ofelia Morales, de la comunidad toba, relata:

> En la escuela no podíamos hablar nuestro idioma. Nos castigaban, nos ponían en penitencia, no nos dejaban salir al recreo o ir al baño. Era un sufrimiento tremendo [...] Cuando volvía a mi casa de la escuela, hablaba toba. A pesar de la prohibición de hablar mi idioma, tuve la posibilidad de aprender allí costumbres, otras cosas… leer era un sueño para mí. (Secretaría de Cultura de la Nación, 2007: 118)

Actualmente, existen maestros especiales de modalidad aborigen (MEMA), maestros bilingües que dan clases en las escuelas de algunas de las provincias en las que habitan las comunidades. Asimismo, se percibe un cambio de actitud y una mayor tolerancia hacia las comunidades aunque, de acuerdo con un informe reciente vinculado con la cobertura del Nivel Inicial en el NEA, la inclusión de los MEMA es insuficiente en relación con la cantidad de alumnado y se registra una condición de subordinación en relación con los otros docentes (a quienes en realidad *asisten*) (Fopiie-ME, 2008).

Sin embargo, todavía resta avanzar en este sentido: según la ECPI –que relevó información sobre el uso de la lengua en el hogar y el dictado de clases en la lengua materna–, solo el 10% de los niños y niñas que asiste a EGB (Educación General Básica) recibe clases en la lengua de su comunidad; por su parte, el 15,6% de los niños y niñas de cinco a catorce años declara utilizar en el hogar una lengua indígena. En la población de cinco años y más, el 27% de la población habla o entiende una lengua indígena (gráfico 1), pero únicamente el 14% declara utilizarla como forma de comunicación en el hogar.

Es necesario continuar generando espacios de inclusión, así como un acceso equitativo a una educación de calidad que respete las diferentes identidades culturales y promueva la igualdad en la diversidad. El lenguaje es una vía básica de transmisión de pautas culturales; años de discriminación imponen la necesidad de definir estrategias que permitan rescatar las culturas. El sistema educativo actual, con una baja oferta educativa, no parece reflejar un cambio sustantivo en la tendencia histórica.

3.1.4. Salud

Históricamente, en América Latina, los pueblos indígenas han tenido una situación desventajosa frente al sistema de salud, en comparación con el resto de la población. Asimismo, no debe escapar del análisis que una proporción importante de pueblos originarios reside en el área rural y, frecuentemente, enfrentan elevados riesgos de enfermedad debido precisamente a las condicio-

Gráfico 6
Población perteneciente a pueblos originarios que declara hablar o entender una lengua indígena según grupos de edad
Total país, 2004-2005

Fuente: Elaboración propia sobre la base de ECPI 2004-2005, INDEC.

nes de vida y a la escasa disponibilidad de servicios de salud, agua potable y saneamiento básico. Además, a nivel regional los índices de esperanza de vida de los indígenas son menores que los de la población no indígena. Esto se debe a varios y complejos factores, entre ellos: las precarias condiciones sanitarias antes mencionadas y la falta de acceso a los servicios de salud. Para el caso específico de las mujeres indígenas se ha comprobado su situación desfavorable en relación con las dificultades en el control sobre la reproducción y su incidencia en las tasas de fecundidad y mortalidad materno-infantil (Hopenhayn *et al.*, 2006).

En la Argentina, el acceso a la cobertura de salud privada o perteneciente al componente corporativo del sistema de salud (sistemas de prepagas, obras sociales) es notoriamente diferencial en la población indígena: aproximadamente, el 64% de los habitantes que pertenecen a pueblos originarios carece de este tipo de cobertura. Además, como se manifiesta en la población total, el mayor déficit en el acceso a este tipo de cobertura lo enfrentan los varones (65,2%), aunque la diferencia con las mujeres no es significativa (62,6%). Por su parte, aquellas personas indígenas que migran al GBA no siempre encuentran mejoras importantes en el acceso a la cobertura de salud.

Al mismo tiempo, si bien la comparación con el promedio nacional señala una posición de desventaja para los pueblos indígenas, la intensidad de esa desventaja no es uniforme entre los pueblos ni dentro de cada uno de ellos. Como se observa en la tabla que sigue, la peor situación la presentan los pue-

blos tobas, en especial aquellos que residen en las provincias de Chaco y Formosa (provincias ubicadas al norte del país, con altos índices de pobreza).

Tabla 16
Población sin cobertura de obra social y/o plan de salud privado o mutual por pueblo indígena y región muestral, 2004-2005

Pueblo indígena	Región muestral [1]	Población	% sin cobertura
Mapuche	**Total del país**	**113.680**	**54,1**
	Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego	78.534	57,1
	La Pampa y resto de la provincia de Buenos Aires	20.527	46,4
	Ciudad de Buenos Aires y 24 partidos del GBA	9.745	49,8
Colla	**Total del país**	**70.505**	**69,8**
	Jujuy y Salta	53.106	69,7
	Ciudad de Buenos Aires y 24 partidos del GBA	10.829	78,1
Toba	**Total del país**	**69.452**	**80,9**
	Chaco, Formosa y Santa Fe	47.591	89,8
	Ciudad de Buenos Aires y 24 partidos del GBA	14.466	62,4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de ECPI 2004-2005, INDEC.

Asimismo, es importante considerar que las mujeres indígenas presentan tasas de fecundidad más altas que las del resto de la población. El cuadro que se presenta a continuación muestra el alto porcentaje de mujeres que tuvieron cuatro hijos o más, en especial dentro de los pueblos colla y toba.

Tabla 17
Mujeres de 12 años o más pertenecientes a los pueblos mapuche, colla y toba según número de hijos nacidos vivos según máximo nivel educativo alcanzado Región muestral 1, 2004-2005

	Mapuche	Colla	Toba
No tuvo hijos	38,3	32,5	34,1
Al menos uno	61,7	67,5	65,9
Total	100	100	100
1	18,1	16,6	16,5
2 o 3	42,5	33,9	34,3
4 o más	39,4	49,5	49,2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Censo 2001 y ECPI 2004-2005, INDEC.

Las dificultades en el acceso a las prestaciones de salud sexual y reproductiva y el numero de hijos de las mujeres indígenas tienen también incidencia en las posibilidades de estas mujeres de acceder a una educación formal en igualdad de oportunidades con relación con el resto de la población. La tabla 18 muestra el bajo nivel educativo de las mujeres que han sido madres (el 47,4% de las madres collas y el 75% de las madres tobas son analfabetas, o bien no terminaron el nivel primario de educación).

Tabla 18
Mujeres de 12 años o más pertenecientes a los pueblos mapuche, colla y toba con hijos e hijas nacidos vivos según máximo nivel educativo alcanzado
Región muestral 1, 2004-2005

	Mapuche	Colla	Toba
Total	100	100	100
Sin instrucción o primario incompleto	40,2	47,4	75,1
Primario completo o secundario incompleto	43,5	36,1	22,1
Secundario completo o terciario incompleto	12,7	11,0	2,3
Terciario o universitario completo	3,6	5,5	0,4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Censo 2001 y ECPI 2004-2005, INDEC.

Como pudo observarse, maternidad temprana, bajo nivel educativo y elevado número de hijos/as son dimensiones que están presentes en los tres pueblos, aunque con distinta intensidad.

El hecho de que las mujeres indígenas tiendan a tener más hijos que las no indígenas, que lo hagan más frecuentemente durante la adolescencia –una alta proporción de mujeres son madres antes de los diecinueve años, en especial para el caso pueblo toba (tabla 19)– y se encuentren marginadas del sistema de salud, explica que los índices muestren una importante proporción de mortalidad materno-infantil.

Otro factor condicionante de la mortalidad materno-infantil reside en el acceso al sistema público de salud en el momento del parto, que resulta bajo en relación con la población total. Como se observa en la siguiente tabla, existe una proporción significativa, en especial entre las madres collas y tobas, que tienen sus hijos en un domicilio particular. En el caso del pueblo colla, tal situación es aún más preocupante, en tanto no reciben asistencia de parteras o médicos.

Como ya se señaló en el capítulo sobre salud y derechos sexuales y reproductivos de este mismo Informe, la aplicación real de esos derechos significa la posibilidad de disminuir los efectos negativos de la reproducción en la salud de las mujeres, uno de ellos relacionado con los índices de mortalidad materna.

En nuestro país, la salud de las mujeres presenta no solo grandes diferen-

Tabla 19
Mujeres de 12 años o más pertenecientes a los pueblos mapuche, colla y toba con hijos e hijas nacidos vivos según edad a la que tuvieron su primero hijo/a
Región muestral 1, 2004-2005

	Mapuche	Colla	Toba
11-14	2,9	1,8	8,6
15-19	46,1	49,1	60,5
Subtotal	48,9	50,8	69,2
20-24	32,8	36,6	20,5
25-29	13,0	8,2	7,4
30 o más	5,3	4,3	2,9

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Censo 2001 y ECPI 2004-2005, INDEC.

Tabla 20
Mujeres de 12 años o más pertenecientes a los pueblos mapuche, colla y toba con hijos e hijas nacidos vivos por grupos de edad, según lugar donde se atendió por el último parto
Región muestral 1, 2004-2005

	Mapuche	Colla	Toba
Hospital público o centro de salud	70,1	62,2	79,8
Hospital o clínica privada	22,7	8,6	3,5
Domicilio particular con partera o médico	2,7	4,6	6,1
Domicilio particular sin partera o médico	2,8	23,7	9,5
Otro*	1,7	0,9	1,1

* Incluye la categoría “puesto sanitario o salita”.
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Censo 2001 y ECPI 2004-2005, INDEC.

cias regionales y sociales, sino también diferencias de acuerdo a la etnia de pertenencia. La mortalidad materna afecta sobre todo a las mujeres pobres y analfabetas que viven en áreas rurales o en condiciones de pobreza extrema.

En lo que se refiere a la planificación familiar, algunos estudios específicos han demostrado que las dificultades de las mujeres indígenas para recurrir a métodos anticonceptivos o de planificación se originan, precisamente, en la falta de acceso a la información adecuada, debido a factores inhibitorios como el monolingüismo y el analfabetismo (Hopenhayn *et al*., 2006).

Asimismo, se debe tener en cuenta que existen factores específicos asociados al sexismo. Si bien no existen demasiados estudios para el caso argentino, investigaciones llevadas a cabo en países andinos han dado cuenta de que hay motivos para pensar que la baja valoración de las mujeres juega un rol en la probabilidad de que una mujer muera durante el embarazo, el parto o el puer-

perio (Anderson, 2004). Por otra parte, tales investigaciones sostienen que el problema de fondo es la ausencia de comunicación desde y hacia las familias, en tanto hay razones para pensar que en muchos de los programas dirigidos a problemáticas como la salud, se refuerzan las desigualdades de poder entre prestador y usuario y se transmiten sutiles mensajes de descalificación cultural (Anderson, 2004).[55]

Finalmente, Paredo Beltrán (2004), en base a investigaciones en salud desde una perspectiva antropológica, destaca que una de las causas fundamentales para la precariedad de la salud en las poblaciones indígenas –sumada a la pobreza estructural–, es la contradicción y el desencuentro de enfoques y concepciones de salud-enfermedad que se da a partir de la aplicación indiscriminada y vertical de los enfoques formales de la medicina occidental. En el campo de la atención de la salud se evidencian también las diversas formas de discriminación y el peso de las visiones etnocéntricas de salud y del cuerpo que son también construcciones culturales (en estas prácticas se suele oponer la visión "mujer salvaje" versus "mujer civilizada", entre otras).

En rigor, el acceso y el uso de métodos anticonceptivos –sean estos tradicionales o modernos, de acuerdo a las características culturales, la ideología y los estilos de vida de los diversos pueblos originarios– es una condición importante para que las mujeres puedan cuidar su salud y su propio cuerpo, y ejercer de manera libre y responsable su capacidad de procrear.

3.2. Los derechos de los pueblos originarios

La Constitución Nacional, tras la reforma de 1994, incorpora en el artículo 75, inciso 17, la siguiente obligación para el Congreso de la Nación:

> Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer la personería jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos. Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones. (Constitución Nacional, art. 75, inc. 17)

55. En la misma línea, otras investigaciones sostienen que el limitado acceso a servicios y medicamentos es otro factor que afecta con mayor fuerza a la población indígena. Así, se estima que en Bolivia una alta proporción de pueblos originarios recurre al sistema informal y tradicional, o directamente al autotratamiento (Hopenhayn *et al.*, 2006).

Ramírez (2008) señala algunos aspectos cuestionables del artículo transcripto. En primer lugar, su ambigüedad, ya que hace necesaria una reglamentación posterior, determinada por la misma ubicación de la prescripción constitucional, entre las atribuciones del Congreso Nacional. Por otra parte, el requisito de la organización bajo la forma de una "persona jurídica" parece incompatible con el reconocimiento de la propia cultura, ajena a esas formas asociativas.

Las constituciones provinciales reconocen derechos similares a los pueblos originarios que habitan en sus territorios. A modo ilustrativo, las Constituciones de las provincias de Chaco y Chubut (reformadas en 1994), la Constitución de la provincia de Salta (reformada en 1998), la de de Formosa (reformada en 2003) y la Constitución de Neuquén (reformada en 2006) reconocen la preexistencia de los pueblos originarios y su derecho a tierras comunitarias.

En el plano internacional, la Argentina suscribió el Convenio 169 de la OIT que avanza en la idea de la integración del indígena a la sociedad, para plasmar un paradigma intercultural que reconoce los derechos de los indígenas como miembros de un pueblo.[56] La importancia de este Convenio reside en que plantea la primera definición de valor jurídico sobre los pueblos indígenas, y que queda formulada al establecer que la designación se aplica:

a) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas los distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial;
b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenecía el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.[57]

El artículo 2º del Convenio 169 obliga a los gobiernos a desarrollar, junto con los pueblos involucrados, acciones coordinadas tendientes a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad. Estas acciones deben incluir medidas "que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población; que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus

56. Firmado por la Argentina en 1992, fue aprobado a través de la Ley 24.071, y ratificado el 3 de julio de 2000.

57. Véase *http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp1.htm*.

instituciones; que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida" (OIT, Convenio 169, art. 2).

La escasa información disponible pone en evidencia la distancia que existe entre los derechos que el Estado reconoce a los pueblos originarios, tanto en el plano nacional como internacional, y la realidad cotidiana de los pueblos indígenas. El derecho al acceso a la tierra y a los territorios es probablemente uno de los derechos que más frecuentemente se ha discutido en los tribunales de justicia,[58] pero ciertamente no es el único derecho vulnerado. Recientemente, un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que involucra al pueblo toba concede la medida cautelar solicitada por el Defensor del Pueblo de la Nación basándose en la protección de los derechos fundamentales, principalmente el derecho a la vida, a la salud y a la integridad personal, en razón de la alarmante situación de desnutrición comprobada entre los integrantes de esa comunidad.[59]

3.3. Derechos y multiculturalismo en los tribunales de justicia

Como apunta Ramírez (2008), son escasos los fallos judiciales vinculados con temas que involucran a la población indígena de la Argentina y algunas comunidades tienen reparos en judicializar los conflictos.[60]

En este apartado se presentan dos resoluciones recientes de tribunales argentinos analizadas desde la perspectiva del multiculturalismo, en particular por los problemas vinculados con la promoción de derechos "especiales" para grupos culturales, las dificultades para definir las pertenencias a los grupos y desentrañar las reales costumbres de un determinado grupo cultural. Si bien las críticas son variadas,[61] este apartado se enfoca en dos debates centrales de mucha relevancia para la Argentina. En primer lugar, se ha expresado preocupación o, en ciertas ocasiones, oposición a la noción de derechos para grupos culturales porque, al darles cierta autonomía, se ignora la vulnerabilidad de otros grupos dentro de esos grupos culturales, principalmente las mujeres. Por otro lado, se ha criticado fuertemente la llamada "defensa cultural", el uso de motivos relacionados con supuestas pautas o costumbres culturales para justi-

58. Véase Ramírez (2008) para una descripción de los casos judiciales vinculados con reclamos de los pueblos originarios en la Argentina.

59. "Defensor del Pueblo de la Nación v. Estado nacional y otra (Provincia de Chaco) s/proceso de conocimiento". El fallo es de 2007.

60. Entre otros motivos, por la "expropiación" del caso que se produce a manos de los abogados que intervienen.

61. Véase, por ejemplo, Walker (1997), Jussawalla (2001).

ficar conductas delictivas y, generalmente, violatorias de los derechos humanos. Vale analizar cada caso brevemente.

Will Kymlicka (1995) identifica dos categorías relacionadas con derechos colectivos de grupos culturales. Por un lado, un grupo puede reclamar derechos de autodeterminación para protegerse de las decisiones políticas y económicas de la sociedad mayoritaria que podrían repercutir negativamente para el grupo. Por su orientación, Kymlicka denomina estos reclamos "protecciones externas". Por otro lado, los mecanismos de autogobierno también se pueden convertir en el ejercicio de control de un grupo cultural sobre sus miembros, lo que Kymlicka llama "restricciones internas". Al crear una posible situación de vulnerabilidad para ciertos grupos dentro de colectividades, el multiculturalismo ha chocado duramente con el feminismo. Una de las principales críticas a la perspectiva avanzada por Kymlicka y otros, fue la formulada por la académica feminista Susan Moller Okin (1997). Con su pregunta provocadora, "¿Es el multiculturalismo malo para las mujeres?", Moller Okin cuestiona esa perspectiva por ignorar el rol que el género podía desempeñar hacia el interior de las comunidades. Ella señala que tanto en sociedades mayoritarias como minoritarias, pautas y costumbres culturales crean situaciones de desigualdad de poder entre varones y mujeres; al excluir esta realidad de sus análisis, los promotores del multiculturalismo soslayan una de las principales fuentes de diferencia *al interior* de grupos culturales, e ignoran el escenario donde se trasmite la mayor parte de la cultura, el ámbito privado.[62] Si bien Moller Okin también recibió fuertes críticas por su postura, las tensiones que ella identificó continúan ocupando un rol central en el debate sobre el multiculturalismo.[63]

Una problemática relacionada con la anterior es la tendencia a utilizar la llamada "defensa cultural", es decir el uso de argumentos basados en la cultura para justificar actos delictivos. Tanto Anne Philips (2003) como Moller Okin (1997, 2005) han escrito sobre casos donde se ha empleado la defensa cultural para explicar delitos cometidos tanto por mujeres (citando su posición de vulnerabilidad dentro de su grupo cultural), como por hombres acusados de delitos violentos contra mujeres. Lo preocupante de esta tendencia es la voluntad

62. Otra crítica importante de Moller Okin (2002) se refiere a una de las principales defensas de promotores de derechos colectivos culturales: el supuesto "derecho a salir", del cual disponen personas vulnerables dentro de una minoría cultural que vulnera sus derechos. Es decir, un Estado liberal debiera asegurar que toda comunidad permita a sus integrantes "salir", dejar sus practicas culturales, si considera que estas practicas resultan lesivas de sus derechos. Moller Okin señala las dificultades que enfrentan la mayoría de las mujeres que pertenecen a grupos "iliberales," en el ejercicio del llamado "derecho a salir" de su grupo cultural o religioso.

63. Una de las principales críticas es que Moller Okin (2005) prefiere sacrificar el multiculturalismo ante cualquier incompatibilidad con principios liberales, incluida la igualdad de género. Muchas de estas críticas son analizadas en su artículo "Multiculturalism and Feminism: No Simple Question, No Simple Answers".

demostrada por ciertos tribunales de aceptar la defensa cultural para legitimar actos aberrantes, como demuestran los casos analizados a continuación.

El primero de estos casos podría ser considerado una verdadera perversión de nociones multiculturales: un juez de la Ciudad de Buenos Aires utiliza la "defensa cultural" *en contra* de miembros de una minoría cultural, en este caso migrantes de Bolivia, para justificar su explotación laboral (véase el análisis en el apartado 2.2.5, en este mismo capítulo). El segundo –un caso sobre la violación de una niña perteneciente a la comunidad indígena wichí en la provincia de Salta – presenta varias de las tensiones mencionadas entre género y multiculturalismo, como también la cuestión del control ejercido por un grupo cultural hacia algunos de sus miembros.

Ahora bien, el reconocimiento jurídico de la identidad de los pueblos originarios –incluso en el plano constitucional (el citado art. 75, inc. 17)– plantea una dualidad: así como los integrantes de los pueblos originarios comparten con las mujeres el hecho de constituir grupos socialmente desfavorecidos respecto del paradigma del varón blanco, heterosexual y propietario, sus creencias y prácticas pueden resultar irreconciliables con la perspectiva de los derechos humanos plasmados en los pactos internaciones entendidos como valores universales.

El fallo de la Suprema Corte de Justicia de Salta que se analiza a continuación es un ejemplo claro de este conflicto de intereses: la Corte anuló la detención de un ciudadano wichí acusado de violar a su hijastra, entendiendo que al procesarlo no se había ponderado correctamente el respeto a la identidad indígena.[64] De acuerdo con el relato de los hechos que surge de la sentencia, la madre de la víctima, pertenecientes ambas a la misma comunidad que el imputado, denunció a su pareja por haber violado a su hija, quien se encontraba embarazada al momento de formular la denuncia (junio de 2005). El embarazo fue advertido por la directora de la escuela a la que concurría la niña, de aproximadamente nueve años (la madre declaró que tenía once años) y acompañó a la madre a realizar la acusación. En ese momento, contó que el cacique de la comunidad la amenazó con expulsarla si denunciaba la violación, y le dijo que ella también quedaría presa; de lo que quedó constancia en el expediente. Al ser llamada a ratificar sus dichos en sede judicial, la madre de la menor modificó su declaración y afirmó que había sido obligada por la directora de la escuela a realizar la denuncia, que ella no estaba enojada con Ruiz (el acusado), que él estaba conviviendo desde hacía un año con su hija, lo que es costumbre entre la comunidad, que no había sido amenazada por el cacique y que lo único que quería era que Ruiz acompañara a su hija. La investigación judicial continuó; en primera instancia se ordenó la detención de Ruiz, acusado de abu-

64. *CJS 28.526/06 c/Ruiz, José Fabián*, Recurso de Casación. Fallo del 29 de septiembre de 2006.

so sexual agravado. Tras los recursos correspondientes, el caso llegó a la Suprema Corte Provincial, que falló en forma dividida.

La defensa del imputado alegó que la decisión de procesarlo fue arbitraria ya que "no considera prueba decisiva, en orden a acreditar que en el caso concurre un supuesto de necesidad de respeto, a la identidad étnica y cultural del imputado". El tribunal compartió este argumento, dejando asentado que el informe pericial antropológico agregado a la causa fue objeto "solo de una valoración peyorativa para el imputado, sin que se tuvieran en cuenta aspectos esencialmente importantes que surgen de su contexto, tales como la aceptación social que en estos grupos tendría que las mujeres tengan relaciones sexuales desde temprana edad, más concretamente a partir de la primera menstruación". El argumento jurídico invocado es el respeto a la identidad de los pueblos originarios, consagrado en el artículo 75, inciso 12, de la Constitución Nacional.

En su voto minoritario, la jueza Garros Martínez explicita que los tratados de derechos humanos deben armonizarse con las normas constitucionales, que ningún derecho constitucionalmente consagrado puede reivindicarse aisladamente porque todos operan de manera tal que "el Estado de Derecho existe cuando ninguno resulta sacrificado para que otro permanezca [...] Desde tal punto de vista, la demandada no puede pretender con éxito la inaplicabilidad de la ley penal nacional respecto del ejercicio indiscriminado de los derechos derivados de su condición de indígena y de su identidad cultural, a menos que se confiera a estos últimos una condición de derechos constitucionales absolutos que no poseen [...] Sostener que en la cultura bajo examen no hay agresión porque se trata de «otra concepción cultural de la integridad sexual» o por no haber sufrido ningún daño psicoemocional la supuesta víctima, significa apartarse del concepto de integridad personal, del cual la integridad sexual es solo uno de los componentes: cobija además los efectos en la salud física, riesgos en la salud por la sexualidad en sí y por la temprana iniciación, maternidad precoz, etc. [...] No se trata, en el tema bajo análisis, de poner en marcha un mecanismo de ponderación de derechos –derecho a la integridad personal, derechos del niño, derecho a la cultura, derechos de los indígenas–, sino de ordenar el centro de gravedad del problema planteado [...] Sin perjuicio del derecho de la sociedad de que se trate en la preservación de sus valores culturales, toda agresión a los superiores intereses de los niños agrede su libertad, en el concepto amplísimo que el sistema interamericano de derechos humanos acuerda a ésta en relación a la esencialidad de la persona" (*CJS 28.526/06 c/c Ruiz, José Fabián*, Recurso de Casación. Fallo del 29 de septiembre de 2006, voto de la jueza Garros Martínez).[65]

La decisión de la Corte salteña provocó la reacción de una cacica de la

65. Es interesante apuntar que entre los numerosos instrumentos internacionales invocados en este voto, no se incluyó la CEDAW.

comunidad wichí, Octorina Zamora, quien manifestó en declaraciones periodísticas:

> Es realmente una aberración pensar que el pueblo wichí acepta el abuso sexual de las niñas como una costumbre ancestral... Eso a mí me preocupa mucho, por eso levanto mi voz en nombre de las mujeres indígenas... Si nosotros aceptamos que el abuso sexual es una pauta cultural, como dice la Corte, estamos aceptando que somos seres bárbaros y pervertidos. Y no es así... La ley de protección a la niñez va más allá de cualquier derecho consuetudinario. Suponga que en algún pueblo del mundo matan chicos para ofrendar... porque es una costumbre ancestral. ¿Se va a permitir? Parece que la Justicia se iluminó y dijo: "Ahora les vamos a valorar la pauta cultural". Mi comunidad necesita 2 mil hectáreas para que podamos desarrollarnos y dejar de andar mendigando tierras. Entonces, hace cuatro semanas recuperamos un territorio en Embarcación, estuvimos doce días ocupándolo y nos mandaron 450 policías para desalojarnos. Ahí ningún juez pensó en nuestra pauta cultural.[66]

El fallo comentado no puede dejar de contrastarse con uno emitido por el Superior Tribunal de Justicia de Formosa, que en forma dividida confirmó la condena a dos hombres que habían violado a una menor de edad de origen wichí.[67] En el caso, se dio por probado que el abuso existió, aunque los condenados alegaron que la relación fue a cambio de dinero. Uno de los jueces del tribunal señaló que las deficiencias de la pericia practicada y las fallas de la investigación "puedan probablemente provenir de la *capitis diminutio* con que se valora al aborigen (en la burocracia judicial y policial)".[68]

También en este caso las referencias a las pautas culturales del pueblo wichí estuvieron presentes para la condena (y pese a la deficiente pericia inicial); solo que con una valoración radicalmente distinta a la de la Corte salteña. Otro aspecto que se tuvo en cuenta fue la dispar contextura física de los imputados en relación con la víctima:

> La trascendencia que asigna a la denuncia realizada por el padre de la menor, pese a haber sido anoticiado del hecho, días después de ocurrido, en tanto también pertenece a la etnia wichí y teniendo a

66. *http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/index-2007-07-02.html*. Algunos meses después del fallo, la dirigente presentó una denuncia por discriminación en el Inadi contra los jueces que votaron por la absolución del imputado en la Corte Suprema provincial.

67. Superior Tribunal de Justicia, *González, Rubén Héctor-Bonilla, Hugo Oscar-Santander, Sergio André (prófugo) sobre abuso sexual*, artículo 119-3° párrafo c.p.", Fallo 2.998/08, 29 de abril de 2008.

68. Del voto del juez Tievas en el caso *González*..., citado.

> la vista las ancestrales formas de relacionamiento de los mismos con los demás miembros de la sociedad [...] la situación de preeminencia en que se encuentran los criollos con relación a la mujer aborigen [...] los dichos de la víctima [...] y el estado de salud deplorable con el que llegó la menor al Hospital de Las Lomitas. (Superior Tribunal de Justicia de Formosa, Fallo Nº 2.998/08, 29 de abril de 2008, "*Gónzalez, Rubén Héctor - Bonilla, Hugo Oscar - Santander, Sergio André [prófugo] sobre abuso sexual*, art. 119, párrafo 3º c.p, voto del juez Coll.)
>
> Asimismo, los jueces dejaron constancia en la condena que "una presunta oposición entre costumbres de pueblos originarios con la legislación positiva, la cual, en todo caso, siempre debe resolverse a favor del bloque de legalidad constitucional, como mandan los precedentes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación cuando niegan la existencia de los derechos constitucionales absolutos" (Superior Tribunal de Justicia de Formosa, Fallo Nº 2998/08, 29/4/2008, "*Gónzalez, Rubén Héctor - Bonilla, Hugo Oscar - Santander, Sergio André [prófugo] sobre abuso sexual*, art. 119, párrafo 3º C.P, voto del juez Coll).

Y que:

> No es ocioso señalar que las mujeres indígenas han sido históricamente oprimidas y excluidas, por una triple condición: la de ser mujer, la de ser pobres y la de ser indígenas, como producto de un proceso histórico-cultural que no solo puede verificarse empíricamente, sino que ya ha tenido recepción normativa a partir del Decreto 1.086/2005, cuando aprueba el llamado Plan Nacional contra la Discriminación [...] en cuyo anexo se consigna "que es el ámbito judicial un espacio donde aparecen frecuentes hechos de discriminación hacia los miembros de comunidades indígenas y en muchas ocasiones cuando los indígenas son víctimas de un delito, no se le reciben las denuncias o no se las investiga debidamente [...] las mujeres indígenas a su vez, son objeto de discriminación, tanto por ser mujeres, como por ser pobres como por ser indígenas [...] Ese es el contexto que no debe perderse de vista en esta causa, y que sumado al que expone el voto de la mayoría en el fallo impugnado, asigna un marco teórico relevante para el análisis y decisión del caso. (Superior Tribunal de Justicia de Formosa, Fallo Nº 2.998/08, 29 de abril de 2008, "*Gónzalez, Rubén Héctor - Bonilla, Hugo Oscar - Santander, Sergio André [prófugo] sobre abuso sexual*, art. 119, párrafo 3º C.P, voto del juez Coll)

La triple exclusión de la que son víctimas las mujeres pertenecientes a los pueblos originarios no solo no es habitualmente reconocida por los jueces, sino que incluso ha sido negada en todos los niveles jurídicos. Por ello, el Estado ha reconocido su culpabilidad ante el Comité de Derechos Humanos de las Nacio-

nes Unidas tras conocerse el caso de LNP, una joven toba de quince años que fue violada por tres jóvenes en octubre de 2003, en la provincia de Chaco.[69]

Según consta en la presentación ante el Comité de Derechos Humanos,[70] LNP no solo fue *re*victimizada en varias oportunidades durante el proceso, sino que además al momento de declarar no contó con un traductor, figura prevista en las normas aplicables.[71] "Todo el juicio fue sustanciado en español, sin intérpretes, lo que dificultó la comunicación y la expresión de la víctima tanto como de los testigos, cuyo idioma es el Qom", señala la denuncia ante el organismo de la ONU que se encarga de velar por el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

El Inadi dictaminó que la Argentina debía allanarse a la denuncia interpuesta ante el Comité de Derechos Humanos. El Estado chaqueño adhirió a lo manifestado por el Inadi, que concluyó que el fallo cuestionado "damnifica a LNP y a todas las niñas, adolescentes y mujeres pertenecientes a los pueblos originarios y comunidades indígenas del Chaco, que han sido discriminadas [...] por su condición de niñas, mujeres y por su pertenencia a la etnia Qom"[72] y en abril de 2008 se comprometió a pagar una indemnización integral a la familia de la niña.

Los fallos brevemente referidos no intentan presentar un análisis acabado del estado de la jurisprudencia con relación a la vulneración de los derechos de los pueblos indígenas, sino mostrar las contradicciones entre el reconocimiento normativo y la aplicación de la legislación en los procesos concretos, por un lado, y el uso arbitrario de las "defensas culturales" que se confunden con imágenes estereotipadas y discriminatorias respecto de los pueblos originarios.

69. Comunicación Nº 1.610/2007-LNP, del registro del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

70. La denuncia ante el Comité de Derechos Humanos fue promovida por el Instituto de Género, Derecho y Desarrollo (INSGENAR), de Rosario, y el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM) que denunciaron las siguientes irregularidades en el proceso: 1) la denuncia policial fue tomada por la presión ejercida por la comunidad Qom, y fue realizada sin intérprete aunque la mujer –igual que su hija– habla con dificultades el español; también el juicio fue sustanciado en español y sin intérpretes; 2) LNP nunca contó con asesor jurídico y en ningún momento ni a ella ni a su familia le informaron de la posibilidad de la víctima de constituirse en querellante, y 3) ninguno de los imputados fue investigado con la profundidad y desde el punto de vista de la moral personal como se investigó a la víctima, que fue investigada para indagar si ejercía la prostitución.

71. Las distancias entre el lugar de residencia de la víctima y las localidades en las que se tramitó la causa en primera y segunda instancia (el juez de primera instancia se encuentra a 80 kilómetros del paraje donde reside LNP, mientras que la Cámara de Apelaciones se encuentra a 250 kilómetros) ponen de manifiesto un obstáculo más para el acceso a la justicia de la joven.

72. Véase *http://www.insgenar.org/el_gobierno_del_chaco_acepta_responsabilidad_y_reparara_integralmente_a_l_n_p*.

4. CONCLUSIONES

A lo largo del presente capítulo se ha intentado, a partir de la información disponible, delimitar y describir la situación económica, política, social y jurídica de los migrantes y los pueblos originarios.

En lo que respecta a la población migrante, las condiciones deficitarias de su inserción laboral, en particular en lo que respecta a las condiciones precarias de trabajo, los bajos –o inexistentes– niveles de acceso a la seguridad social (aportes jubilatorios, sistemas de salud) dan cuenta de la importancia de las políticas y programas específicos dirigidos a esa población.

Asimismo, y en base a estudios específicos, se torna evidente que las desventajas derivadas de la inserción precaria e informal en ciertos sectores del mercado laboral –en especial, el servicio doméstico– es particularmente alarmante para el caso de las mujeres migrantes. Además, estas condiciones laborales demuestran ser más graves para el caso de las migrantes que para las nativas (Cerrutti y Maguid, 2007).

Las precarias condiciones laborales de las mujeres migrantes implican que están excluidas del sistema de salud: en el caso del subsector privado –planes privados de cobertura, prepaga– por sus escasas o nulas capacidades de pago; en el caso del servicio público de salud, se ha constatado que la condición de migrante irregular conlleva un alejamiento de esta forma de prestación (Cortés Castellanos, 2005).

Como vimos, los estudios cualitativos en base a entrevistas permiten ilustrar cómo el examinar las cadenas migratorias de mujeres brinda información valiosa sobre las redes de ayuda entre mujeres: las que cuidarán de sus hijos en el lugar de origen, las que colaborarán con el costo del pasaje, las que asistirán con la vivienda y el trabajo en el lugar de destino, y las que darán empleo. Asimismo, demuestran cómo el género explica precisamente esta relación de desigualdad y de reciprocidad simétrica y asimétrica:

> Así como el trabajo de las mujeres en sus propias unidades domésticas no tiene valor de cambio, pero es imprescindible ya que financia o subsidia los costos de reproducción que no son cubiertos por el salario, los lazos de solidaridad y reciprocidad articulados en torno al género igualmente financian o subsidian el traslado de mujeres/madres hacia otro mercado de trabajo (el de la sociedad de destino), donde se insertan en un nicho laboral totalmente feminizado y generizado. (Pacecca y Courtis, 2007: 18)

Por otra parte, en relación al análisis de la situación de los pueblos originarios, se desprende que, de igual manera que se ha hecho con el enfoque de género, es importante incorporar la dimensión étnico-racial a los programas y políticas públicas, sin descuidar ninguna dimensión (Rangel, 2004).

Avanzar en el reconocimiento efectivo de los derechos reconocidos en normas constitucionales y legales requiere de varias estrategias. En primer lugar, de acuerdo con el análisis realizado, es claro que etnia y género se presentan como elementos determinantes en la estratificación ocupacional, en la estructuración de las oportunidades sociales y en la distribución de recompensas materiales y simbólicas (Hopenhayn *et al.*, 2006). Resulta primordial promover capacitaciones, formación y garantizar el acceso a oficios no tradicionales según género y etnia. Debería considerarse que estas capacitaciones estén dirigidas a promover oficios que no sean "típicamente femeninos" y que no reproduzcan el carácter precario e informal de las principales ocupaciones de los pueblos originarios. Es decir, es necesario adaptar los programas de orientación y formación profesional a las necesidades de los pueblos indígenas, y evitar que se restrinjan a los ámbitos de actividades que tradicionalmente se han considerado apropiados para ellos.

Otro mecanismo que podría tener efectos positivos es el de "discriminación inversa", un sistema de cuotas para combatir la segregación ocupacional, que serviría para disminuir la situación de discriminación étnica, mientras que las políticas garantizadoras de igualdad de remuneraciones en ocupaciones equivalentes constituye una forma de combatir la discriminación por género (Hopenhayn *et al.*, 2006). Estos mecanismos pueden ir acompañados con políticas de resguardo y de difusión de derechos laborales para las mujeres indígenas.

En segundo lugar, no debe escapar al análisis el hecho de que la falta de acceso a la educación formal es uno de los factores determinantes en la situación de desigualdad y exclusión que viven los pueblos indígenas y las minorías étnicas y nacionales, dado el peso que el obstáculo de acceder a la educación tiene en la inserción laboral de estos grupos. Asimismo, existen evidencias de que los modelos educativos que han predominado históricamente no tienen buenos resultados, en particular en lo que se refiere a la integración social y al acceso a una educación de calidad que no implique la pérdida de ejes identitarios de la cultura propia de estos pueblos. En este sentido, uno de los grandes desafíos pendientes es la promoción del bilingüismo y del alfabetismo como herramienta fundamental para alcanzar una situación de igualdad con la población no indígena, en especial para el caso de las mujeres indígenas. Al mismo tiempo, otro desafío reside en la elaboración de textos y materiales curriculares que erradiquen prejuicios, estereotipos acerca de las mujeres e indígenas, y que incorporen elementos valorizadores de la cultura indígena basándose en el pluralismo cultural y la tolerancia (Hopenhayn *et al.*, 2006).

En tercer lugar, se debe considerar que las mujeres indígenas pobres tienen una alta carga de trabajo productivo y reproductivo, al que se suman obstáculos adicionales propios de las áreas rurales (distancias importantes a las instituciones educativas y falta de servicios).

Por último, la demanda de participación política de los pueblos originarios constituye un factor que muestra con claridad la exclusión y la discriminación. Sin embargo, como destaca Paredes Beltrán (2004), en el análisis no debe pa-

sarse por alto la perspectiva de género. En este sentido, existen investigaciones en América Latina –en especial, en Bolivia a partir de la Ley de Participación Popular– que indican que una nueva legislación no ha implicado necesariamente procesos de empoderamiento y participación de las mujeres indígenas, ya que pueden predominar dinámicas masculinas y partidarias de participación y representación. En rigor, los propios horarios de reuniones y la necesidad de conocimientos de gestión de recursos, entre otras cuestiones, han apartado a las mujeres y las han reenviado –y quizá con mayor fuerza– a los espacios tradicionales (Salazar de la Torre, 2000).

Resulta claro que, tanto en el caso de las poblaciones migrantes como de los pueblos originarios, el reconocimiento de derechos en la Constitución Nacional y en las provinciales no se ha traducido en una mejora en la situación de los migrantes o de los miembros de los pueblos indígenas. Es preciso avanzar en una adecuada interpretación de los instrumentos normativos tanto nacionales como internacionales y en la redefinición de la relación Estado-pueblos originarios en la construcción de un verdadero estado intercultural, que respete la coexistencia de las diversas culturas sin obviar la protección de los y las integrantes al interior de esas culturas.

Siglas utilizadas en este informe

ACIJ	Asociación Civil por la Igualdad y Justicia
ACNUDH	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ADC	Asociación por los Derechos Civiles
AFIP	Administración Federal de Ingresos Públicos
AFJP	Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
AMBA	Área Metropolitana de Buenos Aires
AMMAR	Asociación de Mujeres Meretrices de la Argentina
ANP	Aborto no punible
Anses	Administración Nacional de la Seguridad Social
APVP	Años Potenciales de Vida Perdidos
ART	Aseguradora de Riesgo de Trabajo
ASES	Acción Solidaria en Salud
Asser	Asociación Argentina de Salud Sexual y Reproductiva
CADH	Convención Americana de Derechos Humanos
CAL	Centros de atención local
Caref	Servicio Ecuménico de Apoyo y Orientación a Migrantes y Refugiados
CBT	Canasta básica total
CCT	Comité contra la Tortura
CDES	Comité de Derechos Económicos y Sociales
CDESC	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
CDH	Consejo de Derechos Humanos
CDN	Comité de los Derechos del Niño
CDPC	Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad
CDR	Comité contra la Discriminación Racial
CECYM	Centro de Estudios Cultura y Mujer
CEDAW	Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
Cedem	Centro de Estudios para el Desarrollo de la Mujer
CEDES	Centro de Estudios de Estado y Sociedad
CEGIOT	Coordinación de Equidad de Género e Igualdad de Oportunidades en el Trabajo
CELS	Centro de Estudios Legales y Sociales
Celsam	Centro Latinoamericano de Salud y Mujer

CEPAL	Comisión Económica para América Latina
Cepare	Comité de Elegibilidad para los Refugiados
CEPPA	Centro de Estudios para Políticas Públicas Aplicadas
CERD	Comité por la Eliminación de toda forma de Discriminación Racial
CEVI	Comité de Expertas del MESECVI
CFE	Consejo Federal de Cultura y Educación
CGT	Confederación General del Trabajo
CIC	Carrera de investigador científico
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIDIF	Centro Interdisciplinario de Investigaciones Forenses
CIEPP	Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas
CIJ	Corte Internacional de Justicia
CIM	Comisión Interamericana de Mujeres
Cinterfor-OIT	Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional
CIPPEC	Centro de Implementación del Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento
CLADEM	Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer
CNAT	Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo
CNM	Consejo Nacional de la Mujer
COFESA	Consejo Federal de Salud
Comfer	Comité Federal de Radiodifusión
CONDERS	Consorcio Nacional de Derechos Reproductivos y Sexuales
Coneau	Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria
Conicet	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
Consudec	Consejo Superior de Educación Católica
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CPI	Corte Penal Internacional
CSJN	Corte Suprema de Justicia de la Nación
CTA	Central de Trabajadores Argentinos
CTIO	Comisión Tripartita de Igualdad de Trato y Oportunidades entre Varones y Mujeres
DESC	Derechos Económicos, Sociales y Culturales
Diniece	Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (Ministerio de Educación)
EANNA	Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes
ECMI	Encuesta Complementaria de Migraciones Internacionales
ECPI	Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas
ECV	Encuesta de Condiciones de Vida
EGB	Enseñanza General Básica
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
ESF	Encuesta Situación Familiar
FAM	Fondo de Aportes Mutuales
FAO	Organización para la Agricultura y la Alimentación (por sus siglas en inglés)
FARN	Fundación Ambiente y Recursos Naturales
FIEL	Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas
Foppie	Programa de Fortalecimiento Pedagógico de las Escuelas del Programa Integral para la Igualdad Educativa
Formujer	Programa Regional para el Fortalecimiento de la Formación Profesional y Técnica de las Mujeres de Bajos Ingresos

GBA	Gran Buenos Aires
GCBA	Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
IDEA	International Institute for Democracy and Electoral Assistance
Inadi	Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
Insgenar	Instituto de Género, Derecho y Desarrollo
Inecip	Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales
INSSJP	Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados
Instraw	Instituto Internacional de Investigación y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (por sus siglas en inglés)
IPC	Índice de precios al consumidor
IPPF-SAAF	Federación Internacional para la Planificación Familiar - Fondo de Acción para el Aborto Seguro (por sus siglas en inglés)
ITS	Infecciones de Transmisión Sexual
LANAIS	Laboratorios Nacionales de Investigación y Servicios
LCT	Ley de Contrato de Trabajo
MEMA	Maestros Especiales de Modalidad Aborigen
Mercosur	Mercado Común del Sur
MESECVI	Estatuto del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención de Belém do Pará
MSN	Ministerio de Salud de la Nación
MTEYSS	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
MTEYSS-SE	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social-Secretaría de Empleo
NAP	Núcleos de Aprendizaje Prioritarios
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
NEA	Noreste argentino
NHT	Núcleos habitacionales transitorios
NOA	Noroeste argentino
OAVL	Oficina de Asesoramiento sobre Violencia Laboral
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEA	Organización de Estados Americanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de Naciones Unidas
OSC	Organizaciones de la sociedad civil
PAMI	Programa de Atención Médica Integral
PEN	Poder Ejecutivo Nacional
PFM	Programa Federal de la Mujer
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PJJHD	Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados
Priom	Programa de Igualdad de Oportunidades para la Mujer en el Área Educativa
Proegevif	Programa de Equidad de Género y Violencia Familiar
RC	Régimen de capitalización
RPR	Régimen público de reparto
SAFJP	Superintendencia de AFJP
SCYE	Seguro de Capacitación y Empleo
SECYT	Secretaría de Ciencia y Tecnología e Innovación Productiva

SFJP	Superintendencia de AFJP
Siempro	Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales
SIJYP	Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones
Sinapa	Sistema Nacional de la Profesión Administrativa
SIOG	Secretaría de Igualdad de Oportunidades y Género
SIP	Sistema Informático Perinatal
SIPA	Sistema Integrado Previsional Argentino
SSS	Superintendencia de Servicios de Salud
UBA	Universidad de Buenos Aires
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (por sus siglas en inglés)
Unesco	Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (por sus siglas en inglés)
Unfpa	Fondo de Población de las Naciones Unidas (por sus siglas en inglés)
Unicef	Fondo Internacional de las Naciones Unidas para la Ayuda a la Infancia
Unrisd	Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (por sus siglas en inglés)

Referencias bibliográficas

ABRAMO, L., M. VALENZUELA (2001), *América Latina: brechas de equidad y progreso laboral de las mujeres en los 90*. Serie de Documentos de Trabajo Nº 143, Lima, OIT.

– y M. POLLACK (2000), *Equidad de género en el mundo del trabajo en América Latina. Avances y desafíos cinco años después de Beijing*. Serie de Documentos de Trabajo Nº 130, Lima, OIT.

ABRAMOVICH, V. y Ch. COURTIS (2002), *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Trotta.

ABRAMOVICH, V. y L. PAUTASSI (2006), "Dilemas actuales en la resolución de la pobreza. El aporte del enfoque de derechos", ponencia presentada en el *Seminario "Los derechos humanos y las políticas públicas para enfrentar la pobreza y la desigualdad"*, Buenos Aires, Unesco-Universidad Nacional Tres de Febrero, Buenos Aires, 12-13 diciembre.

ACKERMAN, M. (2000), "La discriminación laboral de la mujer en las normas legales y convencionales, y en la jurisprudencia en la Argentina", en H. Birgin (comp.), *Ley, mercado y discriminación. El género en el trabajo*, Buenos Aires, Biblos.

ACNUR (2001), *Guía sobre el Derecho Internacional de los Refugiados. Guía práctica para parlamentarios*, Nº 2. ACNUR-Unión Interparlamentaria

ACUÑA, C. y M. CHUDNOVSKY (2002), *El sistema de salud en Argentina*, Documento de Trabajo Nº 60, Buenos Aires, CEDI.

AGUIRRE, R. (2004), "Familias urbanas del Cono Sur: transformaciones recientes en Argentina, Chile y Uruguay", en I. Arriagada y V. Aranda (comps.), *Cambios en las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces*. Seminarios y Conferencias Nº 42. Santiago de Chile, CEPAL.

– (2006), "La perspectiva de género en el análisis de los proceso de empobrecimiento. La medición del uso del tiempo y del trabajo no remunerado", en G. Herrera (ed.), *La persistencia de la desigualdad. Género, trabajo y pobreza en América Latina*, Quito, Conamu-FLACSO.

ALMÉRAS, D., R. BRAVO, V. MILOSAVLJEVIC, S. MONTAÑO y M. RICO (2000), *Violencia contra la mujer en relación de pareja: América Latina y el Caribe*, Serie Mujer y Desarrollo, Nº 40. Santiago de Chile, CEPAL.

ALSTOTT, A. (1996), "Tax Policy and Feminism: competing goals and institutional choices", *Columbia Law Review*, vol. 96.

ANDERSON, B. (2001), "Reproductive labor and migration", ponencia en Sixth Metropolis Conference, Rotterdam, Oxford University, Economic and Social Research Council, Transnational Communities.

ANDERSON, J. (2004), "Categorías de diferencia, trayectorias de desigualdad: superar la pobreza femenina diversa en América Latina", en M. Valenzuela y M. Rangel (eds.), *Desigualdades entrecruzadas: pobreza, género, etnia y raza en América Latina*, Santiago de Chile, OIT.

ARIÑO, M. (2003), "Nuevas conformaciones de los hogares argentinos: las jefaturas femeninas", en N. Sanchís (coord.), M. Georgiadis y M. Jiménez (eds.), *Familia y género: aportes a una política social integral*, Buenos Aires, Consejo Nacional de la Mujer-Banco Mundial.

– (2005), "La composición de la familia Argentina actual: el allegamiento de núcleos conyugales secundarios", en S. Torrado (dir.), *Trayectorias nupciales, familias ocultas*. (*Buenos Aires, entresiglos)*, Buenos Aires, Miño y Dávila-CIEPP.

ARRIAGADA, I. (2004), "Estructuras familiares, trabajo y bienestar en América Latina", en I. Arriagada y V. Aranda (comps.), *Cambios en las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces*, Seminarios y Conferencias Nº 42, Santiago de Chile, CEPAL.

– (2005), "Los límites del uso del tiempo: dificultades para las políticas de conciliación, familia y trabajo", en I. Arriagada (comp.), *Políticas hacia las familias, protección e inclusión social*, Seminarios y Conferencias Nº 46, Santiago de Chile, CEPAL.

ARTEMISA COMUNICACIÓN (2008), "El aborto en la prensa gráfica argentina. Monitoreo de diez casos", Buenos Aires, mimeo.

BALLINGTON, J. (2008), *Equality in Politics: A survey of women and men in parliaments*, Informes y documentos Nº 54, Lausana, Unión Interparlamentaria.

BARNETT, K. y C. GROWN (2004), "Gender Impacts of Government Revenue Collection: The Case of Taxation", *Economic Paper*, 62, Londres, Commonwealth Secretariat.

BARRÓN LÓPEZ, S. (2003), "Parentalidad posdivorcio ¿una nueva frontera de desigualdad?", ponencia presentada en las Terceras Jornadas de Sociología de la Universidad de La Plata, La Plata, diciembre.

BATIUK, V. y G. ITZCOVICH (2005), "Expansión y equidad del Nivel Inicial en Argentina. 1990-2006. Una aproximación cuantitativa", Unidad de Información, Dirección Nacional de Gestión Curricular y Formación Docente. Buenos Aires, MECYT.

BEDONT, B. y C. HALL MARTÍNEZ (1999), "Ending Impunity for Gender Crimes under the International Criminal Court", *The Brown Journal of World Affaires*, vol. VI, Nº 1.

BERGALLO, P. (2006a), "Algunas enseñanzas de «El lugar de trabajo higienizado» de Vicki Schultz", *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo* (disponible en *www.palermo.edu/derecho/publicaciones/pdfs/revista_juridica/n7N1-Julio2006/071Juridica05.pdf*).

– (2006b), "Un techo de cristal en el Poder Judicial. La selección de los jueces fede-

rales y nacionales en Buenos Aires", en L. Cabal y C. Motta (comps.), *Más allá del derecho. Justicia y género en América Latina*, Bogotá, Siglo del Hombre.

BINSTOCK, G. y A. PANTELIDES (2006), *La fecundidad adolescente hoy: diagnóstico sociodemográfico*, Informe para Reunión de Expertos sobre Población y Pobreza en América Latina, 14-15 de noviembre de 2006, Santiago de Chile, CEPAL (diponible en *www.eclac.org/celade/noticias/paginas/5/27255/Binstock.pdf*).

BIRD, R. y B. MILLER (1989), "The Incidence of Indirect Taxes on Low-Income Households in Jamaica", *Economic Development and Cultural Change*, University of Chicago.

BIRGIN, A. e I. DUSSEL (2000), "Rol y trabajo docente. Aportes para el debate curricular", Seminario de Formación Docente, Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, mimeo. (disponible en *http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/educacion/docentes/superior/normativa/srytdweb.pdf*).

BIRGIN, H. (1999), "Una investigación empírica: imagen y percepción de la Ley de Protección contra la Violencia Familiar (Ley 24.417)", *Derecho de Familia*, Nº 14, Buenos Aires.

– (ed.) (2004), *Violencia familiar: leyes de violencia familiar ¿una herramienta eficaz?*, Buenos Aires, Altamira.

BIRGIN, H. y N. GHERARDI (2008), "Violencia Familiar: acceso a la justicia y obstáculos para denunciar", en E. Aponte Sánchez y M.L. Femenías (comps.), *Articulaciones sobre la violencia contra las mujeres*, Universidad de La Plata.

BOCCHETTI, A. (1996), *Lo que quiere una mujer*, Valencia, Cátedra.

BORNER, J., M. CAMINOTTI y J. MARX (2007), *Las legisladoras*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno.

BOUDOU, A., V.V. D'ELIA y E. LO VALVO (2007), "El plan de inclusión provisional. Resultados preliminares", *Estudios especiales de la Seguridad Social*, Buenos Aires, Anses.

BRAVO, R. y D. ZAPATA (2006), *Las metas del milenio y la igualdad de género. El caso Bolivia*, Serie Mujer y Desarrollo Nº 71, Santiago de Chile, CEPAL.

BRUNO, S. (2007), "Cifras imaginarias de la inmigración limítrofe en la Argentina", ponencia presentada en las VII Jornadas de Sociología, Buenos Aires, noviembre falta fecha exacta (disponible en *www.iigg.fsoc.uba.ar/pobmigra/archivos/bruno_cimaginarias.pdf*).

BUVINIC, M. y V. ROZA (2004), "La mujer, la política, y el futuro democrático en América Latina", Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible; WID-108) (disponible en *http://www.iadb.org/sds/doc/mujerpdf.pdf*).

CALDERÓN, L. (2006), "Proyecto de retención escolar de alumnos/as y madres/padres y embarazadas", ponencia en las I Jornadas de Cooperación Educativa sobre Género y Educación. Educación de Mujeres y Niñas en Iberoamérica, Guatemala, 10-14 de julio (disponible en *www.oei.es/genero/buenas_practicas/Retencion_escolar_embarazadas.pdf*).

CALLA, R. (2007), La *mujer indígena en Bolivia, Brasil, Ecuador, Guatemala y Paraná: un panorama de base a partir de la ronda de Censos del 2000*, Serie Mujer y Desarrollo, Nº 86, Santiago de Chile, CEPAL.

CALVELO L. e Y. VEGA (2007), "Migración regional y regularización documentaria", ponencia presentada en las IX Jornadas Argentinas de Estudios de Población, AEPA, Huerta Grande, 31 de octubre-2 de noviembre.

CALVI, G. (2006), "Condiciones de vida e integración social de los jóvenes", en A.L. Kornblit (coord.), *Juventud y vida cotidiana*, Buenos Aires, Buenos Aires.

CAMPOS, L., E. FAUR y L. PAUTASSI (2007), "Programas sociales y acceso a la justicia. Del discurso del derecho a la práctica de la asistencia", en CELS, *Derechos Humanos en la Argentina. Informe 2007*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno.

CARLI, S. (2006), *Apuntes críticos sobre el documento base: Ley de Educación Nacional. Hacia una educación de calidad para una sociedad más justa*, Buenos Aires, Instituto Gino Germani, Universidad de Buenos Aires.

CASTILLO, V., V. ESQUIVEL, S. ROJO, L. TUMINI y G. YOGUELL (2007), "Cambios en la composición por sexo del empleo registrado 2002-2006: efecto del nuevo patrón de crecimiento sobre el trabajo femenino", ponencia presentada en el Seminario "Demanda de trabajo y feminización del empleo. Un abordaje de género sobre la nueva configuración productiva argentina, Buenos Aires, MTEYSS-GTZ-CEPAL.

CELS (1999). "Inmigración, política estatal y vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales de los inmigrantes y trabajadores migratorios peruanos y bolivianos en Argentina", mimeo, Buenos Aires.

– (2004a), *Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derechos?*, Buenos Aires, CELS.

– (2004b), *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2004*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno.

– (2007a), *Derechos Humanos en la Argentina. Informe 2007*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno.

– (2007b), *Programa Familias por la Inclusión Social. Entre el discurso de derecho y la práctica asistencial*, Buenos Aires.

– (2008), *Derechos humanos en Argentina. Informe 2008*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno.

CERIANI CERNADAS, P. (2004), "Nueva ley: un paso hacia una concepción distinta de la migración", en R. Giustiniani (comp.), *Migración: un derecho humano. Ley de Migraciones Nº 25.871*, Buenos Aires, Prometeo.

–, D. MORALES. Y L. RICART (2006), "Los derechos de los migrantes en la jurisprudencia argentina", en V. Abramovich, A. Bovino y Ch. Courtis (eds.), *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos en el ámbito local. La experiencia de una década*, Buenos Aires, Del Puerto.

CERRUTTI, M. (2003), "Trabajo, organización familiar y relaciones de género en Buenos Aires", en C. Wainerman (comp.), *Familia, trabajo y género*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

– y G. BINSTOCK (2004), "Camino a la exclusión: determinantes del abandono escolar en el nivel medio en la Argentina", ponencia presentada en el Congreso ALAP, Brasil, 8-20 de septiembre.

– (2005), *Carreras truncadas. El abandono escolar en el nivel medio en la Argentina*. Buenos Aires, Coordinadora Editorial-Unicef.

CERRUTTI, M. y A. MAGUID (2007), *Inserción laboral e ingresos de los migrantes de*

países limítrofes y peruanos en el Gran Buenos Aires, Notas de Población Nº 83, Santiago de Chile, CEPAL.

CERRUTTI, M. y E. PARRADO (2007), "Remesas enviadas por inmigrantes paraguayos en Argentina: prevalencia, montos y usos", *Integración y Comercio*, Nº 27, julio-diciembre.

CESILINI, S. y N. GHERARDI (2005), *Los límites de ley. La salud reproductiva en la Argentina*, Buenos Aires, Banco Mundial.

CHAMBERLAIN, M. (1999), "Glass Ceiling", en J. Peterson y M. Lewis (eds.), *The Elgar Companion to Feminist Economics*, Northampton, Edward Elgar Publishing.

CHARLESWORTH, H. (1994), *What are "Women's International Human Rights"?*, en R. Cook (ed.), *Human Rights of Women, an International Perspective*, University of Pennsylvannia Press.

CISNEROS, S., S. CHEJTER y J. KOHAN (2005), "Un estudio estadístico sobre femicidios en la provincia de Buenos Aires", en AA.VV., *Femicidios e impunidad*, Buenos Aires, CECYM.

COHEN, E. y P. VILLATORO (2006), "Chile, Puente-Chile Solidario", en E. Cohen y R. Franco (coords.) *Transparencia y corresponsabilidad, una mirada latinoamericana*, México, FLACSO-Sedesol.

COHEN, J. (1995), "Presidential Rhetoric and the Public Agenda", *American Journal of Political Science*, vol. 39, Nº 1, febrero.

CONGRESO DE LA NACIÓN, *Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación* (edición provisional al 2 de julio de 2003).

CNM (2007), *Informe de gestión 2003-2007*, Buenos Aires.

CORTÉS CASTELLANOS, P. (2005), *Mujeres migrantes de América Latina y el Caribe: derechos humanos, mitos y duras realidades*, Serie Población y desarrollo Nº 61, Santiago de Chile, CEPAL.

CRESPO, O. y C. KAREN (2007), "Mujeres en la docencia y administración en las instituciones de educación superior", en F. López Segrera (ed.), *Escenarios mundiales de la educación superior. Análisis Global y estudios de casos*, Buenos Aires, CLACSO.

DE VILLOTA, P. (2003), "Aproximación desde una perspectiva de género a la política presupuestaria desde la vertiente impositiva. El caso de España", en P. de Villota (ed.), *Economía y género. Macroeconomía, política fiscal y liberalización. Análisis de su impacto sobre las mujeres*, Barcelona, Icaria.

DECLARACIÓN DE LOS OBJETIVOS DEL MILENIO (ODM) (2000), Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el Quincuagésimo quinto período de sesiones, 6-8 de septiembre de 2000.

DI CORLETO, J. (2006), "Mujeres que matan. Legítima defensa en el caso de mujeres golpeadas", *Revista de Derecho Penal y Procesal Penal Lexis Nexis*, Nº 5, mayo.

DIKER, G. (2001), *Organización y perspectivas de la educación inicial en Iberoamérica: principales tendencias*, Organización de los Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Documento (disponible en *www.oei.es/observatorio2/tendencias.htm*).

DIRECCIÓN DE ÁREA DE EDUCACIÓN MEDIA Y TÉCNICA, SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEL gcba (2008), "El oficio de los referentes institucionales en el Programa de

Retención Escolar de alumnas embarazadas, madres y alumnos padres", mimeo.

DINIECE (2007), *Anuario Estadístico Educativo 2006*, Buenos Aires, Ministerio de Educación de la Nación.

DRAIBE, S. (2006), "Brasil: Bolsa-Escola y Bolsa-Familia", en E. Cohen y R. Franco (coords.), *Transparencia y corresponsabilidad, una mirada latinoamericana*. México, FLACO-Sedesol.

DRANCOURT, Ch.D. (1994), "Medir la Inserción Profesional", *Revue Française de sociologie*, Nº 35.

DULITZKY, A. (2007), "Implementación de Derecho Internacional de los Derechos Humanos en los sistemas federales. El caso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la República Argentina", en V. Abramovich, A. Bovino y Ch. Courtis (comps.), *La aplicación de los tratados de derechos humanos en el ámbito local*, Buenos Aires, Del Puerto.

ELA (2005), *Informe sobre género y derechos humanos*, Buenos Aires, Biblos.

– (2007a), "Situación y percepción de las mujeres argentinas acerca de sus condiciones de vida", Buenos Aires, ELA-Oxfam (disponible en *www.ela.org.ar*).

– (2007b), "Informe Argentina. Situación de las Mujeres en el Sistema de Administración de Justicia Argentino", Informe Regional, *Iguales en méritos, desiguales en oportunidades: Acceso de mujeres a los sistemas de administración de justicia*, Santiago de Chile, Corporación Humanas (disponible en *www.ela.org.ar*).

ELLMAN, I.M., P.M. Kurtz y A.M. Stanton (1986), "Family Law. Cases. Text. Problems", *Contemporary Legal Education Series*, Charlottesville, The Michie Company Law Publishers.

ELSON, D. (2006), *Budgeting for Women's Rights: Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW*, Nueva York, Unifem.

ENGELS, F. (1988), *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado* (1884), Buenos Aires, Cartago.

ESPING ANDERSEN, G. (2000), *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona, Ariel.

FAERMAN, R. (2008), "Algunos debates constitucionales sobre el aborto", en R. Gargarella (coord.), *Teoría y crítica del derecho constitucional*, t. 2, Buenos Aires, Abeledo Perrot.

FARAH, F. (2006), "An expert group meeting on female migrants: What is so special about it?", *Female Migrants: Bridging the Gaps throughout the Life Cycle*, Selected papers of the Unfpa-IOM Expert Group Meeting.

FAUR, E. (2003), "Derechos humanos y género: desafíos para la educación en la Argentina contemporánea", en Inadi, *Discriminación de Género y Educación*. Buenos Aires, Inadi-UNICEF.

–, N. GHERARDI, L. PAUTASSI y C. RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ (2005), "Los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres en América Latina: un análisis del contexto", *Tribunal regional por los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres*, Perú, Corporación Promoción de la Mujer-Taller de Comunicación Mujer.

FEIJOÓ, M. (1997), "Inglés más computación", en E. Villanueva (comp.), *Empleo y*

globalización, la nueva cuestión social en la Argentina. Buenos Aires, Universidad de Quilmes.

FIEL (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas) (2007), *El mapa económico de las mujeres argentinas (1998-2006)*, Documento de Trabajo N° 93, Buenos Aires, FIEL.

FORTALECIMIENTO PEDAGÓGICO DE LAS ESCUELAS DEL PROGRAMA INTEGRAL PARA LA IGUALDAD EDUCATIVA-MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2008), *Documento de trabajo para la ampliación de la cobertura del Nivel Inicial en escuelas que atienden a los sectores de población en situación de alta vulnerabilidad social*, Buenos Aires.

FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (Unfpa) (2006), *Estado de la población mundial 2006. Hacia la esperanza: Las mujeres y la migración internacional*, Nueva York.

FORO DE INVESTIGACIÓN EN SALUD DE LA ARGENTINA (2007), *Resumen ejecutivo: Estado de conocimiento y agenda de prioridades para la toma de decisiones en morbimortalidad materna, en la Argentina*, Buenos Aires, Foro de Investigación en Salud de la Argentina.

FRASER, N. (2002), "Política feminista en la era del reconocimiento", Documento preparado para el Programa Regional de Formación de Género y Políticas Públicas, FLACSO, mimeo.

GARCÍA DE FANELLI, A.M., M. GOGNA y E. JELIN (1990), *El empleo femenino en el sector público nacional*, Documento Nº 33, Buenos Aires, CEDES.

GELDSTEIN, R. (2003), "El cambio en las estructuras familiares: hogares unipersonales, uniones consensuales y jefatura femenina", en N. Sanchís (coord.), M. Georgiadis y M. Jiménez (eds.), *Familia y género: aportes a una política social integral*. Buenos Aires, CNM-Banco Mundial.

– y E.A. PANTELIDES (2003), "Coerción, consentimiento y deseo en «la primera vez»", en S. Checa (comp.), *Género, sexualidad y derechos reproductivos en la adolescencia*, Buenos Aires, Paidós.

GHERARDI, C.R. y N. GHERARDI (2002), "Medicina defensiva: un problema social", en P. Sorokin (coord.), *Bioética: entre encuentros y desarraigos*, Buenos Aires, Libro Ad Hoc.

GHERARDI, N. y C. RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ (2008), "El sistema tributario desde una perspectiva de genero", Documento de Trabajo 67, Buenos Aires, CIEPP, mimeo (disponible en *www.ciepp.org.ar*).

GIACOMETTI, C. (2005), *Las metas del milenio y la igualdad de género. El caso de Argentina*, Serie Mujer y Desarrollo Nº 72, Santiago de Chile, CEPAL.

GIL DOMÍNGUEZ, A., M.V. FAMA y M. HERRERA (2006), *Derecho constitucional de familia*, t. II. Buenos Aires, Ediar.

GIUSTINIANI, R. (2004). "Fundamentos de la ley", en R. Giustiniani (comp.), *Migración: un derecho humano. Ley de Migraciones Nº 25.871*, Buenos Aires, Prometeo.

GONZÁLEZ, H. (2008), "El decreto 897/07 las facultades del Presidente de la Nación y el futuro del régimen previsional público", *Central de los Trabajadores Argentinos Observatorio del Derecho Social, Boletín Electrónico Periódico*, año 2, Nº 18 (disponible en *www.cta.org.ar/base/article7486.html*).

GRIMSON, A. (2006), "Nuevas xenofobias, nuevas políticas étnicas en la Argentina", en A. Grimson y E. Jelin (comps.), *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos*, Buenos Aires, Prometeo.

HERNÁNDEZ, A., D. ZOVATTO y M. MORA Y ARAUJO (2005), *Encuesta de cultura constitucional. Argentina: una sociedad anómica*, México, UNAM-Asociación Argentina de Derecho Constitucional-IDEA Internacional.

HERRERA, G. (2006), "Precarización del trabajo, crisis de reproducción social y migración femenina", en G. Herrera (ed.), *La persistencia de la desigualdad. Género, trabajo y pobreza en América Latina*, Quito, Conamu-FLACSO.

HIRATA, H. (1997a), "División sexual e internacional del trabajo", en H. Hirata y D. Kergoat (eds.), *La división sexual del trabajo, permanencia y cambio*, Buenos Aires, Trabajo y Sociedad CEM-PIETTE-CONICET.

– (1997b), "Relaciones sociales de sexo y división del trabajo. Contribución a la discusión del concepto trabajo", en H. Hirata y D. Kergoat (eds.), *La división sexual del trabajo, permanencia y cambio*, Buenos Aires, Trabajo y Sociedad CEM-PIETTE-Conicet.

HIRIGOYEN, M.-F. (2003), *El acoso moral. El maltrato psicológico en la vida cotidiana*, Buenos Aires, Paidós.

HIRSCH, S. (coord.) (2008), *Mujeres indígenas en la Argentina: cuerpo, trabajo y poder*, Buenos Aires, Biblos.

HOPENHAYN, M., A. BELLO y F. MIRANDA (2006). *Los pueblos indígenas y afrodescendientes ante el nuevo milenio*, Serie de Políticas Sociales Nº 118, Santiago de Chile, CEPAL.

HTUN, M. (2005), "Democracia e inclusión política: La región andina en perspectiva comparada", en M. León (ed.), *Nadando contra la corriente: mujeres y cuotas políticas en los países andinos*, Bogotá, Unifem-Unfpa-Universidad Nacional.

HUBER, E. (2003), "Gendered Implications of Tax Reform in Latin America: Argentina, Chile, Costa Rica and Jamaica", Ginebra, Working Paper, Unrisd Project on Gender and Social Policy.

INCHÁUSTEGUI ROMERO, T. (2005), "Los impactos de la reestructuración económica en el trabajo femenino", *Debate Feminista*, año 6, vol. 31.

Interacción y Desarrollo (2008). "Bolivia nos obligó a viajar", mimeo.

JULIO, C. (1993), *Instituciones de derecho civil. Parte general*, t. II, Buenos Aires, Abeledo Perrot.

JUSSAWALLA, F. (2001), "Are Cultural Rights Bad for Multicultural Societies?", *The South Atlantic Quarterly*, 100, 4.

KABEER, N. (1998), *Realidades trastocadas. Las jerarquías del género en el pensamiento del desarrollo*, México, Paidós.

KESSLER, G. (2002), *La experiencia escolar fragmentada*, Buenos Aires, IIPE-Unesco.

KREMER, P. (2007), "¿Cáncer de ricos y cáncer de pobres?: La distribución del cáncer en las regiones argentinas", *Políticas Públicas Análisis*, Nº 33, Cipecc, febrero (disponible en *www.cippec.org/nuevo/files/bv_202.pdf*).

KYMLICKA, W. (1995), *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford, Clarendon Press.

LARRAURI, E. (2007), *Criminología crítica y violencia de género*, Madrid, Taurus.
– (comp.) (1994), *Mujeres, derecho penal y criminología*, Madrid, Siglo Veintiuno.
LEÓN, M. (ed.) (2005), *Nadando contra la corriente: mujeres y cuotas políticas en los países andinos*, Bogotá, Unifem-Unfpa-Universidad Nacional.
LLANOS, B. y K. SAMPLE (2008), *30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola? Participación política de la mujer en América Latina*, Lima, IDEA Internacional (disponible en *www.idea.int/publications/30_years_of_democracy/sp.cfm*).
MACEIRA, D. (2008), *El rol legislativo en la formulación de políticas sanitarias: aprendizajes del seminario La Atención Primaria de la Salud*, Buenos Aires, CIPPEC.
MANSBRIDGE, J. (2003), "Rethinking Representation", *The American Political Science Review*, vol. 97, Nº 4.
MARCO, F. (2004), "Rasgos generales de los sistemas previsionales de capitalización individual y sus contextos laborales y demográficos", en F. Marco (coord.), *Los sistemas de pensiones en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL.
MARGULIS, M. y M. URRESTI (1996), *La juventud es más que una palabra*, Buenos Aires, Biblos.
MÁRMORA, L. (2004), "Las leyes de migración como contexto normativo (De la Ley Videla a la Ley de Migraciones Nº 25.871)", en R. Giustiniani (comp.), *Migración: un derecho humano*, Buenos Aires, Prometeo.
MARSHALL, A. (1983), "Las migraciones de países limítrofes en la Argentina", *Memorias del Congreso Latinoamericano de Población y Desarrollo*, México, Colegio de México, UNAM-PISPAL.
– y D. Orlansky (1982), "La inmigración de fuerza de trabajo de países limítrofes en la Argentina: la heterogeneidad de tipos, composición y localización regional", *Demografía y Economía*, vol. XIV.
– (1983), "Inmigración de países limítrofes y demanda de mano de obra en la Argentina: 1940-1980", *Desarrollo Económico*, vol. 23, Nº 89.
MASSOLO, A. (2007), *Participación política de las mujeres en el ámbito local en América Latina*, Santo Domingo, Instraw (disponible en *www.iknowpolitics.org/es/node/5228*).
MAURINO, G., E. NINO y M. SIGAL (2006), *Las acciones colectivas. Análisis conceptual, constitucional, procesal, jurisprudencial y comparado*, Buenos Aires, Lexis Nexis.
MAURIZIO, R. (2006), "Proyecto protección social y migraciones internacionales: caso Argentina", Universidad General Sarmiento con el apoyo de CEPAL-BID (disponible: *www.ungs.edu.ar/cm/uploaded_files/file/institutos/ici/economia/download/publicaciones/Maurizio.pdf*).
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (2007), *Programa Familias por la Inclusión Social, Unidad de Promoción Familiar y Comunitaria*, Módulo de Capacitación de equipos técnicos, Buenos Aires, MDS.
MOLLER OKIN, S. (1997), "Is Multiculturalism Bad for Women?", *Boston Review* octubre-noviembre (disponible en la página *www.bostonreview.net/BR22.5/okin.html*).
– (2002), "«Mistresses of Their Own Destiny»: Group Rights, Gender, and Realistic Rights of Exit", *Ethics*, vol. 112, Nº 2.

– (2005), "Multiculturalism and Feminism: No Simple Question, No Simple Answers", en A. Eisenberg y J. Spinner-Halev (eds), *Minorities within Minorities: Equality, rights and diversity*, Cambridge, University Press.

MONTAÑO, S. (2004), "La agenda feminista y las reformas de los sistemas de pensiones en América Latina", en F. Marco (coord.), *Los sistemas de pensiones en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL.

MOREYRA, M. J. (2007), *Conflictos armados y violencia sexual contra las mujeres*, Buenos Aires, Del Puerto

MORGADE, G. (1996), "Bajo el signo del Icaro (o el «techo» de las políticas educativas con enfoque de género", en Adedum (ed.), *Relaciones de género y exclusión en la Argentina de los 90*, Buenos Aires, Espacio.

MOUFFE, Ch. (1999), *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo y democracia radical*, Barcelona, Paidós.

MTEYSS (2004), *Segunda evaluación del Programa Jefes y Jefas de Hogar. Resultado de la encuesta a beneficiarios*, Buenos Aires, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, MTEYSS.

– (2005), *Diagnóstico sobre la situación laboral de las mujeres: segundo trimestre de 2005*, Buenos Aires, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales.

– (2007), *Marco de planificación para pueblos indígenas*, Buenos Aires.

– (2008), *Seguro de Capacitación y Empleo: Informe mensual de ejecución y perfil de los adherentes*, Buenos Aires.

MURILLO, S. (1996), *El mito de la vida privada. De la entrega al tiempo propio*, Madrid, Siglo Veintiuno.

ONU (2000), *Declaración del Milenio*, resolución aprobada por la Asamblea General 55/2, 8ªsesión plenaria, 8 de septiembre.

OIT (2007), *Desafíos para la igualdad en el trabajo*, Buenos Aires.

PACECCA, M. I. y Ch. COURTIS (2007), "Género y trayectoria migratoria: mujeres migrantes y trabajo doméstico en el AMBA", ponencia presentada en IX Jornadas Argentinas de Estudios de Población de AEPA, Huerta Grande, Córdoba, 31 de octubre-2 de noviembre.

– (2008), *La inmigración contemporánea en Argentina: dinámicas y políticas*, Serie Población y Desarrollo Nº 84, Santiago de Chile, CEPAL.

PALERMO, A. (1996), "Concepciones de género de las maestras de escuelas primarias", mimeo, Universidad Nacional de Luján.

PAREDO BELTRÁN, E. (2004), *Una aproximación a la problemática de género y etnicidad en América Latina*, Serie Mujer y Desarrollo, Nº 53, Santiago de Chile, CEPAL.

PATEMAN, C. (1989), *The Disorder of Women*, Cambridge, Polity Press.

PAUTASSI, L. (2000), "Igualdad de derechos y desigualdad de oportunidades: ciudadanía, derechos sociales y género en América Latina", en G. Herrera, (coord.), *Las fisuras del patriarcado. Reflexiones sobre feminismo y derecho*, Quito, FLACSO-Conamu-Agora.

– (2002). *Legislación previsional y equidad de género en América Latina*, Serie Mujer y Desarrollo, N° 42, Santiago de Chile, CEPAL.

– (2004a), "Legislación previsional y equidad de género en América Latina", en F.

Marco (coord.), *Los sistemas de pensiones en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL.
– (2004b), "Beneficios y beneficiarias: análisis del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de la Argentina", en M. Valenzuela (ed.), *Políticas de empleo para superar la pobreza*, Santiago de Chile, OIT.
– (2008), "Familias en transformación. La respuesta de las políticas públicas", en C. Grosman (dir.), *Familia monoparental*, Buenos Aires, Editoral Universidad.
PAUTASSI, L., E. FAUR y N. GHERARDI (2004), *Legislación laboral en seis países latinoamericanos. Avances y omisiones para una mayor equidad*, Serie Mujer y Desarrollo Nº 56, Santiago de Chile, CEPAL.
PAUTASSI, L. y C. RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ (2004), "Vulnerabilidad laboral, instituciones sociales y género en Argentina", *Taller de discusión sobre informalidad y género en la Argentina*, Buenos Aires, Wiego-CIEPP.
PERCEVAL, M. (2008), "Informe Creación de la Banca de la Mujer en el H. Senado de la Nación", mayo.
PERKINS, J. y D. FOWLKES (1980), "Opinion Representation versus Social Representation; or, Why Women Can't Run as Women and Win", *The American Political Science Review*, vol. 74, Nº 1.
PHILIPS, A. (1995), *The Politics of Presence*, Oxford University Press.
– (1996), *Género y teoría democrática*, México, UNAM.
– (2003), "When Culture Means Gender: Issues of Cultural Defence in the English Courts", *Modern law review*, 66 (4) (disponible en *http://eprints.lse.ac.uk/archive/00000534*).
PINKASZ, D. y G. TIRAMONTI (2006), "Las oportunidades educativas de las mujeres en la modernización de los 90 en Argentina", en *Equidad de género y reformas educativa: Argentina, Chile, Colombia y Perú*, Santiago de Chile, FLACSO-Iesco-Universidad Central de Bogotá.
PINTO, M. (2007), "El valor jurídico de las decisiones de los órganos de control en materia de derechos humanos en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia", en V. Abramovich, A. Bovino y Ch. Courtis (comps.), *La aplicación de los tratados de derechos humanos en el ámbito local*, Buenos Aires, Del Puerto.
PITCH, T. (2003), *Un derecho para dos: la construcción jurídica de género, sexo y sexualidad*, Buenos Aires, Trotta.
– (2006), "Tess y yo: diferencia y desigualdades en la diferencia", en H. Birgin y B. Kohen (comps.), *Acceso a la justicia como garantía de igualdad. Instituciones, actores y experiencias comparadas*, Buenos Aires, Biblos.
PITKIN, H. (1967), *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press.
RAIMONDI, M. (2005), "Consecuencias de la ruptura conyugal en las condiciones de vida de las mujeres (Área Metropolitana de Buenos Aires, fines del siglo XX)", en S. Torrado (dir.), *Trayectorias nupciales, familias ocultas*. (*Buenos Aires, entresiglos)*. Buenos Aires, Miño y Dávila-CIEPP.
– y M.C. STREET (2005), "Cambios y continuidades en la primera unión hacia fines del siglo XX", en S. Torrado (dir.), *Trayectorias nupciales, familias ocultas*. (*Buenos Aires, entresiglos)*, Buenos Aires, Miño y Dávila-CIEPP.
RAMÍREZ, S. (2008), "Derechos de los pueblos indígenas: protección normativa, reco-

nocimiento constitucional y decisiones judiciales", en R. Gargarella (coord.), *Teoría y crítica del derecho constitucional*, t. II. Buenos Aires, Abeledo Perrot.

RAMOS, S. P. BERGALLO, M. ROMERO y J. ARIAS FEIJÓO (2009), "El acceso al aborto permitido por la ley: un tema pendiente de la política de derechos humanos en la Argentina", CELS, *Informe de Derechos Humanos 2009*, Buenos Aires, Del Puerto.

RANGEL, M. (2004), "Género, etnicidad, pobreza y mercado de trabajo en Bolivia, Ecuador, Guatemala y Perú", en M. Valenzuela y M. Rangel (eds.), *Desigualdades entrecruzadas: pobreza, género, etnia y raza en América Latina*, Santiago de Chile, OIT.

– y M. VALENZUELA (2004), "Introducción", en M. Valenzuela y M. Rangel (eds.), *Desigualdades entrecruzadas: pobreza, género, etnia y raza en América Latina*, Santiago de Chile, OIT.

RIAL, N. (1993), "Regulación del trabajo de la mujer en la República Argentina: empleo, condiciones de trabajo y normas protectoras", en OIT, *Regulación del trabajo de la mujer en América Latina*, Ginebra, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

RICO NIEVES, M. y F. MARCO (coords.) (2006), *Mujer y empleo. La reforma en salud y la salud de la reforma en Argentina*, Buenos Aires, CEPAL-Siglo Veintiuno.

RIVAS, A. (2003), *Mirada comparada de los efectos de la reforma educativa en las provincias. Un análisis de los resultados y de la dinámica política de la nueva estructura de niveles en las provincias a diez años de la Ley Federal de Educación*, Serie de Estudios sobre el Estado, el poder y la educación en Argentina, Buenos Aires, CIPPEC.

RIVERA, J. (1993), *Instituciones de derecho civil. Parte general*, t. II. Buenos Aires, Abeledo Perrot.

RODRÍGUEZ, M.V. (2007). "Violencia de género: una violación de los derechos humanos de las mujeres", en V. Abramovich, A. Bovino y Ch. Courtis (comps.), *La aplicación de los tratados de derechos humanos en el ámbito local*, Buenos Aires, Del Puerto.

RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, C. (2001). *Todo por 2 pesos (o menos). Empleo femenino remunerado y trabajo doméstico en tiempos de precarización laboral*, Documento de Trabajo Nº 31, Buenos Aires, CIEPP.

– (2005), "Macroeconomía y economía del cuidado: un abordaje conceptual preliminar", Santiago de Chile, Centro de Estudios de la Mujer, mimeo.

– (2008), *La organización del cuidado de niños y niñas en Argentina y Uruguay*, Serie Mujer y Desarrollo, Nº 90, Santiago de Chile, CEPAL.

ROFMAN, A. (2000), "El Estado y las mujeres: articulación entre demandas y políticas de género", en S. Hintze (comp.), *Estado y sociedad. Las políticas en los umbrales del siglo XXI*, Buenos Aires, Eudeba.

RUSSELL, J. (2003), *Los indicadores de producción científica por género, un caso especial*, México, Centro Universitario de Investigaciones Bibliotecológicas, UNAM.

SALAZAR DE LA TORRE, C. (2000), *Politización desde abajo (las mujeres en la Participación Popular)*, La Paz, Coordinadora de la Mujer-CIDES-UMSA (Ciencias de

Desarrollo, Universidad Mayor de San Andrés)-Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular.

SANTILLÁN, M.M. y M.C. STREET (2005), "La primera unión y la ruptura conyugal en el curso de vida femenino. Algunas evidencias a partir de la ESF", en S. Torrado (dir.), *Trayectorias nupciales, familias ocultas*. (*Buenos Aires, entresiglos)*, Buenos Aires, Miño y Dávila-CIEPP.

SASSEN, S. (2004), "Global Cities and Survival Circuits", en B. Ehrenteich y A. Russell Hochschild (eds.), *Global Woman: Nannies, Maids And Sex Workers in The New Economy*, Nueva York, Henry Holt Company.

SAWER, M. (2000), "Parliamentary Representation of Women: From Discourses of Justice to Strategies of Accountability", *International Political Science Review. Women, Citizenship, and Representation*, vol. 21, Nº 4, octubre.

SCHARAGRODSCKY, P. (1999). "Cuerpo, género y poder en la escuela: la construcción de la masculinidad en las clases de Educación Física", tesis de maestría, Buenos Aires, FLACSO.

SCHULTZ, V. (2006). "El lugar de trabajo higienizado", *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo* (disponible en *www.palermo.edu/derecho/publicaciones/pdfs/revista_juridica/n7N1-Julio2006/071Juridica04.pdf*).

SCIALPI, D. (1999), *Violencias en la administración pública: casos y miradas para pensar la Administración Pública Nacional como ámbito laboral*. Buenos Aires, Catálogos.

SECRETARÍA DE CULTURA DE LA NACIÓN (2007), *Mujeres dirigentes indígenas, relatos e historias de vida: relatos basados en entrevistas que reflejan la historia y la actualidad de las comunidades indígenas*, Buenos Aires.

SIRVENT, M.T., A. TOUBES, S. LLOSA y P. TOPASSO (2006). "Nuevas leyes, viejos problemas en EDJA. Aportes para el debate sobre la ley de educación desde una perspectiva de Educación Permanente y Popular", Buenos Aires, mimeo.

SISTEMA INFORMÁTICO PERINATAL (2005), *Anuario 2005*, Buenos Aires, Ministerio de Salud de la Nación.

SKJEIE, H. (1991), "The Rhetoric of Difference: On Women's Inclusion into Political Elites", *Politics and Society*, Nº 2.

SMITH, T. (2000), "Women and Tax in South Africa", en D. Budlender (ed.), *The Fifth Women's Budget, Cape Town and Pretoria*, Sudáfrica, IDASA.

SOMAVÍA, J. (1999), "El trabajo decente", 87ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1999 (disponible en: *http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/actrav/genact/employmt/decent/index.htm*).

STOTSKY, J. (1997), "How Tax Systems Treat Men and Women Differently", *Finance and Development*, marzo.

STREET, M.C. (2005), "Perfil Sociodemográfico de los núcleos conyugales secundarios: comparación interregional", en S. Torrado (dir.), *Trayectorias nupciales, familias ocultas*. (*Buenos Aires, entresiglos)*, Buenos Aires, Miño y Dávila-CIEPP.

SUNKEL, G. (2007), "Regímenes de bienestar y políticas de Familia en América Latina", en I. Arriagada (ed.), *Gestión y financiamiento de políticas que afectan a las familias*, Serie Seminarios y Conferencias N° 49, Santiago de Chile, CEPAL.

SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS DE SALUD (2007), *Estudio Exploratorio de Confianza en las Obras Sociales*. Buenos Aires, mimeo.

TENTI FANFANI, E. (1995), *La escuela vacía. Deberes del Estado y responsabilidades de la sociedad*, Buenos Aires, Unicef-Losada.

– y C. STEIBERG (2007), *Hacia un mayor conocimiento de los docentes en América Latina. Características sociodemográficas y posición en la estructura social de los docentes de Argentina, Brasil y México*, Buenos Aires, IIPE-Unesco.

TEXIDÓ, E. (2008), *Perfil migratorio de Argentina* Buenos Aires, Organización Internacional para las Migraciones (disponible en *http://www.oimconosur.org/notas/buscador.php?nota=733*).

TIRAMONTI, G. (2001). *Modernización educativa de los 90. ¿El fin de la ilusión emancipadora?*, Buenos Aires, FLACSO-Temas.

TOBÍO, C. (2005), *Madres que trabajan: dilemas y estrategias*, Madrid, Cátedra.

TORRADO, S. (2003), *Historia de la familia en la Argentina moderna*, Buenos Aires, De la Flor.

– (2005), "Algunas precisiones metodológicas", en S. Torrado (dir.), *Trayectorias nupciales, familias ocultas*. (*Buenos Aires, entresiglos)*, Buenos Aires, Miño y Dávila-CIEPP.

UNIÓN INTERPARLAMENTARIA (2008), "Equality in Politics: A survey of women and men in Parliaments", Reports and Documents Nº 54, Lausana (disponible en *www.ipu.org/PDF/Publications/equality08-e.pdf*).

UNRISD (2005), "Migración de trabajadoras a través de fronteras", en *Igualdad de género, la lucha por la justicia en un mundo desigual*, Ginebra.

VALENCIA LOMELÍ, E. (2008), "Las transferencias monetarias condicionadas como política social en América Latina. Un balance: aportes límites y debates", *The Annual Review of Sociology*, vol. 34, agosto.

VALENZUELA, M. (2003), "Desigualdad de género y pobreza", en M.E. Valenzuela M (comp.), *Mujeres, pobreza y mercado de trabajo, Argentina y Paraguay*, Santiago de Chile, OIT.

WAINERMAN, C. (1996a), "¿Segregación o discriminación? El mito de la igualdad de oportunidades", *Boletín Techint*, Nº 285.

– (1996b), "Los libros de lectura de las puertas de siglo XXI", *Sociedad*, Nº 9.

WALKER, B. (1997), "Plural Cultures, Contested Territories: A Critique of Kymlicka", *Canadian Journal of Political Science*, vol. 30, Nº 2.

WILLS, E. (2004), **"**Las trayectorias femeninas y feministas hacia lo pu?blico en Colombia (1970-2000): ¿inclusio?n sin representacio?n?", tesis doctoral, Universidad de Texas at Austin (disponible en *http://hdl.handle.net/2152/1455*).

YOUNG, I. (1990), "Polity and Group Difference: a critique of the Ideal of Universal Citizenship", en C. Sunstein (ed.), *Feminism & Political Theory*, The Chicago University Press.

ZIBECCHI, C. (2006), "Género, pobreza y etnia en Bolivia: desafíos para la promoción de políticas públicas equitativas", *Mirando al pasado para proyectarnos al futuro*, La Paz, Coordinadora de la Mujer-Grupo Impresor.

– (2008a), "Desafíos y límites de los programas de empleo y sostenimientos de ingresos para promover equidad social y de género (Argentina 1992-2006)",

tesis de doctorado, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

– (2008b), "Programas de transferencia de ingresos. ¿Más condicionalidades y menos derechos para las madres pobres? Un análisis en base a tres experiencias en América Latina", *Aportes Andinos. Derechos Humanos y Políticas Públicas*, Nº 21.