

COLECCIÓN EN TEMAS DE DERECHOS HUMANOS  
TOMO II  
**GÉNEROS**



**unesco**

Centro Internacional para la Promoción  
de los Derechos Humanos  
Bajo los auspicios de UNESCO

# COLECCIÓN EN TEMAS DE DERECHOS HUMANOS

## TOMO II GÉNEROS



**unesco**

Centro Internacional para la Promoción  
de los Derechos Humanos  
Bajo los auspicios de UNESCO

Directora Ejecutiva: Mg. Fernanda Gil Lozano  
Director de Desarrollo de las Capacidades Institucionales:  
Lic. Leonardo Martín Pacecca  
Director de Estudios e Investigación: Dr. Rodrigo Gómez Tortosa  
Director Técnico Administrativo: CPN Guido Napolitano  
Coordinadora de Asuntos Jurídicos: Dra. Gabriela Pantuso  
Coordinadora General de Gestión: María Tatiana Souza Korolcov

Compiladores/as: Marina Guimpel y Rodrigo Gómez Tortosa  
Asistencia editorial: María Guadalupe Dadamio, Diego Estevez y  
Carolina Tellería  
Editor: Luigi Celentano  
Diseño Editorial: Marcela Braccelarghe  
Edición Gráfica: Natalia Figueroa Mejía  
Comunicación: Diana Martí

Publicado por:

**CENTRO INTERNACIONAL PARA LA PROMOCIÓN DE LOS  
DERECHOS HUMANOS Bajo los auspicios de Unesco**

Av. España 2591, Buenos Aires, Argentina

Tel: +5411 5300 4000 extensión 78300

[www.cipdh.gob.ar](http://www.cipdh.gob.ar)

Las ideas y opiniones expresadas en esta obra son las de las y los  
**autores y no reflejan necesariamente el punto de vista del CIPDH**  
ni comprometen a la organización.

Cómo citar esta publicación: Centro Internacional para la  
Promoción de los Derechos Humanos bajo los auspicios  
de UNESCO (CIPDH). (2023). "Colección en Temas de Derechos  
Humanos. Tomo II – Géneros",  
Buenos Aires, Argentina.

ISBN: 978-631-90305-1-8

## ÍNDICE

DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES EN LA BÚSQUEDA DE LA IGUALDAD DE GÉNERO .....	5
--	---

COLECCIÓN EN TEMAS DE DERECHOS HUMANOS .....	8
--	---

Ana Laura Noguera

“La mujer en la guerrilla”: las <i>otras</i> en un discurso militar argentino durante los años setenta .....	13
--	----

Lucila Bensegues y Rocío Pilar Andía

Cooperación descentralizada y gobiernos locales: aproximaciones para reflexionar sobre la perspectiva de género .....	37
---	----

Jaime Luis Rojas Castillo

Efectos de la construcción binaria sexo-género en el ejercicio de los derechos humanos de las personas trans e intersexuales .....	62
--	----

Julia Hernández Valles

Mujeres mayores, prestaciones económicas y acción positiva en España .....	91
--	----

Natalia Mortier

Algunas ideas sobre la enseñanza del derecho administrativo con perspectiva de género.....	112
--	-----

Carolina Glasserman Apicella

Jerarquías y género en el liderazgo de las comisiones de asesoramiento de la Cámara de Diputados de la Nación: ¿no quieren o no las dejan? .....	130
--	-----

## DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES EN LA BÚSQUEDA DE LA IGUALDAD DE GÉNERO

A lo largo de la historia, el reconocimiento y la protección de los derechos humanos han sido fundamentales para el desarrollo de sociedades civilizadas.

Estos derechos, que abarcan desde las libertades civiles y políticas hasta los derechos económicos, sociales y culturales; constituyen la base de sociedades justas y equitativas.

En efecto, la lucha por los derechos humanos ha dado lugar, a través de los siglos, a una evolución monumental de los marcos jurídicos, las normas sociales y los sistemas de gobernanza mundial, todos ellos encaminados a defender el valor y la igualdad inherentes a las personas.

Al mismo tiempo el género, como construcción social, ha desempeñado un papel importantísimo en la configuración de las oportunidades y experiencias de individuos dentro de estas sociedades. Las normas y roles de género, que también moldean las experiencias de personas no binarias, han determinado el acceso a los recursos, el poder, la educación y la toma de decisiones y se entrecruzan con diversas facetas de los derechos humanos: desde el derecho a la educación y a la atención sanitaria hasta el derecho a no sufrir discriminación.

Recordemos que la Declaración Universal de los Derechos Humanos sentó las bases para posteriores acuerdos internacionales, como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) de 1979, que aborda explícitamente la discriminación de género y establece un marco global para el avance de los derechos de la mujer.



*Las normas y roles de género, que también moldean las experiencias de personas no binarias, han determinado el acceso a los recursos, el poder, la educación y la toma de decisiones.*



En este entramado de género, disidencias, derechos humanos y acceso a la justicia, es fundamental continuar profundizando líneas de estudio que aborden una visión de cómo el género influye en el desarrollo de los derechos humanos; que analicen los retos, obstáculos y disparidades contemporáneas a los que se enfrentan mujeres y disidencias en la realización de sus derechos incluyendo pero no limitándose a cuestiones como violencia, desigualdad económica y representación política. También, examinar el papel de los acuerdos internacionales, los marcos jurídicos y los movimientos de base y ofrecer una perspectiva de futuro proponiendo estrategias, soluciones y recomendaciones que puedan contribuir al avance de los derechos en el presente siglo.

Este tomo está organizado con diferentes artículos que abordan los polifacéticos aspectos del género y los **derechos humanos. Cada uno combina reflexiones teóricas** y estudios de casos para proporcionar una comprensión global de la compleja interacción del tema que nos convoca.

En resumen, con esta publicación pretendemos contribuir al actual discurso sobre género y derechos humanos ofreciendo un examen integral, interdisciplinar y con visión a futuro de cuestiones críticas. A través del rigor académico y el compromiso con la justicia social, aspiramos a arrojar luz sobre desafíos y oportunidades en la búsqueda de un mundo en el que la igualdad de género y el acceso a la justicia no sean meros ideales, sino realidades vividas por todas las personas.



**Fernanda Gil Lozano**  
Directora ejecutiva  
CIPDH-UNESCO

## COLECCIÓN EN TEMAS DE DERECHOS HUMANOS

La COLECCIÓN EN TEMAS DE DERECHOS HUMANOS es una serie de publicaciones periódicas en las que se abordan y profundizan temas específicos, dando cuenta de los debates actuales y las perspectivas más novedosas de cada temática.

Desde el Centro Internacional para la Promoción de los Derechos Humanos se pretende poner en diálogo a la comunidad académica respecto a los principales desafíos globales en materia de derechos humanos, tendiendo puentes entre diferentes disciplinas. Se espera un enfoque jurídico pero también las miradas que nos aportan otras ciencias que se ven interpeladas por los derechos humanos y por los temas que tratamos en cada uno de los tomos de esta Colección, combinando artículos que efectúan un tratamiento general con otros que, a través de un caso concreto, nos muestran una problemática y su abordaje.

En esta oportunidad, nos dedicamos a la temática “Género y Derechos Humanos”, asumiendo el desafío de que se trata de un tema inmenso, complejo y con innumerables aristas, y reconociendo que todo recorte incluirá pero a su vez dejará afuera conceptos interesantes y necesarios para la comprensión cabal de la temática, tanto desde su perspectiva histórica como desde su mirada más actual.

Presentamos aquí seis artículos que fueron seleccionados a partir de una convocatoria abierta a la comunidad académica, teniendo en cuenta criterios de diversidad no solo temática sino también geográfica, de género de sus autores y autoras y de trayectorias académicas, aunque podemos afirmar que esa diversidad temática es solo aparente, puesto que con “anteojos violetas” podremos



ver claramente un hilo conductor: las normas de género y en particular lo que sucede cuando determinadas personas se apartan de las mismas, de lo que las sociedades pretenden de ellas.

Ana Laura Noguera nos trae un ejemplo concreto con respecto a cómo los estereotipos de género operan sobre las subjetividades sociales y cuál es su finalidad disciplinadora. Plantea que, a través de dispositivos discursivos entramados en prácticas concretas, se establecieron con claridad los límites sobre los modelos sexo-genéricos deseados y aceptados.

Esta autora analiza algunos discursos de las fuerzas armadas con relación a las mujeres, especialmente uno titulado “La mujer en la guerrilla”, elaborado en 1974, y arroja luz sobre las representaciones que se construyeron sobre el sujeto político “mujer joven/subversiva/guerrillera”, detectando un vaivén discursivo que pendulaba entre la “joven inocente engañada” y la “peligrosa delincuente-mala mujer”. Destaca además que se estima que en el periodo 1974-1983, el 30 % del total de represaliados fueron mujeres, siendo destinatarias de un especial ensañamiento o “doble castigo”: por su condición de mujer –que transgredía los roles tradicionales asignados a su sexo-género– y por su condición de militante política.

Julia Hernández Valles al presentar el caso de las mujeres mayores en España, visibiliza la necesidad de que los Estados reparen con acciones concretas las brechas que ellos mismos han generado por la perpetuación de los roles estancos asignados a cada género.

Valles plantea que la discriminación o desigualdad en torno a las pensiones que reciben hombres y mujeres es una manifestación más de la violencia de género. Esta diferencia no viene dada por situaciones objetivables sino por la diferencia en cuanto al acceso de las mujeres y las niñas a la educación y al mercado laboral.

Destaca además que, a través de la legislación que se produce durante el régimen franquista, se va perfilando todo un constructo teórico donde a la mujer, sujeto “naturalmente antiintelectual”, solo le queda un “destino biológico” de “esposa y madre ejemplar”, limitando su acceso a la educación y al trabajo o bien orientándolo hacia determinados sectores feminizados. Por ello recomienda mayores políticas públicas y medidas legales de acción positiva destinadas a mujeres de la horquilla que va de los 85 a los 75 años, las cuales en alguna medida palién esta situación, en línea con la legislación española que paulatinamente se ha ido acomodando a los principios democráticos de igualdad y no discriminación por razón de sexo.

Jaime Luis Rojas Castillo plantea que aquellas personas que desafían las normas establecidas para cada sexo y género concebidos en términos binarios suelen ser objeto de violencia y discriminación.

Poniendo el foco en las personas intersex y en las personas transexuales, Rojas Castillo describe las graves violaciones a los derechos humanos a las que estas personas suelen estar sometidas. Las personas intersex desde temprana edad suelen ser obligadas a efectuarse cirugías y procedimientos médicos innecesarios para “ajustar” sus cuerpos sanos al paradigma impuesto por el sistema sexo-género, lo cual implica mutilaciones, esterilización involuntaria y traumas de carácter físico y psíquico. Y advierte con preocupación la proliferación de discursos trans excluyentes.

Este autor nos proporciona algunas resoluciones de los órganos de protección de los derechos humanos, tanto en el sistema universal como en el regional, en defensa de los derechos humanos de estos colectivos históricamente vulnerabilizados.

Natalia Mortier aporta una mirada original invitando a repensar la enseñanza del derecho administrativo desde una perspectiva no androcéntrica y a analizar de qué manera el estudio de esa rama del derecho puede contribuir

al desarrollo de derechos de las minorías de género. Plantea cómo, desde una disciplina que se presupone neutral, se perpetúan los sesgos de género y propone herramientas para paliar sus efectos.

La autora destaca la obligación convencional de los poderes del Estado de incorporar la perspectiva de género tanto en las sentencias judiciales como en el ejercicio de la función administrativa, para lo cual es imperioso capacitar a las y los estudiantes de derecho administrativo, quienes luego se desempeñarán en esas áreas.

Luego Lucila Bensegues y Rocío Pilar Andía reflexionan sobre la perspectiva de género en el diseño, la planificación y la ejecución de la cooperación descentralizada como una herramienta para la obtención de recursos técnicos y financieros para el desarrollo de Gobiernos locales en línea con los componentes del derecho a la ciudad. Para ello, efectúan un lúcido análisis de los conceptos de perspectiva de género, el que muchas veces es nombrado pero no siempre definido ni abordado con precisión, y de cooperación descentralizada, entendida como una acción recíproca, horizontal y democrática, la cual busca contribuir al desarrollo territorial y al fortalecimiento de la sociedad civil para hacer frente a las desiguales distribuciones de infraestructuras urbanas y servicios públicos, proponiendo que esta sea pensada con perspectiva de género.

Por último, Carolina Glasserman Apicella nos invita a pensar las dinámicas internas y la distribución del poder en el Congreso de la Nación desde una perspectiva feminista. Partiendo de entrevistas en profundidad a diputadas de diversos perfiles y provincias, y del análisis de la composición por género, jurisdicción y trayectorias políticas previas, Carolina indaga sobre la reproducción de estereotipos de género en el liderazgo político de las mujeres, en particular en torno a las comisiones de asesoramiento del Congreso. Poniendo el foco en las brechas de género, muestra que las mujeres ocupan y presiden comisiones estereotipadamente

feminizadas y de menor volumen político, y analiza las causas de estas dinámicas del engranaje institucional.

Según las autoras, un análisis basado en las brechas, las capacidades y los recursos con la que cuentan hombres y mujeres para hacer frente a sus problemáticas cotidianas permitiría desarrollar abordajes inclusivos para alcanzar territorios sostenibles, justos e igualitarios en línea con los componentes del derecho a la ciudad y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Estos textos nos invitan a reflexionar sobre el pasado, a deconstruir nuestra mirada sobre el presente y a pensar en un futuro y en marcos y estrategias para que ese futuro sea sensible al género y redunde en la calidad de vida de las personas, en su derecho a vivir una vida libre de violencias en cumplimiento con las mandas y paradigmas del derecho internacional de los derechos humanos.

Desde el CIPDH-UNESCO esperamos que este sea un aporte valioso para la concreción de esos objetivos. sea sensible al género y redunde en la calidad de vida de las personas, en su derecho a vivir una vida libre de violencias en cumplimiento con las mandas y paradigmas del derecho internacional de los derechos humanos.

---



**Dra. Marina Guimpel**  
Coordinadora del Proyecto  
CIPDH-UNESCO



**Dr. Rodrigo Gómez Tortosa**  
Director de Estudios e  
Investigación  
CIPDH-UNESCO

## “La mujer en la guerrilla”: *las otras* en un discurso militar argentino durante los años setenta

Ana Laura Noguera

Docente e investigadora del Centro de Estudios Avanzados de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba.

**Breve CV académico:** Doctora en Historia por la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad Nacional de Córdoba. Docente e investigadora del Centro de Estudios Avanzados (CEA) de la Facultad de Ciencias Sociales (UNC). Becaria posdoctoral del CONICET con sede en el CEA (UNC).

Investigadora y coordinadora del Programa “Política, sociedad y cultura en la historia reciente de Córdoba” (CEA-FCS-UNC). Especialista en historia social argentina con perspectiva de género, es autora del libro *Revoltosas y revolucionarias: mujeres y militancia en la Córdoba setentista* (Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba, 2019) y de numerosos artículos publicados en revistas nacionales e internacionales.

## RESUMEN

Durante la década de 1970 en Argentina, las Fuerzas Armadas (FF. AA.) y el amplio sector civil que los apoyaba, asumieron la lucha efectiva y discursiva contra un supuesto enemigo interno –el/la “subversivo/a”– y miraron con creciente preocupación las transformaciones socioculturales experimentadas por la juventud, dirigiendo hacia ella proyectos disciplinadores y autoritarios. Se estima que en el periodo 1974–1983, el 30 % del total de represaliados fueron mujeres, siendo destinatarias de un especial ensañamiento o “doble castigo”: por su condición de mujer –que transgredía los roles tradicionales asignados a su sexo-género– y por su condición de militante política.

Partiendo de estos parámetros, el capítulo se propone analizar algunos discursos de las FF. AA. en relación a las mujeres y, especialmente, uno titulado “La mujer en la guerrilla”, elaborado en 1974. ¿De qué imágenes y atributos se nutrieron los discursos militares para describir a las mujeres en general y a las militantes políticas en particular? ¿Qué representaciones se construyeron sobre el sujeto político “mujer joven/subversiva/guerrillera”? Estas preguntas y reflexiones nos permitirán pensar no solo los discursos contruidos en torno a ellas en nuestro pasado reciente sino también los efectos y consecuencias de los mismos en el presente, en tanto genealogías que ayudan a comprender la construcción de la cultura sociopolítica argentina en relación a la participación de las mujeres en la política.

**Palabras clave:** mujeres guerrilleras, participación política, otredad femenina, historia reciente, discursos militares

## ABSTRACT

During the 1970s in Argentina, the Armed Forces (FF. AA.) and the broad civilian sector that supported them, assumed the effective and discursive fight against an alleged internal enemy—the “subversive”—and looked with growing concern at the sociopolitical transformations experienced by the youth, enforcing disciplinary and authoritarian projects upon them. It is estimated that in the period 1974–1983, 30% of the total number of victims of reprisals were women, who were subjected to a special “double punishment”: because of their status as women—who transgressed the traditional roles assigned to their sex-gender—and as political activists.

Based on these parameters, the chapter aims to analyze some discourses by the FF. AA. in relation to women and, especially, one entitled “Women in the Guerrilla,” produced in 1974. What images and attributes served to describe women in general and political activists in particular in military speeches? Which were the representations build around the political subject of the “young /subversive/ guerrilla woman”? These questions and reflections will allow us to think not only of the discourses produced about them in our recent past but also of their effects and consequences in the present, as genealogies that help understand the construction of Argentine sociopolitical culture in relation to women’s participation in politics.

**Keywords:** guerrilla women, political participation, female otherness, recent history, military discourses

Argentina, 1977. En cercanías del primer aniversario del golpe de Estado que derrocó a María Estela Martínez de Perón, la revista *Somos*, afín al régimen, publicó una serie de artículos que caracterizaban, describían, pero sobre todo demonizaban a la llamada “subversión”. Uno de ellos prometía, días antes de su llegada a los kioscos de venta masiva de todo el país, que se publicaría un “informe especial” dedicado a “las guerrilleras”, asegurando que revelaría al lector todo sobre “la cruenta historia de las mujeres en el terrorismo” (*Somos*, 1976).

En las páginas que les dedicaron, haciendo foco en los ejemplos de Norma Arrostito y Ana María González<sup>1</sup> – señaladas como los emblemas de este “modelo de mujer” –, sostenían con énfasis que ellas habían sido más fanáticas, violentas, crueles y sanguinarias que los varones. Además ofrecían un detallado análisis de cómo, según la publicación, cumplían un rol particular una vez que ingresaban a la guerrilla: en su afán de emular al hombre, finalmente lo superaban, llegando a ser líderes de grupos. Sus supuestas limitaciones físicas en relación al uso de armas no eran obstáculos, ya que poseían “otras armas”, no sólo la virtud de un eficaz “disfraz” (que incluía el uso de pelucas, maquillaje, ropa diversa que iba de pantalones ajustados a polleras muy cortas) sino también, y más efectivo aún, el arma de la seducción y de la maternidad. La primera les permitiría camuflarse y “pasar desapercibidas”; la segunda, sería efectiva para distraer pero sobre todo para sumar nuevos integrantes, en tanto se trataba de mujeres promiscuas; finalmente, la tercera, les otorgaría un doble beneficio: por un lado, podrían utilizarla para garantizar el éxito en alguna acción, mientras que por otro, conseguirían un trato más benigno al momento de ser apresadas. Se aclaraba, además, que ellas habían “sido captadas” por la guerrilla, provocando el abandono de sus padres y su hogar, en un vaivén discursivo que pendulaba entre la “joven inocente engañada” y la “peligrosa delincuente-mala mujer” (*Somos*, 1976).



Lejos estaban estos artículos periodísticos, de circulación masiva, de ser notas de color aisladas y de tono excéntrico. Por el contrario, se trató de dispositivos discursivos –entramados en prácticas concretas– donde se establecieron con claridad los límites sobre los modelos sexo-genéricos deseados y aceptados. Sabemos que la dictadura pregonó insistentemente, en base a sus objetivos fundacionales, reorganizar la sociedad y la familia, destacando la positividad del lugar de “la mujer” en el proceso. Sin embargo, en simultáneo y paralelamente, a través de la circulación sostenida de imágenes se construyó una representación sobre *las otras*, las enemigas, con quienes era imposible identificarse y a las cuales había que eliminar.

Estos y otros discursos, que caracterizaban a los opositores reales o potenciales de manera ambigua bajo la denominación de “delincuente subversivo/a”, no emergieron inesperadamente el 24 de marzo de 1976, fecha del golpe militar. Por el contrario, un entramado complejo de sentidos sobre ellas/os fue contrayéndose en los años previos y se materializó en una serie de escritos (públicos o reservados) –manuales doctrinarios, reglamentos, revistas castrenses– donde las FF. AA. explicitaron los principios que guiaban y justificaban su estrategia de acción. Entre ellos y por su centralidad, este capítulo propone analizar uno de aquellos discursos, “La mujer en la guerrilla”, escrito por el comodoro José Cándido D’Odorico<sup>2</sup> a quién podríamos considerar, dada su trayectoria, un intelectual de las fuerzas de seguridad. El artículo fue publicado en el número 78 de la *Revista de la Escuela de Comando y Estado Mayor de la Fuerza Aérea Argentina* (1974) y utilizado como material en los espacios de instrucción castrense para la formación teórica de los oficiales.

Me interesa explorar a partir de este documento los modos en que un sector de las FF. AA. construyó representaciones y discursos sobre las jóvenes mujeres militantes e intentar comprenderlos no solo como un

anticipo respecto de las líneas discursivas sobre la otredad femenina que cobrarán fuerza una vez que los militares tomen nuevamente el poder en 1976, sino también como parte de la construcción de un dispositivo pedagógico del terror. ¿Qué imágenes de las mujeres en general y de las militantes en particular encontramos en el documento? ¿Qué atributos poseían, según el escrito, cada una de ellas? ¿Qué representaciones se elaboraron sobre el sujeto político *mujer joven/subversiva/guerrillera*?

En las siguientes páginas procuraré responder a estos interrogantes partiendo de una perspectiva que entiende que el sistema *sexo-género* ha creado una compleja red de dispositivos discursivos, de prácticas e institucionalidades, donde los sujetos se en-generan (Bonder, 1998) y que, en tanto *relación social*, históricamente situada, está en constante transformación, (re)definiendo permanentemente las expectativas y comportamientos considerados apropiados para “lo masculino” y “lo femenino”.

Propongo, entonces, hacer un recorrido por las principales líneas argumentativas expresadas en el texto que, como veremos, se montaron en un vaivén discursivo que osciló entre una *modernización social deseable* respecto de las transformaciones socioculturales experimentadas por las mujeres a la propuesta de eliminación de un sujeto político emergente considerado intolerable: la guerrillera.

## “El ente humano”: una visión *aggiornada* de las mujeres en la sociedad

¿En qué contexto escribió el comodoro D’Odorico este artículo? Si una característica atraviesa el sistema político argentino con posterioridad al golpe de Estado que derrocó a Juan D. Perón en 1955 fue la inestabilidad político-institucional, regida por la proscripción del peronismo y la alternancia entre golpes militares y gobiernos semidemocráticos. El lugar de tutelaje adoptado por las FF. AA. durante los primeros años de la década de 1960 se modificaría hacia 1966, cuando el

presidente Arturo Illia fue destituido por el Gral. Juan Carlos Onganía, dando comienzo a la autodenominada Revolución Argentina (1966-1973). Allí, las FF. AA. asumieron la lucha efectiva y discursiva contra el supuesto enemigo interno, el comunismo<sup>3</sup>, y miraron con preocupación la creciente influencia de la Revolución Cubana y Ernesto “Che” Guevara, además de una serie de nuevos cuestionamientos a los valores tradicionales, entre ellos, la mayor libertad sexual y una serie de cambios culturales, acontecidos principalmente entre las y los jóvenes. Para estos, oponerse al régimen no fue solo un enunciado verbal, sino que también supuso privilegiar la acción, la experiencia y el proyecto –individual y colectivo– enhebrado en la palabra política. Este proceso de efervescencia política y social, sumado al proceso de radicalización, fue in crescendo constante y sostenidamente durante los primeros años de la década de 1970, alcanzando durante la presidencia de Héctor Cámpora (marzo a julio de 1973) un alto grado de movilización popular. No obstante, este componente se contraponía al proyecto político de Perón, quien, una vez de regreso a la Argentina desde su exilio, ofreció señales claras de que su intención era promover la conciliación de clases y el retorno a la ortodoxia doctrinaria. Tras la renuncia de Cámpora y el triunfo, en septiembre de 1973, de la fórmula Juan Domingo Perón-Isabel Martínez de Perón, se profundizó el embate de los sectores ortodoxos contra la “infiltración marxista” y la gradual exclusión y persecución de los sectores radicalizados, en su mayoría jóvenes identificados con las posiciones revolucionarias.

A partir de esos años, el *enemigo interno* comenzó poco a poco a ser denominado *subversivo/guerrillero/terrorista* y a ser asociado progresivamente a toda expresión de conflictividad, descontento, activismo y malestar que se manifestara en la sociedad. Una lenta acumulación de sentidos que terminó de cristalizar, hacia mediados de la década, en la imagen de un sujeto que, por definición, era joven: las mujeres y varones pertenecientes a las organizaciones políticas (armadas, estudiantiles, gremiales, sociales), el “drogadicto”, el supuesto “desviado sexual”.

Hacia ellos se dirigieron los proyectos disciplinadores y autoritarios ejecutados por los militares desde marzo de 1976, aunque avalados socialmente desde tiempo antes por un sector del conservadurismo que clamaba por la restauración de la autoridad y la vuelta a un orden social que percibían amenazado (Manzano, 2017; Franco, 2012).

Y es en aquel contexto, cinco meses después de la muerte de Perón, que el comodoro José Cándido D'Odorico redactó “La mujer en la guerrilla”<sup>4</sup>, escrito que poseía, como otros, un claro objetivo pedagógico: a través de la caracterización de *la enemiga* se buscaba el adoctrinamiento de aquellos que llevarían adelante la guerra contra la “subversión”. El primer apartado, de los cuatro que integraron el artículo, se titula “El ente humano”. En esos primeros párrafos, D'Odorico explicitó su concepción respecto de los roles de varones y mujeres, entendiéndolos a ambos como “producto natural de los sexos”, en una constatación biologicista y esencialista que reforzaba la noción hetero-patriarcal anhelada. Sin embargo, criticaba a los varones el haber reproducido y sostenido el “mito” de ser el “sexo fuerte”, generando subordinación indiscriminada de aquella que, “cual esclava resignada y dócil”, era relegada al ámbito doméstico y de reproducción. En la actualidad, decía el autor, el denominado “sexo débil” –débil por imposición o por conveniencia según la ocasión, explicaba didácticamente– está disputando progresivamente espacios para llegar a la igualdad “en todo aquello que sea discutible”. La “mujer de nuestra época”, afirmaba con certeza, ocupa lugares en todos los espacios sociales, desde altos cargos empresariales hasta la presidencia de la nación. Además, agregaba, es “afectada por dolencias de salud como infartos o cáncer (producto del fumar)”, problemas que antes serían solo inquietudes masculinas.

Las transformaciones en los hábitos femeninos de la época parecen haber sido una preocupación compartida. El 1 de julio de 1970, el diario cordobés *Los Principios* (1970, p. 25) –ligado a sectores católicos conservadores– publicaba

en su sección “Crónica Femenina” una nota sobre las mujeres fumadoras. Allí se afirmaba que las mujeres ya no lo hacían por esnobismo sino porque satisfacían con ello urgencias innegables. El diario entonces decidía “adaptarse” a los tiempos de cambio y recomendaba una serie de *tips* para hacerlo con gracia; pero más importante aún, solicitaba que se reservara “el acto de fumar para los lugares cerrados, procurando no herir la sensibilidad de las personas mayores a las que resulta chocante ver mujeres jóvenes fumando por la calle”.

Este clima de renovación de las costumbres fue extendiéndose progresivamente y con distintas intensidades según los sectores sociales, resignificando las formas de la vida cotidiana de varones y mujeres de todo el país. Fueron las mujeres quienes paulatinamente se desplazaron de los espacios tradicionales que las ubicaban exclusivamente en el ámbito del hogar y de la percepción social de que ese era su lugar natural. En sintonía con este clima de época, el propio D’Odorico presentaba una visión *aggiornada* –aunque moderada–, reconociendo y aceptando estas transformaciones. Las mujeres ya no podían ser ignoradas, aunque sí debían ser controladas. Aun así, desde su perspectiva, se trataba de cambios “externos”, ya que ni aun la mujer “más moderna y sofisticada” había perdido en su interior sus “dotes fundamentales”, aquellos que la hacían “el adecuado complemento del hombre”. ¿Cuáles eran esos dotes, esas características particulares? Por un lado, su inmutable sentimiento maternal, el sacrificio a favor de sus hijos. Por otro, la entrega pasional/intuitiva a una causa-destino-objetivo, a la cual imprimía tanto en la vida cotidiana o de pareja como en otros órdenes:

La persistencia en los objetivos; el **empeño en satisfacer los deseos de su compañero**; la **tolerancia al dolor físico y espiritual**, y la superación del agotamiento; la sensibilidad al ridículo o a la crítica que la coloca al margen del grupo; la **sofisticación exacerbada por las modas y nuevos hábitos**

**extravagantes; los miedos** que fácilmente penetran en la intimidad de la persona, pero que **tratan de ser disimulados** o disfrazados con la indiferencia [...] son todos factores palpitantes y activos en la mujer, aprovechables para conjugarlos de acuerdo con programas prefijados. (pp. 46-47, énfasis agregado)

Como veremos en el próximo apartado, estas características, atribuidas un poco a la educación y otro poco a la naturaleza, y planteadas como universales para el género femenino, reflejaron el asombro por un sujeto emergente –la guerrillera–, quien por su accionar llamaba la atención de los varones de las fuerzas de seguridad. Las mujeres “en general”, las “esposas normales”, “madres cariñosas”, “compañeras que comparten alegrías y dolores”, y que permanecían dentro del núcleo pequeño de la familia, o que eran “trabajadoras integradas” a la sociedad en la que vivían o “en último caso, ciudadanas preocupadas como miembros de un pueblo”, no entraban en esa descripción.

Así, el *tamiz de la modernización social deseable* era remodelado para articularlo con una concepción conservadora que, junto con la moral cristiana, se convirtió en fundamento discursivo de los militares respecto del rol *normal y natural* de las mujeres y la familia, corrompidos por la subversión y las ideologías foráneas; un ideario que consideraba necesario retomar las jerarquías naturales, la familia como núcleo básico de la sociedad en la que el varón-padre es la autoridad y la mujer-madre acompaña, cría a los hijos y transmite valores, y que es tolerable que trabaje pero casi inaceptable que participe en política.

### “Las deformaciones”: un personaje nuevo y extraño

Si bien durante los años sesenta las mujeres se incorporaron tímidamente a las nascentes organizaciones insurreccionales, para después de 1969, año del Cordobazo y de toda una serie de movilizaciones en el país<sup>5</sup>, se las

encontrará participando en diversos espacios de activación política, provocando una irrupción con características masivas –en este sentido, novedosa en relación a épocas anteriores–. En este proceso de radicalización, ellas se insertaron en una gran diversidad de espacios y organizaciones (políticas, sociales, sindicales, religiosas, armadas, barriales), y es allí donde comenzarían las dificultades a resolver, según la visión militar. Porque si las transformaciones socioculturales eran aceptables en términos de modernización de la sociedad, el problema radicaba en la coexistencia espacio-temporal entre estos procesos y los “grupos profesionales marxistas-leninistas (‘extremistas’), quienes, según D’Odorico, aprovechaban el momento para reclutar nuevos activistas. El punto álgido de la situación era la constatación de la gran cantidad de mujeres que militaban en las organizaciones revolucionarias, algo que “nos debe llamar urgentemente a la reflexión”.

Estas preocupaciones daban comienzo al segundo apartado, titulado “Las deformaciones”. ¿Qué características tenía la mujer guerrillera?, ¿cómo era cooptada por los “ideólogos marxistas-leninistas”? Para el autor, gracias al conocimiento profundo que ellos tenían de la psicología femenina, era posible “vaciar a la mujer de su contenido cultural y espiritual tradicional que le dicta sus normas de conducta y le da sentido de convivencia humana”, provocando alteraciones indeseadas en los mandatos naturales asignados a varones y mujeres. El adoctrinamiento se producía a través de sus compañeros/parejas, quienes les indicaban qué hacer, ya que sus influencias eran determinantes. En un discurso compatible con la visión patriarcal, las mujeres no eran autónomas, sino más bien sujetos pasivos, disponibles para el ejercicio de la violencia y, en uno de los extremos del estereotipo que progresivamente se irá construyendo, *una joven víctima engañada*. La frase utilizada por el comodoro, “dime con quién andas y te diré quién eres”, sintetizaba su concepción respecto del rol subordinado que, aún en estas agrupaciones, tenían las mujeres en relación con los varones.

La figura del comunismo –heterosexual y masculina– se presentaba como una ideología externa a lo nacional que enfermaba a sus “víctimas”, “las ataca”, ejerciendo una mezcla de coerción y consenso –“presionando sobre su intelecto y espíritu [...] usándolos en su mayoría como idiotas útiles”– hasta lograr una desviación antinatural que, en el caso de la mujer, genera “un personaje psicológico nuevo y extraño [...] que se asemeja más a un humanoide de una novela de ciencia-ficción que a un miembro del 50 por ciento más encantador que habita este planeta” (p. 49).

Probablemente la tradicional asociación de la militancia y el uso de armas como una actividad masculina incidió en que la imagen de la mujer guerrillera se volviera intolerable para sus detractores. Un personaje psicológico nuevo y extraño, un humanoide, un *monstruo*. Como sostiene Dona Haraway, los monstruos han definido siempre los límites de la comunidad en las imaginaciones occidentales. La monstruosidad impacta desde lo otro no natural, cuasi animal y absolutamente deforme (Haraway, 1991). El monstruo es, en primera instancia, una imagen-ficción que combina lo imposible y lo prohibido, lo disruptivo, lo que está fuera de *la norma*. En términos políticos y sociales, la monstruosidad representa la figura de un sujeto peligroso, una otredad, una amenaza que proviene del interior social y cuestiona el orden establecido. Es, por tanto, algo que debe ser exterminado. En este caso, la amenaza y la sospecha se entramaban en varias claves: generacional, genérica y política. La *mujer joven militante/subversiva* es un desvío del *deber ser* mujer.

Para D’Odorico la “entrega pasional/intuitiva”, actitud que consideraba un “aspecto positivo” de la femineidad, se volvía pernicioso una vez que la mujer estaba “adoctrinada”, ya que provocaba la entrega absoluta a la causa cuyo objetivo final era la eliminación completa de la “sociedad contrarrevolucionaria”. Decía que la “víctima” adoctrinada rápidamente transformaba su escala de valores y normas, comenzando a “odiar” a semejantes, a quienes denominaba



“burguesía explotadora y capitalismo denigrante”, pasando a ser una agente del marxismo-leninismo, amante de “los seudoprincipios de la revolución socialista”. En la acumulación de sentidos que fueron construyéndose sobre las y los subversivos/os, tempranamente los militares arguyeron que las parejas de militantes constituían el germen de la destrucción de la familia argentina. Según el comodoro, la mujer no actuaba sola. Las acciones las lleva adelante junto con su “hipotético compañero”, quien no podía estar por fuera de su círculo de “camaradas socialistas”, sosteniendo el vínculo por “acatamiento y comprensión comunista”, sin importar la naturaleza del mismo.

La visión era compartida en un comunicado emitido en 1972, en el que el jefe del Tercer Cuerpo de Ejército Alcides López Aufranc, quien sostenía que era fácil identificar a una pareja/familia de guerrilleros, ya que tenían hábitos “diferentes”. En el comunicado se daba una descripción sobre estos y sus costumbres y se invitaba a los vecinos a denunciarlos. Estos cambios en las rutinas cotidianas de los militantes incluían que el varón cuidara de los hijos, hiciera las compras o barrera la vereda y la mujer saliera temprano a trabajar. Al respecto, en una entrevista realizada a “Carmen” (comunicación personal, 20 de enero de 2011), militante en esa época de la JP-Montoneros, ella recordaba que el comunicado decía “son parejas jóvenes, en general son jóvenes, no se dan con la gente, tienen hijos pequeños, es decir, nos describía perfecto porque la generalidad era esa”<sup>6</sup>.

El texto de D’Odorico también atraviesa el rechazo a los vínculos entre compañeros o específicamente a las madres militantes, a quienes califica de “anormales” o promiscuos, siendo la consigna “hijos del pueblo y para la revolución” la expresión más acabada de tal ideología “subversiva”. En consonancia, tal como hemos analizado en profundidad en otro trabajo (Noguera, 2019), ciertamente las relaciones de pareja y los modelos maternos vivenciados por las y los militantes entraron en conflicto con los promovidos

por sectores conservadores, incluidas las FF. AA., en tanto prácticas disruptivas respecto de los cánones tradicionales sobre el orden familiar y el lugar de las mujeres en el mismo.

## El síndrome de la mujer guerrillera

“Los resultados”, titulaba D’Odorico al tercer apartado de su escrito y comenzaba a desplegar, con mayor detalle, los argumentos de lo que denominaba “el síndrome de la mujer guerrillera”. Como afirma Guillermo O’Donnell, la derecha en esos años reforzó en sus discursos la tendencia a la utilización de metáforas organicistas (O’Donnell, 1982). El diagnóstico partía del supuesto de que el “cuerpo social” en su conjunto había sido “infectado” por la “subversión”, siendo la guerrilla y, en este caso particularmente, las mujeres guerrilleras, parte del síntoma.

¿Cómo se produjo esta transformación entre mujeres comunes, quienes pueden ser nuestras hijas, hermanas y hasta esposas?, se preguntaba. Y simplemente afirmaba, “suelen nacer precisamente de una tergiversación o explotación maquiavélica de las debilidades que le son propias”. A continuación explicaba que la determinación en los actos de estas mujeres respondía a la necesidad de ser aceptadas, de ser elogiadas (por sus jefes o compañeros/ parejas). Si esto ocurría, sin importar la causa –decía–, siempre buscarán la aprobación y será más óptimo su rendimiento en la medida en que necesiten seguir siendo estimadas. Los factores anímicos influían en el éxito que los “proselitistas tendrán de conseguir nuevas adeptas”, sostenía posteriormente. Entre ellos se encontraban: a) el ego de cada mujer; b) el temor a ser marginada de su grupo social; c) un esnobismo de clase media-alta (casi inexistente en los sectores populares). A esto se le sumarían dos circunstancias materiales: la edad de la mujer, su madurez –entre 16 y 23 años son más influenciables– y su entorno familiar y social. Resulta interesante la relación que establecía D’Odorico entre la edad en la que las mujeres eran, en teoría, más vulnerables a dejarse influenciar y la coincidencia de esa

etapa vital con la formación media y superior. En este punto reconocía que se había producido una creciente inserción femenina en el sistema educativo pero que, se lamentaba, la universidad era un “foco central de agitación extremista”<sup>7</sup>, un espacio desde donde la mayoría de las mujeres se acercaba a las organizaciones armadas.

En suma, el eje de su argumentación dejaba afuera la posibilidad de entender el accionar autónomo de las militantes, puesto que siempre las consideraba en relación a un “otro” –generalmente varón– que las transformaba en algo alejado de sus mandatos. Así, sus atributos *naturales/normales*, positivos en primera instancia, se convertían en “debilidades” explotadas por el “marxismo-leninismo” para transformarlas en miembros muy deseados de la organización, porque superaban muchas veces, y por estas mismas características, al “sexo fuerte”: “La impulsividad natural, el sentimentalismo irreflexivo, la devoción por las convicciones que abraza y el valor que exhibe para afrontar las realidades que le ofrece la vida [...] son elementos muy valiosos a los fines que persiguen los ideólogos rojos” (p. 51).

En sus caracterizaciones a la “tolerancia al dolor físico y espiritual, y la superación del agotamiento”, D’Odorico afirmaba:

Si la nueva acólita es apresada, estará preparada para sufrir las consecuencias hasta límites que parecerán intolerables. Su trabajo diario pertenecerá al partido o a la célula que integra [...] pues se entrenará para superar el agotamiento. Si siente miedo nadie dude que sabrá ocultarlo disciplinadamente o por medio de estimulantes apropiados; y aunque tenga que matar fríamente y por la espalda, lo hará en aras de sus nuevas convicciones. (p. 50)

El autor continúa describiendo su accionar. La mujer que ha concluido con el proceso de captación –decía–, es probable que pueda ascender dentro de la organización,

destruirá lo que queda de sus normas y valores tradicionales, su sentimentalismo –propio de su sexo–, incorporando los nuevos paradigmas que regirán su vida y “sometiéndose” a tiempo completo a su nueva actividad. Hay en la actualidad una gran participación de mujeres en las organizaciones, quienes, desde su perspectiva, no dudan en ejercer la violencia contra personas o bienes.

En muchas oportunidades jóvenes agraciadas y de frágil apariencia, verdaderas representantes de lo que llamamos el sexo débil fueron las que presionaron las colillas de los disparadores [...]. Casi adolescentes, esas mujeres fueron transformadas, deliberada y criminalmente, en máquinas de matar con formas humanas, pero vaciadas de los sentimientos que son dotes propias de su sexo. (p. 53)

Con estas caracterizaciones D’Odorico no solo describía a las militantes como mujeres jóvenes sexualizadas que utilizaban su femineidad para seducir, engañar y lograr así sus objetivos, sino que invitaba a sus camaradas a pensarlas ya no como “víctimas inocentes” sino como “peligrosas y violentas delincuentes”. En este sentido, es posible pensar que el especial interés que generaban sus acciones en los varones, en este caso los de las FF. AA., se debe a que se trataba de sujetos emergentes que en sus prácticas fueron disruptivos, portadoras de múltiples subversiones, quienes con su accionar ponían en cuestión las bases morales y el orden social, de género y sexual que ellos decían defender.

“Estamos ante hechos incontrovertibles”, sentenciaba en la primera oración de las “Reflexiones finales”. Y allí D’Odorico no solo volvía a reseñar sus argumentos, sino que invitaba, ante lo distópico de la situación, a revisar los “tradicionales conceptos que manteníamos sobre la mujer en nuestra sociedad cristiana”. Insistía en el reconocimiento y aceptación de la igualdad de derechos y oportunidades entre varones y mujeres como algo imposible de negar “en nuestro tiempo”. Sin embargo, desde su perspectiva, la

ideología marxista ha llevado a la exageración tal movimiento igualitario, al ser la mujer “considerada un miembro más de las organizaciones subversivas, sin distinguos de ninguna especie con relación a los varones”. Una primera etapa en esta incorporación suponía, como ya había demostrado, que, en tanto complemento, ella ingresaba debido a la influencia de los varones. Pero, una vez “adoctrinada”, la subversión era tal que se volvía gestora a través de la utilización de sus “dotes femeninas”, de nuevas incorporaciones. Así, muchas de las características que el comodoro señalaba como parte natural del “sexo débil” –la mujer como complemento del varón, influenciada por él y empeñada en satisfacerlo– positivas en el esquema patriarcal y conservador de los militares, se volvieron características repudiables e inaceptables al describir el accionar de las mujeres militantes. Pero también, según algunos testimonios, ellas ejercían un atractivo para los varones de las fuerzas de seguridad, una novedad, ya que representaban formas de actuar diferentes a las que conocían (Lewin & Wornat, 2014).

Finalmente, D’Odorico sostenía que “el insólito fenómeno de la mujer guerrillera”, aunque no inesperado, debía servir para tomar rápidamente acciones que evitaran que las jóvenes que no habían sido cooptadas “se salvaran” y que, aun siendo una tarea difícil – escribía con cierto tono salvador– algunas podían ser “reconvertidas”. No obstante, continuaba, aquellas que ya eran miembros activos de la guerrilla eran irre recuperables, vivían otra realidad, y habían dejado de ser “la persona de sexo femenino que recordamos”, porque habían trastocado “todos los valores y normas del ‘ser nacional’”:

Ahora su verdad es la lucha por el poder y la implantación del comunismo [...] su gimnasia de la praxis leninista [...]. [S]u convicción es que el fin justifica los medios; su grupo de amigos es la célula; su familia es un estorbo burgués que merece ser ignorado [...]. (p. 56)

Ante ellas no había otra solución para las fuerzas antisubversivas que el aniquilamiento:

Por nuestra parte, nuestra tarea tendrá el noble objetivo de destruir ese cristal [con el cual el marxismo-leninismo mira la realidad] y ese trabajo no estará completo, en tanto que la **destrucción no esté acompañada por el aniquilamiento** de quienes [varones y mujeres], por la fuerza, intentan a cualquier precio sostenerlo frente a la concepción filosófica de la vida nacional, tal como la abrazan masivamente los argentinos. (p. 57, énfasis agregado)

Poco más de un año después, el terrorismo de Estado, institucionalizado el 24 de marzo de 1976, aplicó una política de miedo, persecución, tortura y desaparición que llevó a los sectores militantes y combativos a su desarticulación. Muchas mujeres fueron encarceladas, otras pudieron salir del país o realizar un exilio interno. Muchas más fueron asesinadas. Se estima que en el periodo 1974-1983, el 30 % del total de represaliados fueron mujeres, siendo destinatarias de un especial ensañamiento o “doble castigo”: por su condición de mujer –que transgredía los roles tradicionales asignados a su sexo-género– y por su condición de militante política. Algunas estaban embarazadas al momento de su detención/asesinato.

## A modo de cierre

Hace poco tiempo, en 2021, fue hallado en el legajo de un preso político detenido en la provincia de Buenos Aires un instructivo para detectar agentes subversivos<sup>8</sup>. Como se trataba de material de desecho; es decir, que era un papel reutilizado, sin sellos, ni firmas, ni fecha concreta de elaboración pero se sabe que fue confeccionado –según la reconstrucción hecha para los juicios por delitos de lesa humanidad que se continúan llevando adelante– en una fecha cercana a la de la elaboración de aquellos legajos. Lo que interesa recuperar aquí son dos puntos de esta larga lista de

características que hacían posible, en teoría, identificarlas/os. Uno de ellos señalaba particularmente “actitudes de interés en mujeres”, y describía que 1) “Intervienen activamente en las conversaciones del grupo, en especial sobre temas de política, economía, marxismo y subversión; 2) “Opina y discute con los varones y tiende a subordinarlos; 3) “Ataca violentamente todo acto de conducta de machismo surgido en los hombres del grupo; 4) “Muy erótico, no tienen pudor, muy mal habladas. Total pérdida de la femineidad”. Y continuaba detallando sus características, una “actitud hacia las relaciones hombre-mujer”: 1) “Hablan siempre de ‘La pareja’ nunca del ‘Matrimonio’”; 2) “El concubinato es la unión típica en el ámbito subversivo”; 3) “Las mujeres discuten de igual a igual con su pareja (temas ideológicos o subversivos)”; 4) “Se mantiene el matrimonio legalmente constituido, si ambos son guerrilleros”; 5) “Si un cónyugue [sic] es guerrillero, la unión legal se destruye”; 6) “Tendencia al matriarcado”.

¿Cómo no observar en este instructivo las principales líneas argumentales del artículo de D’Odorico? ¿Cómo no pensar(los) como parte de dispositivos pedagógicos del terror *generizado*, contruidos específicamente para “identificar” la otredad femenina, aquella que se alejaba de los límites de los modelos de mujer deseados y aceptados? Es en este sentido que el escrito toma dimensión significativa, a modo de “crónica de una muerte anunciada”, al anticipar certeramente las directrices discursivas que la dictadura sostendrá sobre el “deber ser” social de las mujeres y su lugar en la familia en función de rescatar los valores conservadores, católicos y patriarcales alterados, desde su visión, por el enemigo subversivo. En el recorrido se destaca cierta visión *aggiornada* respecto de algunas transformaciones socioculturales experimentadas por las mujeres como parte de un proceso de *modernización deseable*, avalando cierto desplazamiento respecto del ámbito doméstico como lugar exclusivamente predestinado para ellas y un ambiguo reconocimiento sobre la igualdad de derechos y oportunidades entre varones y mujeres. Sin

embargo, las transformaciones podían ser aceptadas solo si las mismas se adecuaban a ciertos límites tolerables.

Así, en un vaivén discursivo que pendulaba entre la “joven inocente engañada” y la “peligrosa delincuente-mala mujer”, las FF. AA. y los sectores civiles que las apoyaban construyeron sostenidamente discursos y representaciones sobre *las otras*, las “enemigas subversivas”, con quienes era imposible identificarse y a las cuales había que eliminar. Lo que para las organizaciones armadas resultó un modelo ideal de mujer combatiente, con una valoración positiva sobre su participación política, para sus detractores, la joven mujer “guerrillera-subversiva” resultó un sujeto emergente inconcebible, un monstruo, generando todo un andamiaje conceptual que establecía los límites de lo *anormal*. En este sentido, la lucha antsubversiva no reconoció distinciones de género en tanto que esta “enfermedad” debía ser erradicada de todos los ámbitos. La caracterización de la mujer guerrillera da cuenta de la indignación (y también cierta sorpresa) que generaba, particularmente en las FF. AA, su participación en determinados sectores de la sociedad. Parafraseando el título de una reciente publicación, ellas representaban ***todo lo que el poder odiaba***.



## NOTAS

<sup>1</sup> Norma Arrostito nació en 1940 en Capital Federal. Durante la década de 1970 militó en el Partido Comunista y luego en Acción Revolucionaria Peronista (ARP). En 1968 recibió instrucción militar en Cuba y en 1970 participó del secuestro del Gral. Pedro Eugenio Aramburu, en lo que sería la aparición pública de la organización político-militar Montoneros. Después de 1973 continuó participando en la Columna Sur del Gran Buenos Aires hasta que fue detenida y asesinada en la Escuela de Mecánica de la Armada (ESMA) en enero de 1978. Ana María González nació en 1956 en la provincia de Buenos Aires. Estudiaba magisterio y militaba en Montoneros. El 16 de junio de 1976 fue la responsable de colocar una carga explosiva debajo de la cama del jefe de la Policía Federal, Gral. de Brigada Cardozo. Por el hecho se convirtió en una de las personas más buscadas del país. En 1977 fue malherida en un control del Ejército y falleció posteriormente.

<sup>2</sup> En su biografía oficial se destacaba que el comodoro D'Odorico era miembro de la Fuerza Aérea desde 1945 y que egresó en 1948. En consonancia con la formación propuesta para los militares argentinos para combatir al “enemigo interno” comunista D'Odorico estuvo en Francia y Estados Unidos. Sus artículos incluyeron análisis sobre la subversión, la contrainsurgencia y estudios sociales en general, y se desempeñó como docente de la Escuela Superior de Guerra del Ejército donde fue director. Aunque se retiró de la Fuerza Aérea en 1975, continuó hasta épocas recientes escribiendo sobre estas temáticas.

<sup>3</sup> En el marco de la Guerra Fría, las FF. AA. argentinas adhirieron a la llamada “doctrina de seguridad nacional” y a la “doctrina de las fronteras ideológicas”, las cuales les otorgaban a los militares el rol de garantes de los valores occidentales, cristianos y de la nacionalidad contra la amenaza subversiva del comunismo internacional que operaba en todo el mundo y, sobre todo, en América Latina.

<sup>4</sup> Hasta indicación en contrario, todas las citas pertenecen al documento en cuestión. Hemos incorporado en el cuerpo del relato, entre comillas, algunas expresiones que se encuentran textuales en el mismo.

<sup>5</sup> Los acontecimientos ocurridos en Córdoba en mayo de 1969, conocidos como “Cordobazo”, no fueron una excepción sino que formaron parte de un ciclo de muchos otros “-azos” que estallaron, en distintas ciudades argentinas entre fines de la década de 1960 y comienzos de 1970. A pesar de sus evidentes diferencias, tanto por los objetivos que perseguían como por los principales protagonistas, en todos los casos se hace evidente la capacidad de rebelión masiva y pública en aquellos años. A partir de 1969 quedaría fuertemente impugnado el proyecto inaugurado tres años antes por la dictadura de la Revolución Argentina, iniciando una crisis de dominación que trajo consigo una etapa de fuerte movilización social.

<sup>6</sup> El Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP) le respondió a López Aufranc sobre sus dichos. Véase Estrella Roja n.º 13, junio de 1972. El mismo texto de D’Odorico señalaba: “Por eso no es raro comprobar la participación de parejas veinteañeras, ya progenitores de inocentes criaturas”.

<sup>7</sup> Para la época en que está publicado el escrito, el autor expresa su alivio de que el extremismo haya perdido este espacio fundamental de reclutamiento, y señala la época anterior como nefasta. Luego de ser electo presidente en 1973, Juan Domingo Perón impulsó un proyecto político que promovía la desmovilización y el retorno a la ortodoxia doctrinaria a través del disciplinamiento y el verticalismo, además de sumar medidas de corte netamente represivo destinadas a eliminar a los “infiltrados” dentro del movimiento que conducía. En este contexto, el 14 de agosto de 1974, Oscar Ivanissevich reemplazó a Jorge Taiana en el Ministerio de Educación con la finalidad de “eliminar el desorden” en la universidad y producir una depuración ideológica dentro de la misma.

<sup>8</sup> Los legajos fueron entregados por un trabajador de la Secretaría de Derechos Humanos de la Provincia de Buenos Aires en 2008. Los mismos habían sido rescatado años antes, cuando se encontraron en la Unidad 9 de La Plata más de 1500 legajos correspondientes a presxs políticxs de la dictadura cívico-militar. Para leer el instructivo completo, véase <https://www.elcohetelaluna.com/las-subversivas/>.

## REFERENCIAS

Bonder, G. (1998). Género y subjetividad: avatares de una relación no evidente. En S. Montecino & A. Obach (Eds.), *Género y epistemología: mujeres y disciplinas*. Programa Interdisciplinario de Estudios de Género (PIEG), Universidad de Chile, Lom Ediciones, UNICEF. <http://www.cij.gob.mx/tratamiento/pages/pdf/bonder.pdf>

Franco, M. (2012). *Un enemigo para la nación: orden interno, violencia y “subversión”, 1973–1976*. Fondo de Cultura Económica.

Haraway, D. (1991). *Ciencia, cyborg y mujeres: la reinención de la naturaleza*. Editorial Cátedra.

Lewin, M., & Wornat, O. (2014). *Putas y guerrilleras*. Editorial Planeta.

*Los Principios*. (1970, 1 de julio), p. 25.

Manzano, V. (2017). *La era de la juventud en Argentina: cultura, política y sexualidad desde Perón hasta Videla*. Fondo de Cultura Económica.

Noguera, A. (2019). *Revoltosas y revolucionarias: mujeres y militancia en la Córdoba setentista*. Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba.

O'Donnell, G. (1982). Democracia en la Argentina: Micro y Macro. En O. Oszlak (Ed.) *Proceso, crisis y transición*

*democrática*. Centro Editor de América Latina.  
*Somos*. “Las guerrilleras: la cruenta historia de las mujeres en el terrorismo”. (1976, 10 de diciembre). *Somos*, (12).

# Cooperación descentralizada y gobiernos locales: aproximaciones para reflexionar sobre la perspectiva de género

**Lucila Bensegues**

**Institución:** AB Soluciones Internacionales

**Nota curricular:** Lic. en Relaciones Internacionales (UAI) con especialización en internacionalización de gobiernos locales. Representante del Gobierno de Teodelina en la Red Mercociudades. Tesista de la Maestría en Cooperación e Integración Regional (CERIR-UNR). Investigadora independiente y cofundadora de la consultora AB Soluciones Internacionales. Neuquén, Argentina.

**Rocío Pilar Andía**

**Institución:** AB Soluciones Internacionales

**Nota curricular:** Lic. en Relaciones Internacionales (FCH-UNICEN) con especialización en cooperación internacional. Coordinadora Regional de América Latina y el Caribe en Aflatoun Internacional. Investigadora independiente y cofundadora de la consultora AB Soluciones Internacionales. Ciudad de México, México.

**FECHA DE FINALIZACIÓN:** 6 de noviembre de 2022

## RESUMEN

Mucho se ha escrito sobre la cooperación descentralizada y su rol en el desarrollo de los Gobiernos locales. Sin embargo, a nivel académico esta herramienta ha evolucionado más rápido que en la práctica. En este artículo, nos proponemos reflexionar sobre la perspectiva de género en el diseño, la planificación y la ejecución de la cooperación descentralizada como una herramienta para la obtención de recursos técnicos y financieros, lo que permitirá el desarrollo de Gobiernos locales en línea con los componentes del derecho a la ciudad.

**Palabras clave:** perspectiva de género, cooperación internacional, cooperación descentralizada, gobiernos locales, derecho a la ciudad

## ABSTRACT

Much has been written about decentralized cooperation and its role in the development of local governments. However, at an academic level, this tool has evolved faster than in practice. In this article, we propose to reflect on gender perspective in the design, planning, and execution of decentralized cooperation as a tool for obtaining technical and financial resources, which will allow for the development of local governments in line with the components of the right to the city.

**Keywords:** gender perspective, international cooperation, decentralized cooperation, local governments, right to the city.

**Keywords:** gender perspective, international cooperation, decentralized cooperation, local governments, right to the city.

Este artículo tiene como objetivo dialogar sobre la cooperación descentralizada y la perspectiva de género en el marco de los Gobiernos locales y en la búsqueda de nuevas líneas y/o áreas de investigación.

Para lograr este objetivo, partimos de la revisión de planteamientos teóricos junto al análisis empírico, examinando, en primer lugar, la ubicación espacio-temporal de la cooperación descentralizada y la irrupción del concepto de género en el escenario internacional. Luego describiremos la evolución de la cooperación descentralizada en el marco de los Gobiernos locales y la contribución del derecho a la ciudad en los territorios. Finalmente, arribaremos a reflexiones que nos permitan responder a interrogantes como: ¿existe una cooperación descentralizada con perspectiva de género?, ¿se debería tener en cuenta en el diseño, la planificación y la ejecución de la cooperación descentralizada como una herramienta para la obtención de recursos técnicos y financieros, y la operacionalización del derecho a la ciudad en los gobiernos locales?, ¿de qué hablamos cuando hablamos de perspectiva de género?

Destacamos, asimismo, que estos aportes se enmarcan en nuestras propias experiencias profesionales como mujeres *practitioner* del ámbito internacional de los Gobiernos locales, los cuales, por un lado, dan cuenta de la complejidad del campo de estudio y la falta de producción de saberes y datos con perspectiva de género, y por el otro, tienen un correlato en diferentes feminidades que nos permiten una comprensión desde una óptica interseccional que requiere ser visibilizada<sup>1</sup>.

Reflexionar desde estas perspectivas sobre nuestras propias prácticas (profesionales y académicas) permite generar nuevas estructuras de producción de conocimiento y repensar las prácticas internacionales para que sean cada vez más igualitarias (Andía & Bensegues, 2022, p. 402).

Producir conocimiento en torno al género implica, en primer lugar, reconocer que no es un término equivalente de mujer. El concepto de género ha sido abordado por diferentes disciplinas y retomado por los feminismos a partir de una noción relacional y política. Los feminismos<sup>2</sup>, de acuerdo con Angilletta, D'Allessandro y Mariasch (2017), utilizan el “sistema de sexo-género” para posicionarse en la “discusión naturaleza-cultura” (p. 30).

Lagarde (1996) plantea que la perspectiva de género contribuye “a la construcción subjetiva y social de una nueva configuración a partir de la resignificación de la historia, la sociedad, la cultura y la política desde las mujeres y con las mujeres” (p. 13). Se trata de una concepción académica, analítica y política que sintetiza la teoría y la filosofía de la cultura feminista.

De esta manera, la perspectiva de género se ha ido construyendo en las últimas décadas como un proceso abierto donde una multiplicidad de actrices, actores, organizaciones, movimientos, instituciones y países han contribuido al conocimiento a partir de interpretaciones de prácticas sociales, políticas y culturales (Lagarde, 1996, p. 16).

## Ubicación espacio-temporal de la cooperación descentralizada y la irrupción del concepto de género

Sin ser exhaustivas en la dimensión histórica de la cooperación, resulta oportuno repasar algunos antecedentes de las políticas de cooperación al desarrollo para identificar por qué, cuándo y cómo sobrevinieron los cambios, y de esta manera avanzar sobre nuestra propuesta para analizar cómo se produjo la vinculación entre los Gobiernos locales y la cooperación descentralizada.

A finales de la Segunda Guerra Mundial, con el surgimiento de instituciones con facultades y competencias



internacionales como Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional, entre otros; la implementación de programas como el Plan Marshall; y la discusión en torno al concepto de desarrollo, donde el crecimiento económico era el único camino, la cooperación internacional comenzó a desplegarse con un enfoque estratégico orientado a la constitución del capital físico hacia los países en vías de desarrollo a fin de que se dotaran de infraestructuras e industrias, donde los Estados nacionales y sus organizaciones eran los únicos actores. Esta herramienta respondía a un esquema de relaciones jerárquicas y de dependencia con los beneficiarios de la cooperación internacional al desarrollo y era definida como una “ayuda a los países pobres” para que aumentaran su capacidad productiva y crecieran económicamente (Díaz, 2014, p. 11).

En la década de 1960 surgen los primeros atisbos de cambios a esta lógica de la mano de nuevos actores, los cuales no sólo discutían a nivel académico (Teoría de la Dependencia de la CEPAL), sino que exigían participar en el proceso (ONG, sociedad civil, etc.). Asimismo, el mecanismo de cooperación comienza a ser criticado desde la óptica de las ideologías. Especialmente en las décadas del 1970 y 1980, dado que será asociado directamente al neoliberalismo (Consenso de Washington) y los problemas que devinieron de las crisis económicas en América Latina.

En la década de 1990 se produce un momento de inflexión en donde el paradigma de cooperación internacional gira hacia las necesidades concretas de los países receptores y se adopta la noción de desarrollo humano que propone el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP, 1994): el desarrollo de la gente, por la gente y para la gente. Los promotores de este cambio fueron el Comité de Ayuda al Desarrollo y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, los cuales plantearon la necesidad de una democratización de las políticas de cooperación (Díaz, 2014, p. 14).

Como consecuencia, se diversificaron las acciones de cooperación respecto de sus niveles (bilateral, subregional, regional), instrumentos (asistencia técnica, realización de programas y proyectos temáticos) y sectores (integración regional, seguridad alimentaria, medio ambiente, migración, etc.), destacando como finalidad la lucha contra la pobreza y el fortalecimiento de la cohesión social (Díaz, 2014, p. 12), lo cual impactó adicionalmente en la generación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la antesala de la Agenda 2030.

Como señala Herrero (2016), en el proceso antes descrito, a medida que el paradigma de la cooperación al desarrollo comienza a transformarse se produce una apertura y reconocimiento respecto de la importancia de los Gobiernos locales en los procesos de desarrollo (p. 5). A su vez, los Gobiernos locales comienzan a reconocer problemáticas comunes y encuentran en la cooperación descentralizada una herramienta que les permite transformar, adaptar o desarrollar nuevas políticas públicas para enfrentar las dificultades que estos fenómenos traen aparejados.

Actualmente, este mecanismo de cooperación ha evolucionado desde un modelo vertical, de transferencia de recursos y desarrollo de capacidades, hacia un modelo horizontal donde actores como los gobiernos locales, entienden la importancia de la asociación para encontrar respuestas en escenarios diferentes y/o asimétricos.

En este marco, la globalización impulsó la difusión y comunicación para los feminismos, consolidados como movimientos alrededor del mundo, atravesando fronteras, llevando a cabo acciones en ONG, organismos internacionales como Naciones Unidas, redes de ciudades, generando nuevas vinculaciones con los Estados que, a partir de la incorporación de la perspectiva de género, comenzaron a revisar sus funciones y normativas.

La Conferencia de Naciones Unidas sobre la Mujer celebrada en Beijing en 1995 estableció un precedente en la incorporación de la perspectiva de género para promover la igualdad en todos los ámbitos de la vida. Por lo tanto, durante los años que siguieron a la Conferencia, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) adoptó una serie de resoluciones en sus comisiones y organismos para integrar la perspectiva de género en temas como el desarme, las operaciones de paz, la reducción de la pobreza, la salud, la educación y el comercio, entre otros, así como en los principales documentos de planificación y presupuestos (OSAGI, 2002).

De acuerdo con la publicación elaborada en 2002 por la Oficina de Asesoría Especial en Cuestiones de Género y Adelanto de la Mujer del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (OSAGI, por sus siglas en inglés), “la integración de la perspectiva de género implica la incorporación de las percepciones, la experiencia, los conocimientos y los intereses de las mujeres y los hombres en la elaboración de políticas, la planificación y la toma de decisiones” (OSAGI, 2002, p. v). Al mismo tiempo, se reconoció que la implementación de este enfoque en ámbitos del desarrollo contribuye a la consecución de objetivos sociales y económicos.

La OSAGI define el género como “los atributos y oportunidades sociales asociados con ser hombre y mujer y las relaciones entre mujeres y hombres y niñas y niños, así como las relaciones entre mujeres y entre hombres” (OSAGI, 2022). Se trata de atributos, oportunidades y relaciones construidas socialmente y aprendidas mediante la socialización, “que son específicas del contexto/tiempo y modificables”; es decir, “el género determina lo que se espera, permite y valora en una mujer o un hombre en un contexto dado” (OSAGI, 2022).

Aquí debemos hacer una segunda observación –y posicionamiento– respecto del andamiaje conceptual: cuando nos referimos al género, ¿consideramos solo a la

mujer y al hombre?, ¿en singular? En ese caso, dejaríamos por fuera del análisis a otras diversidades que forman parte de las actuales relaciones sociales y, por lo tanto, de los procesos de socialización.

Retomando la definición de la OSAGI, ¿quiénes determinan lo que se espera, permite y valora de una mujer? En una historia contada por hombres, donde, siguiendo a de Beauvoir (1949), hacer la guerra ha sido más respetado que dar la vida, donde el valor de los varones no depende de lo que hagan sino de la condición de su persona, donde lo genéricamente humano equivale a los varones, ¿no ha sido la mujer concebida como una otredad, definida en términos de alteridad? (Abbate, 2020).

Según Lagarde, la perspectiva de género “analiza las posibilidades vitales de las mujeres y los hombres: el sentido de sus vidas, sus expectativas y oportunidades, las complejas y diversas relaciones sociales que se dan entre ambos géneros”. Al mismo tiempo, la autora suma a este abordaje las problemáticas cotidianas que enfrentan hombres y mujeres y la forma en que lo hacen (Lagarde, 1996, p. 15).

Entonces, ¿cuáles son las oportunidades de las mujeres de América Latina y el Caribe si una de cada dos mujeres está excluida del mercado laboral?, sumado a que una de cada tres mujeres no tiene ingresos propios, mientras que en los hombres la relación es uno de cada diez. Las brechas en el mercado laboral, ¿están asociadas a que las mujeres dedican tres veces más tiempo que los hombres al trabajo doméstico y de cuidados no remunerados? (CEPAL, 2022).

Si relacionamos las expectativas que menciona Lagarde a la toma de decisiones, las cifras –una vez más–, nos permiten dar cuenta de las brechas. De acuerdo a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2022), a este ritmo, llevará más de 40 años alcanzar la paridad en parlamentos nacionales; a nivel local, el 24,9 % de

los órganos legislativos están ocupados por mujeres. Si los hombres son mayoría en la toma de decisiones en el ámbito público y político de nuestras sociedades, ¿contemplan las interseccionalidades de las mujeres?, ¿cómo puede una mujer asumir responsabilidades públicas si dedica tres veces más tiempo a las tareas domésticas y de cuidados no remunerados? La perspectiva de género permite visibilizar, hacer evidente aquello que permanece oculto, analizar las brechas, las capacidades y recursos con las que cuentan hombres y mujeres para hacer frente a sus problemáticas cotidianas. Al mismo tiempo, impulsa acciones que buscan transformar, resignificar la vida personal y colectiva. De acuerdo con Lagarde, se trata de una propuesta que va desde lo macro a lo micro; es decir, “de la formación social a la persona, de la casa al Estado, del Estado al mundo, del género a cada quien, de cada persona a diversas organizaciones y a la sociedad civil” (Lagarde, 1996, p. 19).

En este camino de otorgar visiones alternativas, la perspectiva de género implica tomar una posición política frente a aquello que busca modificar. Se trata de una síntesis entre las cifras que nos muestran las brechas y la metodología que nos propone para la ejecución de acciones concretas que transformen aquellos datos. La categoría de género nos permite analizar la situación de las mujeres y de los hombres, “comprender a cualquier sujeto social cuya construcción se apoye en la significación social de su cuerpo sexuado con la carga de deberes y prohibiciones asignadas para vivir” (Lagarde, 1996, p. 29).

Así, tomaremos como ejemplo ilustrativo el análisis de la CEPAL (2022) sobre la condición de la actividad en la población de entre 15 y 24 años. Se presentaron datos de hombres y mujeres relacionados con la educación, la ocupación, la desocupación y el trabajo doméstico y de cuidados. Los resultados dieron cuenta de que el 37,8 % de las mujeres no trabaja ni estudia remuneradamente, mientras que el porcentaje en hombres es de 22,5 %. Esto permite visibilizar no solo la cantidad de personas, sino

además indagar sobre los motivos vinculados en este caso a las responsabilidades de los cuidados para las mujeres, el cual representa el 51,1 %, y la desocupación para los hombres, equivalente al 44,8 %.

Sin embargo, Lagarde (1996) nos hace dos advertencias respecto de la perspectiva de género. En primer lugar, los peligros de utilizarla sin sus contenidos filosóficos feministas y, en segundo lugar, la conceptualización de la mujer como variable de género.

Para reflexionar sobre los contenidos filosóficos feministas, retomamos a Angilletta, D'Allessandro, y Mariasch (2017) cuando destacan que la historia de cada feminismo está marcada por un contexto espacio-temporal específico en el que se piensa a la mujer y sus luchas:

Referirse a los feminismos en plural no es un simple cliché lingüístico. Ayuda a mostrarlo como un mosaico de múltiples consensos, pero también de tensiones, ambigüedades o deseos a veces contradictorios y luchas por el poder. Si no incluyera litigios, no podría existir como espacio político. Es falsa esa representación del feminismo como lugar de total acuerdo y armonía teñido de rosa. (p. 33)

Por otra parte, el auge de la inclusión de la perspectiva de género en políticas públicas, programas, presupuestos, capacitaciones, entre otras, puede generar vacíos o reducciones teóricas que distorsionan su alcance. Como hemos mencionado, el concepto de género no es homólogo de mujer, pero ha sido utilizado para analizar unilateralmente a las mujeres. En el intento de incrementar la participación de las mujeres, empoderarlas y dotarlas de recursos, se pierde su contenido teórico-político y se termina por neutralizar su análisis para la comprensión de los procesos sociales.

Lagarde (1996) reconoce que la perspectiva de género ha impulsado la participación de las mujeres, la inclusión de

las mujeres en las políticas públicas, como planificadoras y destinatarias; sin embargo, es solo eso, “un encuentro que permite apoyar a las mujeres, pero son ellas mismas quienes hacen los cambios” (p. 26). Las mujeres están situadas en su vivencia del género y desde allí parte su conocimiento.

La Estrategia de Montevideo, aprobada en la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de la CEPAL como instrumento político-técnico para implementar la Agenda Regional de Género en América Latina y el Caribe, proporciona una hoja de ruta para alcanzar la Agenda 2030. En este marco, reconoce que para lograr las metas es necesario enfrentar una serie de nudos estructurales, desde una perspectiva de género, vinculados a la desigualdad socioeconómica, la división sexual del trabajo y la injusta organización social de los cuidados, la concentración del poder y la toma de decisiones en lo público, al igual que los patrones culturales discriminatorios. En este proceso se destacan dos ejes: en primer lugar, los ámbitos de cooperación y coordinación para asumir los compromisos que permitan la sostenibilidad económica, social y ambiental en la que subyace el compromiso de la igualdad de género y, al mismo tiempo, la necesidad de transformar los datos en información, la información en conocimiento y el conocimiento en decisión política (CEPAL, 2022).

A modo de cierre, este apartado nos permite observar un punto de encuentro, en cuanto a la ubicación espacio-temporal, entre la cooperación descentralizada y la irrupción del concepto de género en el escenario internacional.

## La cooperación descentralizada y los Gobiernos locales

Como ha definido la autora Grandas Estepa (2010), la cooperación descentralizada es un modelo de ayuda al desarrollo creado para contribuir con los procesos de desarrollo local y fortalecer la participación de la sociedad

civil. En esta definición incluimos la participación de diversos actores, públicos y privados, cuyo accionar responde a razonamientos, necesidades e intereses muy diversos, entre los que se destacan los Gobiernos locales, entendidos como entidades que formulan, coordinan e implementan las políticas públicas del territorio, interactuando con la sociedad civil, así como con entidades públicas y privadas. Dentro de esta categoría se ubican las comunas, los municipios, las ciudades y las provincias o Estados (Andía & Bensegues, 2022, p. 401).

Por su parte, Fernández de Losada Passols (2017) señala que el concepto sigue evolucionando y, si bien no hay una definición totalmente acordada entre la academia y los/las especialistas y/o practitioners, esta parece estar principalmente vinculada a la noción de cooperación internacional para el desarrollo. Así mismo, el Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) UE-AL (Díaz, 2014) considera a la cooperación descentralizada como una acción recíproca, horizontal y democrática, alejándose de una de sus principales críticas relacionada con la idea de un mecanismo de asistencialismo internacional, donde los ricos “ayudan” a los más pobres.

María del Huerto Romero (2004, p. 78) distingue entre la cooperación descentralizada oficial o pública y la no oficial, y define la cooperación descentralizada como una opción para enfrentar las debilidades percibidas en los mecanismos tradicionales y para dar respuesta a las nuevas realidades internacionales.

Este modelo de cooperación revaloriza, por un lado, lo local y, por otro lado, nos permite reconocer dos lecturas interrelacionadas: desde el territorio y desde el desarrollo (del Huerto Romero, 2010). Esto significa que desde el territorio se consolidan nuevos ámbitos de interacción (locales) que comparten responsabilidades tradicionalmente reservadas al Estado y desde el desarrollo como algo construido endógenamente (del Huerto Romero, 2010, p. 38).

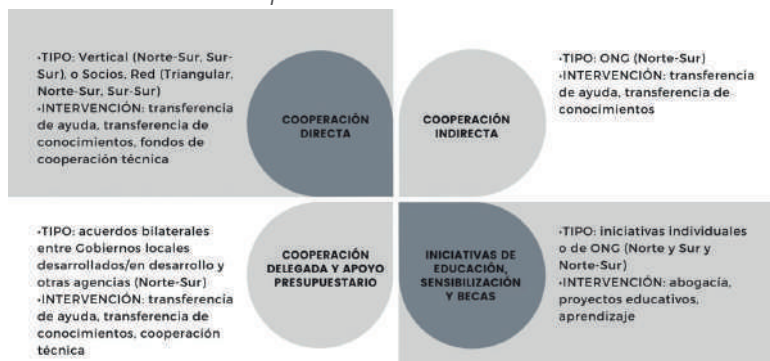


En este sentido destacamos también, la emergencia de motivaciones de naturaleza política en los gobiernos locales para actuar en la cooperación descentralizada, como plantea del Huerto Romero (2010, pp. 39-40), organizada en tres grupos: vinculadas a los intereses y objetivos de proyección internacional del territorio; asociadas directamente a las políticas de desarrollo local (apoyo a la política interna); y otras que no pueden ser agrupadas con las dos anteriores porque poseen una característica especial y se fundamentan en la capacidad de la cooperación descentralizada para acelerar avances en las políticas públicas locales.

Estas últimas motivaciones tienen especial importancia al referirnos, por ejemplo, a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y en especial al ODS 5, “Igualdad de género”, porque apuntan a impulsar decisiones y cambios en los procesos de toma de decisión que impactan en la gobernanza local más allá de los resultados específicos esperados.

Si bien en este artículo no abordamos los diferentes modos de cooperación descentralizada, sus flujos o formas de intervención, dado que consideramos que los tipos de cooperación al desarrollo están incluidos en el concepto de cooperación descentralizada (Fernández de Losada Passols, 2017, p. 9)

**Figura 1.** *Cooperación descentralizada: modalidades, flujos y tipos de intervención*



*Fuente: Fernández de Losada Passols, 2017. Elaboración propia.*

Las formas que encuentran estas entidades hoy en día para vincularse en acciones de cooperación descentralizada pueden establecerse por la ejecución de un proyecto común, hermanamiento entre ciudades, o por la participación en las Redes de Ciudades. Estas últimas han tenido un rol protagónico, especialmente en la consolidación de la participación de los Gobiernos locales en el escenario internacional a partir de la horizontalidad en la vinculación de sus miembros, más allá de las propias jerarquías reglamentarias en cada estructura, promoviendo el diálogo y la cooperación entre iguales, otorgando continuidad a las acciones acordadas para alcanzar los objetivos propuestos (Andía & Bensegues, 2022, p. 405).

Sin embargo, a pesar de lo auspicioso de esta transición, los expertos señalan que, en la práctica, exceptuando aquellos espacios que han sido capaces de definir la cooperación descentralizada como una política pública, sigue prevaleciendo la lógica asistencialista y existe una resistencia al cambio entre los propios Gobiernos locales y regionales y entre los actores que trabajan con ellos (Fernández de Losada Passols, 2020).

Por otra parte, en el informe 2019 “Hacia una cooperación al desarrollo más eficaz”, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico destacó la necesidad de que los países mejoren los procesos de elaboración de políticas públicas y los sistemas de financiación, poniendo un foco específico en las desigualdades territoriales (OCDE-PNUD, 2020, p. 20). Esto se debe a que todas las ciudades expresan en espejo las características de sus sociedades. Por lo tanto, en estos espacios donde las diferencias estructurales son profundas (Feijoo, Sozzani, & Tellería, 2021, p. 8) se hacen visibles las vivencias distintas según mujeres, hombres o las intersecciones de clase, sexuales, raciales o religiosas; vivencias que refieren a un conjunto de desigualdades de la ciudad, dado que la distribución de las infraestructuras urbanas, los espacios públicos, el transporte y su accesibilidad, al igual que la distribución de

los bienes urbanos comunes, no son tan comunes, ya que no son iguales para todos (Falú, Tello, & Echavarri, 2022, p. 99).

En octubre de 2022, el Consejo Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) aprobó el Pacto por el Futuro de la Humanidad, mediante el cual se hizo hincapié en que, si bien la cooperación descentralizada está enmarcada en agendas globales, para que tenga un impacto real deben cumplirse ciertas condiciones como, por ejemplo, autonomía local, recursos y fortalecimiento de la democracia local (CGLU, 2022).

En este marco, el CGLU (2019) ha identificado al Derecho a la Ciudad como un nuevo paradigma que proporciona lineamientos alternativos para repensar las ciudades basándose en los principios de justicia social, justicia, democracia y sostenibilidad. Es por ello que consideramos que esta herramienta y sus componentes han significado un avance importante, aunque no suficiente, para el desarrollo de Gobiernos locales más justos, inclusivos e igualitarios. En tal sentido, consideramos que la Nueva Agenda Urbana (NAU) es el antecedente natural para repensar la cooperación descentralizada.

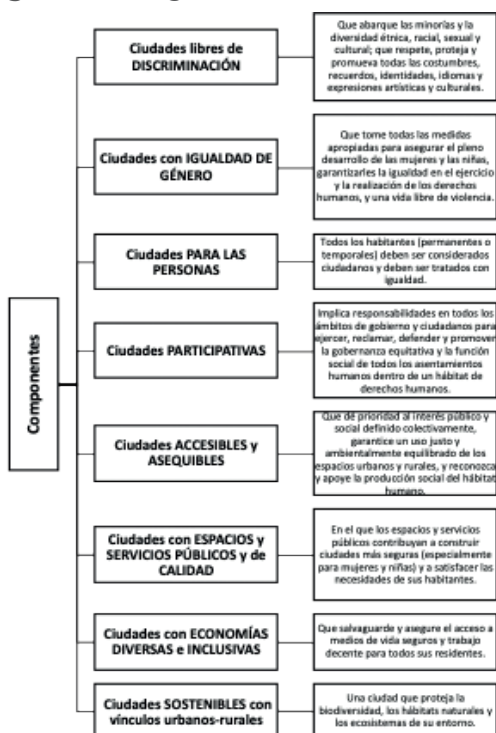
La NAU fue aprobada en la Conferencia Hábitat III, celebrada en Quito, Ecuador, el 20 de octubre de 2016 y reemplazó a la Agenda Hábitat y la Declaración de Estambul de 1996. En ella se define el derecho a la ciudad como “el derecho para todos los habitantes (presente y futuro; permanente y temporal) de usar, ocupar, producir, gobernar y disfrutar de ciudades, pueblos y asentamientos justos, seguros y sostenibles definidos como bienes comunes” (ONU-HABITAT, 2017, p. 5).

Se trata de un derecho colectivo y difundido que tiene como objetivo aplicarse en marcos urbanos y asentamientos humanos en general, incluidos los pueblos pequeños, las ciudades rurales y las áreas metropolitanas (CGLU, 2019, p. 3).

Así mismo, cuando la NAU hace referencia a “ciudades”, esta considera el término en un sentido amplio; es decir, incluye las metrópolis, ciudades, poblaciones, pueblos o asentamientos urbanos y en general Gobiernos locales con características municipales o metropolitanas.

Los componentes del derecho a la ciudad se refieren a ciudades libres de discriminación; con igualdad de género; que integren las minorías y la diversidad racial, sexual y cultural, con ciudadanía inclusiva; con una mayor participación política; que cumplan sus funciones sociales, incluso reconociendo y apoyando los procesos de producción social y la reconstrucción del hábitat; con economías diversas e inclusivas; y con vínculos urbano-rurales inclusivos (ONU-HABITAT, 2019).

**Figura 2.** La agenda del derecho a la ciudad



Fuente: ONU-HABITAT, 2019. Elaboración propia.

En línea con lo anterior, al momento de enfocarnos en los Gobiernos locales y su rol en la implementación del derecho a la ciudad, destacamos aquellos componentes que están unidos a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las recomendaciones de la NUA (CGLU, 2019, p. 4). No obstante, observamos que del ODS 5 se mencionan únicamente las metas 5.2 y 5.5. En este sentido, nos preguntamos: ¿cómo incorporamos las dimensiones faltantes?, ¿no es necesario reconocer la meta 5.4 referida a los cuidados y el trabajo no remunerado?, ¿o la igualdad de recursos económicos de la meta 5.a? Al mismo tiempo, consideramos que es preciso reflexionar sobre el papel que ha desempeñado la cooperación descentralizada en la operacionalización del derecho a la ciudad en el marco local y si ello ha sido suficiente para avanzar sobre las desigualdades territoriales.

Como señala el Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina (Fernández de Losada Passols, 2020), en el sistema actual de cooperación internacional al desarrollo, la cooperación descentralizada surge como una de las modalidades más innovadoras, fuertemente alineada con las agendas globales, en especial la Agenda 2030 y la Nueva Agenda Urbana, y con una trayectoria contrastada en el ámbito del refuerzo institucional y la construcción de capacidades en el ámbito local (Díaz, 2014, p. 12).

## Reflexiones finales

El escenario internacional en la década 1990 se vio atravesado por una serie de transformaciones en los paradigmas de desarrollo dominantes. En tal sentido, se adoptó la noción de desarrollo humano propuesta por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP, 1994) de la gente, por la gente y para la gente.

Estos cambios impactaron en las diferentes estructuras, como la cooperación internacional, la cual

dio un giro hacia las necesidades concretas de los países receptores. En consecuencia, se diversificaron las acciones de cooperación respecto de sus niveles (bilateral, subregional, regional), instrumentos (asistencia técnica, realización de programas y proyectos temáticos) y sectores (integración regional, seguridad alimentaria, medio ambiente, migración, etc.), destacando como finalidad la lucha contra la pobreza y el fortalecimiento de la cohesión social (Díaz, 2014, p. 12), las cuales adicionalmente marcaron el camino a la conformación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la antesala de la Agenda 2030.

Actualmente, este mecanismo de cooperación ha evolucionado desde un modelo vertical, de transferencia de recursos y desarrollo de capacidades, hacia un modelo horizontal, donde actores como los Gobiernos locales entienden la importancia de la asociación internacional para encontrar respuestas a sus problemáticas territoriales, en escenarios diferentes y/o asimétricos.

Por su parte, la globalización impulsó la difusión y comunicación de los feminismos, consolidados como movimientos alrededor del mundo. La Conferencia de Naciones Unidas sobre la Mujer celebrada en Beijing en 1995 estableció un precedente en la incorporación de la perspectiva de género para promover la igualdad en todos los ámbitos de la vida.

De acuerdo con lo establecido por la OSAGI (2002), “la integración de la perspectiva de género implica la incorporación de las percepciones, la experiencia, los conocimientos y los intereses de las mujeres y los hombres en la elaboración de políticas, la planificación y la toma de decisiones” (p. v).

En el mismo orden de ideas, Lagarde (1996) considera que la perspectiva de género permite analizar las posibilidades de las mujeres y de los hombres, “el sentido de sus vidas, sus expectativas y oportunidades, las complejas y diversas relaciones sociales que se dan entre ambos géneros” (p. 15).

La perspectiva de género visibiliza, hace evidente aquello que permanece oculto, analiza las capacidades y recursos con los que cuentan hombres y mujeres e impulsa acciones que buscan transformar, resignificar la vida personal y colectiva. Siguiendo a Lagarde, se trata de una propuesta que va desde lo macro a lo micro; es decir, “de la formación social a la persona, de la casa al Estado, del Estado al mundo, del género a cada quien, de cada persona a diversas organizaciones y a la sociedad civil” (Lagarde, 1996, p. 19). En tal sentido, Naciones Unidas ha impulsado la incorporación de la perspectiva de género en la agenda internacional, dotándola de recursos para su difusión, desarrollo e implementación en sus organismos, los Estados, las redes de ciudades, organizaciones internacionales y demás actores del sistema. En las últimas décadas, la perspectiva de género se ha ido consolidando como uno de los fundamentos de la cooperación internacional.

Por su parte, como señala el Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea- América Latina, el panorama actual de la cooperación descentralizada es muy amplio y heterogéneo, y se caracteriza por la convivencia de modalidades e instrumentos diversos que responden a lógicas contrapuestas (Fernández de Losada Passols, 2020).

Ahora bien, si la cooperación descentralizada es una acción recíproca, horizontal y democrática, que busca contribuir al desarrollo territorial y al fortalecimiento de la sociedad civil para hacer frente a las desiguales distribuciones de infraestructuras urbanas y servicios públicos, ¿no es posible pensarla desde la perspectiva de género, en tanto propone un análisis basado en las brechas, las capacidades y los recursos con la que cuentan hombres y mujeres para hacer frente a sus problemáticas cotidianas?

Adicionalmente, el derecho a la ciudad, el cual ha sido identificado por el CGLU (2019) como un paradigma que proporciona lineamientos alternativos para repensar las

ciudades con igualdad de género; que integren las minorías y la diversidad racial, sexual y cultural, con una ciudadanía inclusiva; con una mayor participación política; que cumplan sus funciones sociales, incluso reconociendo y apoyando los procesos de producción social y la reconstrucción del hábitat; con economías diversas, ¿no otorga las bases para generar un andamiaje conceptual que nos permita diseñar, planificar, ejecutar una cooperación descentralizada con perspectiva de género?

Finalizando, el recorrido del capítulo nos permite retomar las preguntas iniciales, dando cuenta de que no existe una cooperación descentralizada con perspectiva de género, pero que su incorporación en el diseño, la planificación y la ejecución permitiría desarrollar abordajes inclusivos para alcanzar territorios sostenibles, justos e igualitarios en línea con los componentes del derecho a la ciudad.



## NOTAS

<sup>1</sup> La perspectiva de género se ha nutrido de la experiencia de las mujeres, permitiéndoles hacer avanzar sus propuestas. La autora estadounidense A. Tickner (2005) señala que los enfoques feministas suelen preferir metodologías que permitan documentar la propia experiencia, dado que por lo general las mujeres no han sido consideradas sujetos de conocimiento o han sido ignoradas por el *mainstream* en la disciplina. La autora comienza su libro *Gender in International Relations* preguntándose sobre las mujeres en la disciplina: “¿Por qué hay pocos textos escritos por mujeres para recomendarlos como lecturas en las clases?, ¿por qué muchas de las cuestiones que se estudian en la disciplina están tan lejos de las experiencias que viven las mujeres?” (p. 9). En este sentido, la autora define el género como características que son construidas socialmente, vinculadas a la masculinidad y la feminidad; es decir, no se refiere únicamente a las mujeres sino a las relaciones que se establecen entre hombres y mujeres, las cuales suelen ser jerárquicas y desiguales. Tickner observa que, para las feministas, las preguntas importantes no suelen tener respuesta en un marco científico tradicional, ya que cuestionan los supuestos básicos de la disciplina de las relaciones internacionales y deconstruyen sus conceptos centrales (p. 8).

<sup>2</sup> Entendemos que el feminismo no puede ser pensado desde una mirada totalizadora. En tanto espacio político, está atravesado por tensiones y ambigüedades; por lo tanto, es utilizado en plural.

## REFERENCIAS

Abbate, F. (2019). *Biblioteca feminista: vidas, luchas y obras desde 1789 hasta hoy*. Editorial Planeta.

Andía, R., & Bensegues, L. (2022). Enfoques feministas de

relaciones internacionales y las redes de ciudades: el caso de Mercociudades. *Revista Perspectivas de Ciencias Sociales*, 7(13), 400–415. <https://doi.org/10.35305/prcs.v7i13.601>

Angilletta, F., D'Allessandro, M., & Mariasch, M. (2017). *¿El futuro es feminista?* Editorial Capital Intelectual.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2017). *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030*. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/41011>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2022). *Romper el silencio estadístico para alcanzar la igualdad de género en 2030: aplicación del eje sobre sistemas de información de la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030*. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/48371>

Consejo Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). (2019). *Derecho a la ciudad, #CitiesAreListening. Eje del cabildo público. Cumbre Mundial de Líderes Locales y Regionales*. [https://www.uclg.org/sites/default/files/derecho\\_a\\_la\\_ciudad\\_-\\_documento\\_de\\_politica.pdf](https://www.uclg.org/sites/default/files/derecho_a_la_ciudad_-_documento_de_politica.pdf)

Consejo Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). (2022). *Pacto para el futuro de la humanidad: la declaración política de Daejeon*. [https://decidim-uclg.s3.amazonaws.com/uploads/decidim/attachment/file/4285/sp-DECLARACION\\_PACTO-14\\_oct.pdf](https://decidim-uclg.s3.amazonaws.com/uploads/decidim/attachment/file/4285/sp-DECLARACION_PACTO-14_oct.pdf)

de Beauvoir, S. (1949). *El segundo sexo: la experiencia vivida*, 2. Penguin Random House.

del Huerto Romero, M. (2004). La cooperación descentralizada local: nuevos desafíos para la región urbana. *Urbano*, 7(9), 76–85. <https://revistas.ubiobio.cl/index.php/RU/article/view/545>

del Huerto Romero, M. (2010). Fundamentos políticos para la construcción de políticas públicas de cooperación descentralizada en América Latina. En Observatorio de la Cooperación Descentralizada Local Unión Europea-América Latina (Ed.), *Anuario de la cooperación descentralizada local* (pp. 36-56). <http://www.redesparaodesenvolvimento.org/v1/images/stories/fundamentos%20politicos%20de%20cd.pdf>

Díaz, J. (2014). *Hacia la horizontalidad y descentralización de las relaciones internacionales. Estudio sobre la Cooperación Sur-Sur Descentralizada (CSSD) en América Latina*. Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina. [https://www.observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/2018-04/documento\\_final\\_-\\_noviembre\\_2014.pdf](https://www.observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/2018-04/documento_final_-_noviembre_2014.pdf)

Enloe, C. (1989). *Bananas, beaches, and bases: Making feminist sense of international politics*. University of California Press.

Falú, A., Tello, F., & Echavarri, L. (2022). Las mujeres en los gobiernos locales: espacios políticos y agendas en disputa. *Más Poder Local*, (48), 90-112. <https://doi.org/10.56151/589.68.71>

Feijoo, M., Sozzani, M. E., & Tellería, C. (2021). *Género y Gobiernos Locales. América Latina y el Caribe*. CIPDH-UNESCO. <https://www.cipdh.gob.ar/wp-content/uploads/2021/05/GU%C3%8DA-GENERO-Y-GOBIERNOS-LOCALES.pdf>

Fernández de Losada Passols, A. (2017). *Shaping a new generation of decentralised cooperation for enhanced effectiveness and accountability*. Plataforma, CPMR-CRPM. <https://plataforma-dev.eu/wp-content/uploads/2017/03/PLATFORMA-CPMR-Study-New-generation-EN.pdf>

Fernández de Losada Passols, A. (2020). *La cooperación*

*descentralizada como mecanismo para abordar las desigualdades y fortalecer la democracia en los territorios. Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina.* <https://www.observ-oed.org/es/library/la-cooperacion-descentralizada-como-mecanismo-para-abordar-las-desigualdades-y-fortalecer>

Grandas Estepa, D. A. (2010). La cooperación descentralizada como un nuevo modelo en cooperación para el desarrollo. *RAI-Revista de Análisis Internacional*, (1), 48-68. <https://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/view/4/14>

Herrero, A. R. (2016). *La contribución de la cooperación descentralizada al desarrollo territorial de los gobiernos locales: el caso de la ciudad de Rafaela (1991-2011) (tesis de licenciatura)*. Universidad Nacional de Rosario. <http://hdl.handle.net/2133/7920>

Lagarde, M. (1996). La perspectiva de género. En *Género y feminismo: desarrollo humano y democracia*. Editorial horas y HORAS.

OCDE-PNUD. (2020). *Hacia una cooperación al desarrollo más eficaz: informe de avances 2019*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/ed0e092e-es>

Office of the Special Adviser on Gender Issues and Advancement of Women (OSAGI). (2022). *Gender mainstreaming: An overview*. United Nations. <https://www.un.org/womenwatch/osagi/pdf/e65237.pdf>

ONU-HABITAT. (2017). *Nueva agenda urbana*. Naciones Unidas. <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>

ONU-HABITAT. (2019). *Agenda del derecho a la ciudad. Para la implementación de la agenda 2030 para el desarrollo sostenible y la nueva agenda urbana*. [https://www.right2city.org/wp-content/uploads/2019/09/A6.1\\_Agenda-del-derecho-a-la-ciudad.pdf](https://www.right2city.org/wp-content/uploads/2019/09/A6.1_Agenda-del-derecho-a-la-ciudad.pdf)

Rodríguez Manzano, I. (2019). Un siglo de feminismo en relaciones internacionales. *REDI*, 71(2), 295-300. <http://dx.doi.org/10.17103/redi.71.2.2019.2b.01>

Tickner, J. A. (1992). *Gender and international relations: Feminist perspectives on achieving global security*. Columbia University Press.

Tickner, J. A. (2005). What is your research program? Some feminist answers to international relations methodological questions. *International Studies Quarterly*, 49(1), 1-21. <https://doi.org/10.1111/j.0020-8833.2005.00332.x>

United Nations Development Program (UNDP). (1994). *Human development report 2019*. Oxford University Press. <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr1994encompletenostatspdf.pdf>

# **Efectos de la construcción binaria sexo-género en el ejercicio de los derechos humanos de las personas trans e intersexuales**

**Jaime Luis Rojas Castillo**

Licenciado en Ciencias Jurídicas, Universidad de Valparaíso (Chile). Abogado. Máster en Estudios Avanzados en Derechos Humanos, Universidad Carlos III de Madrid (España). Doctorando en Estudios Avanzados en Derechos Humanos, Instituto de Derechos Humanos Gregorio Peces Barba, Universidad Carlos III de Madrid, (España). Diplomado en Derechos Humanos AUSJAL-IIDH, mención Participación, Ciudadanía y Derechos Humanos, Universidad Alberto Hurtado (Chile). Investigador en derechos humanos y pueblos indígenas en la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN).

## RESUMEN

Este trabajo analiza cómo el sistema binario sexo-género representa para las personas trans e intersexuales – especialmente niños, niñas y adolescentes– una vulneración grave de sus derechos humanos al verse expuestas a intervenciones quirúrgicas innecesarias desde el punto de vista médico para ajustar su cuerpo al sexo masculino o femenino, provocándoles esterilidad, traumas de carácter físico y psíquico, invasión a la privacidad, etc., como consecuencia del paradigma sexo-género. Asimismo, indaga en los pronunciamientos de los órganos del sistema de protección de los derechos humanos sobre las obligaciones que tienen los Estados de garantizar sus derechos y libertades.

**Palabras clave:** sexo-género, identidad de género, persona trans, persona intersexual, derechos humanos

## ABSTRACT

This work analyzes how the sex-gender binary system represents for a serious violation of human rights for trans and intersex people—especially boys, girls and adolescents—when they are exposed to unnecessary surgical interventions from a medical point of view in order to adjust their body to the male or female sex, causing sterility, physical and psychological trauma, invasion of privacy, etc., as a consequence of the sex-gender paradigm. Likewise, it delves into the pronouncements of the bodies of the human rights protection system on the obligations that states have to guarantee their rights and freedoms.

**Keywords:** sex-gender, gender Identity, trans person, intersex person, human rights

En la actualidad se utilizan con frecuencia los conceptos sexo, género e identidad de género sin mayores precisiones. Así, por ejemplo, es frecuente el empleo del término “mujer” como sinónimo de “género”, confusión que puede mantener las desventajas de la configuración de los roles asignados socialmente a hombres y mujeres. El concepto de género permite entender cómo se distribuye el poder en una determinada sociedad y la construcción de instituciones como la familia y el derecho (Gauché Marchetti, 2021, p. 40). Asimismo, estas instituciones se construyen sobre “una matriz sin mayores matices, no solo adultocéntrica, sino principalmente androcéntrica y patriarcal, generando así modelos normativos hetero y cisnormativos” (Gauché Marchetti, 2021, p. 43), lo que envuelve para un número importante de personas obstáculos para el ejercicio de sus derechos e incluso la violación de los mismos.

El sistema sexo-género, según explican Facio y Fries (2005), “atribuye características, aptitudes y actitudes a cada uno de los dos sexos de manera tal que las atribuidas al masculino gozan de mayor prestigio y se erigen en las características, actitudes y valores paradigmáticas [sic] del ser humanos” (p. 271). En este esquema, las personas LGTBIQ+, especialmente, trans e intersexuales, al no responder a las reglas del sistema, sufren violencia y discriminación.

Para las personas intersexuales, especialmente niños, niñas y adolescentes (NNA), las consecuencias son severas: desde temprana edad son sometidas a cirugías y procedimientos médicos innecesarios para “ajustar” sus cuerpos sanos al paradigma impuesto por el sistema sexo-género, lo que implica mutilaciones, esterilización involuntaria y traumas de carácter físico y psíquico, todo lo cual constituye una grave violación de sus derechos humanos, entre otros, la integridad física y psíquica, a no ser torturadas, a preservar su identidad, a ser escuchadas, a la salud, etc., o bien se desatiende directamente el principio del interés superior de niños y niñas.



La doctrina y los órganos de protección de los derechos humanos, ya sea en el sistema universal o regional, han evidenciado la situación de violencia y discriminación que enfrentan las personas LGTBIQ+, producto del desafío a las normas establecidas para cada sexo y género, concebidos en términos binarios, lo cual deriva en acciones directas para encasillarlas forzosamente en una de las categorías asignadas al nacer.

El presente trabajo analiza en general, en los márgenes impuestos por un artículo académico, cómo la construcción sexo-género afectan a las personas trans e intersexuales, especialmente NNA, quienes sufren en sus cuerpos las secuelas de los intentos normalizadores para “ajustarlas” y “mantenerlas” en los márgenes del sexo asignado al nacer. Para lograr este objetivo, se hace una referencia breve a sexo, género e identidad de género y cómo estos son analizados desde la doctrina académica y contribuyen al trabajo de los órganos de protección de los derechos humanos.

## Ejercicio de los derechos humanos en el marco del binarismo sexo-género

### ***El sexo asignado al nacer***

Al nacer, a todas las personas se les asigna un sexo y se las incorpora en un registro bajo una de dos etiquetas o casillas (o marcadores), masculino (M) o femenino (F), de conformidad con la configuración de los genitales (Zúñiga Añazco, 2018, p. 223). Nuestros documentos de identidad expresan claramente la categoría asignada y, con ella, una posición en la sociedad. Sin embargo, se puede decir que “no da lo mismo habitar un cuerpo masculino que un cuerpo femenino”, puesto que “la noción de sujeto de derechos reenvía a un cuerpo masculino, de suerte que la diferencia sexual sería crucial en la evolución y extensión de la noción de derechos humanos” (Zúñiga Añazco, 2018, p. 217). Siendo así, lo “masculino es el referente, el que domina, define a su

opuesto en la negación” (Facio & Fries, 2005, p. 279).

La consecuencia de esta categorización, o “enrolamiento”, se vuelve problemática al no considerar a las personas que escapan o no se sienten incorporadas en la categoría asignada al nacer, considerada en términos binarios. Pero no se trata solo de “inconformidad”. Se trata también de los efectos que conlleva y de la mayor situación de vulnerabilidad que experimentan estas personas por la ausencia de reconocimiento, por encontrarse subsumidas dentro de una categoría rígida (sexo masculino o femenino) y en los comportamientos sociales asignados al género (masculino o femenino). Se podría decir, entonces, que esta división coloca a determinadas personas en una situación de vulnerabilidad.

El carácter vulnerable de los seres humanos no depende, o al menos no lo hace totalmente, de las condiciones personales de éstos [como sería respecto de las personas intersexuales], sino que la articulación de la sociedad es la que puede convertir en vulnerables a las personas. (Barranco Avilés, 2011, p. 94)

Los marcadores “M” y “F”, por otra parte, importan un compromiso de comportamiento y respeto de las reglas establecidas para cada categoría. Ahora bien, el sexo, el cual tradicionalmente se entiende asociado a lo biológico, lo inmutable, a la estructura anatómica de una persona, también puede ser entendido como una “interpretación contingente que una determinada sociedad realiza sobre la corporeidad humana, y por lo tanto, es una categoría construida” (García-Granero, 2017, p. 254).

Según sostiene Zúñiga Añazco (2018), el sexo entendido en términos binarios (hombre-mujer) no es capaz de recoger “la variedad anatómica de los seres humanos, ni la disonancia que reportan varios sujetos entre sus genitales externos y su identidad de género”.

Tampoco la orientación sexual/afectiva resulta determinada por el hecho de tener determinados genitales externos, o sentirse *hombre* o *mujer*. Aun cuando la identidad de género y la orientación de la sexualidad o del deseo están incardinadas en la corporalidad de los sujetos, influidas por ella en su ejercicio, no están encamisadas por la anatomía individual. Sin embargo, las normas jurídicas han asumido y reforzado esta idea contribuyendo a la producción y normalización de la heteronormatividad. (p. 223)

La afirmación de la profesora Zúñiga Añazco explica la problemática que enfrentan las personas que se “apartan” o no pueden ser “catalogadas” con claridad como hombres o mujeres, sea porque su anatomía, sus genitales internos y externos, sus cromosomas, o bien su identidad no responden a lo que socialmente se considera que “pertenece” al sexo correspondiente.

## Sexo, género e identidad de género

La doctrina, de la mano de las pensadoras feministas, ha desarrollado una serie de conceptos que explican cómo el sexo asignado importa un mandato de sometimiento a determinadas reglas. Según Gauché Marchetti (2021), con la introducción en la literatura académica del concepto de género por las corrientes médicas o clínicas de la psicología se inicia un proceso que evidencia cómo las instituciones se configuran bajo una “categoría que tiene que ver con la construcción social y simbólica de las diferencias sexuales. [Esto] muestra que la condición varón-mujer, más que una realidad biológica, ha sido traducida a una realidad simbólico-cultural” (p. 42).

El concepto de género, según sostiene Gauché (2015), “nace como oposición a los determinismos biológicos que lleva consigo la idea de sexo”. El sexo, entonces, responde

a la “diferenciación biológica entre hombres y mujeres. [...] De este modo el sexo se define –en general– en términos de hombre y mujer” (p. 42); es decir, el sexo dice relación con elementos biológicos, mientras que el género se refiere a características adquiridas por medio de la socialización y la educación (García-Granero, 2020, p. 207). Con todo, una parte de la doctrina sostiene que el sexo “ya no es concebible como una categoría fija y eso supone contestar la férrea distinción binaria” (Lauroba Lacasa, 2018, p. 18), o no es rígida (Facio & Fries, 2005, p. 276). Es claro que sexo no es lo mismo que género. La distinción permite explicar que las diferencias biológicas no justifican la subvaloración del sexo femenino y, por lo tanto, pueden ser modificadas. Luego, “ser mujer o ser hombre, más allá de las características anatómicas, hormonales o biológicas, es una construcción social y no una condición natural” (Facio & Fries, 2005, p. 276). Con todo, la filósofa feminista Amelia Valcárcel, en el marco del Foro “Aclaraciones necesarias sobre las categorías Sexo y Género”, convocado por el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH), de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y realizado en marzo de 2022, sostuvo de manera tajante que existen solo dos sexos, no infinitos sexos ni variaciones de sexos: macho y hembra, identificados por la fabricación de gametos. El sexo es inmediatamente observable y no se atribuye. La intersexualidad sería una variante que se presenta dentro de un sexo; por lo tanto, no existiría el intersexo, sino que existiría un sexo que presenta determinada anomalía (CEIICH-UNAM, 2022).

Las ideas señaladas anteriormente son recogidas por los órganos de protección de los derechos humanos. Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) señala:

El término sexo se refiere a las diferencias biológicas entre el hombre y la mujer, a sus características fisiológicas, a la suma de las características biológicas que define el espectro de las personas como mujeres

y hombres o a la construcción biológica que se refiere a las características genéticas, hormonales, anatómicas y fisiológicas sobre cuya base una persona es clasificada como macho o hembra al nacer (Corte IDH, 2017, párr. 32 a)

La Corte IDH constata que existen diversas características que permiten identificar una persona como hombre o mujer, cuya presencia debe conducir a la conclusión de que ella es hombre o mujer; por lo mismo, debería ser registrada en una de estas categorías, teniendo en cuenta seis componentes básicos: “la composición cromosómica; los órganos reproductores; los genitales externos; los genitales internos; el componente hormonal y las características sexuales secundarias” (Gauché , 2015, p. 43). Siguiendo estos parámetros, se pueden identificar, en principio, dos sexos. Pero existen personas en quienes se constata desde el nacimiento que sus “cromosomas, gónadas y genitales no corresponden al ‘estándar’ aceptado y constituyen un grupo que vive en una situación aún de mayor precariedad” Gauché , 2015, p. 43). Como se observa, esta categoría “no reconoce la existencia de otras categorías que no encajan dentro del binario mujer/hombre” (Corte IDH, 2017, párr. 32 a).

En el paradigma binario hombre-mujer se asigna a una persona un sexo, el cual “trasciende el concepto de sexo como masculino o femenino y está asociado a la determinación del sexo como una construcción social” (Corte IDH, 2017, párr. 32 b). El acto de asignar un sexo al nacer, como se dijo, determina una posición en la sociedad. Marcar una de las casillas identificadas tradicionalmente con “M” o “F” implica que las personas incluidas en una de ellas corren su misma “suerte”. Piénsese, por ejemplo, en las mujeres y las diversidades sexo-genéricas y en la “influencia de los valores sociales dominantes surgidos del falso universalismo que atraviesa el diseño de la titularidad de los derechos y está representado por el modelo de varón, heterosexual, capacitado” (Añón, 2010, p. 136).

Por otra parte, se debe considerar que la “asignación del sexo no es un hecho biológico innato; más bien, el sexo se asigna al nacer con base en la percepción que otros tienen sobre los genitales” (Corte IDH, 2017, párr. 32 b); es decir, con base en el manual que contiene las indicaciones sobre qué personas deben ser incluidas en la casilla “M” o “F”. Pero ¿qué sucede si no es posible encasillar a una persona?

En el marco del binarismo, quien tiene la función de “asignar” un sexo administrativamente, desde una perspectiva mayoritaria, optará. Sin embargo, puede ocurrir también que por una decisión médica se ajuste ese cuerpo sano a los estándares establecidos para el sexo masculino o femenino. Por lo tanto, se podría decir que el sexo “ya no es concebible como una categoría fija y eso supone contestar la férrea distinción binaria” (Lauroba Lacasa, 2018, p. 18).

El género, por otro lado, entendido como “las identidades, las funciones y los atributos construidos socialmente de la mujer y el hombre y al significado social y cultural que se atribuye a esas diferencias biológicas” (Corte IDH, 2017, párr. 32 e), también es leído en términos binarios. La Corte IDH define al sistema binario de género/sexo de la siguiente manera:

Modelo social y cultural dominante en la cultura occidental que considera que el género y el sexo abarcan dos, y sólo dos, categorías rígidas, a saber masculino/hombre y femenino/mujer. Tal sistema o modelo excluye a aquellos que no se enmarcan dentro de las dos categorías (como las personas *trans* o intersex). (Corte IDH, 2017, párr. 32 c)

En su informe de 2021, el Experto Independiente sobre la Protección contra la Violencia y la Discriminación por Motivos de Orientación Sexual e Identidad de Género de las Naciones Unidas, Víctor Madrigal-Borloz, sostiene:

La fuerza gravitatoria de las construcciones binarias

de género, y las expectativas de género resultantes, a menudo atraen también a las personas en función de sus características sexuales, y las personas intersexuales sufren los perjuicios derivados de intentos o acciones que pretenden encasillarlas a la fuerza en categorías de sexo que no se corresponden con su experiencia vital. (ONU, 2021, párr. 11)

La vigencia del binarismo implica, según sostiene Arroyo Gil (2020), la obligación para las personas intersexuales de optar por lo masculino o femenino. No obstante, es perfectamente posible argumentar que el sexo de estas personas no responde a este paradigma sino a otro, merecedor de respeto, sin que nadie pueda ser discriminado por ese motivo y sin ello dé lugar a justificar intervenciones que procuran adecuar esa realidad a aquella clasificación dicotómica (p. 34). En esta misma línea se encuentran las “cirugías, tratamientos hormonales y otros procedimientos innecesarios desde el punto de vista médico en un intento de modificar por la fuerza su apariencia o su desarrollo físico para que se ajusten a las expectativas sociales” (ONU, 2021, párr. 22).

La identidad de género es otro concepto importante en esta discusión. Los *Principios de Yogyakarta* de 2007 afirman:

La identidad de género se refiere a la vivencia interna e individual del género tal como cada persona la siente profundamente, la cual podría corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento, incluyendo la vivencia personal del cuerpo (que podría involucrar la modificación de la apariencia o la función corporal a través de medios médicos, quirúrgicos o de otra índole, siempre que la misma sea libremente escogida) y otras expresiones de género, incluyendo la vestimenta, el modo de hablar y los modales. (CIJ, 2007, p. 6)

El concepto de identidad de género contenido en los *Principios de Yogyakarta* excluye las intervenciones no voluntarias que impliquen modificaciones corporales para “ajustar” su propia vivencia a un género determinado. La Corte IDH (2017) reconoce que “la identidad de género y su expresión también toman muchas formas, algunas personas no se identifican ni como hombres ni como mujeres, o se identifican como ambos” (párr. 32 f); es decir, contempla expresamente la posibilidad de que algunas personas no se identifiquen como hombres o mujeres o bien se identifiquen como ambos. Esta autoidentificación, ahora desde la propia vivencia, no tendría importancia si no fuera por los impactos que esta decisión conlleva: discriminación, mayor vulnerabilidad, obstáculos para ejercer y disfrutar de los derechos fundamentales más básicos.

A los conceptos enunciados hay que añadir el de orientación sexual, la que es entendida como:

La capacidad de cada persona de sentir una profunda atracción emocional, afectiva y sexual por personas de un género diferente al suyo, o de su mismo género, o de más de un género, así como a la capacidad [de] mantener relaciones íntimas y sexuales con estas personas. (CIJ, 2007, p. 6)

Esta capacidad no es estática, “puede variar a lo largo de un continuo, incluyendo la atracción exclusiva y no exclusiva al mismo sexo o al sexo opuesto” (Corte IDH, 2017, párr. 32 l). En consecuencia, se puede sentir atracción por personas de distinto sexo (heterosexualidad), hacia el mismo sexo (homosexualidad), por ambos sexos o sexo distinto (bisexualidad), por el mismo sexo o género o de uno diverso o transexuales e incluso intersexuales (pansexualidad) (Gauché, 2015, pp. 45-46).

Por otra parte, se utilizan con frecuencia los términos “mujer” y “género” como sinónimos, pese a no serlo. Las mujeres feministas fueron las primeras en usar el término



“género” para explicar las estructuras que subordinan u oprimen a las mujeres de todas las clases, lo cual explicaría esta confusión (Facio & Fries, 2005, pp. 41-42). La aclaración de las juristas es importante, puesto que, por ejemplo, es posible establecer una política de género sin que afecte en lo más mínimo las relaciones y estructuras entre géneros (Facio & Fries, 2005, p. 42).

En consecuencia, una ley que disponga la incorporación de un porcentaje de mujeres a directorios de empresas públicas o a órganos de gobierno universitario no cumple su objetivo si no es capaz de desmontar la desigual situación de poder en el interior de esos órganos. Por lo tanto, se podría decir que no deben equipararse ambos términos, puesto que ello puede conducir a pensar que el género dice relación con cuestiones que afectan de manera exclusiva a las mujeres.

## Las personas intersexuales ante el concepto binario sexo-género y sus derechos humanos

### ***Diversidad de los cuerpos y su encasillamiento***

Antes de referirnos a las personas intersexuales y sus derechos humanos, es conveniente advertir que “asumir definiciones en esta materia es sumamente delicado, toda vez que fácilmente se puede incurrir en encasillamiento o clasificación de personas, lo que debe evitarse cuidadosamente” (Corte IDH, 2017, párr. 31), ya que determinados conceptos en la materia no reflejan suficientemente la diversidad de las personas. Debe considerarse además que el Estado, al ratificar un tratado internacional sobre derechos humanos como, por ejemplo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, asume las obligaciones establecidas en ellos sin distinción (Sagüés, 2010, p. 126). En este sentido, como sostiene Cecilia Medina (2022), por ejemplo, juezas y jueces deben “actuar frente a un ser humano real y no frente a una noción genérica de ser humano” (p. 120).

Los términos “género” e “intersexualidad” están relacionados en las investigaciones de J. Money, sobre la incorporación de bebés intersexuales al sexo masculino o femenino, y en los estudios de R. Green y R. Stoller, promotores del uso de la “identidad de género” como opuesto al sexo biológico. Dicen estos autores que la identidad de una persona como niña, niño, mujer u hombre está determinada por la educación y el comportamiento. Siendo así, el rol de género inculcado por la familia de un bebé intersexual, cuyo cuerpo era considerado ambiguo o fuera de los estándares normativos, se incorporaría exitosamente a la sociedad como niño o niña, augurando el orden social y la idea de que existe una identidad de género apropiada, adecuada para ciertas prácticas, roles y preferencias (García-Granero, 2020, p. 206–207).

Las personas intersexuales “poseen simultáneamente en su cuerpo, y con distinta variabilidad, características sexuales masculinas y femeninas, que son de tipo cromosómico y fenotípico” (Gauché, 2015, p. 43). Se trata de personas que nacen “con una anatomía sexual, órganos reproductivos o patrones cromosómicos que no se ajustan a la definición típica del hombre o de la mujer” (Corte IDH, 2017, párr. 32 d).

Un cuerpo intersexual, según Inter y Alcántara (2015), no siempre es evidente al nacer, puede ser descubierto en la pubertad e incluso en la edad adulta o nunca. Pueden identificarse como hombres, mujeres o ninguno, y tampoco está relacionado con la identidad de género o la orientación sexual (Corte IDH, 2017, párr. 32 d).

El respeto de los derechos humanos de las personas intersexuales requiere “anteponer la propia percepción que estas tienen de sí mismas a la pretensión de encuadrarlas en –o peor aún, adecuarlas a– clasificaciones rígidas supuestamente objetivas y exclusivas (sexo masculino/sexo femenino)” (Arroyo Gil, 2020, p. 34), las cuales finalmente han

justificado procedimientos llamados “normalizadores” (ONU, 2021, párr. 48) que dan lugar tanto a intervenciones médico-quirúrgicas no consentidas que afectan especialmente a niñas, niños y adolescentes como a la invisibilización de este colectivo (Lauroba Lacasa, 2018).

## Intervenciones quirúrgicas violatorias de los derechos humanos de las personas intersexuales

En su informe de 2021, Madrigal-Borloz constató lo siguiente:

En todo el mundo, los bebés, niños y adolescentes intersexuales son sometidos a cirugías, tratamientos hormonales y otros procedimientos innecesarios desde el punto de vista médico, en un intento de modificar por la fuerza su apariencia o desarrollo físico para que se ajuste a las expectativas sociales sobre los cuerpos femeninos y masculinos. (ONU, 2021, párr. 49)

Se trata de una práctica que interviene “un cuerpo intersex sano. Se realiza cuando, de acuerdo con nociones sociales y médicas, los genitales externos de una persona no se ven lo suficientemente ‘normales’ para ser vistos como genitales ‘masculinos’ o ‘femeninos’” (Ghattas, 2020, p. 11). La finalidad de estas prácticas es “ajustar” un cuerpo sano a los estándares culturales de lo masculino y femenino; es decir, a lo que otros deciden sobre el particular, con base en “estereotipos dañinos, el estigma, los tabúes y la patologización” (ONU, 2021, párr. 49). Estas intervenciones quirúrgicas irreversibles implican la reasignación de sexo, esterilización involuntaria o reconstructiva urogenital involuntaria, realizadas sin consentimiento previo e informado y provocan infertilidad permanente, sufrimientos psíquicos y constituirían una práctica estándar en la región americana (CIDH, 2015, párr. 10).

Las intervenciones quirúrgicas tempranas en niños y niñas, según Madrigal-Borloz, “son un efecto flagrante y cruel de las normas binarias de género” (ONU, 2021, párr. 49). Se considera necesario “ajustar” a una categoría conocida a una persona que al nacer escapa a este concepto para su inscripción registral (Lauroba Lacasa, 2018, p. 23), iniciándose un continuo de intervenciones médicas, tratamientos hormonales, alteración de tejidos, extracción de gónadas, fotografías corporales, etc. (Inter & Alcántara, 2015, p. 28–29). Ghattas (2020) agrega que estas prácticas pueden tener lugar incluso en la etapa prenatal, puesto que la intersexualidad es observada como anormal. En consecuencia, el cuerpo que no responde a una categoría hombre-mujer es ambiguo. Esta ambigüedad “necesita ser solucionada –ya sea mediante cirugía o tratamiento hormonal– para perpetuar el sistema binario hombre-mujer, que goza de la condición privilegiada de lo natural” (García-Granero, 2017, p. 257).

Ante las vulneraciones que afectan a las personas intersexuales, particularmente a NNA, que conllevan torturas y malos tratos (ONU, 2021, párr. 11), el Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez, recomendó a los Estados derogar “cualquier ley que permita la realización de tratamientos irreversibles e intrusivos, como la cirugía reconstructiva urogenital obligatoria” (ONU, 2013, párr. 88) y “su derecho a que se respete su integridad física y mental, en particular el derecho a no ser objeto de injerencias indebidas respecto a su integridad corporal” (ONU, 2021, párr. 82).

## Ser persona trans en el paradigma binario sexo-género

Las personas trans, término que “incluye distintas identidades que tienen en común alguna forma de disociación entre su identidad de género y el sexo biológicamente asignado al nacer” (Gauché Marchetti, 2021,

p. 36), tienen como común denominador “la no conformidad entre el sexo asignado al nacer de la persona y la identidad de género que ha sido tradicionalmente asignada a éste” (Corte IDH, 2017, párr. 32 h). La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) constata que son alarmantes los datos sobre la reducida expectativa de vida, los altísimos niveles de violencia y discriminación que experimentan las personas trans (CIDH, 2020, párr. 4), lo cual trae aparejado graves violaciones a sus derechos humanos.

Al exteriorizar su identidad de género, las personas trans sufren discriminación y violencia, lo cual impide desde temprana edad ejercer sus derechos humanos básicos. Esto se ve exacerbado por la expulsión de sus hogares (CIDH, 2020, párr. 5).

Estos escenarios [de violencia y discriminación] comienzan a reducir cada vez más el espectro de posibilidades de desarrollo personal y, consecuentemente, las posibilidades de procurar medios de vida y satisfacción. La falta de capacitación y formación impacta directamente en las posibilidades de insertarse laboralmente en el mercado, agudizando aún más la situación de exclusión. (CIDH, 2020, párr. 6)

La falta de posibilidades laborales, por ejemplo, no solo se produce por la escasa o nula formación escolar, sino también por el prejuicio compartido contra las identidades no normativas, lo cual dificulta obtener un trabajo, y si se obtiene, la casi nula posibilidad de lograr un ascenso (CIDH, 2020, párr. 7). Una situación similar acontece en materia de acceso al empleo público, donde es posible observar que no existen personas trans en puestos de relevancia, y si las hay, se trata de casos excepcionales.

Los términos orientación sexual, identidad y expresión de género son leídos en clave binaria, “asociando determinadas formas de expresión de género a lo ‘femenino’

y otras a lo ‘masculino’, por lo general de manera excluyente” (CIDH, 2020, párr. 54). Luego, se exige que las personas se adecuen a ese parámetro y toda expresión que escape a él es ridiculizada, rechazada y castigada socialmente. El hecho de no “adecuarse” o “apartarse” de los patrones fijados social y culturalmente para cada género conlleva discriminación y violencia con base en la expresión de género (CIDH, 2020, párr. 55).

El reconocimiento de la identidad de género y su regulación en el derecho interno del Estado es una cuestión debatida. Así, por ejemplo, Elizabeth Odio Benito, exjueza y expresidenta de la Corte IDH, postula la necesidad de distinguir entre sexo biológico y género e identidad de género, “expresión difusa que hoy busca erróneamente sustituir ‘sexo’ por esa ‘identidad’. Y a partir de esa sustitución, borrar al sexo femenino con todas sus propiedades biológicas y mezclarlo todo en un sola categoría subjetiva y auto designada” (Corte IDH, 2021, párr. 5). La identidad de género sería “un sentimiento que incluso puede cambiar de un día al otro, sustituya y borre el sexo con el cual se nació. Ya no se hablará más de mujeres y hombres con sus características propias, sino de ‘personas’” (Corte IDH, 2021, párr. 12).

Aunque la expresidenta de la Corte IDH no desconoce que “[e]n la violencia y discriminación que sufren las personas trans y los grupos que desafían los parámetros y paradigmas de la heterosexualidad, el origen de la violencia trasciende el sexo con el que nacieron” (Corte IDH, 2021, párr. 19), cuestionar la seriedad de la voluntad de las personas para determinar su proyecto de vida, y que este encuentre reconocimiento jurídico en el derecho del Estado, de conformidad con las normas del derecho internacional de los derechos humanos, es a lo menos discutible, puesto que como dice “[l]as discriminaciones, humillaciones y violencias que deben enfrentar [las personas trans] se originan en su desafío a la existencia de dos únicos sexos y una única orientación sexual aceptable, es decir, la heterosexualidad” (Corte IDH, 2021, párr. 19). Es precisamente este esquema el que en todas

partes cobra vidas y reduce a quienes lo han desafiado a vivir en constante cuestionamiento de su identidad. Además, este planteamiento refuerza la idea sobre cisnormatividad: “aquellas personas a las que se les asignó el sexo masculino al nacer siempre crecen para ser hombres y aquellas a las que se les asignó el sexo femenino al nacer siempre crecen para ser mujeres” (Corte IDH, 2017, párr. 32 t). Por lo tanto, instrumentos de protección de los derechos humanos como la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará) no podrían ser aplicados a mujeres trans.

Con todo, no se debe desatender la legítima preocupación de la exjueza Odio Benito y su extensa trayectoria en defensa de los derechos humanos. La lucha de las mujeres por el reconocimiento y ejercicio efectivo de sus derechos es una tarea inconclusa. La violencia patriarcal y machista que sufren las mujeres constituye, como dice el preámbulo de la Convención de Belém do Pará (OEA, 1994), “una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales y limita total o parcialmente a la mujer el reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y libertades”, al tiempo que “es una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres”.

Tampoco cabría hacer sinónimo “género” con “asuntos de mujeres”. Hacerlo implicaría “privar a esta categoría social de toda utilidad que hoy tiene para explicar la realidad social, especialmente cuando se trata de la promoción y protección de los derechos humanos” (Gauché Marchetti, 2021, p. 40). Por lo tanto, en pro del reconocimiento de los derechos de los colectivos históricamente excluidos, es necesario considerar que “al emplear conceptos sin reconocer su profundidad, se ha mitigado el elemento de protesta contra el sexismo y se ha relegado lo social para centrarse en lo subjetivo” (García-Granero, 2020, p. 209).

Mientras se debate sobre sexo biológico, género e

identidad de género y el riesgo de sustituir los primeros por el último –es decir, por “un sentimiento que incluso puede cambiar de un día al otro” (Corte IDH, 2021, párr. 12)–, para las personas trans parece difícil aceptar la imposibilidad de borrar su antecedente biológico; por lo tanto, permanecerían siempre vinculadas a él. García-Granero (2020), al explicar el concepto de *performatividad* de J. Butler, concebida esta como “guion cultural” que “hace referencia a las normas que preceden, constriñen y exceden al intérprete” (p. 213), constata su voluntad de evitar que este concepto sea entendido en términos “voluntaristas o meramente estéticas de la *performance*, como rol, como elección, o como una prenda con la que uno escoge vestirse cada mañana, que presupone un sujeto, intacto, antes de su generización” (p. 214). Se trata de “una cuestión política que repercute en una distribución desigual del poder en la sociedad y una mayor exposición a la violencia” (p. 217).

En este discurso, se advierte, existiría una especie de determinismo, una imposibilidad de superar el sexo asignado al nacer y el género correlativo. Siguiendo a García-Granero (2017), se puede aceptar que una persona “marque” la casilla contraria a la asignada al nacer, que se comprometa con las reglas asignadas, pero esto no implica que le sean aplicables todos aquellos instrumentos destinados a garantizar los derechos de su “nuevo” género, aunque sufra las mismas opresiones asociadas.

Al respecto Martínez Martínez (2021), constata que transitar al género femenino hace más vulnerable a una persona, puesto que se trata de una renuncia al mandato patriarcal y a sus privilegios, por lo que se recibe un castigo (p. 157). En el mismo sentido, la Comisión Europea (2020) constata que varios hombres trans señalaron que, luego de la transición, se vieron beneficiados en sus trabajos, siendo vistos como más capaces, considerados e incluso obtenían un sueldo más alto. En cambio, las mujeres trans señalaron experimentar mayor discriminación o manifestaron no sentirse cómodas en roles asignados tradicionalmente a los varones o viceversa (pp. 98-99).



## Los órganos de protección de los derechos humanos ante la situación de las personas trans e intersexuales

Diferentes órganos de protección de los derechos humanos, tanto del sistema universal como regional, se han pronunciado sobre la situación que afecta a las personas trans e intersexuales, llamando a los Estados a adoptar medidas legislativas, administrativas y de otra índole para eliminar la discriminación y la violencia, por una parte, y por otra, prohibir que bebés recién nacidos, niños, niñas y adolescentes sean sometidos a cirugías y procedimientos médicos para ubicarlos dentro del sexo masculino o femenino.

Los niños, las niñas y adolescentes intersexuales son titulares, según corresponda, de todos los derechos humanos reconocidos en los tratados, pero será la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) el principal instrumento de protección y, en lo pertinente, es aplicable la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Convención de Belem do Pará.

Al ratificar la CDN, los Estados se obligan a respetar los derechos y aplicarlos sin distinción y a adoptar medidas legislativas, administrativas o de otro carácter para hacerlos efectivos (UNICEF, 1989, arts. 2.1 y 4). Las cirugías en bebés, al igual que en NNA intersexuales, y los tratamientos hormonales tendientes a modificar las características sexuales, pueden ser considerados una violación del derecho a la vida y desarrollo (art. 6), a preservar la identidad (art. 8.1), a expresar su opinión y a ser escuchados (art. 12), a la protección de la vida privada (art. 16) y el derecho al más alto de nivel de salud posible (art. 24.1). Asimismo, se debe contemplar el principio de protección contra toda forma de discriminación (art. 2.2) y el interés superior (art. 3.1) –considerado como un derecho, un principio y una regla de procedimiento– a ser incorporado en todas las medidas adoptadas en el ámbito legislativo, las instituciones públicas, privadas y las autoridades administrativas.

El Comité de los Derechos del Niño (CRC, 2013) desarrolla el principio del interés superior de niños y niñas en una de sus Observaciones Generales y considera la centralidad del mismo, puesto que tienen derecho a que “se considere y tenga en cuenta de manera primordial su interés superior en todas las medidas o decisiones que le afecten, tanto en la esfera pública como en la privada” (CRC, 2013, párr. 1). También señala que adolescentes LGTBIQ+ son objeto de “maltrato y violencia, estigmatización, discriminación, intimidación, exclusión de la enseñanza y la formación, así como falta de apoyo familiar y social, y de acceso a la información y los servicios sobre salud sexual y reproductiva” (CRC, 2016, párr. 33), y condena la imposición de tratamientos dirigidos a modificar su orientación sexual, ya sea sometiéndolos a intervenciones quirúrgicas o tratamientos forzados, y enfatiza la necesidad de respetar su identidad de género y autonomía emergente, así como la integridad física y psicológica (CRC, 2016, párr. 34).

El Principio n.º 18, “Protección contra abusos médicos”, de los *Principios de Yogyakarta* (2007), señala expresamente que ninguna persona puede ser obligada a someterse a tratamientos o procedimientos médicos por motivo de su orientación sexual o identidad de género. Asimismo, recomiendan a los Estados adoptar medidas legislativas, administrativas y de otra índole necesarias para asegurar: i) la plena protección contra prácticas dañinas, basadas en la orientación sexual y la identidad de género; ii) que el cuerpo de ninguna criatura sea modificado irreversiblemente por medio de procedimientos médicos con el fin de imponer una identidad de género sin consentimiento libre, pleno e informado, en conformidad con la edad y madurez, teniendo como guía el interés superior de niños y niñas; y iii) el establecimiento de mecanismos encaminados a que ningún niño o niña corra un riesgo de sufrir abusos médicos o sean sometidos a ellos (CIJ, 2007, p. 25).

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, refiriéndose a las personas trans,

señaló que ellas encuentran dificultades para obtener reconocimiento legal de su género, incluido la modificación del sexo y el nombre en sus documentos, lo que se traduce en obstáculos para conseguir empleo, vivienda, crédito o prestaciones del Estado o salir del país (ONU, 2011, párr. 71). Para la CIDH (2015), la violencia por prejuicio se encuentra generalizada en el continente americano, y unida a un bajo índice de denuncias, contribuye a invisibilizar la violencia cotidiana, particularmente tratándose de ataques no letales (párrs. 102-103). Estos prejuicios “patologizan y estigmatizan a las personas trans o de género diverso [y] hacen que, en el marco de un proceso de selección laboral, no se les considere aptas ni con la capacidad de aportar al desarrollo de una empresa o un emprendimiento” (CIDH, 2020, párr. 257).

La Corte IDH (2021), en su fallo sobre el *Caso Vicky Hernández y otras vs. Honduras*, declaró –por cinco votos contra dos– que Honduras era responsable de incumplir las obligaciones establecidas en el artículo 7.a de la Convención de Belém do Pará (“abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar por que las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación”) en perjuicio de Vicky Hernández, una mujer trans, defensora de derechos humanos y situada en posición particular de vulnerabilidad (párr. 204.6); es decir, aplicó un instrumento para proteger de manera reforzada el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y la eliminación de todas las situaciones de violencias que puedan afectarlas sea en el ámbito público como en el privado (párr. 126). La Corte IDH argumentó que la violencia contra las mujeres trans se basa en el género (párr. 133); es decir, en la “construcción social de las identidades, funciones y atributos asignados socialmente a la mujer y al hombre” (párr. 128), pero en el caso existe un patrón específico de violencia que se explica en el “castigo” por desafiar las normas de género (párr. 128). Además, la Corte estableció que la identidad de género –categoría protegida por la Convención de Belém do Pará–, en ciertas

circunstancias, por ejemplo, ser mujer trans, es un factor que contribuye de manera interseccional a la vulnerabilidad de las mujeres a la violencia basada en el género (párr. 129).

Ahora bien, ¿qué han hecho los países de la región para garantizar los derechos de las personas trans? Para asegurar el acceso al empleo, Argentina y Uruguay, reconociendo las desventajas estructurales que enfrentan las personas trans para ejercer sus derechos humanos, han dictado leyes para reservar cuotas laborales en el ámbito de la administración pública e incentivos para su contratación en el sector privado – Ley n.º 27636, de promoción del acceso al empleo formal para personas travestis, transexuales y transgénero “Diana Sacayán-Lohana Berkins” (Argentina) y Ley n.º 19684, integral para personas trans (Uruguay)–, al igual que una preferencia en la celebración de contratos con el Estado, crédito fiscal, etc., en aquellos casos que cuenten en sus nóminas un determinado porcentaje de personas trans (Rojas Castillo, 2022).

## Conclusiones

La contribución de los movimientos feministas a la comprensión de los mecanismos de subordinación y opresión de las mujeres, permiten observar cómo estos afectan también a quienes desobedecen las normas que deben ser seguidas para el sexo asignado al nacer, particularmente a las personas trans e intersexuales.

Preocupa la situación que enfrentan niños, niñas y adolescentes intersexuales, puesto que al verse expuestas a intervenciones y procedimientos médicos con el objeto de ajustarlas al sexo masculino o femenino, estas personas son víctimas de una vulneración de sus derechos humanos. Con lo cual resulta urgente, tal como lo recomiendan los órganos de protección de los derechos humanos (regionales y universales), la prohibición absoluta, salvo peligro para la vida, de todas las intervenciones para “normalizar” a NNA

intersexuales o bien su postergación para cuando puedan expresar claramente su consentimiento informado respecto de las consecuencias que estas intervenciones conllevan, permitiéndoles el ejercicio de sus derechos reconocidos en los tratados ratificados y vigentes. Asimismo, urge extender esta prohibición a los procedimientos realizados en la etapa prenatal, cuya finalidad es “corregir” determinados aspectos que no responderían al sexo masculino o femenino.

Aunque los Estados han adoptado medidas legislativas y administrativas para asegurar el respeto de los derechos de las personas LGTBIQ+, las personas trans siguen experimentando, en mayor medida, violencia y discriminación, la cual se extiende a aspectos cotidianos e incluso a la negación del reconocimiento de su identidad de género, lo cual justifica para una parte de la doctrina académica la exclusión de la aplicación de determinados instrumentos de protección de los derechos humanos, ya que no serían “mujeres”, o bien perpetúa los roles y privilegios asignados a hombres y mujeres.

## NOTAS

<sup>1</sup> Las opiniones contenidas en este artículo son de exclusiva responsabilidad de su autor y no representan de manera alguna a la institución en la que se desempeña profesionalmente. Asimismo, el autor quisiera agradecer los consejos de quienes leyeron las primeras versiones del texto.

## REFERENCIAS

Añón, M. J. (2010). Autonomía de las mujeres: una utopía paradójica. En M. A. Ramiro & P. Cuenca (Eds.), *Los derechos humanos: la utopía de los excluidos* (pp. 127-162). Dykinson.

Arroyo Gil, A. (2020). Las personas intersexuales desde una perspectiva de derechos humanos y fundamentales. *IgualdadES*, (2), 29-60.

Barranco Avilés, M. del C. (2011). *Diversidad de situaciones y universalidad de los derechos*. Dykinson.

CEIICH-UNAM. (2022). Foro Aclaraciones necesarias sobre las categorías Sexo y Género [video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=EpiyXz1fO-8>.

Comisión Europea (2020). *Legal gender recognition in the EU: The journeys of trans people towards full equality*. EU Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2838/50202>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2015). *Violencia contra personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersex en América*. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/violenciapersonaslgbti.pdf>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2020). *Informe sobre personas trans y de género diverso y sus derechos económicos, sociales, culturales y*

ambientales. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PersonasTransDESCA-es.pdf>

**Comisión Internacional de Juristas (CIJ). (2007).** *Principios de Yogyakarta: principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género.* [http://yogyakartaprinciples.org/wp-content/uploads/2016/08/principles\\_sp.pdf](http://yogyakartaprinciples.org/wp-content/uploads/2016/08/principles_sp.pdf)

**Comité de Derechos del Niño (CRC). (2013).** Observación general n.º 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial. Doc. ONU CRC/C/GC/14.

**Comité de Derechos del Niño (CRC). (2016).** Observación general n.º 20 sobre la efectividad de los derechos del niño durante la adolescencia. Doc. ONU CRC/C/GC/20.

**Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). (2017).** Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017, serie A No. 24. *Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo.* [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_24\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_24_esp.pdf)

**Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). (2021).** *Caso Vicky Hernández y otras vs. Honduras, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 26 de marzo de 2021. Serie C No. 422.* [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_422\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_422_esp.pdf)

**Facio, A., & Fries, L. (2005).** Feminismo, género y patriarcado. *Academia, Revista sobre enseñanza del derecho de Buenos Aires*, 3(6), 259-294.

**García-Granero, M. (2017).** Deshacer el sexo: más allá del binarismo varón-mujer. *DILEMATA*, (25), 253-263.

**García-Granero, M. (2020).** El problema de la despolitización

del “género” para la teoría feminista. *Araucaria, Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, 22(44), 203–228.

Gauché, X. (2015). Derechos, derechos humanos y diversidad sexual. En X. Erazo, X. Gauché, & J. Jara (Eds.), *Derechos humanos, diversidad sexual y políticas públicas en América Latina* (pp. 39–57). LOM Ediciones.

Gauché Marchetti, X. (2021). *Estándares internacionales sobre orientación sexual e identidad de género: referencias al caso Atala*. DER ediciones.

Ghattas, D. C. (2020). *Proteger a las personas intersex en Europa: una caja de herramientas para la elaboración de leyes y políticas públicas*. ILGA Europe–OII Europe.

Inter, L., & Alcántara, E. (2015). Intersexualidad y derechos humanos. *DFENSOR*, 13(3), 28–32.

Martínez Martínez, P. (2021). Las relaciones laborales de las personas trans en Chile. En I. Rojas Miño & L. Planet Sepúlveda (Eds.), *Estudios sobre el trabajo de la mujer* (pp. 121–160). Thomson Reuters Chile.

Medina Quiroga, C. (2022). El titular de los derechos humanos: el ser real. En M. E. Franco Martín del Campo, G. R. Zepeda Lecouna, & P. Salazar Ugarte (Eds.), *Aportes de Sergio García Ramírez al Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, vol. II (pp. 119–129). Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas–Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro–Colegio de Jalisco.

Lauroba Lacasa, E. (2018). Las personas intersexuales y el Derecho: posibles respuestas jurídicas para un colectivo invisible. *Derecho Privado y Constitución*, (32), 11–54.

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2011). *Informe*



*anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General. Leyes y prácticas discriminatorias y actos de violencia cometidos contra personas por su orientación sexual e identidad de género. Doc. ONU A/HRC/19/41. [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Discrimination/A.HRC.19.41\\_Spanish.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Discrimination/A.HRC.19.41_Spanish.pdf)*

**Organización de las Naciones Unidas (ONU).** (2013). *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez. Doc. ONU A/HRC/22/53. [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/A-HRC-22-53\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/A-HRC-22-53_sp.pdf)*

**Organización de las Naciones Unidas (ONU).** (2021). *Informe del Experto Independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género, Víctor Madrigal-Borloz. Doc. ONU A/HRC/47/27. <https://www.undocs.org/es/A/HRC/47/27>*

**Organización de los Estados Americanos (OEA).** (1994). *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará). <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>*

**Rojas Castillo, J.** (2022). *Incentivos y cuotas laborales en la contratación de personas trans. Legislación Comparada. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN). [https://www.bcn.cl/asesoriasparlamentarias/detalle\\_documento.html?id=80714](https://www.bcn.cl/asesoriasparlamentarias/detalle_documento.html?id=80714).*

**Sagüés, N. P.** (2010). *Obligaciones internacionales y control de convencionalidad. Estudios Constitucionales, 8(1), 117-136.*

**UNICEF.** (1989). *Convención sobre los Derechos del Niño. UNICEF.*

Zúñiga Añazco, Y. (2018). Cuerpo, género y derecho: apuntes para una teoría crítica de las relaciones entre cuerpo, poder y subjetividad. *Revista Ius et Praxis*, 24(3), 209-254.

# Mujeres mayores, prestaciones económicas y acción positiva en España

**Julia Hernández Valles**

Asesora del Departamento de Trabajo, Gobierno vasco.

Licenciada en Derecho por la Universidad de Salamanca y Diplomada en Criminología por la Universidad del País Vasco. También diplomada en derecho tributario, asesoría laboral y seguridad social. Máster en Derechos Humanos, “Estado de Derecho y Democracia en Iberoamérica”, por la Universidad de Alcalá. Abogada ejerciente desde 1989 hasta 2004. Delegada para Guipuzcoa de la Asociación Clara Campoamor. Concejal del Ayuntamiento de Errenteria (País Vasco) hasta 2004.

Desde junio del año 2004 hasta 2017 ocupa el cargo de adjunta al Ararteko. Fue miembro de la Red de Defensorías de Mujeres (FIO), ostentando el cargo de coordinadora para Europa y coordinadora general de la misma, así como de la Red de Migrantes y Trata de Personas de dicha organización. Ha participado en distintas jornadas, congresos, etc., fundamentalmente relacionados con menores y mujeres.

Es autora de distintas publicaciones entre las que podemos destacar:

Suficiencia Investigadora, “Los clientes en la explotación sexual infantil”.

I Congreso Internacional “La Protección de los Derechos Humanos por las Defensorías del Pueblo (2011).

II Congreso Internacional “Ombudsman y Democracia” (2013).

III Congreso Internacional “Ombudsman y colectivos en situación de vulnerabilidad” (2015).

XXII Jornadas de la Asociación Española de Letrados “El Parlamento y el Defensor del Pueblo” (2015).

Trabajo de fin de máster, “Los delitos de odio a través de las nuevas tecnologías” (2018), Universidad de Alcalá de Henares, España.

También ha participado en la edición de los informes monográficos publicados por la institución del Ararteko.

## RESUMEN

Por medio del presente capítulo se busca hacer una reflexión sobre la utilidad y necesidad de las leyes positivas o de discriminación positivas a partir del análisis de la situación real sufrida por un número importante de mujeres, de la horquilla que va de los 85 a los 75 años. La discriminación o no igualdad en torno a las pensiones que reciben hombres y mujeres es una manifestación más de la violencia de género. Una desigualdad que no viene dada por situaciones objetivables sino por la diferencia en cuanto al acceso de las mujeres y las niñas a los sistemas educativos y al mercado de trabajo, siendo en muchos casos expulsadas de ambos sistemas (por ejemplo, a través de la prohibición de que las niñas tengan acceso a la educación que ha sido decretada por regímenes tales como el talibán o la expulsión del mercado de trabajo a través de distintas leyes, como ocurrió en España con la legislación franquista). La lucha por la igualdad pasa por conocer y reconocer aquellas situaciones discriminatorias sufridas por las mujeres con el objetivo de servir como ejemplo para que las mismas no se produzcan o se puedan aminorar sus efectos y poner de relieve la importancia de las leyes positivas o de discriminación positiva dictadas con este fin y su justificación legal (al menos en la legislación española) contra las voces que van en contra de las mismas y su legitimidad.

**Palabras clave:** género, pensiones, discriminación, mujeres mayores, legislación positiva

## ABSTRACT

The aim of this chapter is to reflect on the usefulness and need of positive laws or positive discrimination laws based on the analysis of the real situation suffered by a significant number of women between the ages of 85 and 75. Discrimination or nonequality in the pensions received by men and women is another manifestation of gender violence. Inequality that is not due to objectifiable situations but to the difference in terms of women's and girls' access to the education system and the labor market, who are in many cases expelled from both systems (for example, the prohibition of girls' access to education that has been decreed by regimes such as the Taliban or their expulsion from the labor market through different laws, as in Spain under Francoist legislation). The fight for equality involves knowing and recognizing the discriminatory situations suffered by women with the aim of serving as an example in order to avoid these situations or for their effects to be reduced, and to highlight the importance of positive laws or positive discrimination laws enacted for this purpose and their legal justification (at least in Spanish legislation) against the voices that oppose them and their legitimacy.

**Keywords:** gender, pensions, discrimination, older women, positive legislation

Aunque son muchos los factores que inciden sobre la pobreza y la exclusión social de las mujeres y las niñas, hay dos que son clave y que determinaran el mantenimiento de la brecha de género existente, la cual no deja de ser otra forma más de violencia ejercida sobre este colectivo, en este caso de manera estructural e incluso institucional, como son la educación y el mercado laboral. Por un lado, el ámbito educativo, donde se las excluye directamente, donde no solo existen obstáculos para el acceso a los niveles más altos, sino que a millones de niñas se les niega el derecho a la educación directa o indirectamente al dejarlas relegadas, una vez más, al ámbito doméstico donde han de realizar las tareas derivadas del cuidado en favor, indudablemente, de los componentes masculinos. Y, por el otro, el mercado laboral, incluyendo en el mismo la acotación de las áreas laborales que son femeninas y las que son masculinas, las cuales determinan el acceso a unos u otros trabajos; el acceso a los órganos de decisión; y lo relativo a las prestaciones económicas derivadas del mismo, incluidas tanto las de jubilación como las de viudedad (Carrasco Fernández, 2018, p. 214), y donde a lo largo de la historia se ha ido produciendo no solo una exclusión, como apuntábamos sobre determinados trabajos o determinados puestos, sino una expulsión del mismo por cuestiones de género.

Es incuestionable que actualmente y dentro de los países de nuestro entorno las distintas normas que han ido surgiendo se ajustan sin cuestionamiento alguno a una igualdad efectiva, que no real. Y no es real porque la brecha producida no se reduce a capacidades que determinen cuestiones económicas, sino a los determinantes que han sufrido las mujeres y las niñas a lo largo de la historia que hacen de esa brecha una realidad, no solo insalvable en algunos casos, sino también condicionante para su desarrollo como personas independientes y para que puedan tener una vida digna. Es por ello que las distintas legislaciones han de ser complementadas con políticas públicas a través de la

adopción de medidas de acción positiva y/o discriminación positiva. Medidas puestas en entredicho por algunos sectores pero que, como más tarde analizaremos, tienen en España una protección constitucional innegable.

## Prestaciones económicas, mercado laboral y mujeres mayores

En este artículo nos centraremos en el ámbito laboral y, más concretamente, en el tercer componente que señalábamos: las prestaciones económicas dimanantes del mismo; es decir la prestación por jubilación y la pensión por viudedad. Concretando más nuestro objeto de estudio, analizaremos una horquilla de edad de las mujeres nacidas entre los 87 y los 75 años.

Según datos del IMSERSO (Instituto de Mayores y Servicios Sociales) (2011), dependiente del Ministerio de Asuntos Sociales y Agenda 2030, al 1 de enero de 2018, el número de personas de 65 años y más en España era de casi nueve millones, lo que supone un 19,07 % de la población. De ellas, más de cinco millones eran mujeres. A estos datos hemos de sumar la esperanza de vida, que en España es de 83,1 (la más elevada de la Unión Europea. Esta esperanza de vida entre las mujeres se eleva a los 85,7 frente a la de los hombres, la cual se sitúa en los 80,4. Otro dato importante son los hogares con una persona mayor sola, donde 3 de cada 4 hogares pertenecen a una mujer sola.

Con dicha radiografía no es difícil inferir la situación de muchas mujeres que deberían vivir con una pensión de jubilación digna y suficiente, generada por su propias cotizaciones o con una pensión de viudedad determinada por los derechos generados por el trabajador, el cónyuge o relación afín, la cual representa un porcentaje de la base reguladora del mismo. Actualmente, y a partir de 2019, en España es del 60 % pudiendo llegar al 70 % cumpliendo con una serie de requisitos. La pensión media por viudedad se



puede situar en torno a unos 700 euros, muy por debajo de la pensión media de jubilación que estará en torno a los 1250 euros. La afirmación de que la pobreza tiene rostro de mujer y mayor es totalmente acertado.

Ahondando más en los datos que en 2010 ofrecía el organismo de la Seguridad Social (IMSERSO, 2011) y que, a los efectos de este análisis, no tienen una variación significativa, el 74 % de las personas beneficiarias de una pensión contributiva eran mayores de 65 años y el número de pensiones contributivas rondaba los 9.000.000 de pensiones: más de ocho millones eran de jubilación y más de dos de viudedad. El colectivo masculino totalizaba más de tres millones, con una media de pensión en torno a los 1000 euros, mientras que las mujeres que eran más de 1.700.000 gozaban de una pensión contributiva que no sobrepasaba los 620 euros. Lo fundamental a tener en cuenta, tanto en 2010 como en la actualidad, es la permanencia en el sistema de mayor número de mujeres frente a los hombres en la franja 65-85 años (60 % - 30 %) y que en lo referente a la cuantía de la pensión (contributiva) es más elevada entre estos últimos que entre las primeras (1044/619 euros).

Pero sin duda la mayor brecha de derechos se consume si analizamos o tenemos en cuenta las pensiones no contributivas, en las que más mujeres son perceptoras en la franja de edad que estamos analizando y que en diciembre de 2010, según Seguridad Social, alcanzaban un total de 34.841 (17,57 %) hombres y 163.435 (82,43 %) mujeres. El perfil del pensionista de pensiones no contributivas (PNC) de jubilación es predominantemente el de mujer española casada con una edad comprendida entre los 70 y 79 años, quien convive en una unidad familiar formada por dos y/o tres miembros. La cuantía de la pensión no contributiva de jubilación íntegra para el año 2011 es de 347,60 euros (IMSERSO, 2011). De igual manera, las pensiones de viudedad muestran la mayor longevidad de las mujeres.

La brechas en cuanto a prestaciones económicas

derivadas de la pertenencia o no al mercado laboral se agudizan debido a la realización educacional o social, afectando indiscutiblemente y de forma discriminatoria a las mujeres. Hay que volver a traer a esta ecuación el componente educacional. El nivel educativo es ciertamente un determinante que no ofrece dudas en cuanto a la desigualdad proyectada en el tiempo. Así, mientras que más del 82 % de las personas mayores no tienen estudios primarios, las mujeres representan la mayor tasa de analfabetismo, con una representación escasísima en educación superior (en 2010 más del 60 % de las personas mayores de 65 años con educación superior eran varones, mientras que las mujeres representaban escasamente más del 35 %. Si vemos el índice de analfabetismo, las mujeres representan un porcentaje superior al 75 % frente al 24 % de los varones.

En 2010, de las personas mayores de 65 años con educación superior, el 62,9 % eran varones, mientras que las mujeres representaban el 37,1 % restante. A la inversa, cuando analizamos el colectivo de personas mayores analfabetas, las mujeres representan un porcentaje muy mayoritario, el 75,4 %, frente al 24 % de los varones.

Volvemos a observar, con datos estadísticos fuera de todo análisis subjetivo, cómo el factor educacional ha incidido negativamente en el presente de las mujeres mayores en cuanto a ser sujetos de pleno derecho de una vida digna en lo referente a recursos económicos garantizados por el Estado. Este factor educacional durante décadas se les ha sido negado o ha estado supeditado a otro factor, lo cual no deja de ser un factor educacional o social como es la diferencia de género; es decir, en detrimento de ser o no hombre.

Pero no queremos perder las referencias que nos habíamos trazado en relación al mercado laboral, aun entendiendo que la constante educacional va a determinar en mayor o menor medida el resultado final –tener o no las mismas oportunidades que sus coetáneos masculinos– y

ello, como ya hemos apuntado anteriormente porque son relegadas fuera del sistema educativo en función de su género y en detrimento del género masculino, el cual goza de todos los derechos y oportunidades porque es y será el “cabeza de familia”, el que trae y debe traer el sustento familiar, mientras que las aportaciones de la otra mitad de esa familia quedan supeditadas a los cuidados familiares o, en última instancia y curiosamente –en tanto y en cuanto la situación de dicha familia sea precaria o necesitada–, a una “ayuda” a ese sustento. Resulta ejemplarizante que las mujeres que en esos años “ayudan” al sustento familiar, sustento dentro de los límites de la precariedad, sean las mujeres de clase obrera o clase baja, mientras que la clase media o media alta está lejos de esas consideraciones como sujetos de derechos laborales o que pudieran serlo.

Ya hemos trazado más o menos la realidad de la franja de edad de mujeres que nos hemos propuesto analizar. Pero debemos dar un paso más en dicho análisis. ¿Es una cuestión de género? ¿O, por el contrario, se ven arrastradas las mujeres mayores a dicha situación por una cuestión coyuntural e institucional? La respuesta no puede ser otra que una afirmación de la segunda.

Las mujeres de dicha horquilla generacional fueron desposeídas, cuando no expulsadas, del mercado laboral por el hecho de **ser mujeres**. Una manifestación más de la violencia, patriarcal en detrimento de las mujeres, como aquí sostenemos, en este caso institucional, ejercida frente a ella en aras del mal entendido bien familiar, como un bien supremo por encima de su propia consideración como personas autónomas y solo reducidas, en tanto y cuanto su participación en ese bien familiar, a la esfera de los cuidados. Esto les impedirá a la inmensa mayoría su realización plena como sujetos de derecho y, concretamente como sujetos con derecho, a una trayectoria laboral y profesional. Existe sin duda un perjuicio para estas mujeres que no pudieron –y no que no quisieron– ser componentes de la masa laboral de un determinado momento. Es el poder establecido el que conscientemente legisló en su

desfavor porque consideró otros bienes jurídicos por encima del bien jurídico personal, y ello en base a una diferencia sustentada en la diferencia de género, donde las mujeres eran consideradas legalmente, no ya sujetos de segunda, sino como sujetos sin categoría jurídica dignos de protección, aun cuando la protección de sus congéneres masculinos fuera la mínima.

Para ello, y siguiendo cierta lógica que nos va a permitir justificar la necesidad de acciones positivas y/o discriminación positiva en este colectivo, debemos analizar las disposiciones legislativas que se producen durante la época de la dictadura franquista y que llegan hasta los últimos años de la década de 1970. Estas disposiciones indudablemente afectan al acceso de las mujeres en condiciones de dignidad a las prestaciones económicas en edad de jubilación. Además, todo esto es lo que orienta este capítulo con un objetivo pedagógico dirigido a nuestro entorno.

## Una legislación en detrimento de las mujeres

Siguiendo el hilo conductor y de cuestionamiento de este capítulo, debemos analizar la legislación que se produce durante el régimen franquista, cuyos efectos perdurarán más allá del tiempo de dicho régimen, y que afectarán y afectan económicamente a la franja de edad de las mujeres que hemos señalado como el centro de nuestro análisis en este momento presente de manera económica y personal.

Tal y como afirma di Febo (2006), la asimilación por parte de la iglesia del Alzamiento a una cruzada “determinó la confesionalización del Estado” con sus significativas repercusiones sobre las instituciones, las costumbres y las relaciones de género (p. 217). Esta restauración del “sentido cristiano de la familia” fundada en la recuperación del papel femenino tradicional será objeto compartido por los componentes del régimen (p. 218), y su primera formulación legislativa aparecerá en el fuero del trabajo donde el estado

regulará el trabajo a domicilio y la libertará a la mujer casada del taller y la fábrica.

Con la misma ideología de base, la Ley de subsidios familiares de 1938 declaraba que su ideal era redimir a la madre de familia de su encadenamiento al trabajo fuera del hogar en el que ha de cumplir su misión.

En esta misma línea, en 1939 se va a prohibir la educación mixta, con la que se van cimentando las bases de la exclusión femenina de determinados ámbitos, como la educación y el mundo del trabajo, factores que ya hemos señalado como los pilares en los que se cimienta la pobreza y la exclusión social femenina.

Se va perfilando todo un constructo teórico donde la mujer, a la que solo le queda un “destino biológico” de “esposa y madre ejemplar, aparece como elemento de articulación y de agregación entre sociedad, familia y Estado (di Febo, 2006, p. 219).

Se está produciendo indudablemente una reordenación o reorientación de la mujer exclusivamente hacia lo privado, dejando la esfera pública, el trabajo, solo en manos masculinas, como los únicos sujetos con derecho al mismo. Se va dibujando una línea divisoria entre lo femenino/masculino y lo privado/lo público que perdura a lo largo del tiempo.

Como hemos señalado y como veremos con posterioridad, a la mujer se la va excluyendo del ámbito público y cercenándola al ámbito privado, pero con unas connotaciones propias. La mujer está supeditada no solo a sus posibles relaciones laborales, casi inexistentes a la fecha, sino también a sus relaciones en lo doméstico, en lo íntimo, a ser una mujer determinada. Así no es de extrañar las guías de la buena esposa o la perfecta casada dictadas por la Sección Femenina ya bien entrado el año 1953, las cuales enseñaban a las mujeres a “comprender

a los maridos en todo, a verse siempre bien, y lo que es determinante y ejemplarizante de toda una generación, a poner los problemas del hombre por encima de los suyos". Consejos que van desde el aspecto personal: "retoca tu maquillaje... hazte un poco más interesante para él. Si ha tenido un *duro día de trabajo* quizás necesite de un poco de ánimo, y uno de tus deberes es proporcionárselo"; al diálogo entre la pareja: "escúchale, déjale hablar, recuerda que *sus temas* son más importantes que los tuyos, nunca te quejes si llega tarde... intenta comprender su mundo *de tensión y estrés, sus necesidades reales*; haz que se sienta a gusto; ten preparada una bebida fría o caliente para él; *no le pidas explicaciones* sobre sus acciones o cuestiones su juicio o integridad; recuerda que es el amo de la casa"; hasta los gustos, el confort, la higiene de la casa y como no del sexo: "En cuanto respecta a la posibilidad de relaciones íntimas con tu marido, es importante recordar tus obligaciones matrimoniales: si él siente la necesidad de dormir, que sea así, no le presiones o estimules la intimidad. Si tu marido sugiere la unión, entonces accede humildemente, teniendo siempre en cuenta que su satisfacción es más importante que la de una mujer. Cuando alcance el momento culminante, un pequeño gemido por tu parte es suficiente para indicar cualquier goce que hayas podido experimentar. Si tu marido te pidiera prácticas sexuales inusuales, sé obediente y no te quejes" (el énfasis es nuestro).

No es sino una plasmación con cierto rango de seguidismo, de lo que se esperaba de la mujer en esos años.

Ya en 1940 la asamblea de la Confederación Católica Nacional de Padres –que no madres– de Familia y Padres de Alumnos en Pamplona afirmaba la centralidad de las tradiciones del hogar, donde el papel de la mujer se circunscribía como auténtica y responsable de las funciones no solo educativas sino también patrióticas-religiosas, cercenándola como persona autónoma y como posible sujeto de derechos laborales.

No cabe duda de que esta defensa de la mujer como

defensora de la familia, como sujeto y objeto, donde la maternidad respondía a factores económicos derivados de la autarquía del régimen, marcarán un camino que la sustrae y expulsa del mercado laboral, convirtiéndola en un sujeto dependiente y sin futuro más allá de dicho papel. Situación que va a determinar las posibilidades económicas de toda mujer y la condicionarán no solo en ese momento histórico, sino lo que es más grave, en el futuro y particularmente en su vejez.

Existe un papel reservado a las mujeres, a ser madres y esposas, el cual sin duda persigue un motivo económico, y para ello hay que legislar no solo en defensa de la familia y la maternidad, sino también en contra de los derechos laborales de las féminas. Se limita así el acceso al trabajo o bien se las orienta hacia determinados sectores claramente feminizantes basándose, entre otros argumentos, en la antiintelectualidad femenina (di Febo, 2006, p. 225), los cuales justificarán su exclusión del trabajo y su retorno al hogar. Un ejemplo más de este diseño consciente y deliberado lo encontramos en la creación del “Patronato de Protección a la Mujer” en 1941, curiosamente dependiente del Ministerio de Justicia, para “la dignificación moral de la mujer, especialmente de las jóvenes, para impedir su explotación, apartarlas del vicio y educarlas con arreglo a las enseñanzas de la Religión Católica”. Un instrumento más, y en base a una protección paternalista, que va alejando a las mujeres cada vez más de una vida independiente y digna que no sea el “divino” objetivo reservado para ellas: la familia y, más concretamente, su esposo. Pero para hacernos una idea de la isla, no solo de ordenación social sino –lo que es más grave– jurídica, que vivía la España de esos años, ya en 1948 la Declaración Universal de los Derechos Humanos afirmaba los derechos fundamentales del hombre, la dignidad y el valor de la persona humana, la igualdad de derechos de hombres y mujeres.

Por otro lado, no podemos olvidar la creación del servicio social obligatorio que se establece a partir de la década

de 1940 y cuyo objetivo, entre otros, era la formación de la futura madre. Una prestación, al igual que el servicio militar o la prestación sustitutoria para los varones, obligatoria y en beneficio del Estado. No hay que olvidar que se trataba de un período de trabajo activo prestado al Estado, en beneficio y por orden de este pero legalmente excluido de cotización; a diferencia del servicio militar y la prestación sustitutoria, no fue hasta 2020 por una sentencia del Tribunal Supremo a instancia particular que se reconoce dicho período para el cómputo de una pensión compensatoria.

Teniendo en cuenta que el principio de integración de la dimensión de género vincula a todos los poderes del Estado, debe resaltarse la obligación de jueces y tribunales de incorporar la perspectiva de género en el ejercicio de la potestad jurisdiccional atribuida por el artículo 117.3 de la Constitución. Así, en tanto el artículo 208.1 b) de la LGSS reconoce, a efectos de acreditar el período mínimo de cotización para acceder a la jubilación anticipada, el tiempo de prestación del servicio militar obligatorio o la prestación social sustitutoria con el límite máximo de un año, no hay norma alguna que considere como período cotizado, a dichos efectos, el de prestación del Servicio Social de la mujer. No cabe hacer una interpretación rígidamente literal de este precepto so pena de violar el principio de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en materia de Seguridad Social, ya que la obligatoriedad de la realización del servicio se establecía tanto para los hombres como para las mujeres y su finalidad era similar. Por ello, mediante la aplicación de la perspectiva de género en la interpretación y aplicación de dicho precepto cabe entender que el período de prestación del Servicio Social de la mujer ha de tomarse en consideración a efectos del acceso a la jubilación anticipada, en la misma forma en la que se tiene en cuenta, a dichos efectos, el servicio militar obligatorio o la prestación social sustitutoria. (STS, 2020)



Sin duda, esto es una muestra más del carácter discriminatorio que se extiende en el tiempo respecto a las aportaciones femeninas a la fuerza del trabajo, considerándola una vez más de segunda; una aportación laboral inexistente más allá de la originada en el espacio doméstico (y su consideración como no computable). No entraremos aquí en esta consideración económica del trabajo femenino en el hogar, la cual ha sustentado todo un sistema económico familiar y estatal que daría lugar a otro artículo no carente de importancia y significación.

Pero no solo se enfrenta el universo femenino a leyes exclusivamente laborales: hasta 1958, el Código Civil sancionaba la pérdida de la patria potestad a la viuda que contraía matrimonio o a la mujer separada del domicilio conyugal. Sin duda, una estrategia buscada para disuadir a la mujer, cuyo máximo era la unión legal y católica con un hombre con una función reproductiva, para desalentarla del mundo laboral, como un mero ejemplo sin entrar en las diferentes tipificaciones del Código Penal para los delitos de adulterio en función de si eran cometidos por el hombre o la mujer, o del infanticidio.

Asistimos sin duda a toda una exclusión de la mitad de la población a su derecho al acceso a una vida independiente, supeditada no solo a la familia, sino también a la figura del varón (no podemos olvidar la incapacidad jurídica de la mujeres en España, la cual las perseguirá hasta 1975). Una exclusión que tiene efectos directos durante los años a los que nos referimos y que, para las mujeres mayores, objeto de este análisis, se perpetúan y las influye en la actualidad.

Si bien es cierto que en la década de 1950 a 1960 se produce una serie de cambios legales que culminan con la aprobación de la Ley de Derechos Políticos, Laborales y Profesionales de las Mujeres de 1961, así como un aumento en la participación de las mujeres en la población activa, la incorporación de las niñas al sistema educativo y la creación y estabilización de profesiones femeninas nuevas (Tavera

García, p. 259), esto no implica una alteración ideológica, como queda patente en un discurso de 1968 dado por la delegada nacional de la Sección Femenina, en el cual afirma en referencia a dicha ley que “ni por asomo una ley feminista [...]. En modo alguno queremos hacer del hombre y la mujer dos seres iguales; ni por naturaleza ni por fines [...]. El trabajo de la mujer es un hecho real y universal que no podemos desconocer [...] lo que pedimos con esta ley es que la mujer, empujada al trabajo por necesidad, lo haga en las mejores condiciones posibles; de ahí que la ley, en vez de ser feminista, sea, por el contrario, el apoyo que los varones otorgan a la mujer”. (Scanlon, 1976, citado en Tavera García, p. 259-260). El trabajo remunerado de las mujeres responde a una necesidad político-económica y no al derecho de igualdad.

Es indudable que, a partir de dicha fecha, iremos asistiendo a la paulatina conquista de espacios de protagonismo femenino, como es el caso de la Ley n.º 56/1961 de derechos políticos, profesionales y de trabajo, la cual mantuvo determinados empleos públicos reservados a la población masculina, como es el caso de la judicatura (aunque tampoco cabe ninguna duda de que aún existen mujeres que se ven influenciadas y determinadas por las condiciones que estas leyes discriminatorias operan en sus vidas: no tuvieron acceso al mercado laboral, o sus bases de cotización son menores que las de los hombres porque se vieron obligadas a abandonar sus carreras profesionales). Como no hay nada mejor que un ejemplo para ilustrar el periplo de estas mujeres, dejaré constancia con un ejemplo de vida:

M. Jesús V. T., mujer nacida en 1945, huérfana de madre desde los dos años que después de un periplo personal y profesional en distintos establecimientos comerciales en su lugar de origen (la España rural de los años 60) consigue, después de un periplo migratorio, un trabajo en unos grandes almacenes de la capital, lo que supone para ella toda una realización

personal y profesional. Trabaja en dichos almacenes a partir de 1968 hasta 1970 donde el amor se cruza en su camino. Y le hacen elegir entre su vida familiar y su vida profesional, porque las mujeres casadas no pueden o no deben continuar con su periplo profesional.

Si bien es cierto que a partir de 1972 se le permite el ejercicio de su actividad, lo que está fuera de toda duda es que a M.J.V.T., verá aminorada sus contribuciones a la Seguridad Social y con ello su posible o no pensión de jubilación.

Este es tan solo un ejemplo que nos hace conscientes de que en España el colectivo de edad de mujeres mayores de 65 años refleja pautas muy desiguales para hombres y mujeres respecto a la educación y el empleo (Durán Heras, p. 477) y que inciden en su vida actual.

Si bien es cierto que la legislación española se ha ido acomodando a los principios democráticos de igualdad y no discriminación por razón de sexo en todas las parcelas jurídicas y sociales y como no en la laboral, no es menos cierto que el colectivo al que nos hemos venido refiriendo a lo largo de esta exposición no se ha visto del todo resarcido, ni se han adoptado medidas específicas al respecto. Es más, las mujeres en general, por su propia situación en relación con el mercado laboral, se encuentran en clara desventaja con respecto a los hombres al determinar sus bases de cotización, no teniendo en cuenta el impacto negativo de género, puesto que las mujeres tienen más lagunas de cotización que los hombres (acceden en peores condiciones o en menos tiempo a los períodos laborales), sin que se hayan previsto normas transitorias de algún tipo en el actual sistema público de pensiones, aumentando o contribuyendo a la brecha de género (Diez, 2013, p. 234). No solo no se ha tenido en cuenta este impacto negativo en las distintas normas laborales de cotización, sino tampoco en las últimas y más novedosas leyes de igualdad tanto a nivel estatal como autonómico y donde sí se recogen medidas de acción

positiva tendientes a aminorar situaciones de desprotección o discriminación por razón de sexo.

En este punto hemos de referirnos a las pensiones de viudedad, las cuales después de lo señalado en nuestra introducción debieran merecer una consideración más específica por parte de las instituciones, a pesar de que en los últimos tiempos se permite una complementación de las mismas a través de las distintas normas de garantías de ingreso, en especial en algunas Comunidades Autónomas. Es de justicia una mirada más inclusiva con respecto a estas prestaciones económicas, ya que atañen de forma especial al colectivo al que nos estamos refiriendo y el cual ha tenido cercenado en alguna medida su ingreso en el mercado laboral o ha sido disminuido legal y socialmente. Empujadas sí o sí a la cultura del cuidado, el cual hasta hace poco no ha sido considerado en la vertiente económica que sin duda posee, es gracias a que estas mujeres sacrifican (de forma voluntaria o no) su esfera profesional que se obtiene un beneficio económico no solo para su familia en particular sino para la sociedad en su conjunto. Es por tanto necesario la adecuación de las mismas y que no sufran un detrimento, en algunos casos casi cercano a la mitad de los ingresos en comparación a su unidad familiar anterior, cuando somos conscientes de que la mayoría de los gastos no sufren ninguna aminoración.

## Medidas de acción positiva / discriminación positiva

Luego de esta visión generalizada de la situación que sufren las mujeres mayores objeto de este capítulo, y siendo conscientes de que la misma es mucho más poliédrica que la manifestada en estas líneas, hemos de convenir y exigir políticas públicas y medidas legales de acción positiva que en alguna medida palién esta situación. Medidas que se han venido imponiendo a lo largo de los últimos tiempos en diferentes esferas donde existía una discriminación clara e

histórica por razón de género.

Pero afirmado lo anterior, no es menos cierto que en los últimos tiempos asistimos a una especie de, sino relajamiento, cuestionamiento sobre la idoneidad, necesidad e incluso legalidad de dichas medidas, por lo que consideramos conveniente como colofón de esta exposición, y porque creemos firmemente en la oportunidad y necesidad de las mismas, hacer una defensa legal de estas medidas que forman parte del paraguas constitucional fuera de toda duda a pesar de las escasas menciones a las mujeres.

Así, el artículo 1 de la Constitución Española proclama entre los valores superiores de su ordenamiento la igualdad y el artículo 9.2 establece que “corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la *igualdad* [...] sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud”. Un mandato imperativo y directo que obliga a todos los poderes públicos en su conjunto. Y, como pieza fundamental en este edificio constitucional, nos encontramos con el artículo 14 que consagra el principio de igualdad ante la ley de “los españoles [...] sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, *sexo*, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancias personal o social”. Como muy bien se señala en el compendio sobre derechos sociales y tutela antidiscriminatoria (Macías Jara, 2012, p. 1727ss.), este artículo contiene dos mandatos imperativos: por un lado, supone un límite al legislador para que las normas no creen desigualdades entre los sujetos, lo cual no significa que la igualdad sea identidad, sino que a supuestos distintos habrá que aplicar consecuencias jurídicas distintas, impidiendo un trato desigual, y que si se produce una diferenciación normativa esta debe ser objetiva, razonable y proporcional; y, por otro, prohíbe la discriminación cuyo mandato implica la posibilidad de establecer un trato diferenciado con el objetivo de la igualdad. No cabe duda, tal y como aseguran estos autores, que el artículo 14 incluye la posibilidad de adoptar medidas de acción positiva que permitan cumplir este objetivo.

Pero esta interpretación de las normas constitucionales no serán automáticas, sobre todo en lo que respecta a las mujeres y el ámbito laboral, sino que culminará a lo largo de toda una jurisprudencia del tribunal constitucional –una muestra más del carácter discriminatorio de las normas con respecto a las mujeres–. Es conveniente en este punto hacer un relato de cierta memoria histórica. Tal y como ha puesto de manifiesto el profesor Rey Martínez (1995, pp. 9ss) y Macías Jara (2012), en la jurisprudencia inicial, el alto tribunal solo admite la discriminación directa y después indirecta en base al género llamada “jurisprudencia de equiparación”, y solo más tarde contemplará la llamada “jurisprudencia de compensación”, la cual dará lugar a la legitimidad de las acciones positivas. En esta jurisprudencia de equiparación se incluirán las discriminaciones indirectas a partir de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas; es decir, las acciones positivas o de discriminación positiva no han sido automáticas ni han estado exentas de tribulaciones jurídicas.

Lo que no cabe duda es que hoy –ante el texto legal constitucional, junto a la jurisprudencia dimanada del alto tribunal constitucional español, así como la del tribunal de justicia europeo– se pueda cuestionar no solo la oportunidad, sino también la legalidad de dichas medidas, tan necesarias y determinantes para lograr la efectividad del principio de igualdad por razón de género.

Todas las reflexiones vertidas en las antecedentes líneas, aunque se circunscriben a la historia y el derecho español, entendemos que pueden servir de guía como referente, tanto en lo bueno como en lo malo, y que contribuirán a la mejora de las condiciones de vida digna de todas y cada una de las mujeres, en especial aquellas mujeres mayores que merecen nuestro respeto y consideración por habernos dejado, con su lucha, un mundo mejor, más solidario y tolerante.

## REFERENCIAS

**Carrasco Fernández, S. (2018).** *Pobreza y exclusión social desde la perspectiva de género en la Comunidad Autónoma de Euskadi* (tesis inédita de licenciatura). UPV-EHV y HEGO.

**Di Febo, G. (2006).** “La Cuna, la Cruz y la Bandera”: primer franquismo y modelos de género. En Isabel Morant (Ed.), *Historia de las mujeres en España y América Latina, IV: del siglo XX a los umbrales del siglo XXI* (pp. 215–238). Cátedra.

**Tavera García, S. (2006).** Mujeres en el discurso franquista hasta los años sesenta. En Isabel Morant (Ed.), *Historia de las mujeres en España y América Latina, IV: del siglo XX a los umbrales del siglo XXI* (pp. 239–257). Cátedra.

**Diez, B. (2013).** Inequidad en el sistema público de pensiones. *Lan Harremanak: Revista de Relaciones Laborales*, (28), 228–251.

**Durán Heras, M. A. (2006).** Las fronteras sociales del siglo XXI. En Isabel Morant (Ed.), *Historia de las mujeres en España y América Latina, IV: del siglo XX a los umbrales del siglo XXI* (pp. 465–493). Cátedra.

**Macías Jara, M. (2012).** Mujeres. En G. Escobar Roca (Ed.), *Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria* (pp. 1725–1907). Aranzadi.

**Rey Martínez, F. (1995)** *El derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo*. McGraw-Hill.

**Sentencia del Tribunal Supremo (STS). (2020).** Sala de lo Social, de 6 de febrero de 2020, rec. núm. 3801/2017

**Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO). (2011).** Informe sobre las mujeres mayores en España. Gobierno de España. <https://www.sanidad.gob.es/novedades/docs/mujeresBorrador.pdf>

## **Algunas ideas sobre la enseñanza del derecho administrativo con perspectiva de género**

**Natalia Mortier**

Abogada recibida con honores en la Universidad del Museo Social Argentino, especializada en derecho administrativo y derecho de las telecomunicaciones por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Secretaria de primera instancia del fuero contencioso administrativo tributario y de las relaciones de consumo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Profesora regular adjunta de derecho administrativo de la Facultad de Derecho de la UBA, docente de grado y posgrado. Exsecretaria y tesorera de la Asociación de Derecho Administrativo de la CABA y actual miembro de la comisión directiva. Autora de numerosas publicaciones de la especialidad de carácter nacional e internacional; expositora en gran cantidad de eventos académicos en el país y en el exterior.



## RESUMEN

El derecho administrativo es un espacio prácticamente dinámico, concreto, de alta producción de normativa de carácter reglamentario y que tiene una inmediatez en su relación con las personas como ninguna otra función estatal. El objetivo de este trabajo es repensar la enseñanza desde una perspectiva no androcéntrica y analizar de qué manera el estudio de esta rama del derecho puede contribuir al desarrollo de los derechos de las minorías de género.

**Palabras clave:** derecho administrativo, género, enseñanza, minorías

## ABSTRACT

Administrative law is a practically dynamic, concrete space, with a high production of regulatory norms and an immediacy in its relationship with people like no other state function. The aim of this paper is to rethink teaching from a non-androcentric perspective and to analyze how the study of this branch of law can contribute to the development of gender minorities' rights.

**Keywords:** administrative law, gender, education, minorities

## Introducción

El derecho administrativo ha nacido y se ha desarrollado en el ámbito de una comunidad patriarcal, por lo que existe un vasto campo de trabajo para la revisión de sus bases desde la perspectiva de género. Así, se presenta como una oportunidad concreta para el avance hacia el cambio cultural que ha sido declamado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en pos de lograr la efectiva protección de los derechos de las mujeres y las minorías de género.

Sin ir más lejos, los textos jurídicos en América Latina citan casi exclusivamente juristas varones, lo cual excluye el pensamiento y la realidad de las mujeres al tiempo que oculta el hecho de que esa exclusión no es causal sino estratégica y mantiene la sobrevaloración de los hombres como los únicos o mejores juristas, así como la sobrevaloración de lo racional- masculino por sobre lo emocional-femenino (Facio, 2017).

Entiendo que la docencia del derecho administrativo debe contribuir a gestar un espíritu crítico de los institutos, a fin de identificar a los que no se presentan compatibles con el desarrollo actual del derecho público, el cual sitúa al ser humano y sus derechos sociales –y también a la mujer y a las categorías de género no binarias– como centro y fin de todo el sistema.

Es preciso que quienes estudian identifiquen cuáles son los aspectos de los regímenes del derecho administrativo, cuyos principios datan de aproximadamente cinco décadas, que contradicen el nuevo bloque constitucional de derechos incorporado a la reforma constitucional de 1994 y hoy se tornan inaceptables a partir del desarrollo del sistema de protección de derechos humanos.

Bajo esa perspectiva, propongo identificar si existen “categorías de género del derecho administrativo” respecto de la presunción de legitimidad del acto acusado de

discriminación de género, relacionado con las categorías sospechosas en materia de género (criterio amplio y restringido), la omisión de cumplimiento de los cupos, la desviación de poder de género, la violencia de género y la responsabilidad del Estado, así como la necesidad de tribunales especializados en materia de género.

Resulta especialmente interesante además el aporte que el derecho administrativo puede realizar con respecto al desarrollo de políticas de género, consagración de igualdad y paridad, protección de la diversidad y equidad en el goce de los derechos.

## Recursos pedagógicos de género

Propongo llevar adelante la enseñanza de la materia a través de herramientas de la pedagogía de género, principalmente el lenguaje, las citas doctrinarias y la perspectiva de género en el análisis de casos.

### **a. El lenguaje**

El desarrollo y la promoción del lenguaje inclusivo y no sexista puede considerarse como vehículo trascendental de la inclusión y consagración definitiva de la igualdad real de oportunidades. Los prejuicios sexistas que el lenguaje transmite sobre las mujeres son el reflejo del papel social atribuido a estas durante generaciones, el cual ha sido un medio más para la opresión de las mujeres. Uno de los primeros reconocimientos normativos de esta cuestión se encuentran en la Resolución 109 aprobada por la Conferencia General de la UNESCO en su 25ª reunión, donde se invita al Director General, en el párrafo 3 de la parte dispositiva, a “seguir elaborando directrices sobre el empleo de un vocabulario que se refiera explícitamente a la mujer y promover su utilización en los Estados Miembros” (UNESCO, 1989, p. 51).

El lenguaje no sexista es aquel que no oculta, no

subordina, no infravalora, no excluye, permite visibilizar a las mujeres, rompiendo con estereotipos y prejuicios sexistas; por todo ello, es necesario modificar el enfoque androcéntrico de las expresiones, nombrando correctamente a mujeres y hombres.

El sistema lingüístico del castellano ofrece posibilidades para que no se produzca discriminación sexual en su uso. Existen múltiples recursos lingüísticos que no requieren desdoblarse continuamente el lenguaje (que es lo que la mayoría entiende como solución al sexismo del lenguaje); se trata de utilizar estrategias y recursos que posee nuestra lengua y que no faltan ni a la gramática, ni contravienen el principio de economía del lenguaje, sino todo lo contrario, ya que la mayoría se caracterizan, precisamente, por su brevedad. No podemos olvidar que el principio fundamental del lenguaje es que la comunicación sea efectiva, por lo que, en el peor de los casos, siempre será preferible usar un término más a que el mensaje resulte equívoco y/o sexista.

Considero que resulta culturalmente trascendente esta perspectiva de género en la elaboración de documentos emanados por parte del Estado, en las leyes y actos administrativos y en las sentencias. El Poder Ejecutivo es el que más normativa produce día a día; de modo que su papel en la transformación de los paradigmas culturales machistas es fundamental. Para ello debemos enseñarles a nuestros alumnos y alumnas a producirlos como partícipes del cambio de nuestra cultura jurídica y social.

### ***b. Las citas doctrinarias***

Las citas doctrinarias son un elemento de la realidad de las fuentes bibliográficas que nos auspician las universidades de derecho y se conforman principalmente por textos de doctrinarios varones, con excepción del derecho de familia y ahora el género, materias en las que las mujeres han logrado incursionar. El resto de los contenidos son transmitidos casi exclusivamente por hombres, lo que de por sí contiene un

sesgo y una perspectiva masculina, además de contribuir a sostener la sobrevaloración de lo masculino por sobre lo femenino: la autoridad intelectual les pertenece a ellos.

Por otro lado, los concursos públicos docentes destinados a cubrir los cargos de quienes formarán las currículas y el material bibliográfico, al pretender tener una perspectiva neutral en el mérito de varones y mujeres, ignoran la dificultad que tenemos las mujeres para generar antecedentes de todo tipo. En este punto, vale la pena traer a colación la Resolución 781 del 2018 del Consejo Directivo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, en cuyos considerandos se citan estadísticas asombrosas. Allí se afirma que, al año 2005, de un total de 1509 profesores solo 562 eran mujeres (un 37,24 %). A su vez, se aseguraba que las mujeres accedían al 30 % de los cargos titulares, al 24 % de los asociados y al 38 % de los adjuntos. Dicha resolución estableció que, en materia de concursos públicos, *“ninguna instancia colegiada de evaluación cuya integración dependa de la Facultad será conformada por personas de un solo género. Estas instancias incluyen, a mero título enunciativo: jurados de ingreso a carrera docente y sus promociones; jurados de concursos docentes en todas las categorías y dedicaciones; jurados de concursos no docentes en todas las categorías; jurados de acceso a cargos institucionales; mesas colegiadas de exámenes finales de grado y posgrado, incluyendo jurados de tesinas, trabajos finales y tesis de especialización, de maestrías y doctorados”* (énfasis añadido) (UBA, 2018).

Más allá de las buenas intenciones, lo cierto es que la norma sigue siendo letra muerta en muchos departamentos de la Facultad de Derecho, en los que se reservan únicamente las posiciones suplentes para el género femenino<sup>1</sup>. Esta regla es muy importante para el género, no solo desde la perspectiva del acceso a nuevos empleos, sino también porque nos va a permitir a las mujeres poder generar antecedentes académicos de trascendencia, como la titularidad en un jurado, lugares que todavía hoy se reservan en su gran mayoría a los hombres.

De igual modo, los paneles en jornadas y congresos, están generalmente conformados en su mayoría por hombres (salvo en temáticas de género o cuestiones de familia). Por otro lado, las invitaciones al género femenino a participar en obras editoriales también contienen un sesgo importante (pareciera que “venden” menos), y existe una absoluta inequidad en el acceso de cargos laborales de peso entre mujeres y varones, lo que paradójicamente incluye a la docencia universitaria.

Tampoco puede omitirse y sopesarse la carga laboral doméstica extra frente al varón (y otros deberes de cuidado), carga extra que en la mayoría de los casos permite que sea el varón de la casa quien pueda desarrollar con más dedicación y tiempo su carrera profesional. Existen infinidad de estudios vinculados a esta cuestión.

Las conductas androcéntricas que forman parte de nuestro sistema cultural deben ser tamizadas por el órgano administrativo (entre ellos la Universidad), a fin de gestionar con perspectiva de género. Muchas se advierten a simple vista y otras requieren cierto análisis. Se produce así un círculo vicioso en la construcción de antecedentes laborales y académicos, ya que la falta de acceso a los mejores puestos de trabajo a su vez reduce las posibilidades de las mujeres de obtener mejores puntajes en otros concursos, mejores accesos a publicaciones editoriales, a cargos y a paneles académicos.

Todos estos elementos influyen decisivamente en los currículums de las mujeres, es por eso que las citas jurídicas deberán orientarse a equilibrar las desigualdades de género. La propuesta pedagógica intenta que las producciones de alumnos y alumnas contengan una dimensión igualitaria de citas y referencias doctrinarias.

### **c. La perspectiva de género**

Según Facio (2017), la perspectiva de género se

aproxima a la realidad desde las miradas de los géneros y sus relaciones de poder y, por lo tanto, no es una mirada “de las mujeres” simplemente, sino “desde las mujeres como grupo social subordinado” o “desde los hombres como grupo social dominante” (p. 312).

En la Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Pekín en 1994, los Estados se comprometieron a reevaluar todas las estructuras sociales a través de la perspectiva de género, por entender que solo de ese modo se podrían generar los cambios necesarios que posibilitarían la participación en pie de igualdad de las mujeres con los hombres en la construcción de las sociedades democráticas.

Esa conferencia fue el puntapié de la elaboración de un “glosario de términos para la igualdad”, el cual definió al género y a la perspectiva de género en términos que vale la pena recordar aquí:

*Género:* debido a que el estatus de las mujeres no es producto de un factor único, existen diversas teorías sobre el género que enfatizan distintos aspectos del mismo. Sin embargo, se puede afirmar que la mayoría coinciden en que a partir de una importancia exagerada a las diferencias biológicas (y de una invisibilización de las grandes similitudes) se construyen las diferencias/desigualdades constitutivas de cada sexo. A los bebés con genitales masculinos –o masculinizados– se les asigna unas características y a las bebés con genitales femeninos –o feminizados– las características y roles contrarios. Esa asignación de características, comportamientos y roles tiene elementos descriptivos y normativos a la vez. Esto hace que el funcionamiento del sistema por medio del cual se van construyendo las identidades de mujeres y hombres desde su nacimiento o antes sea más difícil de aprehender. Ninguna mujer ni ningún hombre pueden identificarse cien por ciento con todas las atribuciones que su propia cultura asigna a cada sexo. Así, algunas personas se resisten a aceptar que su identidad fue construida desde afuera y se aferran a la idea de que son

como son porque así nacieron. Si bien es cierto que nadie puede identificarse totalmente con su género, también lo es que nadie puede honestamente decir que no ha sido marcada/o por él.

Es importante saber que la identidad de género no se construye aislada de otras categorías sociales como la raza/etnia o la clase socioeconómica y es calificada por la edad, la orientación sexual, el grado de capacidad/habilidad, la nacionalidad, etc. De manera que la sociedad no construye a todas las mujeres idénticamente subordinadas ni a todos los hombres con los mismos privilegios, aunque universalmente todas las mujeres son subordinadas a los hombres. Es difícil reconocer, por ejemplo, que una mujer de clase alta, en edad reproductiva, adinerada, sin discapacidades visibles, blanca, esposa de un banquero, pueda compartir la subordinación de género con una mujer pobre, vieja, discapacitada y negra. Pero así es. Ambas comparten el mandato de ser *para...* un hombre, los hijos, la casa; ambas son invisibilizadas por el lenguaje, marginadas de la historia y permanentemente víctimas potenciales de abuso y acoso sexual. Ambas viven en un mundo que simbólicamente las aniquila y que constantemente les recuerda que ser mujer es no ser persona; sin embargo, cada una pertenece a un grupo, generación, clase, cultura, etc. que construye esta subordinación de distintas maneras.

La atribución de características, comportamientos y roles dicotómicos a cada uno de los sexos es un problema de discriminación contra las mujeres porque, como ya se dijo, los de las mujeres gozan de menor o ningún valor. Pero el problema es más serio aún: las características, comportamientos y roles que cada sociedad atribuye a los hombres son los mismos que se le asignan al género humano. De esta manera, lo masculino se convierte en el modelo de lo humano. Esto dificulta aún más la eliminación de la discriminación contra las mujeres porque ya no se trata solamente de eliminar estereotipos y cambiar roles, sino que es necesario reconceptualizar al ser humano, tarea que



implica reconstruir todo el “saber” que hasta ahora ha partido de una premisa falsa: el hombre como modelo o paradigma de lo humano y la mujer como “lo otro”.

*Perspectiva de género:* es la que visibiliza los distintos efectos de la construcción social de los géneros. Pone al descubierto cómo el hombre y lo masculino son el referente de la mayoría de las explicaciones de la realidad en detrimento de las mujeres y de los valores asociados con lo femenino, y sugiere nuevas formas de construir los géneros que no estén basadas en la discriminación.

La perspectiva de género feminista introduce la mirada y experiencia del género femenino, colectivo cuyos deseos, necesidades y experiencias han sido invisibilizadas o subvaloradas, y desde allí contribuye al desmantelamiento de todos los mecanismos y formas que asumen los sistemas de dominación. Como el género se manifiesta de distintas maneras dependiendo de la clase, raza, discapacidad, etc., la perspectiva de género no es la de una clase o sector de mujeres, sino la de aquellas personas que se encuentran subordinadas por su condición de género aunque también sufran de otras subordinaciones. Además, la perspectiva de género feminista no es la contraparte de la perspectiva androcéntrica, ya que no pretende la centralidad del género femenino en el sentido de construir una mirada que se erija en una mirada única y aplicable como tal a la totalidad de los colectivos humanos. Al poner en el centro a las relaciones de poder y, por consiguiente, no invisibilizar al género masculino, es mucho más amplia que la segunda; parte de las distintas experiencias de subordinación de las mujeres, visibilizando las relaciones de poder entre los géneros y el hecho de que en todo discurso o explicación de la realidad hay una perspectiva involucrada.

Una perspectiva de género masculina no androcéntrica también permite visibilizar la experiencia e intereses de los varones como grupo específico, contribuyendo a la vez a una mirada más integral y concreta de los fenómenos sociales.

Que los varones sean vistos como un grupo específico en lugar de como representantes de la humanidad toda –lo que incluye el análisis del poder entre los géneros, el cual coloca a los hombres en una posición de dominación y ventajas, al igual que el hecho de que describan y registren sus realidades desde la misma– contribuye a una transformación de la realidad que mutila tanto nuestras humanidades masculinas como femeninas.

## Nuevos desafíos para el derecho administrativo

### **Objetividad y neutralidad. ¿Cuáles son las obligaciones de la Administración?**

Frente a la obligación del Poder Judicial de incorporar la perspectiva de género en las sentencias, la neutralidad de género o su convalidación judicial puede llegar a ser *inconvenional*. Lo propio ocurre en la actividad administrativa que lleva adelante el Poder Ejecutivo, tanto a nivel reglamentario como en el dictado de actos administrativos de carácter individual y en todo el ejercicio de la función administrativa.

A fin de refrescar el marco jurídico convencional, es necesario recordar la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), con jerarquía constitucional desde 1994, mediante la cual la República Argentina se obliga a “*seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer*”, incluyendo “*tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas*” y “*adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyen discriminación contra la mujer*” (énfasis añadido).

El artículo 4 reconoce la necesidad de acciones afirmativas para garantizar la igualdad al establecer que la *“adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas, estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad de trato”* (énfasis añadido).

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, que tiene a su cargo el monitoreo de la implementación de la CEDAW, ha reiterado en su Recomendación General número 5 *“la necesidad de que se tomen disposiciones para aplicar plenamente la Convención introduciendo medidas tendientes a promover de facto la igualdad entre el hombre y la mujer”* (Comité CEDAW, 1988). En este sentido, el Comité recomienda que los Estados Partes hagan mayor uso de medidas especiales de carácter temporal como la acción positiva, el trato preferencial o los sistemas de cupos para que las mujeres se integren en la educación, la economía, la política y el empleo.

Las medidas de acción positiva están destinadas a eliminar gradualmente las inequidades socioculturales y, en particular, a acelerar el proceso de igualdad de facto entre el hombre y la mujer, por lo que no podrán ser consideradas discriminatorias. En efecto, en tanto sean necesarias para corregir una discriminación de hecho, estas medidas constituyen una diferenciación legítima destinada a desaparecer o perder entidad a la vez que las discriminaciones de facto se van desvaneciendo en el grupo social.

Respecto de este tipo de medidas, el Comité de Derechos Humanos (CCPR, 1989), en su Comentario General sobre la no discriminación, destacó que *“el principio*

*de igualdad exige algunas veces a los Estados Partes adoptar disposiciones positivas para reducir o eliminar las condiciones que originan o facilitan que se perpetúe la discriminación prohibida por el Pacto. Por ejemplo, en un Estado en el que la situación general de un cierto sector de la población impide u obstaculiza el disfrute de los derechos humanos por parte de esa población, el Estado debería adoptar disposiciones especiales para poner remedio a esa situación. Las medidas de ese carácter pueden llegar hasta otorgar, durante un tiempo, al sector de la población de que se trate un cierto trato preferencial en cuestiones concretas en comparación con el resto de la población”.*

La Corte Internacional de los Derechos Humanos (Corte IDH) ha afirmado a lo largo de su jurisprudencia cuatro pautas que deben guiar la actuación de la justicia y que cabe extender a los órganos administrativos, las cuales pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- 1) Los Estados Partes deben adoptar todas las medidas adecuadas para evitar la discriminación de la mujer (Corte IDH, 2009).
- 2) Al poder ejecutivo se le desconoce la facultad de declarar la inconstitucionalidad de una ley pero, sin embargo, tiene la atribución y la obligación de inaplicar la norma de menor rango que contraría un criterio convencional (Corte IDH, 2013).
- 3) No debe aplicarse la norma inconvencional (Corte IDH, 2013).
- 4) En los casos en que sea necesario restablecer el equilibrio en el goce de derechos, la Administración debe adoptar medidas positivas (Corte IDH, 2021).

## Perspectiva de género en la resolución de conflictos jurídicos

Siguiendo a Facio (2017), la **interpretación judicial no es sólo lógico-deductiva** (p. 299). Incluye, en primer lugar

la **selección de la norma**. Suele haber múltiples normas, y no suelen ser únicas y unívocas; de modo que la selección de la norma constituye toda una decisión axiológica y metodológica. Además, luego se hará la **subsunción de los hechos del caso** a esta regla general y abstracta. En la interpretación de los hechos también hay una decisión de género. Por ejemplo, en el caso *Fernández Ortega y Otros vs. México* (Corte IDH, 2010), la Corte IDH rescató el valor probatorio de la declaración de la víctima y afirmó que no era inusual observar eventuales divergencias en los relatos que refieren a violaciones sexuales, alejándose así de reglas androcéntricas de interpretación de la prueba.

Finalmente, se determinarán las **consecuencias jurídicas** de tal interpretación, lo cual nos permitirá analizar si la solución del caso está enfocada al género o si es neutral o discriminatoria.

La interpretación judicial no es objetiva. La realidad de los tribunales permite advertir día a día que el viejo adagio de que “los jueces no crean derecho” tiene cada vez menos cabida en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y que, frente a la amplitud de sus declaraciones de derechos, deja en manos del juez el último reducto de aplicación de las normas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La amplitud de estos preceptos convencionales ensancha la potestad de los jueces de integrar la regla del tratado al derecho interno, a través de una norma específica para el caso.

No se conoce ningún objeto, y menos aún un objeto en el campo de lo jurídico, desde una actitud axiológicamente neutra. Toda descripción o análisis de la realidad se hace desde una perspectiva, generalmente androcéntrica, interpretada como una “no perspectiva”.

## Identificación de los preconceptos y prejuicios de género

Es necesario realizar un ejercicio consciente sobre cómo los preconceptos y prejuicios de género nos invaden en manera casi automática. Debemos para ello dejar de aceptar acríticamente los métodos y discursos jurídicos que consideran al varón y sus experiencias como modelo de lo humano, dejando por fuera gran parte de las distintas formas que toma la opresión de las mujeres y la desvalorización de todo lo asociado con lo femenino.

## Deconstrucción jurídica

La deconstrucción jurídica supone analizar los conceptos jurídicos supuestamente neutros para demostrar su verdadera naturaleza androcéntrica y visibilizar las relaciones de poder que se ocultan en el goce de los derechos por parte de los géneros. Si es necesario, deberán establecerse medidas de reparación o medidas de contenido positivo.

## COROLARIO

A partir de los lineamientos descritos, la idea de la propuesta es abordar el derecho administrativo como una oportunidad para el desarrollo del género. Encuentro especialmente interesante el aporte que el derecho administrativo puede realizar con respecto al desarrollo de políticas de género, consagración de igualdad y paridad, protección de la diversidad y equidad en el goce de los derechos.

En la inmediatez diaria de la vida administrativa, el reglamento es la norma de mayor importancia momentánea. Se ha podido decir que es la fuente cuantitativamente más importante del derecho administrativo (Gordillo, 2003). Y aun cuando ha sido una fuente altamente criticada por su “baja institucionalidad”, especialmente frente al uso indiscriminado de decretos de necesidad y urgencia y excepciones legislativas al amparo del artículo 76 de la Constitución argentina, lo cierto es que nos brinda un instrumento fundamental para el nacimiento y desarrollo de políticas públicas dinámicas (cabe recordar que el artículo 76 de la Constitución nacional argentina, luego de la reforma constitucional de 1994, prevé la potestad excepcional del Poder Ejecutivo de emitir disposiciones de carácter legislativo).

En efecto, la alta producción normativa que se genera en el sector público nacional brinda oportunidades concretas de desarrollo de derechos, tal como sucedió en su momento con los decretos n.º 1006/2012 sobre inscripción de hijos e hijas nacidas antes de la ley de matrimonio igualitario y n.º 1007/2012 sobre rectificación registral de sexo –el primero de necesidad y urgencia y el otro de corte reglamentario–, los cuales inauguraron una senda de verdadera efectivización de los derechos humanos a partir del dictado de normas administrativas. El cupo laboral trans establecido por el Decreto n.º 721/2020 es otro ejemplo en esta línea de ideas.

El dinamismo en la producción de normas administrativas propio de nuestra materia de estudio aparece como un ámbito propicio a aquellos fines y permite acortar la distancia entre las magnánimas declaraciones contenidas en las cartas de derechos y su consagración en la vida real y concreta. De ahí que el derecho administrativo, dinámico, concreto y activo tiene muchísimo para aportar al desarrollo de la protección del género y la diversidad.

## NOTAS

<sup>1</sup> Como ejemplos pueden citarse los expedientes Concursos 2.219.118/2009 (Original 606.158/2006), 2.219.138/2009 (Original 607.537/2006), y 2.221.840/2009 (Original 609.529/2007); cuyo jurado se notificó a los participantes en abril de 2019, es decir, en plena vigencia de la norma general citada.

## REFERENCIAS

Comité CEDAW. (1988). Recomendaciones Generales adoptadas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. ONU-Mujeres. <https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-sp.htm>

Comité de Derechos Humanos (CCPR). (1989) Observación General n.º 18. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1404.pdf>

Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). (2009). Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205. [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_205\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf)

Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).



(2010).

Caso Fernández Ortega y Otros vs. México, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C No. 215. [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_215\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_215_esp.pdf)

Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). (2013). Caso Gelman vs. Uruguay, Fondo y Reparaciones, sentencia de 20 de marzo de 2013, Serie C, No 221. [https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/gelman\\_20\\_03\\_13.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/gelman_20_03_13.pdf)

Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). (2021). Caso Bedoya Lima y otra vs. Colombia, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 26 de agosto de 2021. Serie C No. 431. [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_431\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_431_esp.pdf)

Facio, A. (2017). Elementos conceptuales y metodológicos para favorecer la interpretación judicial con perspectiva de género. En A. Moreno & P. Bergallo (Eds.), *Hacia políticas judiciales de género* (299-325). Editorial Jusbares.

Gordillo, A. (2003). Tratado de derecho administrativo y obras selectas, tomo I: parte general. Fundación de Derecho Administrativo.

UNESCO. (1990). Actas de la Conferencia General 25.a reunión. París, 17 de octubre-16 de noviembre de 1989. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000084820\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000084820_spa)

Universidad de Buenos Aires (UBA). (2018). Resolución 781 de 2018 del Consejo Directivo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. <http://www.derecho.uba.ar/institucional/programasinstitucionales/genero-y-derecho/pdf/resolucion-integracion-de-concursos.pdf>

# **Jerarquías y género en el liderazgo de las comisiones de asesoramiento de la Cámara de Diputados de la Nación: ¿no quieren o no las dejan?**

**Carolina Glasserman Apicella**

Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires y magíster en Género, Sociedad y Políticas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Doctoranda en Sociología en la Universidad Nacional de San Martín (CONICET/EIDAES-UNSAM)

## RESUMEN

La participación nominal de las mujeres en la Cámara de Diputados de la Nación creció de forma sostenida en los últimos treinta años, impulsada principalmente por las leyes de Cupo (1991) y de Paridad (2017). Sin embargo, poco conocemos sobre las dinámicas internas y la distribución del poder de decisión dentro del Congreso, y sobre la experiencia de las diputadas dentro de este engranaje institucional. En este sentido, las comisiones de asesoramiento resultan una puerta de entrada a los bastidores del poder legislativo, dado que es allí donde se habilita el tratamiento de las iniciativas o bien se restringe su discusión. Partiendo de entrevistas en profundidad a diputadas de diversos perfiles y provincias, y del análisis de la composición por género, jurisdicción y trayectorias políticas previas, este trabajo propone indagar sobre la reproducción de estereotipos de género en el liderazgo y ocupación de las comisiones desde 1991, año en el que se sancionó la Ley de Cupo, hasta la actualidad, dando cuenta de los cambios y continuidades en la experiencia de las mujeres en el Congreso. Para ello, se presentan inicialmente las cualidades que favorecen la obtención de una presidencia de comisión: representar a un distrito del centro del país, ocupar las primeras posiciones en las listas de candidaturas, además de ser varón. Vinculado a este punto, se muestra cómo las diputadas eligen no pelear por comisiones que se encuentran masculinizadas, o bien porque no aparece a priori como posible, o bien porque deben pagar un costo extra en razón de su género. Por último, se da cuenta de los efectos de la aplicación de la paridad en las comisiones, una medida interna reciente que aún no ha logrado alcanzar sus objetivos.

**Palabras clave:** comisiones, mujeres, cámara de diputados, participación política, jerarquías

## ABSTRACT

The nominal participation of women in the Chamber of Deputies of the Nation grew steadily in the last thirty years, driven mainly by the Quota (1991) and Parity (2017) laws. However, we know little about the internal dynamics and distribution of decision-making power within Congress, and about the experience of women deputies within this institutional gear. In this sense, the advisory committees are a gateway to the backstage of the legislative branch since it is there where the treatment of initiatives is enabled or their discussion is restricted. Based on in-depth interviews with female deputies of different profiles and provinces, and the analysis of the composition by gender, jurisdiction and previous political trajectories, this paper proposes to investigate the reproduction of gender stereotypes in the leadership and occupation of the committees since 1991, the year in which the Quota Law was enacted, to the present, accounting for the changes and continuities in the experience of women in Congress. In this sense, she initially presents the qualities that favor obtaining a committee chairmanship: representing a district in the center of the country, occupying the first positions in the lists of candidates, in addition to being male. Linked to this point, it shows how women deputies choose not to fight for commissions that are masculinized, either because it does not appear a priori as possible, or because they must pay an extra cost because of their gender. Finally, it shows the effects of the application of parity in the commissions, a recent internal measure that has not yet achieved its objectives.

**Keywords:** committees, women, House of Deputies, political participation, hierarchies.

## Introducción

En los últimos treinta años, la Cámara de Diputados de Argentina experimentó cambios sustantivos en lo que respecta a la participación política de las mujeres. En su aspecto nominal, observamos un crecimiento sostenido: en 1991, las diputadas representaban un 6 % del total de la Cámara. Doce años después de la sanción de la Ley de Cupo (1991) y seis desde la aprobación de la Ley de Paridad (2017), las diputadas superan el 45 % de participación<sup>1</sup>.

Además de los efectos sobre la representación descriptiva (Pitkin, 1967), las medidas de acción afirmativa para fomentar el ingreso de mujeres también contribuyeron al robustecimiento de la agenda vinculada a derechos de las mujeres y personas LGBTI+ (Franceschet & Piscopo, 2008). Esto se vuelve perceptible a través de la sanción de reivindicaciones históricas de los movimientos de mujeres y de la diversidad en la Argentina como lo es la Ley de Educación Sexual Integral, la Ley de Protección Integral a las Mujeres, la Ley de Matrimonio Igualitario, la Ley de Identidad de Género y la recientemente sancionada Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo, entre otras que incluyen una nueva normativa así como enmiendas a leyes vigentes.

Sin embargo, es poco aún lo que conocemos sobre las dinámicas internas y la distribución del poder de decisión dentro de la Cámara, y sobre la experiencia de las diputadas dentro de este engranaje institucional. En el marco de esta inquietud, el presente trabajo propone indagar sobre el liderazgo de las comisiones de asesoramiento y su distribución por género. ¿Por qué resulta pertinente detenerse en estas configuraciones? Las comisiones resultan una puerta de entrada a los bastidores del poder legislativo, dado que es allí donde se habilita el tratamiento de las iniciativas o bien se restringe su discusión. En términos de la jerga parlamentaria, es una parte importante de la *cocina* de la Cámara.

Partiendo de entrevistas en profundidad a diputadas de diversos perfiles y provincias, del análisis de la composición por género, jurisdicción y trayectorias políticas previas, y de la observación tanto de reuniones de comisión como de dinámicas de selección de autoridades, este capítulo propone indagar sobre las causas de la reproducción de estereotipos de género en la conducción de las comisiones desde 1991, año en el que se sancionó la Ley de Cupo, hasta la actualidad, dando cuenta de los cambios y continuidades en la experiencia de las mujeres en el Congreso. A partir de la introducción de la paridad obligatoria en las comisiones en los últimos años, se analiza especialmente esta innovación normativa y sus efectos.

Siguiendo a Faulkner y Becker (2008), el estudio sobre un campo del cual el investigador o la investigadora forman parte provee la ventaja de facilitar la observación y desarrollar preguntas que sean fácilmente comprendidas por los/as entrevistados/as, aunque también implica contar con preconceptos e ideas que quien forma parte del campo pueda suponer como obvias. En este sentido, durante el trabajo de campo se procuró medir la complejidad y la profundidad de las preguntas, a los fines de evitar que la persona entrevistada considere la respuesta tan evidente que sirva de vehículo solo para la autoafirmación de la investigadora, así como caer en reduccionismos acerca de un conocimiento previo del campo a indagar. Asimismo, el acceso privilegiado y el conocimiento del campo han permitido una aproximación a los usos y costumbres reiterados en las prácticas que este trabajo pretende observar.

Este capítulo se organiza de la siguiente manera. En primer lugar, se desarrollan los antecedentes sobre la temática procurando entablar un diálogo entre investigaciones pasadas y la presente propuesta en lo que respecta a las legisladoras en el marco del sistema de comisiones. En segundo lugar, se describe la jerarquización de comisiones en función de su caudal de proyectos y poder decisorio, al igual que las características valoradas entre pares para

ocupar los cargos directivos. En tercer lugar, se propone comprender las razones por las cuales las mujeres lideran y ocupan comisiones estereotipadamente feminizadas por un lado, y de menor valoración política entre pares, por otro. Finalmente, se analiza la implementación, el cumplimiento y los efectos de la resolución que en 2019 obligó a conformar las presidencias de las comisiones de forma paritaria.

Este trabajo es parte de una investigación más amplia sobre las brechas de género en el ejercicio del poder en la Cámara de Diputados plasmada en mi tesis de maestría (Glasserman Apicella, 2022). Desde un enfoque que privilegia el análisis de las interacciones (Becker, 2018 [1963]) entre los y las protagonistas de la institución, este trabajo pretende contribuir al conocimiento sobre las prácticas políticas informales de la Cámara de Diputados y al estudio de las brechas de género en el quehacer político.

## El sistema de comisiones y las legisladoras

El interés por las comisiones de asesoramiento y la participación de las legisladoras en ellas no es novedad. Tomando seis países de América Latina, Heath, Schwindt-Bayer, y Taylor-Robinson (2005) muestran cómo las legisladoras son asignadas desproporcionadamente en comisiones que se vinculan a temas sociales o “de mujeres” en razón de líderes partidarios que privilegian a los varones en la retención de presidencias sobre temas económicos, internacionales y de poder. Para el caso argentino, Htun, Lacalle, y Micozzi (2013) dan cuenta de que, aún con la introducción de las cuotas de género, el dominio partidario masculino continúa manejando las estructuras de las comisiones. Por su parte, Borner, Caminotti, Marx, y Rodríguez Gustá (2009) observan el mismo fenómeno y explican que o bien las mujeres eligen no reclamar estos espacios sabiendo que no tendrán éxito o bien el reflejo del orden social de género en la institución ocasiona que las diputadas no se encuentren interesadas por ellos.

Por su parte, el estudio de Pérez (2014) sobre las legisladoras en el sistema de comisiones en tres períodos parlamentarios (2007-2009, 2009-2011, y 2011-2013) da cuenta de la restricción de los líderes partidarios masculinos hacia sus compañeras mujeres en el liderazgo de comisiones. En su investigación, Pérez exhibe la subrepresentación de las diputadas en la presidencia de aquellas “poderosas” y opta por una definición operacional en base a criterios formales que prevé el Reglamento de la Cámara de Diputados: cinco comisiones cuyas presidencias están habilitadas para suplir a las autoridades de la Cámara en caso de ausencia de estas; siete comisiones con más integrantes que el resto; y nueve comisiones con más secretarías que la regla general (tres). En este sentido, las “más poderosas” representan el pequeño grupo formado por las tres comisiones permanentes de la Cámara que cumplen con los tres criterios de excepción y las “más poderosas en sentido amplio”, aquellas que cumplen con al menos dos. La razón de esta subrepresentación está vinculada al hecho de que la decisión sobre la ocupación de estos espacios le corresponde a líderes partidarios, quienes suelen ser varones y conservan una fraternidad entre pares. No obstante, también apunta a que la especialización juega un papel importante: las mujeres integran y presiden comisiones cuyas temáticas están feminizadas porque justamente poseen antecedentes profesionales, políticos y/o militantes vinculados a aquellas materias.

## Las comisiones de asesoramiento: acceso y jerarquías

Las comisiones de asesoramiento son el pilar de la organización del trabajo legislativo. Todos los proyectos presentados, ya sea por legisladores, por el Poder Ejecutivo o por particulares, se “giran” a ellas en el léxico local; es decir, se distribuyen a una comisión o a varias según su especificidad para su tratamiento. En el seno de la comisión, los diputados y las diputadas miembros se reúnen para debatir los temas



y, de encontrar los consensos necesarios, “dictaminar” proyectos. El dictamen es el acto legislativo que habilita el tratamiento de un proyecto en una sesión, en una reunión del pleno de la Cámara. Por ende, este paso es la condición para que un proyecto pueda convertirse en ley. Las comisiones se componen, en general, de 31 miembros<sup>2</sup>, lo cual refleja la distribución partidaria de la Cámara. Actualmente existen cuarenta y seis comisiones permanentes en la Cámara de Diputados, y 30 bicamerales; en éstas últimas participan por su relevancia y transversalidad, tanto diputados como senadores. Este trabajo, sin embargo, se centrará en las comisiones permanentes de la Cámara de Diputados, a los fines de indagar sobre la especificidad de esta institución.

Como se menciona en la Introducción, las presidencias de las comisiones son el primer filtro de la actividad legislativa. En un conocido trabajo, Calvo y Tow (2009) muestran que, a estos fines, se valen de instrumentos reglamentarios tales como unificar, incorporar o suprimir giros o controlar el temario. En el Congreso argentino sucede que la mayoría de los proyectos “mueren” o, en el lenguaje nativo del Poder Legislativo, son “*cajoneados*” en las comisiones, siendo muy pocos los que efectivamente llegan al recinto para su tratamiento por parte del cuerpo. Los autores afirman que, ni más ni menos, son las presidencias de las comisiones quienes regulan la productividad legislativa (Calvo & Tow, 2009, p. 4). Sin embargo, pese a su rol clave en la práctica del Congreso, los trabajos acerca de sus mecanismos de selección son aún escasos.

En una reciente investigación, De Luca (2020) explica que la integración de las comisiones resulta de una negociación entre los bloques políticos de más peso posterior a cada recambio legislativo, lo cual sucede cada dos años. Según el artículo 155 del Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación, la composición de las comisiones así como su designación de autoridades se da de manera proporcional al peso numérico de cada bloque con respecto al pleno. En la práctica, diputados y diputadas *piden* a la

presidencia de su bloque las comisiones que prefieren integrar y, en algunos casos, presidir. En su trabajo, la autora muestra que las preferencias comúnmente se respetan porque a los bloques les “conviene” satisfacer a su *tropa*, al mismo tiempo que se aseguran perfiles vinculados con la temática de la comisión, salvo que (a) haya más cargos a ocupar que legisladores con esa preferencia –es decir, existan lugares que le corresponden al bloque pero que no resulten *a priori* atractivos, dado que generan comisiones de baja actividad y/o visibilidad– o (b) cuando hay más legisladores que lugares disponibles, dado que, por el contrario, se trata de lugares muy demandados como, por ejemplo, la Comisión de Presupuesto y Hacienda. El *peso político* de cada diputado o diputada, definido por su trayectoria política previa (ya sea legislativa o no) aumentará las chances de que sus preferencias sean respaldadas por la presidencia del bloque.

La práctica política legislativa muestra una jerarquía política propia que otorga más importancia a algunas comisiones y menos a otras. De esta forma, en contextos donde el oficialismo retiene la mayoría –se entiende a la retención de la mayoría por parte del oficialismo a la posibilidad del bloque de gobierno de alcanzar el quórum de forma autónoma (más de la mitad de la totalidad, lo que implica 129 diputadas y diputados)–, también retiene aquellas presidencias de las comisiones más importantes. La jerarquía de esas comisiones se define por el caudal de dictámenes sobre proyectos de ley (Legislación General) –las comisiones también tienen competencia para dictaminar proyectos de resolución y de declaración pero, dado que el caudal de estos es variable según la temática, se escogen los proyectos de ley como criterio igualador–, por su rol estratégico (Presupuesto y Hacienda, Asuntos Constitucionales, Educación, Acción Social y Salud Pública, Justicia, Legislación Penal, Legislación del Trabajo, entre otras) o por su estrecho vínculo con políticas de Estado de mediano y largo plazo (Relaciones Exteriores y Culto, y Defensa Nacional). Por el contrario, en contextos donde el oficialismo no es mayoría, la discusión por la presidencia de las

comisiones resulta abierta. Internamente, y trascendiendo las fronteras entre partidos, existen principalmente dos posturas con respecto a esta situación. La primera indica que, si el oficialismo pierde la mayoría, también debe perder alguna de las presidencias de esas comisiones “más importantes” a fin de reconocer el mayor peso del/los bloque/s opositor/es. La segunda considera que, en vías de garantizar gobernabilidad al Poder Ejecutivo, las comisiones nodales deben continuar en manos del oficialismo, puesto que resultan temas que hacen a la agenda clave de gobierno. Sin embargo, más allá de las distintas posturas, durante el período estudiado ha prevalecido la primera. Por ofrecer dos ejemplos de distintos momentos históricos, luego de perder las elecciones legislativas de 1997, el Partido Justicialista entregó la presidencia de comisiones jerarquizadas al bloque de la Alianza, tales como Legislación General, Defensa Nacional y Legislación Penal. De igual manera, entre 2009 y 2011, luego de que el oficialismo, que en ese momento resultaba el Partido Justicialista bajo el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, perdiera las elecciones, otras tantas comisiones “importantes” –Asuntos Constitucionales, Justicia, Legislación Penal, entre otras– pasaron de ser presididas por la oposición.

En lo que respecta a las características que comparten los y las integrantes de las comisiones según el tipo del que se trate, De Luca (2020) muestra que, para el período 2000–2019, las comisiones más importantes del trabajo legislativo en términos de caudal de proyectos<sup>3</sup> se encuentran integradas por profesionales vinculados a la temática de trabajo y que aquellas vinculadas a intereses regionales cuentan con representación de diputadas y diputados de las provincias interesadas. Asimismo, en lo que respecta al primer grupo de comisiones importantes, la autora da cuenta de una correlación entre la ocupación de la primera posición en la lista electoral y su ingreso.

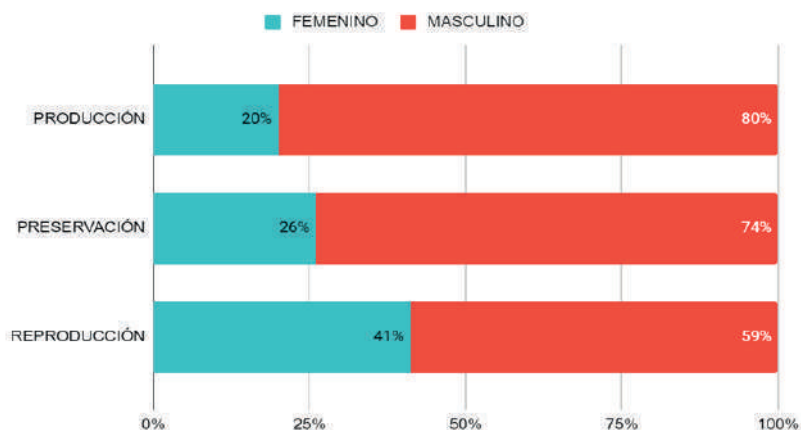
¿Qué sucede con las presidencias? ¿Comparten o no estas características? A partir de la investigación documental realizada sobre presidentes y presidentas de las comisiones<sup>4</sup>,

logramos conocer algunas tendencias claras. En primer lugar, el 63,5 % de los presidentes/as ingresaron a la Cámara de Diputados ocupando el primer (42,5 %) o el segundo lugar (21 %) en las listas de candidatos/as<sup>5</sup>, en consonancia con el peso de esta variable en la integración de comisiones “importantes”. Esto da cuenta de una trayectoria política previa que los y las presenta ante su partido o alianza electoral con prioridad para ocupar el cargo de diputado/a de la nación. En segundo lugar, observamos que las y los presidentes de las comisiones se acercan a la composición numérica de la Cámara por distrito (cada jurisdicción aporta a la Cámara de Diputados una cantidad de legisladores proporcional a su población –1 cada 161.000 personas–, no pudiendo ser menor a cinco). Esto significa que la mayor cantidad de presidencias las retiene la provincia de Buenos Aires (la cual representa el 27 % del total de diputados, y el 30 % de presidencias de comisiones), seguida por la Ciudad de Buenos Aires (9 % de diputados y 12 % de presidencias) y de Córdoba y Santa Fe (7 % de diputados y 7 % de presidencias en ambas jurisdicciones) (período 1991–2023). El peso numérico de la jurisdicción se correlaciona con la cantidad de presidencias obtenidas. El distrito de procedencia también influye en la retención de las comisiones más importantes en términos políticos –magnitud de decisión sobre temas clave– y en términos de caudal de proyectos –las más “importantes” (Calvo, 2014)–. En este sentido, advertimos que en estas comisiones priman los presidentes o presidentas provenientes del centro del país (Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe). Diputados y diputadas de estos distritos presidieron el 70 % de las comisiones en el período estudiado (Argentina tiene a sus 23 provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires representadas en la Cámara de Diputados). Por último, el género da cuenta de las probabilidades que tienen diputados y diputadas de presidir una comisión: en el período estudiado más del 70 % de estas comisiones han sido lideradas por varones. Aquellos diputados y diputadas del centro del país y bien posicionados en las listas electorales son quienes tienen mayores chances de encabezar comisiones. En el próximo apartado, centraremos la atención sobre la brecha de género e indagaremos sobre sus causas.

## ¿No quieren o no las dejan?

En lo que respecta a la composición por género, durante el período 1991–2023 se observa una clara mayoría masculina en cabeza de las comisiones, con un 73 % de presidentes varones. Pero además, si nos detenemos en las temáticas que son presididas por diputados o diputadas, los datos dan cuenta de una verdadera división sexual del trabajo legislativo. Caminotti y del Cogliano (2017) proponen una categorización de las comisiones del Congreso argentino en tres grandes grupos: aquellas que se ocupan de temas de “reproducción y cuidados”<sup>6</sup>, las que atienden temas de “producción y erogación de recursos”<sup>7</sup> y las de “preservación del sistema”<sup>8</sup>. Dentro de la temática de “reproducción y cuidados”, más del 40 % de las comisiones tienen presidentas, mientras que en los temas de “producción y erogación de recursos”, las mujeres representan el 20 %. En lo que respecta al tratamiento de iniciativas de “preservación del sistema”, la brecha es levemente menor pero aún profunda, con 74 % de presidentes y 26 % de presidentas.

**Gráfico 1.** Comisiones de asesoramiento según género de la presidencia y temática de la Cámara de Diputados de la Nación argentina (1991–2023).

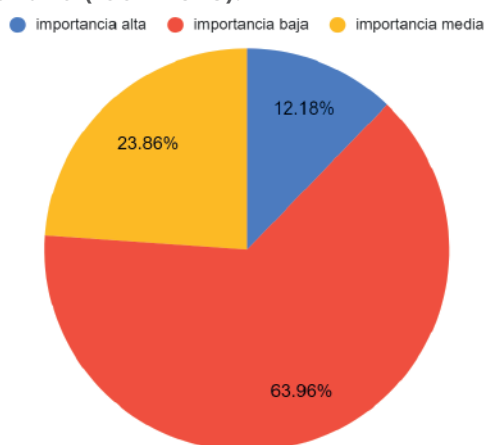


**Fuente:** Elaboración propia en base a información de la Dirección de Información Parlamentaria de la Cámara de Diputados de la Nación argentina (2023). Categorización en base a Caminotti y del Cogliano (2017).

Otra manera de acercarse a las jerarquías de las comisiones es, como se menciona en el apartado precedente, a través de su peso político relativo. En este trabajo, para realizar la clasificación se otorgó un puntaje de 1 a 3 a cada comisión permanente de la Cámara de Diputados, correspondiendo 1 a comisiones de “importancia alta”, 2 a “importancia media” y 3 a “importancia baja” sobre, a su vez, tres variables: (1) cantidad de dictámenes sobre proyectos de ley, (2) rol político estratégico, y (3) vínculo con políticas de Estado de mediano y largo plazo. Para la variable (1), se consideró 1 punto para aquellas comisiones con más del 15 % de los dictámenes sobre proyectos de ley de ese año, 2 si estos dictámenes representaron entre el 5 % y el 14 %, y 3 si fueron menos del 5 %. Los puntajes asignados a las variables (2) y (3) se basan en las entrevistas en profundidad realizadas en el marco de esta investigación, así como en la observación de dinámicas de integración y reuniones de comisión.

Siguiendo este criterio, de las comisiones presididas por mujeres, solo el 12,8 % corresponde a la categoría de “importancia alta”, mientras que casi el 64 % resulta de “importancia baja”.

**Gráfico 2.** Comisiones de asesoramiento presididas por mujeres según peso político de la Comisión de la Cámara de Diputados de la Nación argentina (1991–2023).



**Fuente:** Elaboración propia en base a información de la Dirección de Información Parlamentaria de la Cámara de Diputados de la Nación argentina (2023).

Acercarse a una clasificación que pondere el peso político que tiene cada comisión permite observar cómo el ingreso de mujeres a roles de liderazgo se produce desde una posición de subalternidad.

Esta distribución desigual de las presidencias de comisión se enmarca en un contexto general de brechas en el acceso al poder por parte de las mujeres. No obstante, ¿cómo se da el reparto de las comisiones para que todavía las mujeres no puedan liderarlas en condiciones de igualdad?

En primer lugar, y en línea con lo analizado por Borner, Caminotti, Marx, y Rodríguez Gustá (2009), ninguna diputada ni ningún diputado pareciera ocupar una comisión de una temática que no le interese ni bajo constreñimiento, salvo excepciones (p. 87). Partiendo de esta base, las autoras señalan que la existencia de una segregación por sexo de las comisiones en ambas cámaras del Congreso de la Nación responde a una dinámica donde legisladoras y legisladores podrían estar adaptando sus preferencias de acuerdo con las posibilidades de acceder efectivamente a ese espacio, o bien a una mimesis entre el orden social de género y la división temática en el tratamiento de las iniciativas.

El primer tipo de barreras al que se refieren las autoras, en el que las mujeres no intentan siquiera acceder a la presidencia de ciertas comisiones, fue mencionado en diversas entrevistas durante nuestro trabajo de campo. La noción de “animarse” o no a postularse a cierto tipo de comisiones está presente en sus reflexiones. Por ejemplo, un diputado de la Unión Cívica Radical (2019–2023) apunta que, en la última distribución de comisiones, sus compañeras de bloque “han tenido cierta aprehensión” a pedir comisiones que se encuentran históricamente masculinizadas (comunicación personal, 2 de febrero de 2022). Estas situaciones dan cuenta de la internalización de prácticas y desenlaces aprehendidos. Si las comisiones de temáticas estereotípicamente vinculadas con los varones siempre son presididas por ellos o bien su composición es mayoritariamente masculina, las diputadas no se exponen a solicitar su integración.

En las entrevistas, se identificó un segundo grupo de barreras relacionadas con una exclusión explícita. Distintos testimonios dan cuenta de situaciones en las que los presidentes de bloque en general, y en algunos casos otros colegas, impiden el acceso de mujeres a integrar, y sobre todo a presidir, algunas comisiones tradicionalmente masculinas. Una de las pocas diputadas que presidió su bloque (Partido Justicialista) durante su paso por la Cámara (2005–2017) afirmó:

[Una compañera] pidió la Comisión de Presupuesto y Hacienda. No es que no la pidió. O sea, a vos te preguntan qué comisión querés y cuál querés presidir. Si tenés alguna intención de presidir [...]. Después, hay un montón de peleas y disputas por las presidencias de comisiones. Pero las que son de política económica o de armas, seguridad o defensa... “¡No!”. Y la Bicameral de Inteligencia, porque la puse yo [a una diputada] como presidenta. Sino no la hubiera presidido una mujer nunca. (Diputada nacional 2005–2017, Partido Justicialista, comunicación personal, 24 de noviembre de 2021)

La Comisión de Presupuesto y Hacienda es de las más masculinizadas. Durante el período estudiado –e incluso antes– siempre estuvo presidida por varones y su composición interna muestra un claro sesgo masculino (existen otras dos comisiones que nunca han sido presididas por mujeres: Obras Públicas e Industria). Un diputado relató su experiencia cuando colegas mujeres pidieron al bloque ingresar a esta comisión:

Una compañera] pidió Presupuesto, que viene de la universidad [...] pero fuimos [otro compañero] y yo [...]. Entonces ahí podés decir que de algún modo se relegó. Se tomó la decisión de que fuéramos nosotros. (Diputado nacional 2019–2023, Unión Cívica Radical, comunicación personal, 2 de febrero de 2022)



La noción de fraternidad y de “pacto” entre varones, aun si es tácito, está muy presente en el diálogo con las diputadas. En este sentido, una diputada tajantemente afirma: “Bueno... Si las negociaciones terminan en el vestuario de fútbol o en el sauna, vos estás afuera”. (Diputada nacional 1991-1995, Partido Justicialista, comunicación personal, 2 de noviembre de 2021)

Por último, la visión de las comisiones como espejo de un orden social de género ha sido la más sostenida por las propias diputadas. Una exdiputada ilustra esta situación tomando como ejemplo a la Comisión de Defensa. Esta comisión no recibe necesariamente exposición mediática ni trabaja con un caudal de proyectos sustancioso.

En el último armado, en la Comisión de Defensa no teníamos a nadie anotada, y terminó yendo Dolo Martínez )(diputada del bloque de Evolución Radical por la Ciudad de Buenos Aires), que tenía ocho comisiones. Le decía “por favor agarrá Defensa”. Era insoportable ver que eran todos varones ahí. [...] [T]erminás forzando, intentando que haya una representación más equilibrada, metiéndole a alguien una comisión que no le interesa. (Diputada nacional 2016-2021, Unión Cívica Radical, comunicación personal, 17 de diciembre de 2021)

Otra diputada considera esperable que las mujeres integren y presidan comisiones de temáticas vinculadas a los cuidados y a la reproducción de la vida, dado que las profesiones o especialidades que ejercen las mujeres también suelen coincidir con esta línea, en sintonía con la hipótesis de Pérez (2014): “Pero hay que decir que presidimos comisiones feminizadas porque en general son las profesiones que ejercemos. Yo soy médica, ¿a qué comisión iba a ir? Fui a Salud” (Diputada nacional 1991-1995, Partido Justicialista, comunicación personal, 2 de noviembre de 2021).

En la mayoría de los diálogos, los entrevistados y las

entrevistadas indican que existe una vinculación entre cada una de las variables, en el sentido de que las tres explicaciones son válidas para entender las razones de la segregación de las mujeres. La combinación de estas barreras, persistentes en los 30 años bajo estudio sin identificarse grandes transformaciones, parece explicar por qué las mujeres continúan sin acceder a la presidencia de algunas de las comisiones más importantes en términos de decisiones y caudal de proyectos en la Cámara, y a la integración de otras, como el caso de Presupuesto y Hacienda. No obstante, en los años recientes, al calor del protagonismo del movimiento de mujeres en la escena pública, hubo intentos de combatir estas barreras informales mediante la normativa interna de la Cámara de Diputados, cuestión de la que nos ocuparemos en el próximo apartado.

## Innovaciones recientes: la paridad en las comisiones y sus efectos

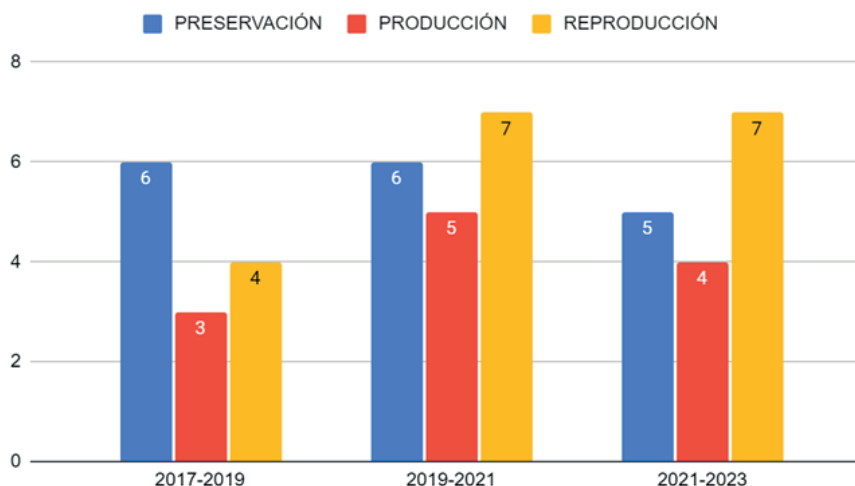
En el año 2019, el entonces presidente de la Cámara de Diputados, Sergio Massa, firmó la Resolución n.º 1657/2019, a través de la cual se obligaba a conformar las presidencias de las comisiones de forma paritaria. La redacción que ofrece el texto puede ser interpretada en dos sentidos, en virtud de su ambigüedad: (i) disponer la paridad en la totalidad de las presidencias de las comisiones; es decir, que al menos debieran haber 23 de las 46 comisiones presididas por una diputada, o bien (ii) disponer la paridad al interior de cada comisión en lo que atañe a sus autoridades; es decir, que su comisión directiva (presidencia, vicepresidencias 1º y 2º, y secretaría) debe integrarse ubicando de manera intercalada a mujeres y varones.

Si se observa el estado de la primera lectura de la resolución, esta innovación normativa hizo que se registraran cambios en relación con el período inmediatamente anterior, de los cuales el más contundente fue el aumento en un 10 % de las comisiones presididas por mujeres. Las

mismas pasaron del 30 % en el período 2017–2019, al 40 % en 2019–2021. En el primer bienio mencionado, las diputadas presidieron 13 comisiones: 6 comisiones de preservación del sistema, 3 de producción y 4 de cuidados y reproducción de la vida. En el segundo bienio, hubo 18 presidencias femeninas: nuevamente 6 comisiones de preservación del sistema, mientras que incrementaron en 2 las de producción (quedado en 5), y en 3 las de cuidados y reproducción de la vida, llegando un total de 7.

En lo que respecta al período actual, 2021–2023, las presidencias femeninas volvieron a disminuir, representando un 34 % del total: las 7 comisiones de cuidados y de reproducción de la vida se conservaron, mientras que se redujeron las de preservación del sistema (quedando en 5) y las de producción (quedando en 4).

**Gráfico 3.** Comisiones de asesoramiento presididas por mujeres según temática de la Cámara de Diputados de la Nación argentina en los períodos 2017–2019, 2019–2021 y 2021–2023.

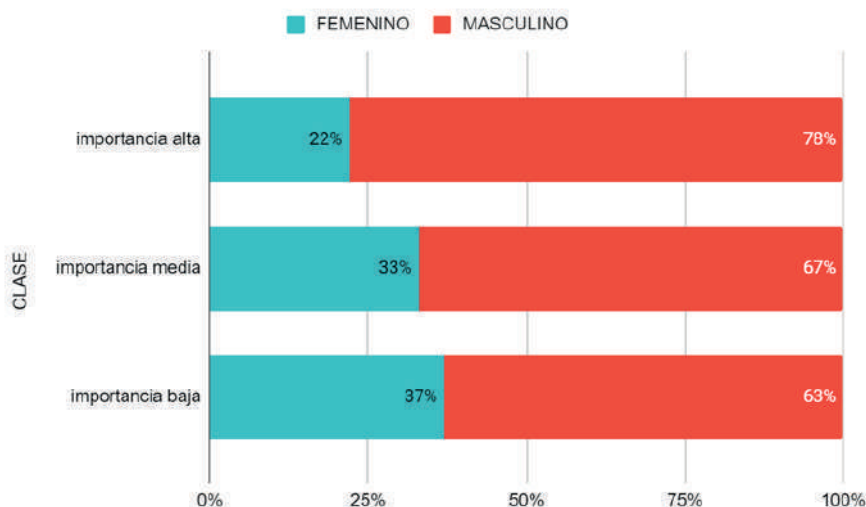


**Fuente:** Elaboración propia en base a información de la Dirección de Información Parlamentaria de la Cámara de Diputados de la Nación argentina (2023). Categorización en base a Caminotti y del Cogliano (2017).

El gráfico 3 da cuenta de que el mayor incremento en la presidencia femenina se da en la temática de cuidados y reproducción de la vida. Las comisiones de preservación del sistema y de producción y erogación de recursos aumentan en el período 2019-2021, para luego volver a disminuir. En este sentido, incluso al introducir nuevas reglamentaciones que favorecen la llegada de más diputadas a presidir comisiones, estas se cumplen solo de modo parcial y lo hacen además profundizando la división sexual del trabajo en términos temáticos (y de jerarquía).

Otra cuestión a observar, es la clase de comisiones en la que las diputadas se insertan como presidentas en virtud de su peso político. En los tres bienios bajo análisis, las diputadas encuentran la mayor brecha en las comisiones de importancia alta, con 78 % de presidentes varones y 22 % de presidentas mujeres; mientras que la menor diferencia está en aquellas de importancia baja, con 63 % de diputados al frente y 37 % de diputadas.

**Gráfico 4.** Comisiones de asesoramiento según género de la presidencia y clase de la Cámara de Diputados de la Nación argentina en los períodos 2017-2019, 2019-2021 y 2021-2023

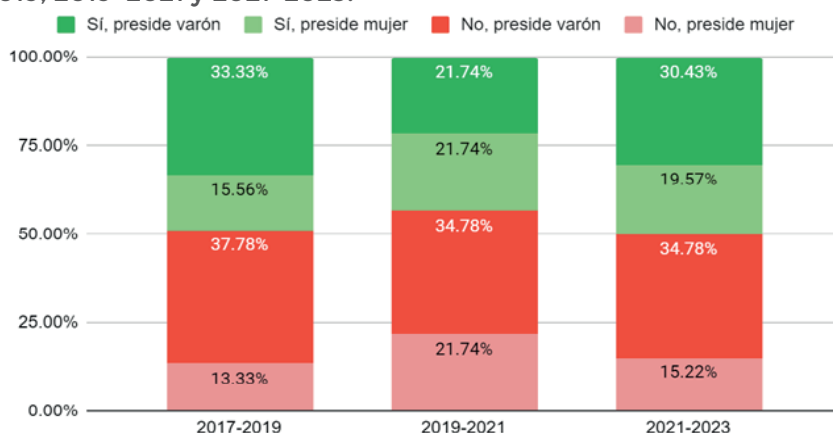


**Fuente:** Elaboración propia en base a información de la Dirección de Información Parlamentaria de la Cámara de Diputados de la Nación argentina (2023).

En lo que respecta a la segunda interpretación posible –esto es, a la paridad de géneros entre las presidencias y vicepresidencias de las comisiones–, cabe destacar la importancia en el marco de la práctica política legislativa que poseen las vicepresidencias de las comisiones para los bloques de la oposición. Este cargo es la vía de injerencia de un bloque opositor en una temática específica. En composiciones estrechas, donde ningún bloque político alcanza la mayoría por sí mismo, las reuniones de comisión y el despacho de proyectos se vuelve una tarea que requiere de la búsqueda de consensos. Las vicepresidencias de las comisiones de más peso político, presididas por el oficialismo, son la vocería de la oposición en la búsqueda de estos acuerdos.

En el período inmediatamente previo a la resolución, casi la mitad de las comisiones (48 %) tenían una composición paritaria de las autoridades principales, mientras que, luego de emitida la herramienta de acción afirmativa, la paridad entre presidencia y vicepresidencia disminuyó al 43,48 % del total de las comisiones. En el período corriente, por su parte, se registra la mayor cantidad de comisiones con composición de autoridades paritarias, con un 50 % de estas compuestas de forma intercalada por un diputado y una diputada o al revés.

**Gráfico 5.** Paridad de géneros entre la presidencia y la vicepresidencia de las comisiones de asesoramiento de la Cámara de Diputados de la Nación argentina por género de la presidencia en los períodos 2017–2019, 2019–2021 y 2021–2023.



**Fuente:** Elaboración propia en base a información de la Dirección de Información Parlamentaria de la Cámara de Diputados de la Nación argentina (2023).

Si bien la resolución fue anunciada como un “hito en el camino a la paridad de género” (Diputados Argentina, 2019), no solo no alcanzó sus pretendidos objetivos, sino que los liderazgos de diputadas en las comisiones disminuyeron luego de alcanzar su máximo histórico en el período 2019–2021 (40 %) y se insertaron predominantemente en comisiones de reproducción y de cuidados, por un lado, y de importancia baja, por otro. Asimismo, un análisis detallado arroja que la composición de estas continúa “genereizada”; es decir, encontramos más mujeres en aquellas temáticas estereotípicamente femeninas. A los fines ilustrativos, la Comisión de Presupuesto y Hacienda, presidida por un varón, cuenta con 35 diputados y 14 diputadas. Por su parte, la Comisión de Familia, Niñez y Juventudes, presidida por una mujer, se encuentra integrada por 3 diputados y 28 diputadas. Por último, al observar la paridad de géneros al interior de las autoridades de las comisiones, se destaca que en la actualidad solo la mitad de las comisiones cumplen con una designación de autoridades de forma paritaria.

Este sucinto estudio de caso da cuenta de las limitaciones con las que se encuentran las medidas de acción positiva cuando deben dialogar con prácticas informales que relegan la participación de las mujeres. Siguiendo a la literatura especializada, este caso promete condiciones para favorecer la exitosa aplicación de la discriminación positiva: un ambiente político imperante favorable con un movimiento de mujeres de importancia y de visibilidad (Franceschet, 2008) y la decisión de al menos una parte de la élite partidaria de avanzar hacia medidas que promuevan la igualdad (Archenti & Tula, 2008; Tula, 2015). Sin embargo, cuatro años después de su introducción, ninguna de las posibles vías de aplicación de la paridad en las comisiones se ha cumplido. Futuros trabajos deberán indagar sobre la aplicación de este tipo de herramientas en sistemas de designación, no electorales, a los fines de profundizar en sus características particulares.

A lo largo de este capítulo se ha buscado dar cuenta de los lugares ocupados por las diputadas en el esquema de jerarquías políticas internas de las comisiones de la Cámara de Diputados en Argentina. Para ello, el análisis del período 1991–2023 parte de mostrar que la combinación de representar al centro del país, ubicarse en uno de los primeros lugares de la lista de candidaturas y ser varón son las características que más propensión ofrecen para ocupar la presidencia de una comisión en la Cámara de Diputados.

Poniendo el foco en las brechas de género, mostramos que las mujeres ocupan y presiden comisiones estereotipadamente feminizadas y de menor volumen político. Por un lado, las diputadas eligen no pelear por comisiones que se encuentran masculinizadas, o bien porque consideran que no tendrán éxito en lograrlo o bien porque deben pagar un costo extra en razón de su género. Por otro lado, algunas diputadas piden integrar y presidir comisiones masculinizadas pero la jefatura de bloque, en general compuesta por varones, no les permite ingresar. Si bien el período estudiado abarca 32 años, donde especialmente en los últimos ocho la visibilidad pública y el peso político del movimiento de mujeres ha aumentado, no se registran diferencias en torno a la hegemonía masculina en la presidencia de las comisiones en general ni en la retención de aquellas más relevantes en particular.

En los últimos años, se buscó intervenir las prácticas informales que relegaban a las mujeres a partir de la introducción de la paridad obligatoria en las comisiones. En virtud de la ambigüedad con la que se encuentra redactada la normativa, ensayamos dos interpretaciones posibles: (i) la paridad en la totalidad de las presidencias de las comisiones –es decir, que al menos haya 23 de las 46 comisiones presididas por una diputada– o bien (ii) la paridad al interior de cada comisión en lo que atañe a sus autoridades –es decir, que su comisión directiva debe integrarse ubicando

de manera intercalada a mujeres y varones—. El análisis da cuenta que ni uno ni otro objetivo ha sido alcanzado tras haber pasado cuatro años de su dictado: actualmente las mujeres presiden el 34 % de las comisiones y solo en la mitad de ellas existe paridad de géneros al interior de sus autoridades.

Asimismo, este trabajo propone una clasificación alternativa a las existentes en lo que respecta a la importancia política de las comisiones en pos de reflejar los criterios informales presentes en la Cámara, la cual pondera tres variables: (1) dictámenes sobre proyectos de ley, (2) rol político estratégico y (3) vínculo con políticas de Estado de mediano y largo plazo. Esta perspectiva permite no solo observar la ocupación de presidencias por parte de las mujeres en comisiones de baja importancia, sino que también resulta una herramienta para continuar profundizando el conocimiento sobre cómo se organiza la práctica política en la institución.

El estudio de las dinámicas legislativas informales y del modo en que estas impactan en las carreras de las diputadas es una vía de entrada a conocer el estado y el funcionamiento de nuestra joven democracia. En los aspectos formales, la democracia argentina ha sostenido una preocupación sobre la participación política igualitaria entre varones y mujeres: desde el otorgamiento de la jerarquía constitucional a la Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), la Ley de Cupo de 1991 y la inclusión de las acciones positivas en la reforma constitucional de 1994 hasta la Ley de Paridad en 2017. Por ello, indagar sobre los contrastes entre la letra de la norma y la práctica política ofrece pautas sobre el efectivo funcionamiento de nuestro régimen político.

Este trabajo pretendió contribuir a la comprensión de las formas en que el género configura una variable de exclusión al momento de acceder a las presidencias de las comisiones y, de modo más general, a los estudios sobre el funcionamiento



efectivo del Congreso argentino y las prácticas informales que organizan sus jerarquías internas.

## NOTAS

<sup>1</sup> Dirección de información parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. [https://www.diputados.gov.ar/export/hcdn/secparl/dgral\\_info\\_parlamentaria/dip/archivos/EvolucionDiputadosGenero.pdf](https://www.diputados.gov.ar/export/hcdn/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/EvolucionDiputadosGenero.pdf)

<sup>2</sup> El artículo 61 del Reglamento de la Cámara de Diputados determina que cada comisión deberá contar con un mínimo de 15 y un máximo de 31 diputados, con excepción de las comisiones de Asuntos Constitucionales, Energía y Combustibles, Educación, Agricultura y Ganadería, Acción Social y Salud Pública, que podrán contar con un máximo de 35; la de Relaciones Exteriores y Culto con un máximo de 33; y la de Presupuesto y Hacienda, con un máximo de 49.

<sup>3</sup> Calvo (2014), realiza una clasificación de las comisiones en términos de importancia a partir de un ranking que pondera aquellas con mayor caudal de proyectos ingresados para su tratamiento.

<sup>4</sup> La base utilizada para el análisis es de elaboración propia. Contiene 699 casos correspondientes a las presidencias de comisiones de asesoramiento de la Cámara de Diputados del período 1991–2023, computadas por bienios en virtud de tratarse de la duración de dicho cargo (16 bienios). Las variables reconstruidas son: temática de la comisión, clasificación de la comisión en relación a su peso político, bloque político, jurisdicción de origen, seniority al momento de ejercer la presidencia, *seniority* final al completar su(s) último(s) mandato(s), cargo(s) anterior(es) y posición en la lista. Para el caso de esta última variable, la cobertura corresponde a las elecciones generales de los años 2015, 2017, 2019 y 2021, dado que son los datos disponibles facilitados por la Dirección Nacional Electoral dependiente del Ministerio del Interior de la Nación.

<sup>5</sup> En sus elecciones nacionales, Argentina tiene por instrumento la boleta partidaria de papel. En función de

la distribución de votos en escaños a través del cálculo D'Hont, los primeros lugares de la lista son quienes tienen mayores chances de ingresar a la Cámara de Diputados. Los datos corresponden a las elecciones generales de los años 2015, 2017, 2019 y 2021. Datos disponibles facilitados por la Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior de la Nación.

<sup>6</sup> Educación; Cultura; Previsión y Seguridad Social; Acción Social y Salud Pública; Familia, Niñez y Juventudes; Mujeres y Diversidades; Personas Mayores; Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano; Población y Desarrollo Humano; Deportes; Asuntos Cooperativos, Mutuales y de ONG; Discapacidad.

<sup>7</sup> Las comisiones de Asuntos Constitucionales, de Educación, de Energía y Combustibles, de Agricultura y Ganadería y de Acción Social y Salud Pública están compuestas por 35 diputados y diputadas; la Comisión de Relaciones Exteriores por 43 diputados y diputadas; y la Comisión de Presupuesto y Hacienda, por 49 diputados y diputadas.

<sup>8</sup> Asuntos Constitucionales; Legislación General; Relaciones Exteriores y Culto; Justicia; Legislación Penal; Defensa Nacional; Derechos Humanos y Garantías; Obras Públicas; Comunicaciones e Informática; Asuntos Municipales; Intereses Marítimos, Fluviales, Pesqueros y Portuarios; Peticiones; Poderes y Reglamentos; Juicio Político; Prevención de Adicciones y Control del Narcotráfico; Análisis y Seguimiento de Normas Tributarias y Previsional; Mercosur; Seguridad Interior; y Libertad de Expresión.

## REFERENCIAS

**Archenti, N., & Tula, M. I. (2008).** *Mujeres y política en América Latina: sistemas electorales y cuotas de género.* Heliasta.

**Becker, H. (2018).** *Outsiders. Hacia una sociología de la desviación.* Siglo Veintiuno Editores.

**Borner, J., Caminotti, M., Marx, J., & Rodríguez Gustá, A. L. (2009).** *Ideas, presencias y jerarquías políticas: claroscuros de la igualdad de género en el Congreso Nacional de Argentina.* Prometeo y PNUD Argentina.

**Calvo, E. (2014).** *Legislator success in fragmented congresses in Argentina: Plurality cartels, minority presidents, and lawmaking.* Cambridge University Press.

**Calvo, E., & Tow, A. (2009).** *Cajoneando el debate: el papel de los presidentes de las comisiones en la productividad del Congreso argentino.* *Desarrollo Económico*, 49(195), 451-477.

**Caminotti, M., & del Cogliano, N. (2017).** *La paridad política en Argentina: avances y desafíos.* Programa Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD, IDEA Internacional, Organización de las Naciones Unidas.

**de Luca, A. (2020).** *La especialización legislativa: análisis sobre los factores que influyen en la integración de las comisiones de la Cámara de Diputados de Argentina (2000-2019) (tesis de maestría).* Universidad de San Andrés.

**Faulkner, R., & Becker, H. (2008).** *Studying something you are part of: The view from the bandstand.* *Ethnologie française*, 38, 15-21.

**Franceschet, S. (2008).** *¿Promueven las cuotas de género los intereses de las mujeres? El impacto de las cuotas en la representación sustantiva de las mujeres.* En M. Ríos Tobar (Ed.), *Mujer y política: el impacto de las cuotas de género en*

*América Latina* (pp. 61–99). Catalonia.

**Glasserman Apicella, C. (2022).** *Llegar, permanecer y ascender. Las mujeres y el acceso a espacios de poder intrainstitucional en la Cámara de Diputados de la Nación argentina (1991–2021)* (tesis de maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

**Heath, R. M., Schwindt-Bayer, L., & Taylor-Robinson, M. (2005).** Women on the sidelines: Women's representation on committees in Latin American legislatures. *American Journal of Political Science*, 49(2), 420–436.

**Htun, M., Lacalle, M., & Micozzi, J. C. (2013).** Does women's presence change legislative behavior? Evidence from Argentina, 1983–2007. *Journal of Politics in Latin America*, 5(1), 95–125.

**Pérez, V. (2014).** Asignación partidaria y especialización: las legisladoras en el sistema de comisiones de la Cámara de Diputados de Argentina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 23(2), 165–184.

**Pitkin, H. (1967).** *The concept of representation*. University of California Press.

**Tula, M. I. (2015).** Mujeres y política: un panorama sobre la adopción de las cuotas de género y sus efectos en América Latina y Colombia. *OPERA*, (16), 9–33.

**Diputados Argentina. (2019, 16 de diciembre).** Massa dispuso la igualdad de género en las presidencias de las comisiones en Diputados. [https://www.diputados.gov.ar/prensa/noticias/noticias-podio/noticias\\_1205.html](https://www.diputados.gov.ar/prensa/noticias/noticias-podio/noticias_1205.html)

## COLECCIÓN EN TEMAS DE DERECHOS HUMANOS

La colección es una serie de publicaciones periódicas donde se abordan y profundizan temas específicos, dando cuenta de los debates actuales y las perspectivas más novedosas de cada tema.

El CIPDH pretende poner en diálogo a la comunidad académica respecto de los principales desafíos globales en materia de derechos humanos, tendiendo puentes entre diferentes disciplinas. Asimismo, espera un enfoque jurídico pero también miradas que aporten otras ciencias que se ven interpeladas por los derechos humanos y por los temas tratados en cada uno de los tomos de la colección.

ISBN 978-631-90305-1-8



**unesco**

Centro Internacional para la Promoción  
de los Derechos Humanos  
Bajo los auspicios de UNESCO