UNIVERSIDAD NACIONAL DE ENTRE RÍOS

FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL

MAESTRÍA EN EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Tesis de Maestría

"El desafío de la transversalidad de género en las políticas públicas. El caso del PIOD en la provincia de Santa Fe (2013-2019)"

Maestrando: Fantini Franco

Directora: Venticinque Valeria

Año: 2024

Índice

Introducción…… 4

Estado del arte…… 11

Marco teórico conceptual…….. 24

CAP 1. Género y políticas: Antecedentes y elaboración del PIOD…… 38

1.1 Los márgenes de la igualdad de oportunidades……..... 39

1.2 Políticas con perspectiva de género en Argentina y Santa Fe……. 43

1.3 PIOD: diseño, acciones y objetivos……..……... 51

CAP 2 Evaluación de la implementación del PIOD: Avances y elementos favorables… 58

2.1 Instrumentos Legales…… 59

2.2 Instrumentos Institucionales-administrativos…….. 67

2.3 Instrumentos Consultivos-participativos……. 75

CAP 3: Evaluación de la implementación del PIOD: Condiciones obstaculizadoras para la transversalización de género…… 82

3.1 Condiciones político-administrativas……... 84

3.2 Condiciones materiales y culturales…….. 90

Reflexiones finales……. 95

Recomendaciones……... 102

Referencias bibliográficas…….. 104

Anexo…….. 110

Introducción

En el presente trabajo nos proponemos contribuir al estudio de la transversalidad de la perspectiva de género en las políticas públicas del gobierno de la provincia de Santa Fe (Argentina) a partir del análisis y evaluación de la implementación del Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos (en adelante, PIOD) en el periodo 2013-2019.

La relevancia de la presente investigación se vincula con la evaluación del desarrollo del PIOD en la provincia de Santa Fe durante los años de implementación que abarcan gestiones del gobierno provincial a cargo de la alianza política denominada Frente Progresista Civico y Social (FPCyS), ya que esta es la expresión del primer esfuerzo sistemático de transversalización de género que involucra al Estado en escala provincial, sumado a organizaciones sociales, gobiernos locales y la ciudadanía.

Por ende, consideramos al caso santafesino como una experiencia relevante de política pública a nivel provincial en Argentina, ya que los planes de igualdad de oportunidades son una herramienta y una respuesta a las desigualdades de género desde el actor institucional con un enfoque integral que asume el carácter sistémico de las desigualdades de género.

Por lo tanto, intentamos responder la siguiente pregunta de investigación: ¿De qué manera se abordó la transversalidad de género en las políticas públicas del gobierno provincial de Santa Fe a partir de la implementación del PIOD (2013-2019)? Al respecto, el objetivo general y los objetivos específicos que tiene el trabajo se derivan y buscan esquematizar una respuesta a la pregunta-problema.

Debemos señalar que la importancia de realizar una evaluación de implementación o de procesos para una política pública de igualdad como la analizada en la presente investigación. Evaluar los procesos de implementación nos permite identificar los factores que obstaculizan o limitan la operación de la intervención, así como aquellos que dificultan la plena participación, sin discriminación, de los distintos grupos de población: mujeres, varones, indígenas, jóvenes, etc. afectados por dicha intervención.

Los resultados de este tipo de evaluación son útiles para tener una actualización de los objetivos del Plan, una mejora en la ejecución operativa y un crecimiento en la plena participación de las mujeres y los varones, así como de los distintos grupos que las integran.

Asimismo, este tipo de evaluaciones son pertinentes cuando se quiere conocer la dinámica y desempeño en la ejecución de una iniciativa, así como los obstáculos o facilitadores operativos y la participación de las y los distintos actores y población afectada o interesada en la ejecución. Por último, también permite evaluar la existencia y el uso de los recursos presupuestarios, materiales y humanos.

En ese sentido, el objetivo general de esta investigación es analizar el abordaje de la transversalidad de género en las políticas públicas del gobierno provincial de Santa Fe a partir de la implementación del PIOD, en el periodo de los años 2013-2019.

En cuanto a los objetivos específicos, en primer lugar, intentamos identificar y describir el proceso de elaboración, las acciones y políticas públicas específicas que contienen el abordaje de la transversalización de género en el Gobierno provincial, a partir de la implementación del PIOD.

En segundo lugar, se busca detectar y describir las condiciones favorables y avances en diferentes escalas de gobierno para la transversalidad de género en la implementación del PIOD.

Por último, el tercer objetivo específico es detectar y describir las condiciones obstaculizadoras en diferentes escalas de gobierno para la transversalidad de género en la implementación del PIOD.

Para cumplir con estos objetivos, en primer lugar, se procede a describir el diseño de la política pública en cuestión e identificar áreas de políticas evidenciadas en los ejes programáticos del plan analizado, en las que la implementación de las acciones propuestas tuvo diferentes niveles de avance en relación a la transversalización de género.

Posteriormente, se procura identificar y describir condiciones facilitadoras en la implementación de acciones y en la gestión del PIOD, para el avance de la transversalidad de género en Santa Fe. Y por último, se busca distinguir y describir condiciones obstaculizadoras en diferentes áreas de políticas del gobierno mencionado en el periodo 2013-2019 para lograr la implementación del PIOD.

De este modo, la presente investigación pretende aportar a la ampliación del conocimiento de la experiencia de implementación del PIOD para profundizar un análisis evaluativo que identifique áreas específicas de políticas o ejes programáticos con diferentes grados de avance

en cuanto a la transversalidad de género. De igual manera, esta investigación permitirá identificar vías de acción fructíferas para proyectar la lógica de la transversalización de la perspectiva de género a toda la política pública de un gobierno de escala provincial.

Con respecto a la relevancia de la presente investigación, esta alude a la consideración de las políticas públicas en cuanto a la perspectiva de género. Espinosa Fajardo (2018) destaca que

> asistimos a un escenario donde si bien existe un claro mandato de género, el mismo se diluye en la práctica de políticas públicas. Con frecuencia persiste una ceguera al género y no se reconoce que las políticas públicas no son neutrales al género, sino que tienden a reproducir las desigualdades preexistentes (p. 51).

En tanto implementación de políticas con alcance transformador en términos de género, la autora señala elementos centrales para asegurar la efectiva atención a la igualdad en esta fase, a saber,

> se precisan recursos (personas, financiación y tiempo) dirigidos a asegurar que no se diluye este compromiso. Esto se traduce en la existencia de personal técnico experto en igualdad y unas estructuras institucionales de igualdad (unidades o puntos focales) suficientemente dotadas (...). Junto con ello también resulta crucial un análisis de la participación, indagando en sí las voces claves en materia de igualdad (género y otros factores de desigualdad) son incorporadas, y si existen espacios para su escucha e incorporación activa en todo el proceso de implementación (Espinosa Fajardo, 2018, p. 41).

Por otro lado, el recorte espacio-temporal propuesto se justifica en que, en el año 2013, se dio inicio a las acciones de PIOD de Santa Fe luego de un proceso de diseño y planificación. Esto representó una apuesta del gobierno provincial por superar, en el abordaje de las brechas de género y sociales existentes en detrimento de a las mujeres y las disidencias, el perfil asistencialista para lograr transformar estructuras desiguales en las relaciones de género. Posteriormente, el PIOD continuó hasta la finalización del tercer mandato del Frente Progresista Cívico y Social en el gobierno de la provincia, en el año 2019.

En este sentido, siguiendo a Fraser y Gordon (1992), es necesario reconsiderar las estructuras de poder de las relaciones humanas vinculadas principalmente a las cuestiones de género. Si retomamos las categorías de T. H. Marshall en “Ciudadanía y clase social” (1949) en cuanto al desarrollo histórico de la ciudadanía moderna evidenciamos que se tornan problemáticas ya que su periodización en tres fases (a saber, ciudadanía civil, ciudadanía política y ciudadanía social) vinculadas a los siglos XVIII, XIX y XX se adecuan solo a la experiencia de los hombres, trabajadores y blancos, los cuales representan solo una minoría de la población. Sus

distinciones conceptuales presuponen la jerarquía de género y raza, en lugar de problematizar la misma.

En ese marco, siguiendo a Espinosa Fajardo (2018), se requiere (como condición para un abordaje de las causas estructurales de la desigualdad) atender a la fuerte interrelación entre la desigualdad de género y otras formas de desigualdad, basadas en la clase social, la edad, la etnia, las capacidades diferentes, la religión, entre otros factores. Los estudios sobre interseccionalidad muestran que la desigualdad que sufren las mujeres respecto a los hombres se acentúa o suaviza dependiendo de su intersección con otras formas de desigualdad. En este sentido, la desigualdad de género ha de entenderse dentro de un marco de desigualdades múltiples.

Siguiendo a la autora, se puede mencionar que la incorporación de la igualdad de género como contenido de las políticas públicas es relativamente reciente:

> Desde la década de los 70 en las democracias occidentales (…) comenzaron a ponerse en marcha las primeras acciones públicas para promover la igualdad entre mujeres y hombres, fundamentalmente con la creación de organismos específicos para ello – como el Instituto de la Mujer, la definición de políticas públicas concretas sobre esta materia, como los planes de igualdad de oportunidades (…) A grandes rasgos, la igualdad de género se reconoce hoy por hoy como un elemento clave para el bienestar y el desarrollo humano (Espinosa Fajardo, 2018, p. 6).

En las últimas décadas, en América Latina los avances en materia de igualdad de género son considerables, aunque a su vez son discontinuos, heterogéneos entre países, inestables y poco medibles en algunos temas (UNDP, 2014). Por lo tanto, existen una serie de desafíos en la región que se enmarcan en la necesidad de "atención sistémica a las causas estructurales que explican los modelos específicos de relaciones de género en cada contexto determinado" (Espinosa Fajardo, 2018), lo cual resultan en los fluctuantes niveles de representación política de mujeres entre países, los altos índices de violencia registrados, el reducido acceso al trabajo, falta de reconocimiento de las tareas reproductivas, el alto índice de feminidad de la pobreza, entre otros.

Por otro lado, debemos considerar a las políticas de igualdad de oportunidades como necesarias para el logro de un tratamiento político y económico de varones y mujeres como pares (Levin, 2014). Sin embargo, resulta un imperativo poder trascender el enfoque de la igualdad de oportunidades mediante visiones que contemplen las oportunidades, pero que las

superen, profundicen en decisiones y acciones respecto al tratamiento de las otras aristas de la desigualdad para lograr la transformación estructural con aspiraciones de justicia.

En la provincia de Santa Fe (Argentina), y específicamente en la ciudad de Rosario, se impulsó una de las primeras experiencias transversales de política pública de género en un gobierno local de ese país, al amparo del Plan de Igualdad de Oportunidades entre varones y mujeres (PIO) para el periodo 2001-2004. El mismo fue producto de un proceso que sucedió durante el gobierno municipal del Partido Socialista por el Área de la Mujer de la Secretaría de Promoción Social de dicho municipio, y al que siguieron dos planes sucesivos para los periodos 2005-2009 y 2011-2015.

A partir de 2012, el gobierno provincial de Santa Fe (en 2007 accede al poder el Frente Progresista Cívico y Social, alianza conformada por el Partido Socialista y la Unión Cívica Radical, entre otras fuerzas políticas minoritarias) replica la experiencia de Rosario impulsando una serie de ámbitos de debate para la construcción de un PIOD a escala provincial, a través de la Dirección de Políticas de Género del Ministerio de Desarrollo Social.

El PIOD, que se institucionaliza en 2013, se basa en los valores del Plan Estratégico Provincial Santa Fe (2030) acerca de la "igualdad para el ejercicio de los derechos" y la "valoración de la perspectiva de género, la diversidad y el respeto por las minorías". Propone acciones positivas para acortar la brecha de desigualdad de acceso a las oportunidades y derechos de mujeres y colectivo LGTBI.

En este marco, desde el gobierno provincial de Santa Fe se realizan convenios para crear y/o fortalecer equipos territoriales que abordan temas de género con municipios y comunas de la Provincia. Por otro lado, se reglamenta y pone en vigencia la Ley Provincial N°13.438 que adhiere a la Ley Nacional Nº 26.485 "Ley de Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que se desarrollen sus relaciones interpersonales".

El PIOD es parte de este conjunto de acciones, siendo el primer proyecto colectivo de la provincia que focaliza su mirada en las problemáticas de género. El PIOD resulta de un proceso en el cual se realizaron talleres, sondeos e investigaciones sobre la situación

específica de las mujeres en las cinco regiones de la provincia de Santa Fe, con consultas, opiniones y testimonios de la ciudadanía.

En base a estos relevamientos, una Comisión Interministerial analiza las políticas que se implementan en el territorio provincial y diseña otras para complementar y profundizar los objetivos de la igualdad de género. Al respecto, los ejes de acción del PIOD proponen una serie de objetivos a alcanzar mediante acciones específicas, también detalladas[1].

Este plan, junto con el fortalecimiento y la actualización de las áreas que deben brindar respuestas, tiene por objetivo garantizar la transversalidad de las políticas de género en todas las acciones del gobierno provincial, estableciendo orientaciones claras de trabajo de mediano y largo plazo, debatidas y acordadas con la ciudadanía, atendiendo sus preocupaciones y su diversidad (Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos de la provincia de Santa Fe, 2013)

En cuanto a la metodología de esta investigación, se adopta una perspectiva de tipo cualitativa, ya que se analiza el desarrollo de la estrategia de transversalización de género en las políticas implementadas del PIOD a partir de la comprensión de la información recolectada y de las fuentes generadas, tanto como de la teoría y de los conceptos.

Esta investigación se propuso respetar el lenguaje no sexista, entendiendo que la bicategorización reduccionista de “hombres” y “mujeres” invisibiliza las identidades que no están comprendidas en estas denominaciones. Sin embargo, debimos respetar la falta de problematización del vocablo “la mujer” en la política analizada, en las investigaciones halladas y en algunos marcos provenientes de la ciencia política. Entendiendo que “las mujeres” no conforman un colectivo homogéneo, hemos buscado adecuarnos a las recomendaciones realizadas por el CIN[2] en relación a este tema.

Asimismo, resulta pertinente explicar la estrategia metodológica mediante la cual realizamos la investigación. La evaluación de la implementación del PIOD busca analizar la dinámica y el desempeño de las áreas que ejecutan las acciones que incluyen al Plan, la participación de

[1] Estos ejes son: I. Hacia la igualdad de género. Compromisos de la gestión provincial de Santa Fe; II. Salud integral y trato no discriminatorio; III. Educación como condición para la igualdad; IV. Relaciones no violentas y deconstrucción de estereotipos de género en el ámbito privado; V. Trabajo y desarrollo de capacidades productivas para fortalecer la autonomía de las personas; VI. Hábitat y uso del espacio público en condiciones de igualdad, dignas y seguras; VII. Participación en el ámbito público y VIII. La cultura como herramienta transformadora.

[2] Consejo Interuniversitario Nacional (2021). Guía para un lenguaje no sexista en el Consejo Interuniversitario Nacional.
https://www.cin.edu.ar/download/guia-para-un-lenguaje-no-sexista-en-el-consejo-interuniversitario-nacional/

las y los actores interesados en las distintas fases del ciclo de la política, los instrumentos operativos y los procedimientos de gestión.

Este tipo de evaluaciones permite conocer la dinámica y desempeño en la ejecución de una iniciativa, así como los obstáculos, los facilitadores operativos y la participación de las y los distintos actores y población afectada o interesada en la ejecución. Por último, también permite evaluar la existencia y el uso de los recursos presupuestarios, materiales y humanos.

En este sentido, considerando los objetivos detallados anteriormente y la construcción conceptual de los elementos que los integran, es necesario detallar los datos, las fuentes y técnicas de investigación que se desarrollaron para cumplir con el objetivo general de esta investigación.

Con el fin de tomar conocimiento de los datos relativos a las acciones propuestas implementadas y no implementadas durante el PIOD y experiencias de aplicación, se realizó el análisis de documentos oficiales del PIOD, como fuentes primarias de información. Mientras que para conocer en profundidad las trayectorias, el funcionamiento de los recursos, los insumos disponibles en esa implementación, las acciones propuestas implementadas y no implementadas durante el PIOD así como la dinámica de trabajo, las relaciones de poder al interior del Gobierno provincial, el desarrollo de los vínculos con la sociedad civil y las implicancias del cambio de gestión ocurrido en 2015, hemos realizado entrevistas en profundidad a funcionarias y funcionarios, gestores y responsables de PIOD, como fuentes secundarias de información.

Con respecto al primer objetivo específico, utilizamos como fuente la documentación oficial del PIOD para conocer los datos respectivos a los ejes programáticos o áreas de trabajo y objetivos del mismo. Para ello, utilizamos la técnica de análisis documental. A su vez, fueron fuentes secundarias de información las entrevistas en profundidad realizadas a funcionarias y funcionarios, gestores y responsables de PIOD.

Mientras que para cumplir con los objetivos específicos 2 y 3, se empleó como fuente la documentación oficial del PIOD y las entrevistas realizadas a ex- funcionarios de la Dirección de Políticas de Género del Gobierno provincial de Santa Fe (área que en el año 2015 fue jerarquizada al rol de Subsecretaría de Políticas de Género).

Esto último fue realizado con el fin de describir condiciones facilitadoras (relativas al segundo objetivo específico) y obstaculizadoras (relativas al tercer objetivo específico), en relación

con la implementación de acciones y en la gestión del PIOD, para el avance de la transversalidad de género en Santa Fe en el periodo 2013-2019.

Estado del arte

Los antecedentes relacionados al tema propuesto para el análisis se vinculan con trabajos que abordan la implementación de políticas públicas de género con el enfoque de transversalidad, los cuales pueden ordenarse a través de diferentes escalas de gobierno. En particular, son de interés para nuestro análisis aquellos estudios que abordan de diferente manera la realización de los planes de igualdad de oportunidades para varones y mujeres que asumen la transversalidad de género destacando sus virtudes y debilidades, entre otro tipo de políticas públicas.

En primer lugar, es importante plantear el recorrido de la noción de transversalidad de género. Esta idea se asimila como un enfoque de planeación pública discutido en la IV Conferencia Mundial de la Mujer celebrada en Beijing (1995), donde se reconocen por primera vez a escala internacional la necesidad de promover la "igualdad de género" como un requisito para el desarrollo, la paz y la justicia social.

Como señala Laura Pautassi (2007), transcurrieron no pocos años desde que el concepto transversalización o integración transversal de género fue propuesto y establecido como compromiso, pero también como mandato para los gobiernos en el marco de la conferencia de Beijing. Sin embargo, debemos concluir que ese rol integrador lejos está de poder cumplirse, múltiples razones dan cuenta de esta situación, sin embargo, resulta aún más sorprendente cómo en algunos campos y áreas específicas se ha producido un retroceso (Pautassi, 2007).

En lo concerniente al concepto de igualdad de género, esta implica que las personas tienen el mismo valor independientemente del género, y por lo tanto, tienen los mismos derechos. En esta dirección, Espinosa Fajardo (2018) afirma que la igualdad de género supone que las diferentes aspiraciones y necesidades de hombres y mujeres sean consideradas, valoradas y promovidas de igual manera:

> De la mano de este reconocimiento de la 'igualdad de género' como parte del marco normativo y como objetivo político a promover, la IV Conferencia Internacional sobre la Mujer o Conferencia de Beijing también supuso un punto de inflexión con la definición de la estrategia de mainstreaming de género – junto con la de empoderamiento de las mujeres – como un elemento clave para avanzar hacia sociedades más equitativas (p. 9).

Siguiendo a Rigat (2008), debemos señalar que el gender mainstreaming es una construcción teórica que necesariamente merece ser explicada. En principio, gender o género es un concepto multidimensional, profundamente debatido en la teoría feminista. En este marco, el concepto de género se refiere a un proceso de construcción cotidiana de relaciones, más que a una situación inamovible.

Desde este punto de vista, es un concepto dinámico que se posiciona en el contexto de otras desigualdades. Así, hablar de gender mainstreaming apunta a que el tema de la construcción social de los géneros, los efectos diferentes en varones y mujeres y las relaciones desiguales producto de las diversas aristas en que se reproducen los géneros sean objeto de análisis en todos los niveles y en todas las actuaciones.

El gender mainstreaming incluye una multiplicidad de dimensiones, lo suele generar confusión. El primer problema es la dificultad de traducción. Aunque se ha generalizado la expresión transversalidad o transversalización de la perspectiva de género, sigue sin encontrarse una terminología aceptada por la mayoría.

A modo de antecedente a nivel internacional, la Unión Europea (UE)[3] incluye el concepto de transversalidad en la planificación del IV Programa para la Igualdad de Oportunidades (1996-2000). En este marco, la Comisión Europea (órgano ejecutivo de la UE) propicia una intervención activa con perspectiva de género en todas las políticas y, por otro lado, intervención reactiva- aplicando medidas concretas dirigidas a la igualdad de género.

Con antecedentes vinculados al enfoque de mujeres en el desarrollo (MED[4]), las cuales no cuestionaban la concepción de desarrollo y modernización sino que, al contrario, intentaban incorporar a las mujeres a esa estrategia, al enfoque denominado género en el desarrollo (GAD) y al enfoque predominante en los años 80, el de la igualdad de oportunidades (proponiendo la intervención activa del Estado para garantizar el acceso del desaventajado grupo de mujeres al mundo público) desde la década de los años 90 la transversalización de género (o gender mainstreaming) apareció como el instrumento más adecuado para analizar el impacto diferencial sobre mujeres y varones de los procesos macroeconómicos y políticos:

> Fue así como, adoptado primero por las instituciones que promovían políticas para el desarrollo, el gender mainstreaming comenzó a proyectarse en la arena macropolítica (…) en este contexto se rejerarquiza el rol de las oficinas de la mujer, que se conciben como

[3] Unión Europea. (s.f.). https://european-union.europa.eu/index_es

[4] MED: Es una forma de percibir y estudiar el tema de la subordinación y el trabajo de las mujeres en los modelos y consecuentes estrategias de desarrollo económico.

> instancias de coordinación de políticas, responsables de liderar el proceso de gender mainstreaming e influir ya no solo en las políticas específicamente orientadas a la mujer, sino en el conjunto de las políticas públicas (Rigat, 2008, p. 45).

La transversalización del enfoque de género impone, entonces, un proceso que invoca la reflexividad para convertirse en la corriente principal que integre las políticas generales. Dicho enfoque no reemplaza las acciones y medidas específicas para las mujeres, sino que éstas se conservan para acompañar a las estrategias transversales para mejorar los atrasos en materia de políticas de igualdad.

A fin de lograr dicha igualdad, es el Estado en su generalidad el que debe considerar que sus ciudadanos y ciudadanas expresan igual necesidad de garantía de acceso a derechos, con sus características heterogéneas y marcadas por su condición de clase, de etnia, raza y/o orientación sexual.

En consecuencia, Rigat (2008) destaca que la aplicación de este enfoque, particularmente desde la Unión Europea, incluyó su incorporación a Fondos Estructurales, a la investigación científica y a los programas de cooperación. Estos casos, sumados a la valorización y surgimiento de una institucionalidad de la mujer tanto formal como informal, crean un espacio político simbólico para las decisiones comunitarias y para mejorar los atrasos en materia de políticas de igualdad.

En tanto, en América Latina "la transversalidad o transversalización fue un concepto que lentamente se introdujo en la teoría y en las instituciones en el ámbito estatal comenzando el nuevo siglo" (Rigat, 2013, p.7). La autora, por ende, señala que este enfoque transformador de las relaciones sociales implicó un compromiso formal del Estado.

Sin embargo, este compromiso no fue acompañado de una práctica sistemática de apropiación de la problemática de género y de la acción política necesaria para su modificación, siendo habitual la escasa asunción de responsabilidades de parte de los actores políticos en pos de pautas culturales diferentes y la generación de políticas públicas para sujetos universales y neutros.

De hecho, se deben considerar aspectos negativos de este enfoque. En primer lugar, existen condiciones necesarias para su implementación, lo cual lo vuelve un enfoque condicionado. Estos requisitos son la voluntad política para superar los desequilibrios existentes y eliminar razones que los generan, así como la existencia de recursos humanos y financieros y cambios en procedimientos para el desarrollo de instrumentos organizativos acordes.

Por otro lado, siguiendo a Rigat (2008), se destaca que

> la interpretación integracionista que se ha hecho de él subvierte su contenido innovador y diluye su carácter revolucionario, frenando de esta forma su potencial transformador (...) la concepción integracionista introdujo la perspectiva de género en los paradigmas políticos y en las estructuras existentes sin cuestionarlos, considerando el mainstreaming como una estrategia de igualdad similar a cualquier otra lo que implica ignorar (y desaprovechar) su potencial transformador (p. 47-48).

En línea con la autora, podemos considerar como un elemento de atención a la posibilidad de que la transversalidad del enfoque de género se tradujera, en ciertas estructuras estatales, en una modesta variación en la agenda de la igualdad de oportunidades plasmada en una mayor participación de las mujeres en instituciones, lo cual es un aspecto positivo pero no modifica profundamente las agendas institucionales.

Asimismo, Charlesworth (2007) destaca que tras

> casi una década de práctica en torno a la transversalidad de género ha revelado su limitado impacto. Si bien no ha sido difícil promover la adopción del vocabulario de la transversalidad, existen pocas evidencias de su monitoreo o seguimiento. Un problema constante en todas las organizaciones que han adoptado la transversalidad de género es la traducción del compromiso a la acción (p. 8).

En este sentido, con la pretensión de analizar la implementación de políticas públicas con perspectiva de género, incluyendo aquellas que impulsan la perspectiva de transversalidad, debemos mencionar a las políticas públicas como un área que históricamente ha sido considerada como neutral ante la falta de equidad vinculada al concepto de género. Ciertamente, la neutralidad en términos de género evidencia el lugar subsidiario que se le da al enfoque de género en el marco del diseño de las políticas públicas, como plantea Venticinque (2020):

> Las políticas públicas, en general, incluyen una red de instituciones públicas, productoras y prestadoras de bienes y servicios estratégicos en todo proceso de reproducción social (salud, educación, alimentación, vivienda, medio ambiente, infancia, tercera edad), todas ellas utilizan un conjunto significativo de recursos públicos, definen roles productivos y reproductivos, modifican comportamientos, responden con mayor o menor eficiencia a los objetivos que las justifican y contribuyen a la legitimidad del poder político. (p. 3)

Por consiguiente, al respecto de las políticas públicas, la autora destaca que “la supuesta neutralidad en las políticas y prácticas públicas no significa que no tengan ninguna incidencia en las relaciones de género solo que esta mirada está ausente en la formulación, implementación y evaluación de dichos proyectos” (p.3)

Por esta razón, resulta relevante el desarrollo de métodos que aboguen por la transversalidad como enfoque de género, posibilitando anticipar las consecuencias no deseadas de políticas públicas de aparente neutralidad en las relaciones de género o irrelevantes al respecto, y que por esa condición son influyentes para imposibilitar su concreción o implantación.

Asimismo, el elemento de la implementación de políticas precisa de un reconocimiento e incorporación de la perspectiva de género en la hechura de las políticas públicas, lo cual no es ajeno a concepciones de ciudadanía vinculadas con las mujeres, en Latinoamérica y particularmente en Argentina.

Siguiendo a Dora Barrancos (2011), podemos afirmar que "las dificultades para avizorar a las mujeres como individuos y retacearles derechos, se une a otra cuestión central en la Argentina. Para la perspectiva feminista, la situación particular de las mujeres sigue pendiente de la división tajante de esferas de significación/insignificación" (p. 28), por lo que las representaciones sociales de la sociedad burguesa han asignado a las mujeres el lugar de lo doméstico, vinculado a la reproducción de la vida privada.

Esto último, sostenido por Venticinque (2022), tiene impacto en la tradición de las políticas públicas destinadas a las mujeres en la Argentina, ya que las mismas han respondido a criterios "en los que la población femenina no fue propiamente sujeto de derechos, sino que los alcanzó a través de la familia o la pareja" (p. 4).

En consecuencia, Barrancos (2011) plantea que

> es innegable la ciudadanía incompleta, secundaria, de las mujeres en la Argentina, seguramente algo compartido con todas las sociedades latinoamericanas (...) La ciudadanía, que en las concepciones más recientes implica el disfrute de un haz de derechos - políticos, sociales, culturales, personalísimos, de identidad sexual – tiene mucho que ver con el reconocimiento de los individuos más que de los sujetos. A la división tajante de las esferas pública y privada (...) se le reúne el obstáculo de la baja sensibilidad histórica social de nuestro medio por percibir a las mujeres como individuos (p. 35-36).

En este punto resulta necesario destacar la particularidad de la Argentina. Femenias (2019) resalta tres etapas del feminismo en nuestro país:

> En primer término, el período de las sufragistas, en el cual nombres ilustres como Cecilia Grierson, Elvira Rawson de Dellepiane, Julieta Lanteri o Alicia Moreau de Justo se destacan entre las primeras universitarias y en un grupo importante de afiliadas al Partido Socialista y al Partido Radical, entre otras (...)
>
> En un segundo momento, dí cuenta de los logros del sufragio femenino en 1947; y por último, describí una etapa que denomino "actual" en la cual se vislumbra la eclosión de

> investigaciones históricas, literarias, estéticas, psicológicas, comunicacionales, sociológicas y filosóficas que, a partir de la recuperación de la democracia y a fines del siglo XX, convirtió este tema marginal y casi olvidado en uno de los campos más fructíferos e interesantes de las últimas décadas (p. 140).

En base a estos planteos, podemos concebir a la Argentina como un país con características propias que aluden a la categoría del desarrollo en materia de género mencionando niveles educativos alcanzados por varones y mujeres, fertilidad y tasa de mortalidad materna bajas, entre otras cosas, así como por haber llevado adelante un proceso que propició la jerarquización institucional de la gestión de los asuntos de género en el Estado argentino.

Dicho proceso se ha dado en el contexto de crecimiento de un movimiento feminista, como se mencionó anteriormente, y de diversidad sexual aún hoy continúa en auge en términos sociales, culturales y políticos. En ese sentido, siguiendo a Anzorena (2019), podemos plantear las contribuciones del feminismo, considerando su diversidad, en su vínculo con el Estado.

Por un lado, tenemos los aportes conceptuales y empíricos que señalan de manera crítica las maneras en las que los Estados abordan las diferencias de género. Por otro lado, tenemos "un aporte práctico que, a partir tanto de la politización de asuntos de la esfera privada como del reconocimiento de derechos para las mujeres, ha modificado el marco legal y la estructura del Estado al introducir organismos especializados en cuestiones de género" (Anzorena, 2019, p. 163).

Sin embargo, la institucionalización del enfoque de género aún resulta incipiente. Los procesos de institucionalización denotan medidas estatales fragmentadas, tanto desde la dimensión histórica como en el desdoblamiento político e institucional de los procesos de implementación de las acciones políticas mencionadas.

En el capitalismo, el Estado es la principal institución social con poder para desplegar los recursos humanos, organizacionales y tecnológicos que son necesarios para afrontar los desafíos sociales. El Estado "es actor y campo de disputa en la transformación/profundización de las relaciones desiguales de género en la que participan diferentes sujetos sociales que detentan posiciones e intereses desiguales y diferentes en la arena política" (Anzorena, 2019, p. 166).

Sin embargo, es este mismo actor el que sostiene un sistema capitalista racista y heteropatriarcal. Esta paradoja debe estar presente para un movimiento social y político como

el feminismo, que exige respuestas a la institución que produce y reproduce las desigualdades de género, de clase y raza.

En este punto, es válido indagar sobre la razón que lleva al Estado a intervenir en relación con la vida de las mujeres y a considerar sus condiciones de desigualdad como un problema político. En este marco, los problemas son instalados por los feminismos, mediante diferentes organizaciones y épocas. Estos propician la instalación de demandas y articulaciones donde tienen asidero las relaciones de fuerza, donde se logra posicionarse de tal modo que las dirigencias las atienden, tanto porque pueden traerles beneficios políticos o simplemente porque ya no logran evitarlo.

Al respecto, a modo de ejemplo y en clave de obstáculos para plasmar los derechos reproductivos en vinculación con políticas demográficas en nuestra región y en el país, Fellitti (2009) señala el recorrido de las experiencias de planificación familiar en América Latina donde

> los gobiernos despliegan medidas que inciden de manera significativa sobre los/as ciudadanos/as; en especial, sobre las mujeres, sus cuerpos y sus condiciones de autodeterminación sexual y reproductiva (...) esto implica que existe una tensión entre las responsabilidades públicas y el respeto por la privacidad y la intimidad (p. 56).

Esa tensión, que vincula aspectos muy personales con la soberanía de cada Estado, se manifiesta en un contexto democrático y globalizado, donde "los movimientos de mujeres, feministas, de diversidad sexual y de defensa de los derechos humanos despliegan nuevas estrategias; las mismas que persiguen objetivos que tienen ya una larga historia y cuyos resultados son aún en la mayoría de los casos, una cuenta pendiente" (Fellitti, 2009, p. 64).

Por ende, las relaciones entre Estado y feminismos, según Anzorena (2019), "han sido y son provisorias y contingentes". Los feminismos no siempre pensaron el ámbito estatal como un espacio para instalar sus reivindicaciones, ni los Estados consideraron a las feministas un interlocutor legítimo en la arena política:

> En esta tensión, en la década del setenta, los Estados son divisados como una arena de disputas por conseguir el reconocimiento de ciertos derechos. A su vez, los gobiernos, mayormente por presión de instituciones supranacionales como la Organización de Naciones Unidas (ONU)[5], toman en consideración las condiciones de las mujeres y los beneficios de mejorarlas (Anzorena, 2019, p. 164).

[5] Naciones Unidas. (s.f.). https://www.un.org/es

Sin embargo, desde la década de 1980, en paralelo a las críticas a la modernidad organizada y el advenimiento del neoliberalismo con su concepción basada en el individualismo y en la libertad negativa (libre de interferencias, entendida como de distensión de las restricciones), experimentamos un movimiento feminista latinoamericano cada vez más amplio, sumado a la creciente visibilización de estas cuestiones en la opinión pública, lo que a largo plazo debe contribuir a generar respuestas concretas a las demandas de este colectivo mediante políticas públicas.

Al respecto, Venticinque (2022) señala la importancia de

> cuestionar las formas de plantear las políticas públicas con perspectiva de género y, además, redefinir la participación en el espacio público a través de nuevas formas de relación entre la sociedad civil y el Estado, siendo la primera la garantista de sostener los cambios a largo plazo (p. 18).

En relación a esto, al actor estatal le compete la articulación de políticas de igualdad activas, que disminuyan los riesgos y las inseguridades del contexto económico y político.

Con respecto a los Planes de Igualdad de Oportunidades como herramienta de política pública, debemos destacar que estos expresan el compromiso político hacia la justicia de género con un abordaje integral. De igual manera, encuentran como antecedentes a eventos internacionales importantes para la implementación de políticas activas de igualdad de género.

Siguiendo a Rigat (2013), en primer lugar, la Cuarta Conferencia Mundial de Beijing en 1995 elabora la Plataforma de acción para el período 1995-2001. En 2007, la Décima Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer de América Latina y el Caribe refuerza la base para la implementación de Planes de Igualdad.

La autora menciona el Consenso de Brasilia de 2010, “donde se refuerza la estrategia transversal de los Planes de Igualdad (...) y se reconocen los avances logrados por los países a 15 años de la implementación de la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995)” (p. 8).

La autora también destaca que

> el incremento del acceso de las mujeres a la educación y la atención de la salud, la adopción de marcos legales igualitarios para la construcción y el fortalecimiento de los mecanismos para el adelanto de la mujer, el diseño de planes y programas para la igualdad de género, la definición y puesta en marcha de planes nacionales de igualdad de

> oportunidades, la aprobación y el cumplimiento de legislación para prevenir todas las formas de violencia contra la mujer, entre otros (Rigat, 2013, p. 8).

En este sentido, prácticamente todos los países de América del Sur cuentan con planes nacionales de igualdad de oportunidades (PIO) para mujeres y hombres (Rodríguez Gustá y Caminotti, 2010). En el caso de Argentina, dicho plan se origina en año 2018, contando con precedentes en gobiernos subnacionales como los de las ciudades de Rosario, Mar del Plata y Morón, entre otros. Como sostiene Rigat (2013),

> los primeros pasos dados en nuestro país fueron Planes de Igualdad de Oportunidades a nivel nacional y local en forma de leyes dictadas por los órganos legislativos o como actos de gobierno desde el Poder Ejecutivo. (...) En un sentido amplio, los Planes de Igualdad de Oportunidades fueron adoptados como una herramienta útil para implementar políticas de equidad de género en los diversos ámbitos de acción de un gobierno, con el objetivo de obtener resultados más efectivos en relación a la igualdad de los géneros (p. 8).

Particularmente, en el ámbito local, las dos ciudades consideradas como casos ejemplares respecto a la adopción de políticas de género son Rosario (Argentina) y Montevideo (Uruguay), en las que se llevaron adelante tres planes de igualdad de oportunidades respectivamente.

Ambos casos presentan políticas de transversalización de género como estrategias ligadas a los planes. Rodríguez Gustá y Caminotti (2016) analizan los avances en la implementación de estas experiencias en perspectiva comparada, a partir de los ejes que establece la Plataforma de Beijing, a saber: el empoderamiento de las mujeres y la consolidación de capacidades e instrumentos de gestión estatal.

Por ejemplo, como muestra Barrig (2015), en Colombia el Documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social del año 2013 arrojó que, pese a la existencia de mecanismos de diferente nivel, no todas las entidades territoriales o gobernaciones colombianas poseían las capacidades para apoyar la transversalidad de género en sus dependencias.

En este caso, existió asesoría técnica a los espacios subnacionales para la adopción de políticas de igualdad para las mujeres, desde la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer y en busca del fortalecimiento de la transversalización e institucionalización del enfoque de género en las gobernaciones.

En general, los avances en el plano internacional primero, y luego en el nacional, llevaron a asentar la responsabilidad de los Estados de respetar, proteger, garantizar y promover los derechos de cuarta generación, es decir, los derechos sexuales y reproductivos.

Durante las últimas dos décadas encontramos paradigmas de esa lucha en el plano internacional, como las Convenciones de Belém do Pará (1994), la Declaración de Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (1993), la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo El Cairo (1994) y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer Beijing (1995).

A partir del reconocimiento de estas convenciones y de la lucha de los movimientos feministas entraron en agenda pública de los Estados latinoamericanos aquellas demandas por el reconocimiento de derechos de las mujeres como parte de los derechos humanos.

Con respecto a las políticas de género en escala municipal, hay estudios sobre sus orígenes e implementación (Rodríguez Gustá, 2008; Vázquez 2015), orientadas por la perspectiva de transversalidad en América Latina, como se destacan en la ciudad de Montevideo (a través de su primer Plan de Igualdad de Oportunidades en 2002), en Irapuato (Estado de Guanajuato, México) y Rosario (Argentina).

Al respecto, Rodríguez Gustá y Caminotti (2016) señalan que

> los gobiernos locales de Montevideo y Rosario lideraron la adopción de políticas municipales de igualdad de género. En ambas ciudades, estas políticas fueron de avanzada, con la creación de normativa y servicios de atención en violencia de género anteriores a la Convención de Belém do Pará (1994) y a las primeras leyes nacionales (...) En las dos ciudades estudiadas, la construcción de las políticas de género se enmarca en los principios de promoción de derechos y participación ciudadana que el Frente Amplio (Montevideo) y el Partido Socialista (Rosario) incorporaron en sus plataformas "progresistas" y en sus programas de gobierno (p. 12-13).

En el caso de Montevideo, la gestión del Frente Amplio (en el poder desde 1990) se caracterizó por la descentralización y las políticas de salud, género, infancia y cultura. En particular las políticas de género fueron integradas a los mencionados procesos de descentralización y participación local:

> Entre 2002 y 2015, Montevideo tuvo tres planes de igualdad consecutivos. El primer plan "Ni más ni menos. Plan de Igualdad de Oportunidades y de Derechos para la ciudad de Montevideo" se ejecutó entre 2002 y 2005. El "2º Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos entre Mujeres y Varones" se implementó entre 2007 y 2011. Finalmente, el "Tercer Plan de Igualdad de Género. Montevideo avanza en derechos, sin discriminaciones" (2014-2017) (...) Con este último plan, Montevideo se hizo pionero en plantear, explícitamente, la necesidad de instrumentar un modelo "transformador" y de elaborar instrumentos y mecanismos de gestión con tal fin (Rodríguez Gustá y Caminotti, 2016, p. 15).

Es importante destacar que en las experiencias exitosas, sin embargo, se subraya la persistencia de barreras a la incorporación de la perspectiva de género en las acciones municipales, con importantes debilidades en la articulación de las mismas. La transversalidad tiene la oportunidad de fortalecerse en los casos en que cuenta con el compromiso del gobierno local, de sus principales decisores, y de la existencia de una institucionalidad jerarquizada.

En este sentido, se ha posibilitado la evaluación de su nivel de avance (Vázquez 2015) a partir de la aplicación y validación de herramientas metodológicas derivadas del análisis de las diferentes conceptualizaciones teóricas y metodológicas de políticas públicas de género, realizadas por especialistas de diversas instituciones y países y que posibilitaron la generación de indicadores de género.

En relación a esto, los análisis de estas experiencias consideradas exitosas de transversalidad de género (PNUD, 2015) destacan que esta práctica resulta novedosa para las actividades administrativas en el plano institucional en diversos países, existiendo avances positivos en materia de legislación y mandatos constitucionales y presencia de entidades o programas nacionales, subnacionales y/o locales.

Sin embargo, no se han logrado consolidar aún tanto el carácter estratégico como la organicidad que demanda la transversalización de género. Esto último se evidencia en la continuidad del tratamiento y ejecución de iniciativas de aplicación del enfoque de género como un componente y no como una dimensión de alcances globales y transversales. En este sentido, la gestión de las estructuras estatales y la multiplicidad de problemáticas vinculadas a temas de género impulsa una falta de respuesta y una concentración de demanda de medidas en los resortes institucionales que abordan esta temática.

En cuanto a la concepción de justicia relativa al género como una categoría bidimensional que conjuga la necesidad del reconocimiento y la redistribución, resulta relevante el enfoque propuesto por Nancy Fraser (2015). Al interpelar las diferentes acepciones de género que limitan el alcance y la interpretación del concepto, la autora propone una concepción de justicia para desarrollar dicho enfoque.

Esta concepción es de carácter bidimensional y se centra

> en el principio de paridad de participación. De acuerdo con este principio, la justicia exige soluciones sociales que permitan a todos los miembros (adultos) de una sociedad

> interactuar entre sí como iguales. Para que la paridad participativa sea posible deben satisfacerse al menos dos condiciones.
>
> En primer lugar, la distribución de los recursos materiales debe ser tal que garantice la independencia y la «voz» de los participantes (...) la segunda condición para la paridad participativa es «intersubjetiva». Exige que los patrones de valor cultural institucionalizados expresen el mismo respeto por todos los participantes y garanticen igualdad de oportunidades para alcanzar la consideración social (Fraser, 2015, p. 196).

Por último, es importante destacar el abordaje que se realiza de la característica demandante que presentan las políticas públicas que promueven la transversalidad del enfoque de género en las acciones del actor estatal (Rodríguez Gustá y Caminotti, 2016; PNUD 2015; García Prince y PNUD, 2011; Rodríguez Gustá 2008; Massolo 2006), en relación a la existencia de condiciones facilitadoras y obstaculizadoras, caracterizadas de diferentes maneras, y que limitan o potencian su avance o consolidación.

De acuerdo con Rigat (2013), existen factores indispensables para implementar políticas con este tipo de enfoque en tres niveles, a saber, el actor estatal, la sociedad civil y en el proceso de diseño de las políticas públicas. Analizando las experiencias municipales de ciudades argentinas como Rosario (Santa Fe) y Morón (Buenos Aires) en cuanto al actor estatal, la autora señala aspectos como la ideología de las gestiones de gobierno, la voluntad política de los decisores del primer nivel político y las características del área institucional de género.

Por otro lado, en cuanto a aquellos factores indispensables que aluden a la sociedad civil, Rigat menciona a la articulación de diversos actores en procesos de elaboración de diagnósticos en diferentes sectores de la política y procesos de gestión asociada en la implementación de las mismas.

Por último, la autora se refiere al proceso de diseño de las políticas públicas. Apostar por la metodología de la transversalidad precisa del involucramiento de diversas áreas de gestión de gobierno:

> La creación de Comisiones ad hoc con participación de representantes de las áreas de gestión fue la herramienta que contribuyó tanto al relevamiento de las políticas ya existentes como al diseño de nuevas acciones. Redes entre actores de gobierno y redes entre gobierno y sociedad civil emergen como elemento característico del diseño de las políticas transversales de género. Esta forma de diseño de políticas va más allá de la mera consulta a la sociedad civil y se inscribe en nuevas tendencias de conducción de la sociedad compartida, donde la misma ya no es privativa del Estado (Rigat, 2013, p. 10).

Particularmente, en la ciudad de Rosario entre 2001 y 2015, se sucedieron tres Planes de Igualdad de Oportunidades (PIO) que plantearon ejes y compromisos para distintas áreas

municipales. El "Plan de Igualdad de Oportunidades entre Varones y Mujeres de la Ciudad de Rosario 2001-2004"[6], el "Plan Municipal de Igualdad de Oportunidades y Trato entre Varones y Mujeres 2005-2009"[7]y el "Plan Municipal de Igualdad de Oportunidades y de Trato entre Varones y Mujeres 2011-2015"[8].

El mainstreaming de género, el enfoque elegido, nació ligado a los planes de igualdad. Al momento de su adopción, había tenido lugar "Beijing+5", una instancia que trajo un gran progreso en la reafirmación de los derechos de las mujeres:

> El mainstreaming de género procura tomar en cuenta el impacto de la acción política en hombres y mujeres, incorporando las demandas, las voces, las necesidades y los intereses de ambos; se trata de transformar el balance de poder y la distribución de los recursos, de cambiar el estándar androcéntrico de las estructuras sociales (Abella y otros, 2014, p. 14).
>
> En Rosario, el PIO 2001-2004 se originó en la iniciativa de algunas lideresas socialistas que aprovecharon una oferta de cooperación alemana para trabajar en un plan de igualdad (...) El primer PIO priorizó una comunicación inclusiva sin mensajes discriminatorios, la promoción de derechos y la incorporación de medidas de igualdad en las distintas áreas municipales (Rodríguez Gustá y Caminotti, 2016, p. 18).

El segundo plan (2005-2009) profundizó la estrategia de participación ciudadana. En el año 2011 asume como intendenta Mónica Fein, primera mujer en ocupar el cargo en la historia de la ciudad. Esto trajo cambios en la institucionalidad de género, ya que se disolvió el Área de la Mujer y se la reemplazó por el Instituto Municipal de la Mujer, planteado como un espacio de trabajo transversal con las diferentes secretarías del Ejecutivo.

Por último, el tercer PIO (2011-2015) priorizo desde su diseño a la participación de actores de las diferentes áreas municipales, reunidos en una Comisión de Igualdad. Al momento del cierre del tercer plan, el mainstreaming de género, según Rodríguez Gustá y Caminotti (2016), no logró instalarse como una prioridad política del Ejecutivo municipal y los avances han sido más dependientes de la iniciativa de ciertas funcionarias, junto al apoyo de la cooperación internacional:

> Pese a la jerarquización del Instituto de la Mujer en la estructura municipal, la ausencia de un entramado burocrático más amplio para el trabajo en igualdad de género (como la CEG y los equipos de igualdad de Montevideo) dificultó un progreso más sustantivo del mainstreaming de género (Rodríguez Gustá y Caminotti, 2016, p. 28).

---

[6] Gestión y sanción Decreto del Honorable Concejo Municipal de Rosario, Nº 15322.

[7] Municipalidad de Rosario. (2005). Plan Municipal de Igualdad de Oportunidades y Trato entre Varones y Mujeres 2005-2009. https://www.rosario.gob.ar/ArchivosWeb/plan06.pdf

[8] III Plan de Igualdad de Oportunidades y de Trato entre Varones y Mujeres -2011/2015- se establece bajo la coordinación del Instituto Municipal de la Mujer (IMM) - Rosario, creado mediante el Decreto N° 3113, de Diciembre de 2011.

Marco teórico conceptual

Para la realización del presente estudio hemos trabajado con los conceptos que desarrollaremos a continuación. En primer lugar, definimos el concepto de género, el cual analizamos a través del concepto de políticas públicas en particular y situamos en conexión con otras inequidades, que producen sociedades en las que el eje de la exclusión es relevante en términos de poder.

Posteriormente, abordamos el concepto de transversalización de género como estrategia de implementación en las políticas públicas, a pesar de que su definición suele ser objeto de denominaciones alternativas.

Luego, detallamos aquellas herramientas conceptuales que estructuran las condiciones facilitadoras y obstaculizadoras para el avance de dicha estrategia. Asimismo, desarrollamos el concepto de igualdad de oportunidades, en el marco de políticas públicas que propicien la igualdad como fin.

Partiendo desde los cimientos para nuestro análisis, la problematización de las cuestiones de género en nuestras sociedades busca identificar procesos construidos socialmente (y por ende modificables) de discriminación y exclusión en los sistemas sociales imperantes a través de las tradiciones, los valores, las formas de vida, los comportamientos, las formas de intervención del Estado en la sociedad, la justicia, la participación ciudadana, etc.

Desde esta perspectiva, se reconoce la necesidad de comenzar definiendo lo que entendemos por género. En primera instancia, se señala que la noción de género no tiene una única fuente, sin embargo, se ubica su instalación en la agenda durante las décadas de los años 60 y 70 del siglo pasado por parte del feminismo que, en base a la pregunta sobre los orígenes de la opresión sufrida por las mujeres, busca separar la biología de las posiciones sociales que se ocupan.

En ese sentido, este concepto se instala en el seno de las ciencias sociales a partir de la década de los años 70 del siglo XX. Como apuntamos anteriormente, este tipo de discriminaciones contra las mujeres se comprendía como parte de un “orden natural” que contenía a la sociedad dando, en base a una concepción biológica, roles sociales predeterminados a hombres y mujeres, vinculando primordialmente a los primeros con los asuntos públicos, y a las segundas con el ámbito de lo privado.

En cuanto a la definición de género, seguimos a Venticinque (2020) en cuanto a que el mismo se refiere a

> un proceso de construcción cotidiana de relaciones, más que a una situación inamovible. Es, desde este punto de vista, un concepto dinámico que se posiciona en el contexto de otras desigualdades, así hablar de gender mainstreaming apunta, a que el tema de la construcción social de los géneros, los efectos diferentes en varones y mujeres y las relaciones desiguales producto de las diversas aristas en que se reproducen los géneros sean objeto de análisis en todos los niveles y en todas las actuaciones (p. 2).

Por ende, el género, en tanto construcción social de relaciones, se manifiesta como dinámico y modificable en cuanto a las características sociales que se asocian al hecho de ser hombre o mujer, dependiendo del contexto. En sintonía con esta idea, haciendo particular hincapié en la capacidad performativa del género, Dorlin (2009) toma de Butler (1990) la concepción del género no solo como el aparato de producción e institución de los mismos sexos sino como el conjunto de los medios discursivos/culturales mediante los cuales un sexo natural es expresado y establecido en un campo prediscursivo que precede a la cultura:

> Esos actos de discurso producen sus propios agentes, sus propios creadores/locutores: los actos generizados que nos identifican producen sujetos generizados para efectuarlos. El conjunto de dichas prácticas discursivas, que son otros tantos rituales sociales coercitivos que realizamos para distinguirnos, para destacarnos, para encarnar a "un hombre" o "una mujer", son otros tantos enunciados performativos que hacen lo que dicen: *yo soy una mujer* o *yo soy un hombre* (...)
>
> El género, pues, no es un hecho, un dato, es un conjunto de prácticas disciplinarias, pero también de actos discursivos, que funcionan, que se efectúan. En este último caso, el género es una relación discursiva en acto, que se oculta como tal (Dorlin, 2009, p. 98-99).

Al respecto, siguiendo a Pautassi (2011), podemos mencionar que el género como categoría del campo de las ciencias sociales define

> aquello que ya formaba parte de la vida cotidiana, reconstruyendo las historias de las diversas formas de ser mujer y de ser varón. Este marco teórico, que posibilitar el feminismo a través del género, promovió un conjunto de ideas, metodologías y técnicas que permitieron cuestionar y analizar las formas en que los grupos sociales han construido y asignado papeles para las mujeres y para los varones, las actividades que desarrollan, los espacios que habitan, los rasgos que los definen y el poder que detentan (p 280).

Es particularmente el feminismo, como movimiento político desde el siglo XVII, quien problematiza las relaciones de poder instituidas en relación a lo que, hasta su aparición como tradición de pensamiento, se mantiene por fuera de lo político: los roles de sexo, la personalidad, la sexualidad, las relaciones domésticas, la maternidad, los roles y las tareas domésticas relativas al ámbito privado:

> Se trata de un trabajo de historización y, por lo tanto, de politización del espacio privado, de lo íntimo, de la individualidad; en el sentido de que vuelve a introducir lo político, es decir, relaciones de poder y por tanto conflicto, allí donde uno se atenía a las normas naturales o morales, a la materia de los cuerpos, a las estructuras psíquicas o culturales, a las opciones individuales (...) hizo posible un pensamiento de la historicidad de una relación de poder considerada ahistórica (Dorlin, 2009, p. 14).

Puede interpretarse, entonces, que el feminismo aporta la determinación de las mujeres como categoría de sujeto político, el cual, como sostiene Dorlin (2009), se caracteriza por la posición que ocupa en el instante y en las relaciones de poder dinámicas y complejas, alejándose de la concepción de grupos sociales con una caracterización históricamente definida y cerrada, cuyas sus características no son modificables y presentan diferencias cerradas.

En el caso de las mujeres, su identidad política es siempre contingente y solapada con otras identidades que las atraviesan como colectivo. En este sentido, es relevante mencionar las categorías de sexo, raza y clase como constitutivas de dominación, las cuales son categorías ideológicas cuando no pueden definir a la especie humana en relación a una realidad definible de manera objetiva.

Siguiendo a Dorlin (2009), podemos afirmar que el pensamiento feminista anglófono elabora un concepto para pensar el sexo, la raza y la clase y, de esta forma, lograr conceptualizar la articulación de esas tres relaciones de dominación. De esta forma, Kimberlé Williams Crenshaw (1994)[9] propone el concepto de interseccionalidad, que hace alusión a la violencia y la dominación como lo que se constituye como interseccional.

Así, la autora muestra que este concepto permite identificar y diagnosticar las estructuras o sistemas de dominación inherentes a toda relación, es decir, es una estructura de la dominación misma que impide o debilita los intentos de resistencia. A su vez, la noción de interseccionalidad es metodológica, ya que

> permite experimentar, diagnosticar, las epistemologías de la dominación como las estrategias de resistencia que de ellas se desprenden (...) resultó particularmente útil para superar una conceptualización matemática muy pregnante de la teoría feminista contemporánea. En esta conceptualización matemática, la doble, hasta la triple opresión, que las mujeres experimentan, supondría que cada relación de dominación se añada a la otra (...) este análisis presenta cuantiosas dificultades porque aísla cada relación de dominación y define su relación de manera acumulativa, aritmética. En tal perspectiva, una

[9] Kimberlé, Williams Crenshaw (1994): Cartographies des marges: intersectionalité, politique de l´identité et violences contre les femmes de couleur" en *Les Cahiers du genre, n°39, 2005.*

> vez erradicado el racismo, por ejemplo, las mujeres negras ya no tendrían más que soportar el sexismo (Dorlin, 2009, p 70).

Este análisis, que la filósofa Elizabeth Spelman (1988)[10] denomina "aditivo", de la clase, del sexo y de la raza continua siendo insatisfactorio para comprender las modalidades históricas de las relaciones de dominación. Entonces, el concepto de interseccionalidad permitió superar la conceptualización aritmética de las desigualdades socio-raciales como fruto de la convergencia de distintos criterios de discriminación.

A su vez, siguiendo a Femenias (2019), es importante considerar

> desde la perspectiva feminista materialista que las relaciones sociales son consustanciales y coextensivas: consustanciales en la medida en que generan experiencias que no pueden dividirse secuencialmente; coextensivas porque se coproducen mutuamente. En algunas ocasiones, el género crea la clase; en otras, las relaciones de género se utilizan para reforzar las relaciones sociales de raza, como cuando se feminiza a los varones indígenas o se hipermasculiniza a los negros. A la inversa: las relaciones raciales sirven para dinamizar a las de género, como cuando se crean jerarquías entre feminidades y masculinidades a partir de criterios raciales (p. 111).

Por esto, en este trabajo consideramos importante abordar las desigualdades de género sin olvidar las conexiones entre el género, la clase y la heterosexualidad como "racializados", temas que no fueron explicitados en gran medida por el feminismo en el siglo XX, pues

> Ese feminismo enfocó su lucha, y sus formas de conocer y teorizar, en contra de una caracterización de las mujeres como frágiles, débiles tanto corporal como mentalmente, recluidas al espacio privado, y como sexualmente pasivas. Pero no explicita la relación entre estas características y la raza, ya que solamente construyen a la mujer blanca y burguesa. Dado el carácter hegemónico que alcanzó el análisis, no solamente no explicitó, sino que ocultó la relación (Lugones, 2008, p. 94).

En cuanto a la desigualdad de género, en vínculo con la interseccionalidad, debemos considerar que funciona dentro de un marco de desigualdades múltiples, es constante y atraviesa siempre al resto de las desigualdades. Asimismo, en nuestra sociedad se encuentran fuertemente enraizadas las diferencias entre mujeres y hombres, generando y reproduciendo discriminaciones hacia las mujeres.

Comprender cómo se configura socialmente el ser mujer y el ser hombre es el primer paso para considerar las diferentes formas en que ambos colectivos participan en el hogar, en la economía y en la sociedad. Para esto, seguiremos a Espinosa Fajardo (2018) quien aborda las causas estructurales de la desigualdad a fines de contribuir en la construcción de políticas públicas transformadoras en términos de igualdad de género.

[10] Spelman, Elizabeth (1988): *Inessential Women*, Boston, Beacon Press, 1988.

Esto último, dado el impacto negativo que genera la praxis de políticas públicas ciegas al género, perpetuando la discriminación contra las mujeres y la desigualdad de género específicamente. Es necesario, en este punto, remarcar siguiendo a Sojo (2007), que en la teoría sobre las relaciones de género, la temática de cómo intervenir en el Estado y en sus políticas públicas no estuvo presente durante la década de los setenta y los ochenta.

En cambio, el énfasis estaba puesto, por un lado, en caracterizar al patriarcado y, por el otro, en la revelación de las relaciones de poder entre hombres y mujeres, postulando la autonomía política del movimiento de liberación de la mujer de otros actores políticos, así como de las políticas estatales. Plantear la forma en que la construcción del género se implicaba en las políticas públicas se constituía como un discurso subalterno en la discusión feminista.

Sin embargo, proceder a impugnar la relación de exterioridad con el Estado resulta clave para el estudio de las políticas públicas y sus impactos en cuanto a la desigualdad de género. Por ejemplo, esa práctica implica desconocer que

> el Estado contribuye a escindir las esferas pública y privada en papeles atribuidos a hombres y mujeres en relación con diferencias naturales y organiza políticas que fortalecen el cumplimiento de papeles acordes con la construcción precisa del género, y que se expresan en torno al matrimonio, la sexualidad, la educación, los derechos políticos, entre otros aspectos (Sojo, 2007, p. 151).

En cuanto a las causas estructurales de la desigualdad, Espinosa Fajardo (2018) destaca que se manifiestan en tres grandes áreas: las estructuras, los mecanismos y las necesidades e intereses.

Esto, sin olvidar la interrelación entre la desigualdad de género y otras formas de desigualdad (que mencionamos como interseccionalidad y basadas en la clase, la raza, la etnia, la edad o la religión) y de acuerdo con los diferentes modelos de análisis de género desarrollados desde la década del 80 y las diferentes propuestas de evaluación del impacto de género.

En primer lugar, las estructuras son vinculadas con el modo de ordenación social - expreso en normas, valores, instituciones y organizaciones - que marcan las desiguales relaciones de género. Ejemplos de estructuras son:

- La división sexual del trabajo, que coloca a las mujeres en los puestos de menor remuneración y responsabilidad así como en trabajos informales. Así como la tendencia a la segregación horizontal y vertical.

- La organización de la vida privada, el conjunto de normas, valores e instituciones que regulan la sexualidad, la reproducción, la vida privada y las relaciones con los niños y que se apoya en diferentes roles y valoraciones. De esta forma, las mujeres están ligadas a la maternidad como el elemento central de su identidad y que las liga a la responsabilidad exclusiva del cuidado doméstico y familiar.
- La organización sociopolítica, mediante la que se regula a la ciudadanía y sus principales derechos civiles, políticos y sociales (...) Hoy por hoy, existe un desigual disfrute de derechos, las mujeres siguen participando en menor grado en los órganos de toma de decisiones.

En segundo lugar, los mecanismos hacen referencia a los procesos y visiones de género que reflejan y contribuyen a mantener dichas estructuras y, con ello, las desigualdades. Ejemplos de mecanismos son:

- Las normas y valores sociales basados en el género, las reglas formales e informales y creencias sobre la feminidad y la masculinidad (...) se vinculan con las oportunidades de participar por igual en todos los aspectos de la sociedad e influyen en las expectativas sobre modos de comportamiento, conductas y desarrollos de tareas y actividades asociadas a mujeres y hombres.
- Los roles de género, que pueden diferenciarse en tres y ubicarse en todo tipo de trabajo, remunerado y no remunerado, formal e informal.
- El acceso a y control sobre recursos materiales e inmateriales, lo que resulta central para el desarrollo y el bienestar de las personas. A este respecto, las mujeres en relación a los hombres reflejan un desigual acceso a y control de los recursos (...) Persiste una fuerte desigualdad en relación al acceso de las mujeres y hombres a recursos esenciales como el tiempo, el trabajo, el ocio, el poder político y económico, el dinero, la vivienda, la movilidad, el bienestar, la salud. la seguridad, el conocimiento, la tecnología, etc.
- La participación de las mujeres y los hombres. La promoción de la igualdad de género implica la participación de la mujer en la esfera pública (política, economía, empleo, cultura, etc.) y el aumento de la participación de los hombres en las tareas domésticas y el trabajo de cuidado, que han de ser asumidas también por el Estado, el sector privado y la comunidad.

En tercer lugar, las necesidades e intereses son resultado de las estructuras y mecanismos y difieren en hombres y mujeres. Ejemplos de necesidades e intereses son:

- Las necesidades prácticas de género, que emanan de la condición social de mujeres y hombres. Es decir, se vinculan con el estado material en que viven mujeres y hombres, y se relacionan con las responsabilidades y roles que tienen ambos asignados en una sociedad determinada.
- Los intereses estratégicos de género, que se relacionan con la posición social de las mujeres en la sociedad con respecto a los hombres en un contexto concreto (...) Los intereses estratégicos, por tanto, hacen referencia a la situación de subordinación de las mujeres respecto a los hombres y derivan de la toma de conciencia de las mujeres y hombres sobre esta situación, y de la posibilidad de cambiarla.

En cuanto a la igualdad de género, es reconocida hoy como una necesidad para el bienestar y el desarrollo humano. El comienzo de su incorporación como contenido de las políticas públicas se da en las democracias occidentales a partir de la década del 70. Sin embargo, hubo que esperar a la IV Conferencia Internacional sobre la Mujer de Naciones Unidas (Beijing 1995) para que se reconozca por primera vez a escala internacional la necesidad de promover la "igualdad de género" como un requisito previo para el desarrollo, la paz y la justicia social.

Concretamente, según Espinoza Fajardo (2018),

> la igualdad de género implica que las personas tienen el mismo valor independiente del género, y por lo tanto, tienen los mismos derechos. En esta dirección, la igualdad de género supone que las diferentes aspiraciones y necesidades de hombres y mujeres sean consideradas, valoradas y promovidas de igual manera. No significa que mujeres y hombres deban convertirse en iguales, sino que sus derechos, responsabilidades y oportunidades no dependan de si han nacido hombres o mujeres (p. 8).

En este sentido, la igualdad de género como concepto de políticas públicas se fortalece, en primer lugar, desde el campo de la cooperación para el desarrollo, donde tiene lugar la discusión sobre la "neutralidad" de las políticas públicas en cuanto al género, señalando el lugar subsidiario que ocupa el enfoque de género en el marco del diseño de las políticas públicas.

En este punto, resulta importante destacar lo que entendemos por política pública, siguiendo a Lahera (2002), "corresponde a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática, los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado" (p.16-17)

Igualmente, las políticas públicas en general, como se menciona anteriormente y siguiendo Venticinque (2020), incluyen una red de instituciones públicas, productoras y prestadoras de

bienes y servicios estratégicos en todo proceso de reproducción social, mientras que definen roles productivos y reproductivos, modifican comportamientos, responden a objetivos y contribuyen a la legitimidad del poder político.

De esta manera, la autora retoma la neutralidad de las políticas públicas en términos de género y lo señala como un problema, ya que esta situación no significa que no tengan ninguna incidencia en las relaciones de género, sino que esta mirada está ausente en su formulación, implementación y evaluación.

La necesidad de que existan políticas públicas con perspectiva de género es demostrada ampliamente por diagnósticos que ponen en evidencia que, aún en los casos donde las políticas sociales y económicas tienen carácter universal y distributivo o redistributivo de los recursos que se asignan, las discriminaciones de género no desaparecen.

Por lo tanto, como las desigualdades de género tienen un carácter sistémico y estructural, y están enraizadas en valores e instituciones sociales, resulta necesaria la introducción de la perspectiva de género en las políticas públicas y un verdadero compromiso sostenido en todas las etapas de las mismas, a fin de que las iniciativas públicas tengan un potencial transformador que fomente el empoderamiento de las mujeres y promuevan la igualdad.

Sin embargo, el funcionamiento eficiente de las políticas con perspectiva de género o que son alusivas directamente a la igualdad de género está condicionado por factores estructurales durante su proceso de diseño, planificación, implementación o evaluación. Estos factores condicionantes se vinculan con la conformación de otras políticas públicas correspondientes a otros propósitos u objetivos.

En ese camino, cuando la IV Conferencia Mundial de Mujeres de Beijing define en su Plataforma de Acción el gender mainstreaming como estrategia central en 1995, las mujeres políticas y los círculos comprometidos con la igualdad de género comienzan a alimentar esperanzas de lograr, a partir de este nuevo enfoque, mejores resultados que los obtenidos hasta ese momento, como sostiene Rigat (2008).

De igual forma, la autora destaca los diversos enfoques que precedieron al gender mainstreaming, principalmente en Europa. En primer lugar, desde 1970, se comienza a implementar el enfoque “mujeres en el desarrollo” (MED), mediante el cual se busca promover la integración de las mujeres al sistema económico de modo tal de mejorar sus ingresos sin cuestionar las concepciones de desarrollo y modernización. Este enfoque

propició, en América Latina, la creación de las primeras oficinas de la mujer, centrando la atención en mujeres en situación de vulnerabilidad extrema.

Luego, en 1985 durante la III Conferencia Mundial de la Mujer de Nairobi, las representantes de países en desarrollo cuestionan estas estrategias y promueven un paradigma alternativo. Allí comenzó a generarse el enfoque "género en el desarrollo", que recoge las experiencias de marginalización de las cuestiones de la mujer tanto en los programas y políticas públicas como en las estructuras de la cooperación para el desarrollo e intenta modificar la situación.

Después, como se menciona anteriormente, con el advenimiento de la globalización y los modelos neoliberales sobre las mujeres, afectadas por la desregulación y el achicamiento de la infraestructura social, aparece el gender mainstreaming como instrumento para analizar el impacto diferencial sobre mujeres y varones de los procesos macroeconómicos y políticos.

En términos generales, la transversalización de género es una estrategia que incorpora metas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en todas las áreas de la vida social, que implica intervenir en espacios llenos de tensiones dada su naturaleza controvertible que contrarresta la estructura del pensamiento dominante. Se trata, entonces, de una estrategia para promover cambios sustanciales en las propias políticas públicas, entendiendo que las desigualdades de género tienen carácter estructural y sistémico y que están enraizadas en valores e instituciones sociales.

Por ende, dicha estrategia constituye objetivos a mediano y largo plazo, con la meta de la inclusión del análisis de género como parte fundamental de cualquier proceso de diseño, seguimiento y evaluación de políticas, proyectos y programas.

De esto último, se desprende la relevancia estructural de dicha estrategia, a saber, la interpretación de la transversalidad como una planificación y extensión de la labor igualitaria a todas las instituciones estatales con capacidad de decisión y de ejecución de medidas que afectan a la sociedad en su conjunto, dejando de lado la concentración de esta tarea en organismos específicamente dedicados a promover iniciativas políticas en búsqueda de mayor igualdad para las mujeres.

Como sostiene Rodríguez Gustá (2008b), este es un proceso que implica integrar en forma sistemática y comprehensiva las nociones de desigualdad entre los sexos en la hechura de las políticas públicas, su dinámica de ejecución y evaluación. Al abordar los mecanismos para la promoción del adelanto de las mujeres, los gobiernos y otros agentes deben fomentar la

formulación de políticas activas y visibles para la incorporación de una perspectiva de género en todas las políticas y programas.

En línea con García Prince y PNUD (2011), abordamos a la transversalidad de género o gender mainstreaming como una estrategia o instrumento estratégico con cuerpo teórico propio para alcanzar la igualdad entre varones y mujeres, suponiendo la eliminación de las desigualdades de género como dimensión en todas las fases del proceso de políticas públicas, así como en el orden institucional y organizacional que les da soporte, en su ejecución y evaluación, implicando la ampliación de las políticas de igualdad de oportunidades.

Para esto último, consideraremos una serie de requisitos como lo son que la aplicación de la transversalidad de género abarque todos los órdenes y niveles de gestión institucional y organizacional del actor estatal (leyes y todo otro mandato de políticas); sea asumida en todos los aspectos o fases operativas de la gestión y el proceso de políticas públicas; cuente con el apoyo de un equipo calificado a cargo de dirección, ejecución y seguimiento de las tareas correspondientes y, por último, se aplique con los criterios metodológicos que contemplan integrar las experiencias, necesidades e intereses de mujeres y hombres en todas las iniciativas, evaluando sus implicaciones y garantizando un beneficio igualitario.

En esa línea, Rigat (2013) destaca que la transversalización de género

> en su acepción más específica, no es solamente una estrategia sino un enfoque transformador de las relaciones sociales que intentó superar a las estrategias existentes hasta ese momento. Se refiere a modificar las múltiples causas interconectadas que dan por resultado la desigualdad de los géneros. Por lo tanto debe focalizarse en los géneros y no únicamente en las mujeres. Esto significa que se apunta a cambios también en el estilo de vida de los varones, en áreas que abarcan las relaciones de familia, el trabajo, el ámbito político, la sexualidad, la cultura y la violencia (p. 7).

Por añadidura, como señala Espinosa Fajardo (2018), el mainstreaming implica situar la igualdad de género en el centro de la agenda política e introducir la perspectiva de género en todas las áreas, niveles y fases del proceso político, así como en las propias instituciones.

A su vez, la autora advierte que

> en términos de implementación y seguimiento y evaluación, la igualdad de género tiende a evaporarse en la ejecución de políticas no específicas, existen dificultades, y resistencias institucionales para avanzar en esta dirección y es muy reducida la cultura de transparencia y rendición de cuentas en términos de género (Espinosa Fajardo, 2018, p. 11).

Igualmente, Rigat (2013) menciona a modo de conclusión sobre el accionar estatal, tanto en las primeras experiencias en Europa durante la década de los ´90 y los incipientes comienzos y el crecimiento de este abordaje en América Latina, que

> a pesar de existir un compromiso formal por parte del Estado, la apropiación de la problemática de género y de la acción política para la superación de las desigualdades existentes no ha sido practicada en forma sistemática. Los actores políticos en su totalidad han asumido escasa responsabilidad en la modificación de pautas culturales discriminatorias y opresivas. Las políticas públicas son concebidas por lo general para sujetos universales y neutros, sin tomar en cuenta las discriminaciones que en función del género y sus interseccionalidades, actúan sobre las personas (p. 7).

En cuanto al cumplimiento de los objetivos de dicha estrategia, y en base a la Plataforma de Beijing, Rodríguez Gustá y Caminotti (2016) destacan que esto es responsabilidad de los Estados. Asimismo, también existen pilares para el cumplimiento de dicha estrategia:

> Una lectura atenta de la Plataforma indica que el mainstreaming se basa en dos pilares. El primer pilar son las capacidades del Estado, esto es, las dotaciones de recursos, procedimientos e instrumentos de gestión que permitan un análisis de las "repercusiones de género" de las acciones públicas. Un segundo pilar es la participación social y el empoderamiento de las mujeres, que los Estados deberían alentar y fortalecer (p. 10).

Por otro lado, los antecedentes relacionados a la aplicación de la Igualdad de Oportunidades entre varones y mujeres como política pública destacan que dicha noción implica que todos los individuos han de tener las mismas oportunidades y que las desigualdades que se produzcan deberán resultar de los distintos méritos que tienen las personas.

Estas oportunidades, siguiendo a Astelarra (2004), que deben propiciarse son, principalmente, aquellas que permiten el acceso de las mujeres al mundo público del que habían sido excluidas. La discriminación se define en comparación con la situación que tienen los hombres, los privilegiados del sistema de género.

Sin embargo, más allá de los nuevos derechos otorgados a las mujeres por medio de las políticas de igualdad de oportunidades, el punto de partida para su participación pública no es igual que el de los hombres y esta limitación de las políticas detalladas requiere mecanismos superadores para corregir la desventaja inicial de las mujeres.

Como sostiene Dubet (2012), la igualdad de oportunidades es una manera de concebir la justicia. Este método aspira menos a reducir las desigualdades de las posiciones sociales que a luchar contra las discriminaciones que obstaculizan la realización del mérito, permitiéndole a

cada cual acceder a posiciones desiguales como resultado de una competencia equitativa en la que individuos iguales se enfrentan para ocupar puestos sociales jerarquizados:

> El modelo de las oportunidades implica que las mujeres tengan igual presencia en todos los escalones de la sociedad sin que se transforme la jerarquía de las actividades profesionales y de los ingresos. Esta figura de la justicia social también obliga a considerar lo que se conoce como «diversidad» étnica y cultural,con el objetivo de que esté representada en todos los niveles de la vida social.
>
> La igualdad de oportunidades cambia profundamente las representaciones de la sociedad. Las clases sociales son sustituidas por grupos que pasan a ser definidos sobre la base de las discriminaciones que sufren con relación a su «raza», su cultura, su sexo y sus «capacidades especiales». Como estas marcas son negativas, cada uno de los actores que denuncia las discriminaciones afirma simultáneamente una exigencia de reconocimiento y transforma así el estigma en características positivas, rasgos culturales y sociales que fundan la diversidad de la sociedad (Dubet, 2012, p. 46).

En cuanto al desarrollo de instituciones dedicadas a las temáticas de género en el Estado, y la implementación de políticas públicas que aborden la problemática de la desigualdad entre varones y mujeres, los planes de igualdad de oportunidades (que impulsan políticas de transversalidad de género) son las manifestaciones más representativas de esos esfuerzos.

Como plantea Rodríguez Gustá (2009),

> los planes de igualdad de oportunidades expresan transformaciones en las normas que estructuran las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad y representan opciones político-institucionales que, a su vez, suponen cambios en la organización social de género imperante en las instituciones sociales, políticas y económicas (p.2).

Por otro lado, considerando como objetivo de la presente investigación el análisis y evaluación de la implementación del PIOD durante las gestiones del gobierno provincial de Santa Fe entre los años 2013 y 2019, resulta importante definir lo que se entiende por implementación y su vínculo con las políticas que adoptan el enfoque de transversalización de género.

A menudo se dice que existe una evaporación del compromiso con la igualdad a lo largo del ciclo de las políticas públicas, lo que se ve plasmado en la etapa de implementación de forma más clara. Aquellos avances en cuanto a la incorporación de los contenidos con perspectiva de género en la etapa de diagnóstico y diseño de una política tienden a diluirse en su ejecución.

Particularmente, la implementación es la etapa en la que se ponen en marcha o ejecutan las acciones o prácticas elaboradas, establecidas y planificadas en el diseño de la política pública. Al respecto, Espinosa Fajardo (2018) señala que “los estudios sobre género y políticas

públicas subrayan la necesidad de indagar en si se atiende a las dificultades y resistencias a las que se hace frente el compromiso con la igualdad en la ejecución de las políticas" (p. 13)

En ese sentido, el mainstreaming o transversalización del enfoque de género es un proceso, por lo que resulta fundamental identificar cuáles aspectos y prácticas funcionan y cuáles son restricciones para su implementación, considerando las dos dimensiones que configuran sus condiciones de posibilidad: la consolidación de capacidades e instrumentos de gestión estatal y el empoderamiento de las mujeres.

Rodriguez Gustá y Caminotti (2016) afirman que el mainstreaming "es una estrategia exigente cuya institucionalización enfrenta múltiples requisitos, por lo que su progreso es altamente sensible a obstáculos que puedan provenir de las capacidades del Estado o de los vínculos entre el Estado y la sociedad" (p. 28).

Específicamente, siguiendo a Massolo (2006), destacamos las herramientas clasificatorias que propone a fin de evaluar la existencia de condiciones facilitadoras para la implementación de políticas públicas desde la transversalidad de género, en el caso del PIOD en la provincia de Santa Fe en el periodo 2013-2019. En primer lugar, se destacan como herramientas conceptuales para caracterizar a las condiciones facilitadoras:

a) Instrumentos legales, estos son aquellos que crean un marco de intervención legitimado formalmente por el gobierno. En este sentido, serán indicadores las leyes, ordenanzas de concejos municipales, protocolos de actuación, reglamentos, acuerdos o dispositivos legales.

b) Instrumentos institucionales-administrativos: tienen la función de incidir con el enfoque de equidad de género en la gestión, permiten hacer explícita la atención a la problemática de género, así como reconocer la existencia de voluntad política para su abordaje en, por ejemplo, términos de recursos económicos asignados.

Estos instrumentos pueden traducirse en indicadores en la generación y fortalecimiento de oficinas; centros de atención; departamentos; direcciones; subsecretarías, institutos, refugios para mujeres con funcionamiento político autónomo, así como la existencia de planificación estratégica: diagnósticos, políticas, planes y la existencia de instancias de formación de personal en el enfoque de género.

c) Instrumentos consultivos-participativos: aquellos que facilitan la incorporación de la población, y en particular de las mujeres, en ámbitos de toma de decisión. Como indicadores

se relevarán consejos consultivos, mesas de concertación, asambleas, etc. La creación de estos espacios generalmente es impulsada por organizaciones vinculadas a la temática de género y posibilitan el empoderamiento y la ampliación de oportunidades para la participación. A su vez, resulta necesaria su articulación con el actor estatal y su identificación con demandas o propuestas ya que les otorgan legitimidad a las iniciativas.

En relación a esto, tambien se caracterizan las condiciones obstaculizadoras para la transversalidad en las políticas públicas a diferentes factores (Massolo, 2006). En primer lugar, políticos-administrativos, con indicadores como un sistema de relaciones de poder entre los actores del gobierno y las rivalidades políticas entre partidos o fracciones del mismo; la falta o débil voluntad política del poder ejecutivo; la oposición de mujeres y hombres legisladores, síndicos o funcionarios; la dificultad de establecer alianzas entre las mujeres dentro del gobierno y en la sociedad.

De la misma manera, la existencia de prácticas clientelares de las autoridades y los privilegios instituidos (gremiales, políticos, familiares), así como las limitadas capacidades y falta de capacitación de los actores involucrados en la implementación de las políticas, las limitaciones y falta de experiencia en el manejo de los instrumentos de la gestión pública con equidad de género y la incapacidad de gestión innovadora de las/los actores políticos administrativos.

En segundo lugar, los obstáculos de tipo material, que tendrán como indicadores a la escasa disponibilidad de recursos financieros, la falta de infraestructura y equipamientos, y la rigidez de las funciones administrativas. Por último, aquellos de tipo cultural, destacado por Massolo (2006), que tendrán como indicadores a practicas vinculadas con el machismo, la discriminación étnica y de género, la violencia intrafamiliar que afecta a las mujeres y los sistemas de usos y costumbres de comunidades de todo tipo, que excluyen a las mujeres.

Capítulo 1

Género y políticas: Antecedentes y elaboración del PIOD

El desarrollo del papel del Estado en la búsqueda de mayor igualdad entre varones y mujeres en América Latina, y más específicamente en Argentina, cuenta con antecedentes que configuran un recorrido de políticas públicas que han operado mayormente sobre un concepto de igualdad formal, con una marcada deficiencia para alcanzar la igualdad material.

Anzorena (2018) plantea que las políticas públicas son un vínculo entre el Estado, el mercado y la sociedad. Pero este vínculo no es sexualmente neutro ni imparcial. Por esta razón, siguiendo a Pautassi (2011), debemos reconocer que la falta del acceso al ejercicio pleno de los derechos de ciudadanía por parte de las mujeres obliga a repensar el funcionamiento de las estructuras de poder asimétricas desde un enfoque de género. Y también debemos reconocer que las políticas con enfoque de género no siempre han tenido una incidencia directa en la resolución de los problemas puntuales de las mujeres.

Sin embargo, es importante señalar que desde que se comenzaron a implementar políticas para enfrentar los problemas originados en la desigualdad de género, estas han evolucionado desde aquellas orientadas a la resolución de los problemas específicos de las mujeres hacia otras cuyo objetivo apunta a la igualdad y al pleno ejercicio de los derechos humanos.

De esta manera, nos proponemos abordar a la igualdad de oportunidades como una estrategia incorporada en las acciones estatales para describir el devenir de aquellas políticas públicas anteriores al PIOD que han incorporado el enfoque de género en Argentina y, particularmente, en la provincia de Santa Fe.

En consecuencia, este primer capítulo tiene como objetivos, en primer lugar, describir las nociones de igualdad de oportunidades y derechos, con las cuales se denomina al Plan analizado, para comprender la trayectoria de las estrategias que han ampliado el accionar institucional del Estado en cuanto a la igualdad de género, particularmente la transversalidad de género en las políticas públicas.

Luego, describir el caso particular de la provincia de Santa Fe, considerando antecedentes que han ejercido influencia desde la legislación nacional sobre la temática y que han sido anteriores al PIOD analizado. Finalmente, se intentará caracterizar y describir el proceso de elaboración y diseño del mismo, así como las áreas de trabajo, acciones, objetivos propuestos y las trayectorias inherentes a ese proceso.

1.1 Los márgenes de la igualdad de oportunidades

Las políticas de igualdad de oportunidades, basadas en la noción de igual acceso a áreas como educación, salud, trabajo o participación política, es la estrategia elegida en primer lugar por los Estados de América Latina en las últimas décadas, en búsqueda de remediar las desigualdades de género. Esta búsqueda se debió, principalmente, al impulso dado a la agenda temática desde los movimientos sociales, particularmente desde el feminismo, y por una convergencia de diversos elementos en la región.

Dichos elementos, según el Observatorio de Igualdad de Género de CEPAL[11] (2019), impulsan al actor estatal en la región a implementar instrumentos rectores para la igualdad de género que permitan a sus ciudadanos ejercer de forma plena sus derechos.

Estos fenómenos son, en primer lugar, los compromisos internacionales que comprometen a los Estados. Al respecto, podemos mencionar la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993; la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de El Cairo y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing y su Plataforma de Acción (1995).

En segundo lugar, las iniciativas para el fortalecimiento de la democracia en los estados de la región, como respuesta al extendido fenómeno de las dictaduras militares durante las últimas décadas del siglo XX y de los conflictos armados que pusieron en peligro las instituciones del Estado de derecho y los derechos humanos, particularmente.

Por último, las diversas agendas de género en términos regionales como instrumentos rectores para la igualdad de género, y que se expresan en planes de igualdad, agendas de equidad de género o de igualdad de oportunidades. En la actualidad, dichas agendas presentan una diversidad y expansión programática que posibilita, en diferentes trayectorias, la construcción de condiciones sociales, económicas, culturales y políticas para que los ciudadanos y las ciudadanas ejerzan sus derechos en plenitud.

Asimismo, la igualdad de oportunidades se impone como estrategia de los Estados latinoamericanos desde las últimas décadas para concebir la justicia social ante otras visiones como la igualdad de posiciones. Luego, esta forma de concebir los procesos de igualdad a través de las oportunidades no se dirime como una solución acabada ante los limitantes que impiden lograr la materialización de la igualdad en la realidad.

[11] Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (s.f.). https://cepal.org/es

Sin embargo, siguiendo a Dubet (2012) y su conceptualización de la igualdad de posiciones, esta última se centra en los lugares o roles que organizan la estructura social, los espacios sociales ocupados por los individuos y aspira a reducir las desigualdades de las posiciones sociales antes que a erradicar la discriminación y abogar por la apertura de los espacios, que viabilicen el mérito individual.

La igualdad de posiciones fue impulsada por el movimiento obrero (asociada a los procesos de concepción y desarrollo del Estado benefactor durante el siglo XX en nuestra región) y buscó reducir las desigualdades de las posiciones sociales mediante la redistribución de la riqueza, la seguridad social, el desarrollo de los servicios públicos, entre otras medidas.

Por otro lado, para la igualdad de oportunidades con origen en el liberalismo estadounidense, las desigualdades sociales

> son menos desigualdades de posiciones que un conjunto de obstáculos que se opone a que se establezca una competencia equitativa, sin que la estructura de posiciones sea a priori discutida. En este caso, el ideal no es una sociedad en la que las desigualdades de posición sean limitadas, sino una en la que cada generación debería ser redistribuida equitativamente en todas las posiciones sociales en función de los proyectos y los méritos de los individuos (Dubet, 2012, p. 44).

De la misma forma, como señala Luciano Andrenacci (2003), resulta importante no caer en el simplismo «marshallista» de asociar mecánicamente ciudadanía y derechos humanos, haciendo de la primera una pirámide acumulativa de fueros concedidos de una vez y para siempre. Pues cada expansión de la capacidad política y cada neutralización de las desigualdades socioeconómicas en las sociedades modernas es fruto de un conflicto que la coagulación jurídica no cierra del todo.

En este sentido, podemos decir que los objetivos de la igualdad de oportunidades son luchar contra las discriminaciones que obstaculizan la realización del mérito, a partir de asegurar la competencia que inicie desde un "punto de partida" en común, así como brindar a quienes lo ejerzan la posibilidad de destacar de manera individual para ejercer puestos sociales de jerarquía. De esta manera, las desigualdades posteriores se convierten en justas.

Por ende, para esta concepción de justicia social (que estructura diferentes tipos de políticas públicas) resulta suficiente la apertura de los espacios que se encuentran vedados o cerrados para las mujeres, particularmente en cuanto a su acceso al mundo público, considerando que ante un escenario en el que todas las personas tienen las mismas oportunidades, las ulteriores desigualdades vendrán dadas por las diversas capacidades y méritos individuales:

> Estos esfuerzos, ampliamente aceptados en la mayoría de los países, implican un ajuste menor en la operación de los actuales paradigmas de vida y trabajo y no un cambio en las nociones del papel de la mujer en la estructura de la sociedad. Como tal, el concepto de igualdad de oportunidades se encuentra en la mayoría de las políticas de igualdad de género de la región (CEPAL, 2019, p. 17).

Aun cuando la igualdad de oportunidades implica el logro de la igualdad formal, no lo hace con la igualdad sustantiva, ya que, producto de la diferencia en los puntos de partida, las personas no pueden hacer eso de las iguales oportunidades, persistiendo, por ejemplo, una división sexual desigual del trabajo.

> Así, si bien la política de igualdad de oportunidades ha sido exitosa en ciertos aspectos, tiene problemas para asegurar la incorporación de las mujeres al mundo público y la no discriminación, debido, fundamentalmente, a que las mujeres acceden a la esfera pública sin dejar sus responsabilidades en el ámbito privado.
>
> El concepto de igualdad de oportunidades, aplicado con más o menos éxito respecto de la igualdad ciudadana en el marco de la actividad pública, no ha sido suficiente en el caso de las mujeres, ya que no ha tomado en cuenta la organización social que conforma la base de la discriminación de las mujeres y su papel en esa organización social (CEPAL, 2019, p. 17).

Por ende, a pesar de la mayor presencia de mujeres en el ámbito público, en la medida en que el orden de género no se modifique, el pasaje de las mujeres de la esfera privada a la esfera pública sigue marcado por el poder de las relaciones de género:

> En el largo camino hacia la igualdad es necesario que convivan políticas de igualdad que resuelvan situaciones de discriminación y políticas de acción positiva que faciliten la incorporación de mujeres a espacios típicamente masculinos con otras más profundas que apunten al cambio estructural de la organización social (CEPAL, 2019, p. 18).

Por añadidura, existen formas de intervención alternativas, como señala Rodriguez Gustá (2008), como las políticas para las mujeres y las políticas con perspectiva de género. Estas últimas buscan redistribuir recursos materiales y simbólicos para ampliar las oportunidades de elección de las mujeres, buscando transformar las relaciones jerárquicas de género.

La elaboración de planes de igualdad de oportunidades nacionales y sectoriales forman parte de la planificación de políticas con perspectiva de género, ya que ponen en marcha acciones de largo plazo, relacionadas con políticas sectoriales más amplias e incorporan procesos de transversalización “que reconocen y evalúan el impacto diferenciado de género de la acción del Estado y que han ampliado la actuación institucional del Estado en torno a la igualdad de género, suponen un avance en las políticas de género” (CEPAL, 2019, p. 18)

En este sentido, es importante destacar el desarrollo que han ganado las políticas sensibles al género en América Latina, siendo muy extendida en la región la práctica de contar con Planes de Igualdad de Oportunidades, con medidas concretas dirigidas a las mujeres en ámbitos de la salud, la educación, el trabajo y el empleo.

Esto último se plasma, a nivel regional, en la aprobación de la Convención Interamericana para Prevenir, Erradicar y Sancionar la Violencia Contra la Mujer -conocida como Convención de Belém do Pará (1994)- en el marco de la Organización de Estados Americanos, la cual refuerza el compromiso internacional de los estados latinoamericanos con la agenda de género y establece por vez primera las líneas de acción que los Estados parte debían concretar.

Sin embargo, en el año 1995 se establece la mencionada agenda de transversalización de género en las políticas desde la Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial de Mujeres de Beijing. Posteriormente se sostuvo que

> el cambio del papel que las mujeres desempeñan en la sociedad traería aparejado un cambio en la sociedad misma. A partir de allí se desarrolló el concepto de que el tratamiento de las problemáticas de género debía incorporarse en las políticas que los gobiernos diseñan, como uno de los ejes de dichas políticas (Rigat, 2013, p. 6).

Rigat menciona, entonces, dos dimensiones novedosas en materia de política pública que surgen y configuran la experiencia del PIOD en la provincia de Santa Fe. Esto es, por una parte, "el reclamo de un rol activo del Estado para poner fin a las desigualdades entre mujeres y varones, en base al criterio de igualdad de oportunidades y resultados, a través de instrumentos de acción afirmativa o discriminación positiva" (p. 6)

Y por otro lado, "la demanda de introducir la perspectiva de género en todos los aspectos de la política, lo que necesariamente debe significar a la larga una transformación sustancial de la misma en término de valores de igualdad" (p. 6). Esto significó el nacimiento del enfoque de género como mainstream y corriente principal.

A su vez, en el caso analizado del PIOD en la Provincia de Santa Fe, debemos destacar que se añade, a la estrategia de transversalidad y la igualdad de oportunidades, la igualdad de derechos en las acciones y objetivos planteados. Esta concepción implica un “Estado activo que promocione la formulación e implementación de políticas públicas que garanticen el ejercicio de los derechos para todos” (Sosa y Vera, 2020, p. 55).

Finalmente, podemos caracterizar a la igualdad de oportunidades, concepto que alcanzó una enorme popularidad durante las décadas del ´80 y ´90, como una noción de la igualdad que supone equiparar las condiciones de partida, para que cada persona tenga igualdad en el inicio del proceso que conlleva al pleno ejercicio del derecho o la garantía.

Sin embargo, esta postura ha sido contrapuesta a la igualdad de posiciones y fue señalada posteriormente, en base a la experiencia como política pública orientada a resolver las desigualdades de género, como incompleta frente a la igualdad sustantiva o de trato. Esto se debió a que, en el trayecto para lograr el pleno ejercicio del derecho, se hacen presentes las diferencias que suponen desventajas para mujeres y disidencias en búsqueda de gozar plenamente del derecho.

Es plausible señalar, por ende, que la igualdad de oportunidades forma parte de la evolución de las políticas de igualdad, buscando direccionar la intervención estatal a las reales discriminaciones que operan sobre las mujeres. Este proceso devino en la conceptualización del mainstreaming de género o transversalización, con el propósito de incorporar la perspectiva de género en todas las políticas públicas en general como estrategia y, a su vez, como un enfoque transformador de las relaciones sociales.

En ese sentido,

> se refiere a modificar las múltiples causas interconectadas que dan por resultado la desigualdad de los géneros. Por lo tanto debe focalizarse en los géneros y no únicamente en las mujeres. Esto significa que se apunta a cambios también en el estilo de vida de los varones, en áreas que abarcan las relaciones de familia, el trabajo, el ámbito político, la sexualidad, la cultura y la violencia (Rigat, 2013, p. 7).

1.2 Políticas con perspectiva de género en Argentina y Santa Fe

A continuación, presentamos una descripción de la trayectoria argentina en relación con las reivindicaciones feministas, las políticas de género y las diversas estrategias estatales adoptadas en las últimas décadas en nuestro país, con el fin de expresar la relación entre Estado y políticas de género. Posteriormente, indagamos en las trayectorias particulares de este tipo de políticas en la provincia de Santa Fe durante los últimos 30 años, que anteceden y configuran en parte la política pública analizada en esta investigación.

Anzorena (2018) señala que

> las relaciones entre movimientos feministas y Estado han sido (y son) complejas y cambiantes. Las feministas no siempre pensaron al ámbito estatal como un espacio necesario para instalar sus reivindicaciones. A lo largo de su historia fueron cambiando las formas de relacionarse con el Estado en un abanico de matices (Anzorena, 2018, p. 3).

En tanto, Bosio, Dominguez, Soldevila y Wigdor (2019), al analizar los procesos de lucha y la presencia del feminismo argentino desde la recuperación de la democracia en 1983, advierten que aquellas desigualdades y violencias de género contra las mujeres se han ido colocando en el ámbito de lo público como un problema de derechos humanos, politizándolos y sacándolos del espacio privado.

En este marco, Anzorena (2018) señala que "estos procesos, en su complejidad, ponen en cuestión las formas en que los gobiernos procesan las demandas feministas, al campo estatal como espacio donde instalar las demandas, y la necesidad de buscar alternativas al escenario hoy imperante" (p. 4). Es, justamente, este proceso de politización el que posibilita que las demandas, denuncias y exigencias del feminismo se dirijan al accionar estatal, exigiendo un mayor reconocimiento de estos problemas y la implementación de medidas como la incorporación de la transversalidad e interseccionalidad en políticas y programas, presupuestos acordes, generación de indicadores de género, la erradicación de la violencia simbólica de los medios de comunicación, etc.

Por esta razón, el Estado en Argentina muestra una relación dinámica con las reivindicaciones feministas. Como sostiene Anzorena (2018),

> las articulaciones entre reivindicaciones feministas y políticas públicas es provisoria, en cuanto depende de la forma y función del Estado, del momento histórico, de las relaciones de fuerza. La tensión entre la proclamación de derechos - que los gobiernos democráticos modernos suscriben - y las políticas implementadas en orden a garantizar (o no) esos derechos, coloca al Estado como un campo de disputas (entre diferentes actores) (p. 9).

En este sentido, con la restauración democrática en 1983 en Argentina luego del proceso dictatorial iniciado en 1976, los feminismos comenzaron a desplegar una agenda de demandas. Esta nueva etapa democrática significó, como menciona Brown (2018),

> una puesta al día de nuevos y viejos derechos, también para las mujeres. Entonces se derogó el decreto 659 que había establecido el gobierno peronista en 1974 restringiendo la venta y circulación de medicamentos contraceptivos en la Argentina y se suscribió la Convención de Eliminación de cualquier forma de Discriminación para las Mujeres (CEDAW, por sus siglas en inglés). Además, al calor de las reivindicaciones de Nairobi[12] se produjeron cambios institucionales y legales de importancia (p. 4).

[12] III Conferencia Mundial sobre la Mujer desarrollada en Nairobi, Kenia en 1985.

Sin embargo, debemos señalar que el vínculo entre el Estado argentino y las demandas que el movimiento feminista logra colocar en el ámbito público luego de la recuperación democrática expone el proceso de debilitamiento del Estado como actor que regula lo social en Argentina, que se gesta desde la década del 70.

Siguiendo esta línea, Venticinque (2020) plantea que "cuando el estado social puso al desnudo sus debilidades hacia los años ´80, los márgenes de acción estatal se restringieron, así emerge el nuevo modelo de estado argentino, el neoliberal" (p. 4).

Pensando en el caso argentino,

> no puede dejarse de resaltar que a la par que se sancionaran las convenciones internacionales, en nuestro país el auge del conservadurismo y neoliberalismo- que la dictadura vino a instalar- profundizado a lo largo de la Presidencia de Carlos Menem (1989-1999) restringía los márgenes de acción e incidencia de los movimientos feministas de esa época. El Estado en esta etapa se centraba en la administración e intereses de los negocios empresariales y concebía a las políticas públicas desde criterios focalizados, produciéndose una concentración de la riqueza y un crecimiento descomunal de la desocupación y pobreza en amplios sectores de nuestra sociedad (Bosio et al., 2019, p. 314).

De esta forma emerge el nuevo modelo de Estado argentino neoliberal. Venticinque (2020) plantea que dicho modelo

> lo pone en marcha la administración que asume en el año 1989. Sin embargo, la citada caída del actor que desde hacía más de tres décadas regulaba lo social en Argentina no sintetiza más que un proyecto que se venía desarrollando desde los años setenta"
>
> El mismo se constituyó a partir de una serie de instrumentos: la disciplina fiscal, la reducción del gasto público, la ampliación de la base tributaria, la liberalización de las tasas de interés, la determinación de las tasas de cambio por el mercado, la libre inversión extranjera directa, la privatización de empresas y servicios públicos, la desregulación y la garantía de los derechos de propiedad. Este acuerdo constituye un programa de ajuste estructural y de reformas económicas de carácter liberal por las que se intentó modificar el modelo de acumulación vigente en nuestro país (p. 137).

Paradójicamente, ante este nuevo modelo de Estado y la reconfiguración de las formas de acumulación que supuso su implementación,

> crecía la demanda por construir políticas y prácticas que favorecieron el desarrollo de las mujeres en todos los ámbitos. Particularmente en Argentina, el clima de época favoreció la producción de nuevas institucionalidades; desde el año 1991 comienza a funcionar el Consejo Nacional de Mujeres (en adelante CNM), este espacio creado el 8 de marzo fue pionero a nivel nacional como organismo jerarquizado dependiendo directamente de la Presidencia de la Nación.

> En el período de su constitución y consolidación (1991–1995) legitimó el tratamiento de las cuestiones de género en todas las áreas del Estado, avanzó en políticas públicas a través de planes de igualdad, instaló cuestiones invisibilizadas en la agenda social y garantizó reformas legales que hoy están vigentes (Venticinque, 2020, p. 138).

El CNM se constituyó en el organismo del Estado Nacional responsable del seguimiento de políticas a favor de las mujeres en los años 90 y sus políticas integrales se establecieron a partir de Planes de Igualdad. En esta época se lograron algunos avances en la equiparación de derechos en el espacio público, como la sanción de la Ley de Cupos en noviembre de 1991, que obligaba a los partidos políticos a presentar un mínimo 30% de candidatas mujeres para los cargos de representación política.

Como destaca Brown (2018),

> muchos temas ligados a la vida de las mujeres, otrora considerados del orden privado y ajenos a las injerencias estatales, comenzaron a cobrar nueva luz y a ser problematizados en el espacio público como el lugar donde se toman las decisiones en los regímenes políticos modernos: violencia familiar (como se le llamaba entonces a la violencia de género), planificación familiar (como solía llamarse a los derechos sexuales y reproductivos), divorcio, discriminaciones laborales, etcétera (p. 4).

Luego, en 2001 se produce un hito importante en Argentina como fue la implosión del sistema político institucional impulsado por una creciente crisis económica que no encontró contención en las nuevas autoridades gubernamentales argentinas que vencen a los candidatos del, por entonces, oficialista Partido Justicialista en las elecciones presidenciales de 1999, con Fernando De la Rúa (Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación) como presidente, quien presentó su renuncia al cargo el 21 de diciembre de 2001.

Este momento de crisis económica e institucional, de dislocación y antagonismo posibilitó el surgimiento de nuevas articulaciones políticas entre los colectivos sociales, entre las cuales destacaron los movimientos feministas. A su vez, este surgimiento tuvo un correlato en la región latinoamericana, con el auge de gobiernos de centro izquierda, que surgieron luego de lo que fuera el predominio del neoliberalismo.

Según Levin (2020),

> en los primeros 15 años de este siglo, América Latina logró procesos significativos en materia de protección social y bienestar (...) La incorporación a la protección social de grupos poblacionales excluidos de los beneficios públicos constituyó una estrategia política generalizada en la región (p.110).

Más adelante, en mayo de 2003, en Argentina asume como presidente Néstor Kirchner, un ex gobernador de la provincia de Santa Cruz, quien accede al cargo luego de la suspensión del

ballotage electoral que debía sostener con el ex presidente Carlos Menem, quien decidió no competir en esta instancia, a pesar de haber obtenido el primer lugar en las elecciones generales del 27 de abril de 2003.

Como destaca Bosio et al. (2019),

> la incorporación de la agenda de género en las políticas públicas del Estado argentino por la acción y demandas sostenidas de los grupos feministas generó, durante el período 2003/2015 procesos de inversión del Estado en atención a los reclamos de las mujeres y disidencias sexuales. El reconocimiento de problemáticas referidas al embarazo no deseado, la mortalidad materna, el contagio de infecciones de transmisión sexual, la violencia de género, la discriminación sexual, puso en marcha la intervención del Estado mediante estos marcos normativos (p. 317).

Esta fecha fue el inicio de una etapa en la que se buscó sintetizar aquellas demandas ciudadanas que configuraban las "deudas" de la democracia argentina con la clase media y las minorías, posibilitando un patrón de distribución, protección social e integración desde el Estado. Venticinque (2020) destaca que, durante las administraciones nacionales correspondientes al periodo 2003-2014, se han implementado un número importante de políticas públicas con perspectiva de género:

> En el año 2003 se inaugura una nueva tradición de políticas que presentarán una forma innovadora de pensar a las mujeres y su salud sexual, el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable (PNSSYPR), vigente desde el mes de mayo del año 2003 se proponía mejorar la satisfacción de la demanda y adopta un enfoque preventivo y de riesgo (p.144).

Asimismo, en los primeros años del siglo XXI se introducen programas como el de Salud Sexual y Procreación Responsable (2003) y se aprueban leyes como la de Parto Humanizado (2004), de Educación Sexual Integral (ESI) en 2006, Ley contra la Violencia de género (2009), Ley de Matrimonio Igualitario (2010), la Ley de Identidad de Género (2012), entre otras[13].

Como consecuencia de estas políticas, "una nueva tradición en estilos de gestión invade las políticas y prácticas públicas funcionando como germen de innovación que lentamente se incorpora en determinadas áreas posibilitando lograr cierta igualdad de oportunidades y buscando hablar de mujeres en términos concretos y plurales" (Venticinque, 2020, p. 145).

Según Venticinque (2020), durante las administraciones nacionales correspondientes al periodo 2003-2014, se ha legislado e implementado un número importante de políticas

[13] Plan de Inclusión Previsional (2005), Asignación Universal por Hijo (2009), Asignación Universal por Embarazo (2011).

públicas con perspectiva de género. Asimismo, en los primeros años del siglo XXI se introducen programas como el de Salud Sexual y Procreación Responsable (2003) y se aprueban leyes como la de Parto Humanizado (2004), de Educación Sexual Integral (ESI) en 2006, Ley contra la Violencia de género (2009), Ley de Matrimonio Igualitario (2010), la Ley de Identidad de Género (2012), entre otras[14].

A su vez, algunos gobiernos locales en Argentina (como el de la ciudad de Rosario en la provincia de Santa Fe), basados en la Plataforma de Beijing tomaron posición sobre estos temas a partir de 1999 (Rigat, 2013). En algunos municipios (Mar del Plata y Morón de la Provincia de Buenos Aires) se diseñan e implementan políticas públicas con perspectiva de género, involucrando a las diferentes áreas del Ejecutivo local: "En este sentido, los primeros pasos dados en nuestro país fueron Planes de Igualdad de Oportunidades a nivel nacional y local en forma de leyes dictadas por los órganos legislativos o como actos de gobierno desde el Poder Ejecutivo"[15] (Rigat, 2013, p. 8).

Por su parte, en la Provincia de Santa Fe durante los primeros años de recuperación de la democracia en Argentina y el transcurso de los años ´90, no es posible encontrar instituciones con una real perspectiva de género y por esos años esta siguió siendo una deuda con nuestra idea de democracia, como sostiene Venticinque (2020). En este sentido, en el período 1995-2007 (durante gestiones a cargo del Partido Justicialista con Carlos Reutemann y Jorge Obeid como gobernadores en dos periodos cada uno) existieron dificultades para lograr el necesario impacto de los cambios en el estilo de gestión nacional.

Por un lado, se reconoce que

> existieron espacios en la provincia donde se debatían y trataban de solucionar las inequidades cotidianas que sufrían las mujeres, en este período, en la Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria, se desempeñó el Dr. Osvaldo Miatello, este espacio de gestión fue relevante, porque aquí se diseñan e implementan las políticas públicas que en el período 1995–2007 se denominaron del menor, la mujer y la familia, más precisamente en la Dirección Provincial del Menor, la Mujer y la Familia (Venticinque, 2020, p. 145).

[14] Plan de Inclusión Previsional (2005), Asignación Universal por Hijo (2009), Asignación Universal por Embarazo (2011).

[15] La autora menciona el Decreto Nacional 254/1998: Plan para la igualdad de oportunidades entre varones y mujeres en el mundo laboral y la Ley 474 de CABA: Plan de igualdad real de oportunidades y de trato entre mujeres y varones.

Por esta razón, es importante mencionar la existencia de tres instituciones durante 1995-2007 que contemplaron las necesidades de las mujeres y pueden ser destacadas como impulsoras de prácticas sensibles al género.

Estas fueron, en primer lugar, la sanción en 1992 de la Ley de Educación (n° 10947). En segundo lugar, desde la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe[16], se crearon el centro de mediación "Dr. Pablo Benetti Aprosio", el Centro de Asistencia a la Víctima (cav) y al Testigo del Delito en 1995. Por último, en 2002, se crea el Programa Provincial de Salud Reproductiva y Procreación Responsable, dependiente del Ministerio de Salud y Medio Ambiente.

Sin embargo, más allá de esto, primaron las políticas públicas denominadas "para las mujeres", bajo el prisma pro maternalista, lo cual implicó no entender a las mujeres como co-protagonistas de la vida pública, utilizando el lenguaje de la democratización como semblante del proyecto de democracia liberal que primaba en el primer período de estos años, siendo el argumento económico liberal del tipo que "una vez que las reformas políticas y económicas se consolidaran habría tiempo para preocuparse por la equidad de las mujeres" (Venticinque, 2020, p. 19).

En esa línea podemos señalar que, ya desde fines de la década del ´90, cuando se posibilitó a nivel nacional la creación de oficinas o dependencias que incorporan políticas con perspectiva de género, estas modificaciones no lograron traducirse o incorporarse realmente en el gobierno provincial de Santa Fe y su estilo de gestión:

> Eso permite concluir que existieron dificultades para lograr el necesario impacto de los cambios desarrollados en el estilo de gestión nacional, así primaron las políticas públicas denominadas para las mujeres, estas llegaron teñidas del binomio mujer–madre. Entendemos que esa fue la impronta del estilo de gestión de los gobiernos justicialistas que ocuparon la casa gris por esos años. Pensar en el modelo de construcción de las políticas públicas bajo el prisma pro-maternalista implica no entender a las mujeres como co-protagonistas de la vida pública (Venticinque, 2020, p. 18).

Posteriormente, en 2007 accede al poder del gobierno provincial en Santa Fe el Frente Progresista Cívico y Social (en adelante FPCyS), alianza conformada por el Partido Socialista y la Unión Cívica Radical, entre otras fuerzas políticas minoritarias, con Hermes Binner (de profesión médico y perteneciente al Partido Socialista) como gobernador y luego es sucedido por ulteriores gobernadores socialistas, como el médico Antonio Bonfatti (periodo

[16] Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe. (s.f.). https://www.defensoriasantafe.gob.ar/delegaciones/santa-fe

2011-2015) y, luego, el ingeniero civil Miguel Lifschitz (periodo 2015-2019), dentro de la misma alianza electoral.

El cambio de color político para la gestión del gobierno provincial de Santa Fe, desde 2007, implicó el comienzo de un proceso político e institucional que contó con planificación y una orientación de desarrollo territorial integral e inclusivo, lo cual lo manifiesta el Plan Estratégico Provincial, presentado en el año 2008 y que fuera profundizado en los mandatos posteriores.

Levin (2020) menciona que los esfuerzos del gobierno del FPCyS por sostener "un modelo de desarrollo inclusivo e integrado con capilaridad territorial. En ese marco, las políticas sociales y los derechos involucrados responden a un esquema redistributivo, con equidad social, participativo y en paulatino avance en el último mandato" (p. 117).

En este periodo, considerando los diferentes contextos y gobiernos nacionales de diferente signo político y orientación ideológica con respecto al provincial, "las acciones públicas provinciales desarrollaron importantes avances en materia de tratamiento de desigualdades estructurales, orientadas al logro de un desarrollo inclusivo territorial" (Levin, 2020, p.119).

Según la autora, los rasgos principales del gobierno del FPCyS puestos en acción en la gestión pública y relativos al tratamiento de las desigualdades estructurales en el territorio fueron el fuerte sentido universalista de la acción estatal; un abordaje multidimensional de las desigualdades y una manifiesta voluntad política del estado provincial con el desarrollo territorial inclusivo.

Por añadidura, es importante mencionar como antecedente en la provincia de Santa Fe el caso de la ciudad de Rosario, en cuanto a la implementación de políticas con perspectiva de género y que propiciaron estrategias de transversalidad.

Venticinque (2016) señala que pese a la pretendida ausencia estatal en el orden nacional y provincial (durante y posterior a los años ´90) algunos municipios argentinos fueron escenarios de incipientes y alentadoras experiencias de participación ciudadana, impulsadas por las propias administraciones locales: "En este marco ubicamos el proceso impulsado en el municipio de Rosario, teniendo en cuenta el impacto que nuevas formas de participación y control han tenido en el desarrollo de la gestión municipal y en las prácticas ciudadanas" (p. 64).

Por ende, la experiencia de gestión de Rosario a cargo del Partido Socialista (que luego encabeza el Poder Ejecutivo durante los gobiernos provinciales del FPCyS), muestra un gobierno local que impulsa la participación como recurso y la perspectiva de género como una marca registrada. Así, se dará la implementación de tres planes de Igualdad de Oportunidades, desde el año 2001 al año 2015 ininterrumpidamente.

1.3 PIOD: diseño, acciones y objetivos

En este apartado se caracteriza y se describe el proceso de elaboración y la metodología de diseño del Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos del gobierno provincial de Santa Fe, en el periodo 2013-2019, así como las áreas de trabajo, acciones, objetivos propuestos y, principalmente, las trayectorias iniciales del mismo.

En primer lugar, esta iniciativa de política pública se crea en el marco de la Ley Provincial N°13.348, la cual es de adhesión a la Ley Nacional de "Protección Integral de las Mujeres, para prevenir, asistir y erradicar la violencia contra las Mujeres en todos los ámbitos de desarrollo".

A su vez, se enmarca dentro del Plan Estratégico Provincial Santa Fe (visión 2030)[17]. Este último, que cuenta con un antecedente del año 2008, es una herramienta presentada por el Gobierno Provincial de Santa Fe durante el gobierno de Antonio Bonfatti en el año 2012 que busca orientar las acciones sobre el territorio de dicha provincia, proponiendo una serie de valores para la gestión pública con el objetivo de lograr integración, equilibrio territorial, calidad social y desarrollo económico:

> La Visión 2030 apuesta a consolidar las bases de una Santa Fe solidaria, inclusiva y con igualdad de oportunidades para el ejercicio pleno de derechos (...) El Plan Estratégico Visión 2030 comprende los avances de los proyectos, con su impacto en el territorio y nuevas iniciativas. Está integrado por 346 proyectos, de los cuales 106 son de escala provincial y 240 de escala regional (Plan Estratégico Provincial Santa Fe. Visión 2030, 2012, p. 17).

En este sentido, el PIOD para la provincia de Santa Fe es presentado como una experiencia pionera en Argentina en materia de planificación de políticas transversales de género a nivel provincial y persigue el objetivo de erradicar las desigualdades en un contexto democrático y de elevar los niveles de desarrollo social.

[17] Bonfatti, Antonio; Galassi, Rubén (2012). Plan Estratégico Provincial Santa Fe. Visión 2030. Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la Provincia de Santa Fe. https://www.santafe.gov.ar/archivos/PEP.pdf

De igual manera, es un designio que busca articular y coordinar el conjunto de políticas del Estado provincial para contribuir a la igualdad de los géneros, que supone la participación conjunta de todas las áreas del Ejecutivo provincial en la implementación, seguimiento y evaluación, considerando la participación de la sociedad civil.

En efecto, la ex directora provincial de Políticas de Género, Mercedes Martorell[18] (en adelante, MM) que se desempeñó en el cargo en el periodo 2011-2015, y responsable del área que impulsa la generación del PIOD, durante la entrevista realizada hace alusión al proceso previo de la siguiente manera:

MM: "*venía la posibilidad de hacer un Plan de Igualdad, que eso por supuesto estaba con el impulso de la ministra y ya venía del Plan Estratégico también, no con ese nombre, pero sí que se pretende generar igualdad de derechos y oportunidades entre quienes habitamos esta provincia."*

En este caso, la igualdad de oportunidades forma parte, como fuera mencionado anteriormente, de la evolución de las políticas de igualdad, buscando direccionar la intervención estatal a las reales discriminaciones que operan sobre las mujeres.

Asimismo, debemos destacar que

> los procesos históricos que llevaron a los Estados a intervenir en relación con la vida de las mujeres y específicamente a considerar sus condiciones de desigualdad como un problema social, fueron impulsados por las propias mujeres, feministas y sujetxs no masculinxs, de diferentes modos, en diferentes épocas. Es decir, que la instalación del tema en el espacio público poco tiene que ver con la iniciativa iluminada de un o una dirigente político/a en particular, sino que, más bien, son los procesos históricos (en los que participan múltiples actores sociales con diferentes posiciones y relaciones de poder) que se posicionan de tal modo que las dirigencias los atienden ya sea porque les trae beneficios políticos o bien porque ya no pueden evitarlo (Anzorena, 2018, p. 4).

En su documento de presentación, se define al PIOD como

> una guía para la política pública que, frente a la brecha existente entre la igualdad legal y la igualdad real entre varones y mujeres, compromete al Estado y a la sociedad a aunar esfuerzos para reconocer, restablecer y promover de manera integral y sostenida la igualdad de derechos entre géneros (Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos de la provincia de Santa Fe, 2013, p. 15).

Durante el año 2012, se comenzaron a desarrollar ámbitos participativos y sistemáticos de debate para la construcción del PIOD en la provincia de Santa Fe, a través de la Dirección de

[18] Licenciada en Psicopedagogía, Magíster en Salud Mental y Psicóloga Social. Cofundadora y Directora de la 1ª Escuela de Psicología Social de Santa Fe, "Dr. Enrique Pichón Riviere".

Políticas de Género, que funcionaba en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de Santa Fe, con el objetivo de garantizar la transversalidad de la política de género en todas las acciones del gobierno provincial.

Para el diseño y formulación del PIOD se sigue una lógica participativa y territorial, con un proceso de trabajo que incluye diferentes etapas, a saber:

- Relevamiento participativo del perfil de desigualdades de género en la provincia de Santa Fe y propuestas para enfrentarlas.
- Conformación de la Comisión Interministerial de Igualdad dentro del Gobierno de Santa Fe.
- Análisis, puesta en debate y redacción final del plan.

Por ende, este proceso abarcó numerosos meses y, en función de la primera etapa, se realizaron talleres, sondeos e investigaciones sobre las diversas realidades territoriales de las mujeres y las disidencias a lo largo de la Provincia de Santa Fe, en sus cinco regiones[19]:

> Estos encuentros se realizaron durante el mes de septiembre del 2012, en las ciudades de Reconquista, Rafaela, Santa Fe, Rosario y Venado Tuerto. Asistieron a dichas jornadas de trabajo representantes de ONGs interesados en la temática de género, sindicatos, organismos públicos y privados, entidades religiosas, instituciones de la sociedad civil y ciudadanía en general. El objetivo fue relevar información específica y situada territorialmente, que diera cuenta de las diferentes realidades que viven las mujeres y el colectivo LGBTI de todas las regiones de la provincia (Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos de la provincia de Santa Fe, 2013, p. 17).

Sobre esto, se logró constatar la heterogeneidad de situaciones y realidades de las mujeres y diversidades en todo el territorio de la Provincia de Santa Fe, destacándose la inexistencia de abordaje de estas problemáticas en el territorio norte de la provincia.

Esto último se contrapone a los avances logrados en materia legislativa y de gestión pública en cuanto al trato de las desigualdades de género desde el actor estatal local, particularmente en la ciudad de Rosario. Al respecto, la ex Directora Provincial de Políticas de Género, Mercedes Martorell, durante la entrevista realizada menciona:

MM: "me parece importante que el PIOD también es resultado de un proceso de gestión (...) lo que apareció como una necesidad es la desigualdad que había, no solo regional, porque había distintos niveles hasta de conciencia respecto de las problemáticas de género. Había

[19]Región 1 - Nodo Reconquista; Región 2 - Nodo Rafaela; Región 3 - Nodo Santa Fe; Región 4 - Nodo Rosario; y Región 5 - Nodo Venado Tuerto.

zonas en que estaba absolutamente naturalizado la violencia, el abuso y en otros lugares, Rosario por ejemplo, ya tenía mayor desarrollo porque de ahí venía el origen de cómo pensar las políticas públicas[20]*"*

> Incorporar el abordaje territorial, asimismo, facilita reconocer las identidades, idiosincrasias y tradiciones culturales de cada región, las cuales conforman el escenario y contexto en el cual reconocemos las desigualdades de género. En este sentido, aunque las desigualdades de género sean similares en diferentes puntos del territorio provincial, sus manifestaciones son diferentes y presentan particularidades que deben ser tenidas en cuenta para su atención (Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos de la provincia de Santa Fe, 2013, p. 16)

Este proceso participativo y de consulta, de relevamiento de opiniones y testimonios de la ciudadanía se dio, como se mencionó anteriormente, con la coordinación de la Dirección Provincial de Políticas de Género del Ministerio de Desarrollo Social. Sobre esto, Martorell destaca:

MM: "El PIOD surge como una necesidad de trabajar los procesos de desigualdad que hay de los géneros, en los distintos lugares de la provincia. Entonces se empezó a hacer el Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos con un proceso sumamente interesante, pero que también tenía y guardaba esta cosa de no pensarla en el escritorio sino pensarla con lo que decían las mujeres y no solamente las mujeres, sino que después se hizo para completar este plan un trabajo específico con el colectivo LGTBI con mujeres originarias, con mujeres rurales. Con otros colectivos convocados directamente[21]*"*

Estas jornadas participativas se dieron mediante la implementación de ejes temáticos de indagación como disparadores del relevamiento y con dimensiones específicas como salud, educación, trabajo, empleo, ciencia y tecnología, participación en el ámbito público, el ámbito privado, hábitat y uso del espacio público y cultura.

Específicamente, para profundizar el relevamiento participativo del perfil de desigualdades de género en la provincia, se optó por implementar jornadas de trabajo con colectivos específicos en las cuales se pudieran recuperar estas voces que completen el mapa social y territorial de Santa Fe:

> En este sentido, fueron identificados y convocados los siguientes colectivos: Colectivo LGTBI[22]; Mujeres de Pueblos Originarios; Organizaciones de la sociedad civil de mujeres rurales; Organizaciones de la sociedad civil que trabajan en violencia de género. Con estos

[20] Entrevista realizada el miércoles 30 de agosto de 2023 a Mercedes Martorell por Franco Fantini.
[21] Entrevista realizada el miércoles 30 de agosto de 2023 a Mercedes Martorell por Franco Fantini.
[22] Movimiento LGTBI: Lesbianas, gays, transgénero, bisexual e intersexual.

> grupos, se trabajaron jornadas específicas de consulta y debate, que posibilitaron completar el mapa de las desigualdades de género en Santa Fe (Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos de la provincia de Santa Fe, 2013, p. 18).

Se avanzó, posteriormente, en el procesamiento del material para la construcción del perfil de desigualdad de género en la provincia. Luego, esta información fue insumo de trabajo para una posterior Comisión Interministerial de Igualdad, una mesa ejecutiva compuesta por representantes de todos los ministerios y secretarías de Estado del Gobierno de la provincia de Santa Fe.

Esta Comisión trabajó durante varios meses para analizar las políticas ya existentes y diseñar otras para complementar y profundizar los objetivos hacia la igualdad de género. Esta Comisión tenía como objetivos reconocer, restablecer y promover de manera integral y sostenida la igualdad de derechos entre los géneros; garantizar la inclusión de la perspectiva de género en el conjunto de las políticas públicas del Estado; incorporar la mirada y las propuestas de la sociedad civil; garantizar el cumplimiento en la provincia de Santa Fe de los compromisos internacionales sobre Derechos Humanos en materia de Igualdad y en contra de las discriminaciones múltiples:

> De esta manera, y en base a las conclusiones del relevamiento realizado en todo el ámbito territorial de Santa Fe, la Comisión se abocó al diseño de políticas públicas para incidir sobre las temáticas reconocidas como necesarias. Asimismo, se identificaron las políticas y programas que estaban siendo implementados por las distintas áreas del Gobierno Provincial en relación a la igualdad de géneros. El resultado de estos análisis se expresa en las propuestas incluidas en este Plan de Igualdad y Oportunidades, como así también el compromiso de la comisión para su implementación, seguimiento y profundización (Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos de la provincia de Santa Fe, 2013, p. 20).

Debemos considerar que, paralelamente al funcionamiento de la Comisión para la Igualdad, se previó la constitución de Mesas de Diálogo o Consejos Participativos de Género en cada una de las regiones, con el fin de profundizar los vínculos con la sociedad civil y las ONG´s.

En consecuencia, el PIOD fue presentado con los siguientes ejes de acción[23]: I. Hacia la igualdad de género. Compromisos de la gestión provincial de Santa Fe; II. Salud integral y trato no discriminatorio; III. Educación como condición para la igualdad; IV. Relaciones no violentas y deconstrucción de estereotipos de género en el ámbito privado; V. Trabajo y desarrollo de capacidades productivas para fortalecer la autonomía de las personas; VI.

[23] Provincia de Santa Fe (2013). Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos de la provincia de Santa Fe. https://santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/186840/907731/file/PIOD%20-%20Plan%20de

Hábitat y uso del espacio público en condiciones de igualdad, dignas y seguras; VII. Participación en el ámbito público; VIII. La cultura como herramienta transformadora.

Al respecto de la conformación del PIOD en ocho ejes de acción, con objetivos específicos en cada uno de ellos, se condice con la interpretación de la transversalidad como estrategia, ya que se parte del supuesto de que no existen políticas neutrales. Por el contrario, las políticas inciden de forma diferente en varones y mujeres y, habitualmente, refuerzan parámetros centrados en la desigualdad y que conlleva a la atribución de roles sociales según género y acciones en toda la dimensión de la vida cotidiana.

Asimismo, hay que considerar la extensión del territorio provincial de Santa Fe, la heterogeneidad de situaciones demandó un abordaje integral en términos de políticas e intervención pública de parte del Estado. En este sentido, la ex directora de Políticas de Género señala:

MM:" (...) *fue para nosotros complejo encontrar los ejes (...) entonces tomamos grandes ejes que fueran pudiendo incluir las particularidades que se daban por zona y por situaciones que se estaban desarrollando*[24]*"*

De esta manera, la perspectiva transversal supone que las estrategias que desarrollan políticas marginales vinculadas específicamente con las mujeres o que las asimilan a cierto tipo de políticas, vinculadas únicamente con áreas como, por ejemplo, la salud o la educación, nunca podrán ser eficaces en la reversión de las condiciones de desigualdad. Esta última, se gesta en la corriente principal de todos los ejes y temáticas que constituyen políticas y áreas de desarrollo en la sociedad.

Por otra parte, resultó necesario reconocer en el PIOD un intento de centralización y rendición del accionar del Estado provincial en la temática, al momento de su creación. Al respecto, Roberto Zampani[25] (en adelante, RZ), miembro del equipo "Plan Estratégico de la Provincia de Santa Fe" en el período 2011/2015 y participante de las instancias de diseño del PIOD, junto a la ex ministra de Desarrollo Social (Ministerio que impulsó la creación del PIOD y contenía en su órbita a la Dirección de Políticas de Género), Mónica Bifarello, señala:

RZ: "Lo que nosotros trabajamos con Mónica (Bifarello) es que hay temas que están en distintos ministerios pero conviene tenerlos bajo un mismo paraguas para que organicen ese

[24] Entrevista realizada el miércoles 30 de agosto de 2023 a Mercedes Martorell por Franco Fantini.
[25] Licenciado y Máster en Trabajo Social.

trabajo, para que sea coordinado, esa era la idea del PIOD. Donde todo lo que se estuviera haciendo lo podamos sumar"[26]

En consecuencia, la propuesta de la transversalización iniciaba, en el gobierno provincial de Santa Fe en el año 2011, un camino que culminaría con la creación del PIOD para luego avanzar en su implementación, en búsqueda de transformar el Estado instalando una nueva cultura institucional, según la cual todas las políticas públicas y en todas sus diversas etapas, iban a ser influidas por una perspectiva de género orientada a revertir, no solamente el orden de género en la sociedad santafesina, sino el orden que existía dentro del aparato estatal.

Para ello, este plan de igualdad abarcaba con perfil propositivo y mediante las políticas públicas centrales del Estado, la intención de quitar al género de un lugar marginal, sólo orientado a las mujeres y exclusivo de funcionarios especializados, para ser incorporada al funcionariado en general, revirtiendo las condiciones y estatus de la cuestión de género.

[26] Entrevista realizada el jueves 21 de septiembre de 2023 a Roberto Zampani por Franco Fantini.

Capítulo 2

Evaluación de la implementación del PIOD: Avances y elementos favorables

La transversalidad del enfoque de género en las políticas públicas del gobierno provincial santafesino, en el periodo 2013-2019 y a partir de la implementación del PIOD, demanda construir organicidad en relación con el desarrollo del principio de igualdad en las políticas públicas para lograr que ésta sea una práctica que se incorpore en las acciones oficiales, considerando el alcance, contenido y grados de profundidad de cada iniciativa y objetivo establecido en el documento oficial del Plan.

Esto determina, por un lado, la responsabilidad de instalar una práctica política novedosa ante valores estructurales sólidos, el marco normativo existente y prácticas administrativas internas al actor estatal y arraigadas en lógicas patriarcales, es decir, ante la constatación de condiciones que obstaculizan dicho proceso y que son de diversa índole. Por otro lado, dicha responsabilidad y compromiso político encuentra elementos, áreas de acción y actores inter e intra estatales que conceden facilidades para la incorporación e implementación de políticas de equidad de género.

En relación con este último punto, en el presente capítulo y a partir de la utilización y categorización que nos permiten las herramientas clasificatorias propuestas por Massolo (2006), procuramos realizar contribuciones para evidenciar, en cada caso, la forma en la que se combinan de manera sinérgica instrumentos legales; institucionales-administrativos y consultivos participativos propios de las políticas públicas de género en el caso del PIOD analizado, como elementos favorables que impulsan el desempeño de dicha política, en el marco de la estrategia de la transversalidad.

Por ende, como fuera mencionado anteriormente, en relación al segundo objetivo específico de esta investigación, se procuró identificar y describir condiciones facilitadoras en la implementación de acciones y en la gestión del PIOD, para el avance de la transversalidad de género en Santa Fe.

Para ello, utilizamos como fuente la documentación oficial del PIOD con el fin de conocer datos relativos a los ejes programáticos o áreas de trabajo y objetivos del mismo. Para ello, utilizamos la técnica de análisis documental. A su vez, fueron fuentes secundarias de información las entrevistas en profundidad realizadas a funcionarios/as, gestores y responsables de PIOD.

2.1 Instrumentos Legales

En primer lugar, analizamos los instrumentos legales, estos son, según Massolo (2006), aquellos que crean un marco de intervención legitimado formalmente por el gobierno. En este sentido, son indicadores las leyes, ordenanzas, protocolos de actuación, reglamentos, acuerdos o dispositivos legales que existieran o hayan sido creados en función del objetivo que persigue la implementación del PIOD.

En este punto, resulta evidente el hecho de que la transversalidad de la igualdad de género en las políticas públicas debe tratarse como un proceso estratégico y que contenga plazos para obtener logros. Un primer paso o punto de partida indica que el principio de igualdad se encuentre plasmado en la legislación y el marco normativo de más alto nivel.

En este contexto, siguiendo a Fraser (2015), podemos plantear el interrogante sobre la existencia de la justicia de género, particularmente para evitar la suposición de que implica un único valor, en este caso la igualdad, cuando en realidad se trata de una idea compleja. Así lo manifiesta la autora:

> Esto significa romper con la suposición de que la justicia de género puede identificarse con un solo valor o una sola norma, ya sea la igualdad, la diferencia, o cualquier otra cosa. Deberíamos tratarla, por el contrario, como una noción compleja que comprende una pluralidad de principios normativos distintos. La pluralidad incluirá algunas nociones asociadas con la parte del debate relacionada con la igualdad y otras asociadas con la parte de la diferencia. También abarcará ideas normativas a las que ninguna de estas corrientes ha atribuido el debido peso. Procedan de donde procedan, sin embargo, lo importante es que cada una de las normas distintas debe ser respetada simultáneamente para poder lograr la justicia de género (Fraser, 2015, p. 144).

Por este camino se expanden constantemente los instrumentos legales durante el periodo 2013-2019, considerando (como será detallado más adelante) el cambio de jerarquía del área a cargo (de Dirección a Subsecretaría) y el cambio de gestión gubernamental (aunque sus actores fueran del mismo signo político) en 2015.

En primer lugar, debemos mencionar la legislación regional, nacional y provincial que precede al PIOD y que se encuentra vigente al momento y durante su ejecución. Esta legislación es la fuente principal de políticas estatales como el PIOD, enmarcando lo referido a igualdad.

La reforma de la Constitución Nacional del año 1994 dota a los derechos humanos de jerarquía constitucional y se institucionaliza la noción de ciudadanía universal y plena de

derechos para toda persona. Asimismo, en materia de igualdad de género es importante mencionar la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) firmada por los Estados parte en 1979, en el marco de Naciones Unidas.

En ese sentido, Argentina ratifica la CEDAW en 1985, a través de la Ley nacional n° 23179[27], y se producen cambios institucionales y legales de importancia en relación a la III Conferencia Mundial sobre la Mujer desarrollada en Nairobi ese mismo año, donde se reconoce que la igualdad de género es un objetivo que abarca todas las áreas de la actividad humana, procurando la participación de mujeres en todo ámbito social.

Como indica Brown (2018), en la III Conferencia Mundial sobre la Mujer desarrollada en Nairobi en 1985,

> se establecieron varios lineamientos básicos que, con el retorno democrático, los feminismos en la Argentina procuraron traducir en hechos concretos. Uno de los ejes que se demandó fue el de crear un cuarto propio en el Estado; es decir, una oficina que se encargara de velar por los derechos y las políticas hacia las mujeres (...) también había puesto sobre la mesa la cuestión de lo público privado y el debate en relación con el contrato sexual como contrato de sujeción para las mujeres, al problematizar la cuestión del consentimiento en los matrimonios y argumentar respecto de la necesidad de legislar sobre divorcios[28] (p. 5).

A escala regional, se destaca la Convención Belém do Pará del año 1994 o Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, que establece por primera vez el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia. Por su parte, Argentina la aprobó por Ley N° 24.632, sancionada el 13 de marzo de 1996 y promulgada el 1 de abril de 1996. Asimismo, fue ratificada por el Gobierno argentino el 9 de abril de 1996.

Con respecto a la gestión, resulta fundamental el hecho de la existencia de la Convención Belém do Pará y la adhesión del estado argentino y la provincia de Santa Fe, como elemento articulador en lo legal y facilitador en términos conceptuales para el abordaje burocrático y la justificación administrativa de los diferentes programas vinculados al PIOD en las diferentes áreas del gobierno provincial.

La coordinadora técnica en la Dirección Provincial de Políticas de Género (luego Subsecretaría), durante el período 2011/2019, Beatriz Gutiérrez (en adelante, BG), menciona al respecto de dicha dificultad administrativa que encuentran los programas del PIOD en la

[27] Ley Nacional nº 23.179 - Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer – Sancionada el 8 de mayo de 1985. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ley23179_0.pdf
[28] Argentina sancionó la Ley de Divorcio Vincular y patria potestad compartida en 1987.

burocracia del Ministerio de Desarrollo Social provincial y señala de qué manera logra resolver con la fundamentación de la Convención:

BG: "No tenía que ver con la parte política sino con la parte burocrática, que tenía que ir por la DGA, por acá y por allá, hasta que llegue a Legal y Técnica (...) Todo esto para poder implementar un programa, a vos te asignan plata pero vos al programa lo tenés que armar, tiene que pasar por Legal y Técnica y tiene que salir una resolución, cómo lo vas a armar, cuáles son los fundamentos, cómo los vas a hacer, con quién los vas a armar, quien va a hacer la rendición de cuentas (...) entonces usaba la convención Belém do Pará y era cómo cuando logras encontrar la fórmula, junto con la ley n° 26485, que es amplia y que son los nuevos derechos, empezar a fundamentar ahí y venía de vuelta con algunos arreglos pero salía"[29]

En alusión a la Ley Nacional N° 26485, el PIOD es creado considerando la adhesión de la provincia de Santa Fe, mediante la Ley Provincial N°13348, a dicha ley nacional de Protección Integral de las Mujeres para prevenir, asistir, y erradicar la violencia contra las Mujeres en todos los ámbitos de desarrollo.

Al momento de analizar los elementos que facilitan la implementación, es de vital importancia mencionar que, si bien la Dirección de Políticas de Género provincial es la encargada de viabilizar el PIOD de conformar la Comisión Interministerial de Igualdad de Género que reúne a representantes de todas las áreas de gobierno para desarrollar acciones transversales y de monitorear las acciones vinculadas, esta área también debe responder a las urgencias en materia de violencia de género.

Esto último, mencionado por su ex directora durante el periodo 2011-2015, MM, complejiza el abordaje del PIOD desde el año 2013 pero, a su vez, impulsa la creación de elementos legales, institucionales como casas de amparo y protocolos de acción como guardias telefónicas.

MM: "Nosotros teníamos no solamente este plan, teníamos una red de casas de amparo, luego terminamos con la guardia telefónica que antes éramos Beatriz[30] *y yo. Fue un proceso enorme de construcción y de muchísimo esfuerzo. Una cosa es entender que hay que hacer algo y luego lograr institucionalizar una política pública que dé cuenta de ese aspecto. Por*

[29] Entrevista realizada el lunes 4 de septiembre de 2023 a Beatriz Gutiérrez por Franco Fantini.
[30]Beatriz Gutiérrez, funcionaria de la Dirección de Políticas de Género provincial en ese momento.

ejemplo, para tener una guardia telefónica hubo que hacer un llamado a concurso (...) Si yo lo miro creo que fue instituyente todo lo que hicimos (...) fue progresivo, fue necesario"[31]

Ante la complejidad del escenario, podemos adelantar la positiva validez acerca de que la transversalidad de género es, aunque lenta y en formato dispar, asumida en la práctica de las acciones administrativas y políticas del gobierno provincial, mediante una progresiva legitimación política, administrativa y jurídica en los estratos del gobierno.

En cuanto a la importancia de la legitimación de la estrategia de transversalización, debemos tener presente que son un soporte básico aquellos que refieren a lo político administrativo. Lograr la transversalidad del enfoque de género en las políticas públicas no solo demanda cambiar el paradigma de gestión, sino también transformar las estructuras y las herramientas institucionales.

Como señalan Rodríguez Gustá y Caminotti (2016), "es posible afirmar que el mainstreaming de género es una estrategia desafiante, porque implica un esfuerzo concomitante por transformar la gestión del Estado y promover el empoderamiento y la participación de las mujeres" (p. 12). Asimismo, las autoras destacan que, para lograr la institucionalización de la transversalidad, es necesaria la presencia de capacidades estatales que den lugar a la adopción y al mantenimiento de esta estrategia, como lo es la coordinación interna del Estado.

Esto último nos muestra la multiplicidad de procesos que demandan cambios relativos al enfoque de género en la gestión estatal y que, paradójicamente, se consideran neutrales, como la planificación, el diseño presupuestario o la gestión administrativa. Gran parte de la actividad del sector público es proclive a conductas influidas por sesgos de género, que pueden producir impactos diferenciales en diversos sectores de la organización estatal si no se tienen en cuenta las prácticas, los paradigmas, las normas y formas de organización que limitan las oportunidades de desarrollo de mujeres y varones.

Ahora bien, dejando en claro que la intención de esta investigación no remite a hacer un exhaustivo análisis de todas las medidas implementadas durante los años que tuvo vigencia el plan, sí consideramos menester señalar los dispositivos legales que se dieron durante y en el marco del PIOD y que constituyen avances, y a su vez destacar las percepciones y la descripción de los procesos a partir de figuras relevantes y con implicancia en dichas acciones.

[31] Entrevista realizada el miércoles 30 de agosto de 2023 a Mercedes Martorell por Franco Fantini.

Al respecto, podemos mencionar la promulgación de la Ley Provincial n° 13339 de "Trata de personas"[32] a partir de la conjunción del Poder Legislativo de la provincia y del Ministerio de Seguridad, y con la articulación de la Secretaría de Derechos Humanos y la Dirección de Investigación de Trata de Personas y delitos conexos, con las mujeres y personas víctimas de trata y explotación sexual como población destinataria.

También, la elaboración e implementación de protocolos de actuación para atención integral de personas víctimas de violencia sexual y la adhesión al Protocolo Nacional para la Interrupción Legal del Embarazo, a cargo de Ministerio de Salud de la provincia y como destinatarios a los profesionales y agentes que se desempeñaban en hospitales, centros de salud y SAMCO´s[33].

Asimismo, el Ministerio de Educación de Santa Fe fue el área responsable de la adecuación de normas y procedimientos a la Ley Nacional n° 26743[34] de identidad de género dentro del sistema educativo, así como la presentación del proyecto de ley de Educación Sexual Integral Provincial, en concordancia con los objetivos de la Ley Nacional n° 26150[35].

Como señala Dora Barrancos (2023), como consecuencia de los cambios sociales y culturales de la última década del siglo XX, la Argentina logró avanzar en materia legislativa en el ámbito latinoamericano con la sanción de leyes que han redistribuido los derechos civiles

Por su parte, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social[36] provincial implementa diversos instrumentos legales, a saber, la creación de mecanismos de denuncia para atender situaciones de violencia de género en el ámbito laboral. Un elemento distintivo fue la creación de Centros de Cuidado Infantil (CCI) para la erradicación del trabajo infantil en áreas rurales y urbanas marginales y para la provisión de cuidados de niños y niñas de la primera infancia.

---

[32]Ley Provincial n° 13339 de "Trata de personas" - Sancionada el 25 de abril de 2013. https://www.santafe.gov.ar/normativa/getFile.php?id=224835&item=109805&cod=0358471f68fd1bf6224c151a83c38a29

[33]El Sistema para la Atención Médica de la Comunidad (conocido también por su sigla SAMCo) es un sistema creado y promovido por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social de la provincia de Santa Fe, Argentina. La norma fue establecida el 2 de mayo de 1967 a través de la ley N° 6312/67.

[34]Ley Nacional n° 26743 - Identidad de Género - Sancionada el 9 de mayo de 2012. https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-26743-197860/texto

[35] Ley Nacional n° 26150 - Programa Nacional de Educación Sexual Integral - Sancionada el 4 de octubre de 2006. https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-26150-121222#:~:text=Resumen%3A,Y%20OBJETIVOS%20DE%20DICHO%20PROGRAMA.

[36] A cargo del ministro Julio Genesini.

Los Centros de Cuidado Infantil constituyen una medida efectiva en materia de erradicación y prevención del trabajo infantil, y también procuran difundir la problemática y las mejores prácticas para garantizar el cumplimiento de los derechos de los niños y niñas. Esta medida es adoptada para apoyar a las familias que no tenían capacidad económica para dejar a los niños y niñas al cuidado de un privado mientras desarrollaban sus tareas laborales.

Específicamente, esta problemática está atravesada por dos factores predominantes: el socioeconómico y la cuestión de género. En este sentido, las familias llevan adelante diferentes estrategias de conciliación para poder dejar a los niños al cuidado de un adulto responsable. Generalmente esta labor suele recaer en el rol de las mujeres, produciendo una sobrecarga por la combinación de trabajo remunerado con los cuidados domésticos. Asimismo, la situación se ve influenciada por la realidad socioeconómica de estos actores o entornos familiares.

BG destaca la medida, con impacto en estratos socioeconómicos bajos: *"Se crean dispositivos de cuidado en los ámbitos rurales para que los niños estén cuidados en algún lugar, sobre todo en Coronda[37] y algunas ciudades, para que las mamás pudieran estar solas o ir a trabajar al campo y no tener los niños con ella porque era doble jornada"*[38].

Por su parte, también se avanzó en diversas formas de intervención en casos de violencia de género en el ámbito laboral, con articulación en distintas áreas del Estado provincial y con los sindicatos. Asimismo, lo menciona la coordinadora técnica del área de Políticas de Género:

BG: "Con el Ministerio de Trabajo trabajamos bastante articulados en la etapa de sensibilización (...) sensibilizar a la administración pública y a los funcionarios jerarquizados. Por ejemplo, llamaban haciendo denuncias, tenían una línea que atendió las denuncias por violencia laboral que eran muchas veces de mujeres hacia varones por acoso laboral"[39].

En consonancia con esto último, se promulga la ley n° 13696[40] que da lugar a la creación de un Registro Provincial de Licencias Laborales por Violencia de Género para sistematizar y facilitar el estudio de la problemática.

---

[37]Ciudad ubicada en el centro-este de la provincia de Santa Fe, República Argentina, a 47 km de la ciudad de Santa Fe, y a 122 km de Rosario, sobre la costa del río homónimo.
[38] Entrevista realizada el lunes 4 de septiembre de 2023 a Beatriz Gutiérrez por Franco Fantini.
[39] Ídem.
[40]Ley Provincial n° 13696 - Licencia Laboral por Violencia de Género - Sancionada el 20 de noviembre de 2017. https://www.santafe.gov.ar/boletinoficial/ver.php?seccion=16-01-2018ley13696-2018.html

Por último, es importante subrayar la creación, mediante decreto provincial n° 1219 del año 2016, de un instrumento legal como el Registro Único de Violencias hacia las Mujeres (RUVIM), en el marco de la ley Nacional n° 26485, de Protección Integral de las mujeres[41] del año 2009.

Este Registro tenía por objetivo la construcción de un sistema permanente de información relativa a las distintas formas que asume la violencia hacia las mujeres, con datos provenientes de denuncias y anoticiamientos de organismos estatales provinciales y municipales que abordan dichas temáticas, asistiendo a las víctimas.

Gabriela Sosa (en adelante, GS), ex subsecretaria de Políticas de Género de Santa Fe durante el periodo 2015/2019 (quien reemplazó a Martorell al momento de la jerarquización del área, desde Dirección a Subsecretaria ante el cambio de gestión provincial dentro del marco del FPCyS) destaca al RUVIM por su orientación a servir como insumo para el diseño e implementación de políticas públicas que tiendan a la prevención, sanción y erradicación de las violencias hacia las mujeres.

Asimismo, la ex funcionaria menciona el trabajo articulado que se logra con el Instituto Provincial de Estadísticas y Censos (IPEC)[42], donde se aloja el RUVIM y que articula con el Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec) para la remisión de la información obtenida para su incorporación en las estadísticas nacionales:

GS: "El IPEC, otra herramienta central (...) uno de los valores más importantes fue esa articulación porque ahí construimos el RUVIM (...) creo que fue una experiencia que no se repitió en el país por la lógica de trabajo. Nosotras queríamos llegar a la sistematización de situaciones de violencia de género que se sucedieran en la provincia de Santa Fe"[43]

De esta manera, al retomar experiencias que habían comenzado en 2014 de parte del IPEC y luego de un taller de sensibilización a nivel regional a cargo del INDEC, se constituye la Mesa RUVIM con representantes de áreas del Gobierno provincial involucradas (y que incluía representantes de municipalidades como Santa Fe, Rosario o Santo Tomé). Dicha mesa se establece para la construcción del dato y la generación de propuestas de intervención y recolección de información. De esta forma lo describe GS:

[41]Ley Nacional n° 26485 - Protección Integral de las mujeres - Sancionada el 11 de marzo de 2009. https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-26485-152155
[42] Instituto Provincial de Estadísticas y Censos. (s.f.). https://www.estadisticasantafe.gob.ar/
[43] Entrevista realizada el martes 19 de septiembre de 2023 a Gabriela Sosa por Franco Fantini.

GS: "En una misma mesa sentamos al Poder Judicial, al Ministerio Público de la Acusación, a autoridades de la Policía, al Ministerio de Salud (...) esa información se codificaba y se cargaba en IPEC. Esa información se utilizaba para construir el RUVIM".

"*Cada vez más áreas se sentaban en la mesa RUVIM. Al comienzo no estaba Educación y comenzó a sentarse porque a las escuelas llegan esas situaciones (...) Buscábamos que en esa Mesa se sentarán personas que tuvieran algún registro de violencias y luego problematizamos la plantilla de registro. Fuimos la única provincia que mandaba datos al INDEC sobre violencia de género, que construimos en esa mesa (...) ahí hay una experiencia en el marco del PIOD de cómo construimos indicadores".*

Finalmente, siguiendo los planteos de Rigat (2013) sobre dicha experiencia provincial, destacamos a la transversalidad como elemento central en la legislación creada, con articulación de áreas responsables y multiplicidad de destinatarias/os:

> El PIOD reconoce como elemento clave a la transversalidad de la perspectiva de género en cualquier acción de gobierno que se planifique, ya sea legislación, políticas, programas, etc., debe incorporar la dimensión de género de forma integral (...) este PIOD asume como un elemento indispensable para transversalizar el enfoque de género, la participación conjunta y coordinada de todas las áreas del Ejecutivo tanto en el diseño como en la implementación (p.14).

De esta manera, entendemos que incorporar la perspectiva de género en la gestión pública provocó una revalorización de las necesidades de mujeres y varones en cada fase del desarrollo de las políticas, procurando identificar las relaciones asimétricas que dan origen a un acceso y ejercicio equitativo en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales (Fraser, 2015).

2.2 Instrumentos Institucionales-administrativos

A continuación, destacamos los instrumentos institucionales-administrativos que, según Massolo (2006), tienen la función de incidir en el enfoque de equidad de género en la gestión y que permiten hacer explícita la atención a la problemática de género, así como reconocer la existencia de voluntad política para su abordaje en, por ejemplo, términos de recursos económicos asignados.

Estos instrumentos pueden traducirse en indicadores en la generación y fortalecimiento de oficinas; centros de atención; departamentos; direcciones; subsecretarías, institutos, refugios para mujeres con funcionamiento político autónomo, así como la existencia de planificación estratégica: diagnósticos, políticas, planes y la existencia de instancias de formación de personal en el enfoque de género.

En primer lugar, como elemento institucional administrativo, se destaca el trabajo de la Comisión Interministerial de Igualdad de Género, que reúne representantes de todas las áreas de gobierno en pos de planificar, concretar y monitorear acciones que posibiliten la transversalidad.

En ese sentido las funciones de la Comisión son:

> • Posibilitar y garantizar la transversalización del enfoque de género en la construcción y gestión de políticas públicas, lo que implica que cualquier acción de gobierno que se planifique, ya sea en legislación, políticas, programas, etc. desde cada Ministerio y Secretaría, incorpore la dimensión de género de forma integral.
>
> • Diseñar, articular y coordinar acciones y herramientas para el logro de la igualdad real de oportunidades y derechos de género en el ámbito de la Administración Pública de la provincia.
>
> • Monitorear el impacto que producen las políticas públicas en los géneros para evitar que se amplíe la brecha de desigualdades.
>
> • Elaborar un sistema de metas e indicadores que permita evaluar los resultados obtenidos (PIOD, 2013, p. 19).

Se destaca como clave para el funcionamiento efectivo de la Comisión al

> compromiso político de los niveles jerárquicos más altos: Gobernador y ministros/as, por la clara direccionalidad política y estratégica del proceso, por el hecho de ser una mesa ejecutiva con capacidad de planificar y gestionar intersectorialmente, y por la sistematización del proceso y de los resultados (PIOD, 2013, p. 19).

Al respecto, MM (directora de Políticas de Género, periodo 2011-2015) señala la dinámica adquirida por la Comisión: *"(En la Comisión) teníamos reuniones con todos los ministerios (...) la idea es que todos nos fuéramos imbuyendo de la política pública de la provincia. Si yo estoy en tal ministerio y vos en tal otro, pero lo que se está haciendo tiene que ver con toda la gestión que estamos realizando. Había una cultura de que tenías que estar al tanto de lo que se estaba desarrollando en otros ministerios porque de verdad recorrimos mucho el territorio"*[44].

[44] Entrevista realizada el miércoles 30 de agosto de 2023 a Mercedes Martorell por Franco Fantini.

Por otro lado, se evidencia como instrumento facilitador en lo institucional, y en cuanto a la capacidad de colaboración en asesoría, gestión política y recursos materiales, a la fundación alemana Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)[45], un actor central en la elaboración de la iniciativa y su ejecución. Sus representantes en Argentina, Achim Wachendorfer y Maria Rigat-Pflaum, destacan al PIOD y al enfoque de género adoptado como

> una tarea política, que atañe no solamente a las mujeres sino a todos los actores políticos que constituyen y gestionan las diferentes áreas del gobierno provincial, en una tarea conjunta y sistemática destinada a producir las transformaciones necesarias para eliminar paulatinamente las desigualdades y la discriminación por razón de género en la sociedad (PIOD, 2013, p. 11).

En este sentido, luego de haber acompañado diversas experiencias a nivel municipal en la Argentina (incluidas las prácticas de Planes de Igualdad en la ciudad de Rosario, Santa Fe), la FES sumó su apoyo a la iniciativa de diseño e implementación de parte del gobierno provincial. Martorell destaca el desempeño de sus representantes:

MM: "(La Fundación Friedrich Ebert) colaboró y nos acompañó económicamente. Estuvo muy cerca nuestro, con mucho apoyo, y nos ayudó porque nos llevaban años luz en desarrollo sobre esta temática. No solo que toda sugerencia estaba muy bien escuchada, sino que tenían un determinado nivel de poder de movilizar las estructuras del Estado, porque sino fácilmente quedaba como alguien del Ministerio de Desarrollo Social y de una Dirección"[46].

En el mismo sentido, se destaca el trabajo del área de salud, en la órbita del Ministerio de Salud provincial, a través de la creación Consejerías de Salud Sexual Integral y de la generación de capacitaciones y talleres sobre violencia de género como un problema de salud pública y dirigidas a profesionales y agentes que se desempeñan en hospitales, centros de Salud y SAMCO´s. Y a su vez, también se remarca la vinculación de salud con el Ministerio de Educación para la creación y fortalecimiento de equipos especializados en ESI[47].

Allí se destaca la figura del Dr. Daniel Teppaz como director provincial de Géneros e Interculturalidad del Ministerio de Salud, un área que es anterior al PIOD pero que logra transversalizar la temática en diferentes iniciativas. *"Nosotros tuvimos el mayor apoyo de una Dirección en género del Ministerio de Salud que ya venía trabajando, y un maestro en el tema que era Daniel Teppaz, un médico y él tenía un equipo. Con ellos fuimos armando, fue un*

[45]Friedrich-Ebert-Stiftung. (s.f.). https://argentina.fes.de/index.html
[46]Entrevista realizada el miércoles 30 de agosto de 2023 a Mercedes Martorell por Franco Fantini.
[47] Educación Sexual Integral.

proceso estratégico para ir generando comprensión y solidaridad. Creo que la comisión avanzó sectorialmente no masivamente"[48]

Por otro lado, funcionalmente se debe transitar un proceso para materializar el compromiso político del gobierno provincial con la transformación de las estructuras desiguales en las relaciones de género. La Dirección de Políticas de Género, luego del proceso detallado sobre diseño y planificación del PIOD a cargo de MM, en la órbita del ministerio de Desarrollo Social, es jerarquizada como Subsecretaria de Políticas de Género en el año 2015. Además, se crea una Subsecretaría de Diversidad Sexual.

Sobre esto, BG, quien logra continuar su vinculación al área y al trabajo sobre el PIOD, menciona: "*La Dirección nuestra se transformó luego en Subsecretaría, con Lifschitz entran Gabriela Sosa y Majo Sochi. Eso implica una ampliación. En la Dirección dejamos ya los primeros pasos, porque armamos equipo."*[49]

Esto último se dio como consecuencia de la profundización del compromiso político con la temática, y particularmente con la gestión del PIOD en la estructura interna del gobierno y en el cambio de gestión del gobernador Antonio Bonfatti (2011-2014) hacia el inicio de la gestión del gobernador Miguel Lifschitz (2015-2019).

La subsecretaria GS lo menciona de la siguiente manera: "*Era un área con muy poca estructura, de hecho, no tenía estructura funcional (...) cuando ingresamos nosotras ya en la gestión de Miguel, justo en ese proceso, se aprueba la estructura funcional de la subsecretaría. Nosotras asumimos con, aparte de un equipo en Rosario y otro en Santa Fe, seis delegadas que estaban ubicadas en el sur provincial, el nodo Reconquista y el nodo Rafaela. Era una Dirección que cuando cerró la gestión de Mercedes recién se estaba afianzando en una estructura funcional en el Ministerio de Desarrollo Social"*[50]

Al respecto, GS destaca al movimiento feminista "Ni Una Menos", que nace el 3 de junio de 2015 en Argentina (para luego expandirse a otros países de América Latina y el mundo) y que fuera una expresión masiva destinada a visibilizar la violencia por motivos de género, como un elemento facilitador para el abordaje del PIOD al momento del inicio de su gestión.

GS: "En 2015 fue el primer "Ni Una Menos" en junio y eso movilizó políticamente la gestión del gobierno provincial, lo que hizo acelerar algunas decisiones del gobierno anterior, de

[48] Ídem.
[49] Entrevista realizada el lunes 4 de septiembre de 2023 a Beatriz Gutiérrez por Franco Fantini.
[50] Entrevista realizada el martes 19 de septiembre de 2023 a Gabriela Sosa por Franco Fantini.

Antonio Bonfatti. Entonces se crearon las delegaciones en las tres regiones, se creó también la casa de alojamiento para mujeres en situación de violencia de género de Santa Fe. En el último año de la gestión de Mercedes fue muy interpelada la política pública que debía dar respuesta a la violencia machista"

Como sostiene Gil (2021), en el año 2015 se produjeron en Argentina una serie sucesiva de femicidios que conmocionaron la opinión pública. En marzo de ese año, la Casa del Encuentro[51], una ONG erigida como la voz autorizada para relevar y difundir las muertes de mujeres por femicidio en el país, dio a conocer los datos de 2014.

Estos últimos destacaban que el 80% de las víctimas tenía un vínculo conocido con el agresor. Asimismo, la proyección para junio de 2015 indicaba que el número de muertes por violencia machista no dejaría de aumentar. Para evitar esta situación, personalidades de diferentes sectores y familiares de víctimas de violencia de género convocaron a una concentración en repudio a los femicidios en diferentes puntos del país para el 3 de junio.

La convocatoria inicial se realiza bajo el lema #NiUnaMenos, originalmente nacido a través de las redes sociales por iniciativa de mujeres periodistas como reacción a la seguidilla de femicidios de aquellos meses. Luego se sucedieron movilizaciones en provincias como Mendoza, Córdoba, Santa Fe, Tucumán, Salta, Neuquén, Entre Rios, Río Negro, San Luis, La Rioja, Jujuy, La Pampa, entre otros lugares. Particularmente, la idea de esa primera manifestación surgió tras el femicidio de Chiara Páez, una adolescente embarazada en Rufino, ciudad situada en el suroeste de la provincia de Santa Fe.

Laudano (2017) define a "Ni Una Menos" como "la mayor movilización en la historia del país vinculada con una temática feminista, organizada desde una convocatoria multimediática y multisectorial, con repercusiones internacionales" (p. 1). Esta manifestación logró convocar a unas 400.000 personas en 240 localidades argentinas aquel 3 de junio de 2015, en función de cuestionar los femicidios y la violencia hacia mujeres y jóvenes.

En consecuencia, esta convocatoria establece un antecedente que se replica año tras año en Argentina, América Latina y el mundo. Si bien su matriz narrativa se vio modificada en algunos casos (por ejemplo, el cambio de la consigna "Ni Una Menos" a "Vivas Nos Queremos" en 2016), este movimiento continúa sosteniendo y ampliando el espectro de los reclamos, reproduciendo la realimentación entre instancias activistas en línea y la tradicional

[51] La casa del encuentro. (s.f.). https://www.lacasadelencuentro.org/

esfera pública y sumando apoyos del arco periodístico, de partidos políticos, docentes y estudiantes, organizaciones barriales, de derechos humanos, sindicales y culturales. Sin cosechar, asimismo, ningún sector social organizado como opositor.

En esa línea, Laudano (2017) sostiene que

> el activismo feminista, en su vertiente movimientista en la esfera pública tradicional como en sus facetas ciberespaciales, resultó fortalecido en el proceso en múltiples dimensiones, a la vez que se expandió en sus alcances y argumentaciones frente a las distintas formas de violencia, aunque sin muchos resultados respecto de políticas públicas ni cambios en la administración de justicia (p. 11).

Con respecto a esto, GS destaca:

GS: "Yo recibo de alguna manera un coletazo de todo ese movimiento de fuerte interpelación al Estado en materia de género. Creo que Mercedes se llevó una parte muy dura porque el proceso previo fue que ningún estado provincial tenía gran envergadura en las áreas de género. Es a partir de 2015 donde comienza una interpelación más fuerte y eso genera ganar en estructura, en recursos y ya cuando me toca a mí había unas cuestiones ganadas a partir de ese proceso político".

Luego, en materia de gestión y generación de instrumentos institucionales-administrativos, se avanza en términos estratégicos en fortalecer y crear oficinas o áreas específicas en diferentes localidades de la provincia. GS sostiene que:

GS: *"A partir de ordenar en los primeros años de gestión, el primer año que fue de repensar la lógica de la subsecretaría, donde nosotras constituimos fondos y convenios para que se crearán áreas mujer en las localidades de la provincia de Santa Fe, una guardia que sólo atendiera el teléfono, que las compañeras en las oficinas atendieran a los equipos de municipios y comunas"*[52].

Así, por ejemplo, se impulsan el Programa "Mujeres en Municipios y Comunas: Creación y fortalecimiento de Áreas Mujer en los Gobiernos Locales", un trabajo en articulación entre la subsecretaría de Políticas de Género y la Dirección de Municipios y Comunas del Ministerio de Gobierno y la creación de "Áreas Mujer" en sindicatos y gremios de la provincia de Santa Fe.

Asimismo, la nueva gestión de la subsecretaría evidencia la necesidad de modificar el funcionamiento institucional del PIOD, destacando que la Comisión Interministerial de

[52] Entrevista realizada el martes 19 de septiembre de 2023 a Gabriela Sosa por Franco Fantini

Igualdad es un ámbito de validez y legitimidad donde, si bien se hacen presentes representantes de los ministerios, estas representaciones que conforman la Comisión no poseen cargos jerárquicos que les posibiliten, luego, impulsar las medidas en su ámbito, área o ministerio de origen.

Por ende, luego de 2015, se prosigue a cambiar la lógica de trabajo al interior del gobierno provincial para impulsar la transversalidad. Así lo explica GS durante la entrevista: "*La lógica para el trabajo que tratamos de instalar fue al revés (...) ¿Que gana este Ministerio si se sienta a trabajar con nosotras esta cuestión? Nosotras hicimos al revés, proponerle a través de acciones bien concretas sentarse a las diferentes áreas de gobierno a pensar cómo impulsar determinada política y después el resultado era que eso era un avance en el marco del PIOD"*[53].

En este punto, resulta importante señalar que se tiene como propósito el logro de la igualdad de mujeres y hombres, lo que implica reconocer que la desigualdad es un problema público que puede abordarse mediante diferentes estrategias. En este sentido, siguiendo a García Prince (2008), resulta válido el cambio de estrategia mencionado, ya que la transversalización del enfoque de género en las políticas públicas es un proceso estratégico y, como tal,

> no es un fin en sí mismo, el fin es la igualdad; con lo cual podemos entender que de cierta manera representa una opción, un instrumento estratégico para alcanzar la igualdad. De esta primera aproximación podemos deducir, elementalmente, que el empleo del gender mainstreaming exige el empleo de herramientas estratégicas (p.57).

De esta forma, dando visibilidad a los intereses de las áreas que se vinculen con el PIOD, se logran concretar instancias de trabajo articulado con los ministerios. Por ejemplo, a partir del vínculo con el Ministerio de Seguridad de la provincia se crean nuevas Comisarías de la Mujer, para la recepción de denuncias de mujeres víctimas de violencia de género, las cuales articulaban con el Ministerio Público de la Acusación[54], Fiscalías y Juzgados. Igualmente, se crea la Agencia Provincial de Investigación sobre Trata de Personas en las ciudades de Santa Fe, Rosario, Rafaela y Reconquista.

Como fuera mencionado anteriormente, de esto último se desprende la relevancia estructural de dicha estrategia, a saber, la interpretación de la transversalidad como una planificación y extensión de la labor igualitaria a todas las instituciones estatales con capacidad de decisión y de ejecución de medidas que afectan a la sociedad en su conjunto, dejando de lado la

[53] Ídem.
[54] Ministerio Público de la Acusación - Santa Fe. (s.f.). https://mpa.santafe.gov.ar/

concentración de esta tarea en organismos específicamente dedicados a promover iniciativas políticas en búsqueda de mayor igualdad para las mujeres. Rigat (2008) sostiene que para "lograr una acción integral es necesario articular a los diversos agentes en formas menos jerárquicas y burocráticas, coordinando redes horizontales y de cooperación de las diversas instancias dentro del Estado" (p. 52-53).

De igual manera, se avanza en brindar capacitaciones y formación con perspectiva de género al personal del Servicio Penitenciario que presta servicios en la Unidades de detención de mujeres, al plantel de mujeres del cuerpo de policías de la provincia de Santa Fe y a magistrados, magistradas, agentes, funcionarios y funcionarias del Poder Judicial, en el marco de la Ley Micaela n°27499[55], que establece la capacitación obligatoria en género y violencia de género para todas las personas que se desempeñan en la función pública nacional en todos sus niveles.

En este sentido, es necesario reafirmar al sujeto de género interpelado por instancias de políticas, ya que "la transversalidad de género interpela a ambos géneros. Los impactos son diferentes tanto para varones como para mujeres. El gender mainstreaming apunta a incluir la masculinidad, con toda su diversidad, dentro de los análisis de género" (Rigat, 2008, p. 52).

De este modo, se desarrolla la estrategia mencionada por la subsecretaria del área, GS: "*Le propusimos al Ministerio de Seguridad hacer capacitaciones con el personal policial femenino en Rosario y Santa Fe (...) eso contribuye al PIOD, era más fácil trabajarlo buscando un eje que pudiera ser de interés de los ministerios y, desde ese eje, sumarlos y en lo concreto eran avances."*[56]

Finalmente, el recorrido institucional y administrativo del PIOD reconoce, en cuanto a la funcionalidad del área a cargo, y el vínculo con las diversas áreas del gobierno provincial, un proceso de crecimiento y afianzamiento en cuanto al trabajo articulado de las áreas para implementar las medidas.

Según Rigat (2013), resulta importante que se sostengan y profundicen los cambios institucionales que se requieren para dar sustentabilidad a las políticas. En este sentido, la jerarquización de los mecanismos de género en el organigrama del Estado tanto municipal

[55]Ley Micaela n°27499 - Capacitación obligatoria en Género para todas las personas que integran los tres poderes del Estado - Promulgada el 10 de enero de 2019. https://www.argentina.gob.ar/iaf/genero-y-diversidad/ley-micaela

[56] Entrevista realizada el martes 19 de septiembre de 2023 a Gabriela Sosa por Franco Fantini.

como provincial, es indispensable. Se trata de posicionar la planificación de género al interior del Estado como responsabilidad, no ya de un área específica, sino de todas y cada una de las secretarías o ministerios.

De igual manera, la posibilidad de sostener en el tiempo con carácter formal los nuevos diseños institucionales emergentes en la etapa de diseño del PIOD, como fueron los equipos conformados y, particularmente, la Comisión de Igualdad.

La existencia de la Comisión no impide la revisión y cambio de la estrategia de transversalidad impulsado, entre otras cosas, por un contexto favorable para las políticas de género a partir del acontecimiento de "Ni Una Menos" y un cambio de gestión provincial que profundiza el camino emprendido por la Dirección de Políticas de Género con respecto al PIOD y da mayor jerarquía el área, convirtiéndola en Subsecretaria.

Teniendo en cuenta el objetivo de transversalizar el género en las políticas públicas del actor estatal santafesino, resulta importante resaltar que esta meta admite diversos enfoques en las medidas implementadas, que son complementarias y que no socavan su carácter transformador. Como señala Rigat (2008),

> la igualdad de trato (que persigue la igualdad legal y el reconocimiento de iguales derechos individuales para varones y mujeres), la igualdad de oportunidades y las acciones positivas (destinadas a remediar las desventajas y a rectificar efectos de discriminaciones pasadas) y el gender mainstreaming, que tiende a transformar las relaciones de género mediante la creación de nuevos estándares tanto para varones como para mujeres, son enfoques complementarios para el logro de la igualdad de género (p. 54).

2.3 Instrumentos Consultivos-participativos

En este apartado analizamos los instrumentos consultivos-participativos presentes en el objetivo de la transversalidad de género, que impulsa el PIOD. Estos son, según Massolo (2006), aquellos que facilitan la incorporación de la población, y en particular de las mujeres, en ámbitos de toma de decisión.

La participación no interpela a un sujeto específico en cuanto al concepto de género, ya que este último "reconoce la heterogeneidad del sujeto colectivo mujer e introduce las dimensiones de clase, etnia, raza y orientación sexual. Esto, como ya se señaló, permite dar cuenta de la conexión entre las diferentes desigualdades y concebir el género en un contexto de diversidad" (Rigat, 2008, p. 52).

Por esta razón, como indicadores se relevaron consejos consultivos, mesas de concertación, asambleas, instancias de participación y consulta a la ciudadanía y al público objetivo en relación a las medidas.

La creación de estos espacios generalmente es impulsada por organizaciones vinculadas a la temática de género y posibilitan el empoderamiento y la ampliación de oportunidades para la participación. A su vez, resulta necesaria su articulación con el actor estatal y su identificación con demandas o propuestas, ya que les otorgan legitimidad a las iniciativas.

Como plantea Valdivieso (2022), incorporar el enfoque de género en una política pública, así como intentar su transversalidad en todas las medidas, funciones y decisiones de un gobierno provincial, implica, en primer lugar, una tarea de carácter político y, luego, en ese nivel de importancia, de carácter técnico.

Al respecto, la autora rescata la necesidad de comprender, de parte del actor estatal y sus agentes, que

> el único responsable de la política pública ya no es el Estado, sino que son las organizaciones sociales, políticas y, también, las Universidades, los centros académicos, en suma, es la ciudadanía la que participa. Dejar de pensar que la política pública es un asunto que solo le compete al Estado (Valdivieso, 2022, p. 82).

En concreto, por fuera del proceso participativo y de relevamiento de opiniones y testimonios de la ciudadanía que aborda la Dirección Provincial de Políticas de Género del Ministerio de Desarrollo Social en la etapa de diseño y planificación del PIOD, el mismo cuenta con elementos consultivos participativos favorables para su implementación a medida que avanza el periodo de jerarquización del área responsable.

Sobre esto, GS menciona el aspecto diferenciador de su gestión en la Subsecretaría a partir de 2015, en cuanto al PIOD: "*Tenía muy claro que la gestión tenía que ser territorial. Eso fue un punto diferenciador de las gestiones anteriores. Nos encontramos con un cuadernillo al que le faltaba una dimensión territorial y de activismo social (...) no estaba anclado en contexto en territorio ni considerando la práctica de las organizaciones sociales que forman este mismo territorio sobre el que queremos incidir con un plan de estas características"*[57].

Esto se traduce en una iniciativa del actor estatal por vincular fuertemente a organizaciones sociales, representantes locales del movimiento con reivindicaciones feministas y con la decisión política de fortalecer las instancias locales de participación de mujeres y disidencias,

[57] Entrevista realizada el martes 19 de septiembre de 2023 a Gabriela Sosa por Franco Fantini.

como espacios significativos de resolución de necesidades e intereses, reconociendo la autonomía de gestión y potencialidad de participación ciudadana.

De esta manera, podemos destacar el proceso de conformación de instancias consultivas participativas en palabras de BG, funcionaria del área de género y del PIOD durante la totalidad del período analizado: *"La manera era que, en todas las localidades, en todos los pueblos donde hubiera movimiento de mujeres, un área, teníamos que trasladarles lo que necesiten, las herramientas necesarias porque desde la provincia no podíamos todo".*

"Era fortalecer los movimientos de mujeres para que ellas se conviertan en decisoras y además garanticen que las políticas se llevan adelante en cada lugar, el seguimiento el monitoreo y el control (...) armábamos varios programas, uno era para fortalecimiento para mujeres de organizaciones (...) nos ofrecieron armar una casa de protección, por ejemplo, en San Justo (...) es muy fuerte tener una casa de protección, los municipios no querían tomarlo, es mucha responsabilidad y entonces las tomaban las organizaciones de mujeres".

"También trabajar el tema de los espacios públicos, la perspectiva de género en esos espacios, modificarlos. Pero primero hablábamos con las mujeres del lugar y ellas proponían en qué podían invertir el dinero asignado en ese lugar. Por ejemplo, en Elisa quisieron hacer un corredor seguro, con luz bien al lado de la ruta"[58]

Específicamente, se conforman espacios de coordinación entre entidades públicas, ya sean de carácter provincial o municipal-local, con organizaciones de la sociedad civil como instancias de intercambio y gestión conjunta. En este camino, la mencionada Comisión Interministerial pasa a nombrarse "Mesa por la Igualdad" a partir de 2015 y, paralelamente, se impulsan dispositivos participativos y de articulación de políticas públicas.

Al respecto, podemos mencionar a los Consejos Regionales, creados en el marco de la Ley Provincial n° 13348[59], como instancias para asesorar y recomendar las acciones estratégicas para enfrentar la violencia de género, así como formular propuestas y coordinar acciones con integrantes de los tres poderes del Estado. Esta herramienta se implementa en las cinco

[58] Entrevista realizada el lunes 4 de septiembre de 2023 a Beatriz Gutiérrez por Franco Fantini

[59] Ley Provincial n° 13348 - Protección Integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres - Reglamentada por Decreto 4028/13 - Adhiere a la Ley Nacional n° 26485. https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/198622/963669/file/Ley%20Provincial%20N%C2%BA%2013348%20de%20protecci%C3%B3n%20integral%20para%20prevenir,%20sancionar%20y%20erradicar%20la%20violencia%20contra%20las%20mujeres.pdf

regiones de la provincia, profundizando el vínculo estatal con organizaciones sociales, de mujeres, sindicatos, asociaciones y OSC.

Otros dispositivos valiosos para la participación multisectorial son las denominadas Mesas de Intercambio, el Consejo Económico y Social[60] (CEyS) y las articulaciones con organizaciones de la sociedad civil:

- Mesa RUVIM: A través del IPEC, y en coordinación con el gobierno provincial, los gobiernos municipales y comunales, se interviene para la recolección y el procesamiento de datos sobre violencia de género que constituyen el RUVIM[61]

El espacio de la "Mesa RUVIM" se constituye como una base importante desde 2016. Inicialmente se convoca a organismos y áreas vinculadas al estado provincial y algunas áreas de estados municipales importantes de la provincia.

La propuesta consiste en sostener instancias de diálogo y debate plurales en forma permanente para elaborar los contenidos del Registro Único de Violencia hacia la Mujer. Al respecto, resulta fundamental el trabajo de identificación acerca de cuál es el fenómeno a medir, cuando definimos cada una de las variables. La constancia y la insistencia de este espacio hace posible el registro colectivo:

- La Mesa de Mujeres en Situación de Encierro: Surgió con el propósito de fortalecer los derechos de mujeres en situación de encierro en las unidades penitenciarias de la provincia de Santa Fe, garantizar la inclusión de la perspectiva de género en las intervenciones del Estado, generar espacios de trabajo conjunto entre actores internos y externos.

Esta instancia tiene por objetivos generar espacios de trabajo en conjunto con actores internos de las unidades carcelarias de mujeres, abordar situaciones de grupos de mujeres vulneradas, entre las que se encuentran las mujeres en prisión.

De igual manera, busca reflexionar sobre el proceso de las prácticas cotidianas del servicio penitenciario con relación a la perspectiva de género y derechos humanos y repensar las situaciones particulares y generales de las mujeres detenidas en clave de derechos humanos.

[60] Consejo Económico y Social. (s.f.). https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/206623/(subtema)/93671
[61] Registro Único de Situaciones de Violencia contra la Mujer.

De este espacio participan la Subsecretaría de Políticas de Género, la Subsecretaría de Políticas de Diversidad Sexual, la Dirección de Promoción de Derechos y la Dirección de Promoción de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social; la Dirección provincial de Control y Asistencia Pos Penitenciaria y la Dirección de Justicia Penal Juvenil del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; la Dirección provincial del Servicio Penitenciarios del Ministerio de Seguridad.

A su vez, participan de él el Ministerio de Salud de la provincia, las unidades correccionales Nº 4 y Nº 5, la Defensoría Penal Provincial, la Facultad de Psicología de la Universidad Nacional de Rosario (UNR), la Universidad Nacional del Litoral (UNL), el Museo de la Ciudad y el Centro Municipal Distrito Oeste de la ciudad de Rosario, la organización "Mujeres tras las rejas"; y la comisión de Mujeres por la Libertad.

- Mesa de Familiares Víctimas de Femicidios: convocada por la Subsecretaría de Políticas de Género provincial, se plantea como un espacio para relevar necesidades urgentes y propuestas de articulación con otros actores del Estado para fortalecer el proceso de justicia y reparación de derechos de las familias y de los hijos e hijas, mujeres, víctimas de femicidios.

Por su parte, se deben mencionar otras articulaciones con organizaciones de la sociedad civil desde la Subsecretaría de Políticas de Género, como otros elementos consultivo-participativos implementados a partir de Programas como, por ejemplo:

- Programa "Mujeres en Municipios y Comunas", con componentes como:

a) "Cabildos Abiertos" a cargo de los gobiernos locales buscando la participación de mujeres de la comunidad en actividades con perspectiva de género en espacios públicos;

b) "A la Plaza" a cargo de gobiernos locales para el planeamiento y ejecución de obras de infraestructura con perspectiva de género, basados en la previa consulta a mujeres e identidades disidentes locales.

Levin (2013) señala que los problemas actuales de la agenda pública (como la violencia de género, aborto legal, desequilibrios en tiempos y cuidados en las familias, maltrato y abuso infantil) reclaman democracia privada además de democracia pública, ya que las desigualdades estructurales ponen de manifiesto, en viejos y nuevos problemas de género, los

déficits de la democracia sustantiva y de realización de los Derechos Humanos en las intervenciones públicas de gobierno.

Particularmente, sobre el programa "A la Plaza", GS menciona: *"llevamos adelante un programa que se llamó "A la plaza" que era darle recursos a los municipios y comunas para el mejoramiento de su plaza o, si no había plaza, de que generarán un espacio que pudiera ser habitado por mujeres en condiciones de seguridad (...) para nosotras era muy estratégico (...) tenían que juntar a las mujeres de la localidad, de instituciones y demás. Llevamos adelante dos talleres: uno vinculado a la seguridad en el espacio público de las mujeres y otro vinculado a la recuperación de la historia de las mujeres del pueblo"*[62]

- Programa "Juntas" con componentes como:

a) "Espacio de Mujeres", para impulsar procesos de reparación y restitución de derechos a través del trabajo articulado de la Subsecretaría de Políticas de Género con OSC;

b) "Fortaleciendo redes", para el acompañamiento técnico y financiero a organizaciones de mujeres con personería jurídica que impulsaran proyectos asociativos de promoción y sensibilización de derechos de mujeres y disidencias.

- Programa "Para la Protección y Fortalecimiento de las Mujeres" con el impulso de becas de inclusión con perspectiva de género.
- Programa "Arte por Mujeres" para la visibilización de expresiones artísticas de mujeres de todo el territorio provincial y la creación del Registro Provincial de Mujeres Artistas.

En suma, en lo relativo a la estrategia de transversalidad de género que enmarca el PIOD, la participación ciudadana es un elemento presente desde el diseño y la planificación del mismo, sumando la dimensión territorial a la dimensión participativa, de gran relevancia en una provincia con la extensión demográfica de Santa Fe.

Además, debemos destacar que, más allá de los nuevos derechos otorgados a las mujeres por medio de las políticas de igualdad de oportunidades, el punto de partida para su participación pública no es igual que el de los hombres, por lo que esta limitación de las políticas detalladas requiere mecanismos superadores para corregir la desventaja inicial de las mujeres.

Sin embargo, la participación ciudadana, esto es, el involucramiento de la sociedad civil y particularmente del público objetivo del PIOD, la comunidad de mujeres y disidencias de la

[62] Entrevista realizada el martes 19 de septiembre de 2023 a Gabriela Sosa por Franco Fantini.

provincia en las acciones concretas, es dependiente, a lo largo del periodo analizado, del énfasis en la descentralización. Rodríguez Gustá (2009) señala que

> las políticas de equidad de género presuponen la participación de organizaciones de mujeres y la conformación de espacios de debate que informen la elaboración de políticas públicas a la luz de las perspectivas de la sociedad. En esencia, las políticas de género no son de exclusiva jurisdicción del Estado, sino que conllevan el trabajo conjunto entre Estado y sociedad (p. 7).

En sus inicios, el PIOD comienza a asentarse sobre los "cimientos" del relevamiento en cada nodo provincial con respecto a sus primeras aproximaciones territoriales, pero sin una profunda inserción en el territorio, con la centralización en los ámbitos institucionales de gestión y el impulso de los cambios intraestatales, también fundamentales.

Esto último muestra una debilidad del proceso de implementación del PIOD, ya que, según Rigat (2013), es necesaria la articulación de actores de la sociedad civil

> en procesos tales como elaboración de diagnósticos en diferentes sectores de la política y procesos de gestión asociada en la implementación de las mismas. En la elaboración y diseño de Planes de Igualdad de Género se destaca: el rol de las organizaciones de mujeres en el proceso de desarrollo de las políticas de género, la incorporación temprana -en un diseño institucional participativo- de estas organizaciones a organismos (Consejos) asesores del Área de Género, el aporte de estas organizaciones a la continuidad de las políticas a través del monitoreo de la implementación de los Planes, las evaluaciones y en algunos casos, especialmente en relación a la atención de la violencia de género, a diferentes formas de gestión asociada con el Estado (p. 7).

Luego, a partir de 2015, la estrategia territorial se profundiza, tomando como principal eje la necesidad de darle "inserción territorial" al PIOD a través de la Subsecretaría a cargo, lo que logra, a posteriori, la evidencia de construcción de instancias regulares de participación. El Estado, en este caso, toma el rol de encabezar el proceso de interlocución con la sociedad.

Esto último se realiza a partir de la construcción de lazos del Estado provincial con organizaciones sociales, comenzando en el periodo inicial, siendo elemental para la transversalidad y donde el Estado mantiene sus responsabilidades claras.

Finalmente, la participación ciudadana y los aspectos consultivos encuentran impulso a partir de un incremento de la voluntad política de los actores estatales para que así sucediera, a lo largo del periodo del PIOD y conforme se jerarquizan las medidas implementadas y los recursos disponibles.

Al respecto, siguiendo Rodríguez Gustá y Caminotti (2016), es posible afirmar que

> el mainstreaming de género es una estrategia desafiante, porque implica un esfuerzo concomitante por transformar la gestión del Estado y promover el empoderamiento y la participación de las mujeres. Así las cosas, un mainstreaming comprensivo parecería requerir una estatalidad robusta, junto con una sociedad civil movilizada y fuerte (p. 12).

En diálogo con estas afirmaciones, Rigat (2008) señala que el gender mainstreaming incluye una multiplicidad de dimensiones, lo cual suele generar confusión. El primer problema que señala la autora es la dificultad de traducción, aunque se ha generalizado la expresión transversalidad o transversalización de la perspectiva de género.

Capítulo 3

Evaluación de la implementación del PIOD: Condiciones obstaculizadoras para la transversalización de género

En el presente capítulo abordamos los desafíos que surgen a partir de la implementación efectiva del PIOD, desafíos que se traducen en obstáculos políticos, administrativos o financieros para la concreción de iniciativas y que son superados posteriormente en su totalidad o en forma parcial. Asimismo, también existen otros obstáculos que implican cambios de tipo cultural y que resultan de mayor escollo para su superación, habida cuenta de lo acotado del proceso evaluado y la variabilidad de los actores y sus posturas ante la temática de género.

Al respecto, como fuera mencionado anteriormente, la transversalización del enfoque de género representa un proceso de lenta legitimación política y administrativa, asumido en la práctica por un creciente número de funcionarias y funcionarios, aunque no de forma sistémica o mayoritaria, dentro del gobierno provincial de Santa Fe. Así lo destaca la ex directora de Políticas de Género, MM, al referirse a los procesos iniciales del PIOD en el gobierno provincial:

MM: "Tenemos que pensar que la conciencia de la diversidad, del género, de la desigualdad no estaba. Tenemos que pensar una cultura de una época donde todos estos movimientos se estaban dando, se estaban discutiendo y estaban apareciendo"

Aunque debiera ser una situación sumamente esperable aquella de encontrar resistencias intraestatales a las propuestas de trabajar con acciones transversales en temáticas de género que afecten directamente a las mujeres y disidencias, en el caso de la provincia de Santa Fe se destaca la expertise temática de una coalición de gobierno con vasta experiencia de gestión, particularmente en la ciudad de Rosario, y un posicionamiento ideológico tendiente a la ampliación de derechos.

Sin embargo, estas resistencias se expresan en formas diversas como actitudes personales, de equipos y autoridades que destacaban por interpretar la neutralidad del género ante temas como la economía, finanzas, desarrollo del hábitat o la implementación de obras públicas.

En general, se destaca la falta de sensibilidad para comprender la necesidad o la importancia de la intervención. Esto último hizo necesaria la incorporación de propuestas de sensibilización del personal, con diversos alcances, entre las que destacan las capacitaciones a

personal de planta y funcionarios políticos en el marco de la adhesión del gobierno provincial a la Ley Micaela[63], ya en el año 2019.

Por otro lado, sobresalen obstáculos, en términos de García Prince (2008), como factibilidades políticas (por ejemplo, un cambio de gestión desde 2019 con otro color político), financieras, la compleja factibilidad administrativa, con su superposición con las diversas realidades interseccionales y territoriales de la provincia de Santa Fe y la factibilidad socio cultural, con actitudes contrarias a las realizaciones en cuanto a transversalidad del género.

En relación con esto, se desarrolla, siguiendo a Massolo (2006), y se caracteriza como condiciones obstaculizadoras para la transversalidad en las políticas públicas a diferentes factores. En primer lugar, políticos-administrativos, con indicadores como un sistema de relaciones de poder entre las y los actores del gobierno y las rivalidades políticas entre partidos o fracciones del mismo; la falta o débil voluntad política del Poder Ejecutivo; la oposición de mujeres y/o hombres legisladores, síndicos o funcionarios; la dificultad de establecer alianzas entre las mujeres dentro del gobierno y en la sociedad.

De la misma manera, se consideran como condiciones obstaculizadoras a la existencia de prácticas clientelares de las autoridades y los privilegios instituidos (gremiales, políticos, familiares), así como las limitadas capacidades y falta de capacitación de las y los actores involucrados en la implementación de las políticas, las limitaciones y falta de experiencia en el manejo de los instrumentos de la gestión pública con equidad de género y la incapacidad de gestión innovadora de las y los actores políticos administrativos.

Luego, los obstáculos de tipo material, que tienen como indicadores a la escasa disponibilidad de recursos financieros, la falta de infraestructura y equipamientos, y la rigidez de las funciones administrativas. Por último, aquellos de tipo cultural, que tienen como indicadores a prácticas vinculadas con el machismo, la discriminación étnica y de género, la violencia intrafamiliar que afecta a las mujeres y los sistemas de usos y costumbres que excluyen a las mujeres.

[63] La Ley Micaela o "Ley Micaela de Capacitación Obligatoria en Género para todas las personas que integran los Tres Poderes del Estado" (Ley N° 27499/2018) es una ley nacional sancionada en Argentina en 2018 y promulgada en 2019, que establece la capacitación obligatoria en la temática de género y violencia contra las mujeres para todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Nación en la República Argentina.

3.1 Condiciones político-administrativas

En el presente apartado detallamos las condiciones político-administrativas que operan como obstáculos o condicionantes de la implementación del PIOD, durante el periodo 2013-2019, a partir del análisis de los documentos oficiales del Plan analizado y, principalmente, desde el testimonio de ex funcionarias y funcionarios en toda la extensión de dicho periodo.

Los requisitos político-administrativos pueden, a su vez, ser pensados como ejes o soportes necesarios para la implementación de políticas de igualdad o de transversalidad del enfoque de género, por lo que tanto su ausencia como una debilidad manifiesta los convierte en obstáculos.

García Prince (2011) define de la siguiente manera a las condiciones político administrativas con las que debe contar el actor estatal como soportes adecuados para la complejidad del proceso de transversalidad:

> Se refiere a las bases que en materia de políticas públicas eficientes deben acompañar el proceso tomando en cuenta los mandatos de coherencia vertical desde el nivel constitucional e integración horizontal en lo que a la aplicación sectorial y descentralizada se refiere. Este eje también abarca los arreglos organizacionales en todos sus alcances, tomando en cuenta que el cambio debe entrar por casa, lo cual alude, claramente a la necesidad de las transformaciones que hay que prever en materia de culturas de género a lo interno de las instituciones y organizaciones (p. 84).

Para ello, abordamos el PIOD y su implementación en formato cronológico. Este abordaje nos posibilita reconocer la existencia de condiciones obstaculizadoras que logran ser superadas o disminuyen su intensidad, así como otras que perseveran o se fortalecen en aquellos años, considerando también el contexto político cambiante y las gestiones de gobierno influyentes, tanto la provincial como la nacional, en relación al tema.

Como punto de partida, debemos destacar la existencia de voluntad política del gobierno del FPCyS, en particular del Poder Ejecutivo y con diferentes gobernadores, derivada de su base ideológica socialista y que prioriza la igualdad de oportunidades:

> Ese Frente gobernó la provincia durante tres períodos consecutivos, encabezados por mandatarios del partido socialista, y desde el primer mandato (2007-2012) desarrollaron un proceso político e institucional planificado, orientado al desarrollo territorial integral e inclusivo (Plan Estratégico Provincial, 2008) que se profundizó durante los dos mandatos posteriores 2012-2015 y 2015-2019 (Levin, 2020, p. 110).

Esto último se refleja en proceso de diseño y planificación del PIOD. Debemos mencionar que el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe desde 2011 (primer año de

gestión del gobernador socialista, Antonio Bonfatti) y hasta 2014 inclusive, es conducido por la ministra Mónica Bifarello[64].

En cuanto a la responsabilidad, la implementación del PIOD estaba asignada a la Dirección de Políticas de Género[65] (dentro del organigrama del Ministerio de Desarrollo Social) y ésta área es comandada, en aquellos años y hasta 2015, por MM (primer año de implementación de PIOD).

Sin embargo, con respecto a la voluntad política del gobierno, si bien se destaca la intención de implementar la transversalidad e incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas provinciales, otra de las entrevistadas menciona la particularidad de que, principalmente, son dirigentes mujeres las representantes de la temática en instancias jerárquicas de decisión política:

BG: "Que Mónica Bifarello haya estado en el Gabinete hacía que ahí pudiera apretar las riendas, porque la verdad que era muy difícil meter un plan de igualdad de oportunidades en un gabinete donde hay muchos varones y donde la perspectiva de género no está"[66]

Asimismo, si bien se reconoce la legitimación del proceso del PIOD, se destaca la falta de impulso frecuente, una condición necesaria de parte de las máximas autoridades del gobierno:

BG: "Bonfatti le dio el apoyo a Mónica Bifarello y le dio el respaldo, pero faltó impulso personal, decir ´quiero que todos vengan hoy a la reunión y quiero que esto se haga´. Un poco más de presencia y de dar la orden"[67]

En este sentido, la voluntad política de las jerarquías del gobierno provincial tiene lugar, aunque con marcadas debilidades. En mayor medida, existe un impulso primario de estas políticas, pero luego éstas pierden relevancia o ímpetu al momento de su gestión. Esto último se produce debido a que se encuentran dificultades en la tarea de mantener un vínculo fluido entre las personas que participan del proceso de implementación y aquellas que tienen a cargo la conducción política, encargadas de la toma de decisiones.

Posteriormente, ante el cambio de gestión y el inicio de la gobernación del ingeniero Miguel Lifschitz (perteneciente al Partido Socialista y ex intendente de la ciudad de Rosario), se da la

[64] Licenciada en Ciencia Política, docente en Universidad Nacional de Rosario e investigadora en Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).
[65] En 2015 fue jerarquizada al rango de Subsecretaría de Políticas de Género.
[66]Entrevista realizada el lunes 4 de septiembre de 2023 a Beatriz Gutiérrez por Franco Fantini.
[67] Entrevista realizada el lunes 4 de septiembre de 2023 a Beatriz Gutiérrez por Franco Fantini.

jerarquización del área a cargo del PIOD y una persistencia de la voluntad política de transversalizar el género en la gestión provincial.

Sin embargo, el testimonio de las ex-funcionarias señala que este aspecto toma fuerza al calor del momento histórico vivido en el país en relación al movimiento feminista "Ni Una Menos". Así lo destaca:

GS: "En 2015 fue el primer "Ni Una Menos" en junio y eso movilizó políticamente la gestión del gobierno provincial, lo que hizo acelerar algunas decisiones del gobierno anterior, de Antonio Bonfatti (...) Es a partir de 2015 donde comienza una interpelación más fuerte y eso genera ganar en estructura, en recursos y ya cuando me toca a mí había unas cuestiones ganadas a partir de ese proceso político"[68]

Esto último brinda un importante impulso al PIOD y evita su debilitamiento, una característica posible considerando el agravante mencionado por Rigat (2013) al analizar la implementación de este tipo de políticas: "la implementación de lo planeado ha resultado indispensable para mantener la continuidad de la voluntad política en relación a estos temas. La agenda de género flaquea como prioridad si no muestra resultados mensurables políticamente en todas las áreas" (p. 14)

Por otro lado, como obstáculo político-administrativo para el avance de la transversalidad se puede mencionar la existencia de oposición o neutralidad de ministerios, áreas específicas o funcionarios jerarquizados. De esta forma lo advierte RZ, ex funcionario vinculado al PIOD en sus inicios y al equipo del Plan Estratégico de la Provincia de Santa Fe, en el periodo 2011-2015:

RZ: "El avance tuvo que ver con quiénes eran los actores de cada una de las áreas (...) a nivel de la comisión de PIOD y de todos los ministerios había una decisión de trabajo, pero cómo cayó eso dentro de cada ministerio con la tecnoburocracia, bueno, eso es más complicado..."[69]

En este aspecto, se menciona la Comisión interministerial del PIOD como órgano de gestión que nuclea representantes de diferentes ministerios. Allí, los cuadros políticos o técnicos elegidos desde los ministerios para su participación brindan una clara referencia al respecto de la importancia brindada al PIOD en cada área.

[68] Entrevista realizada el martes 19 de septiembre de 2023 a Gabriela Sosa por Franco Fantini.
[69] Entrevista realizada el jueves 21 de septiembre de 2023 a Roberto Zampani por Franco Fantini.

MM, ex directora de Género y responsable jerárquica de la aplicación del Plan, menciona la dificultad de funcionamiento de la Comisión: "*Esta comisión interministerial empezó a funcionar con muchos costos (...) la verdad es que era complejo porque siempre cada ministerio tiene su especificidad y su pertenencia y nosotros éramos de (Ministerio de) Desarrollo Social y la temática de género no era su pertinencia"*[70]

Luego, se mencionan áreas y ministerios con los cuales no se logra trabajar de buena manera, mencionadas del modo "áreas duras", como Hacienda, Obras Públicas, las cuales no envían funcionarios políticos a las reuniones de Comisión y si lo hacen con el personal de planta, con poca capacidad de injerencia política en el rumbo de cada gestión ministerial. Esto último, torna dificultosa la articulación política.

Ante los Ministerios que no muestran intención de vinculación política con las áreas que impulsan el PIOD, se busca (en un cambio estratégico, particularmente durante la gestión de la subsecretaría Gabriela Sosa) desestimar la Comisión interministerial y potenciar maneras de vinculación de dichas áreas con "políticas específicas que representaran avances para el PIOD", esto es, iniciativas que tornen beneficioso y oportuno, para el área en cuestión, la incorporación de la perspectiva de género en sus medidas.

Como plantea Rigat (2013), no resulta llamativo que ministerios o áreas vinculadas al presupuesto, obra pública, producción y con personal burocrático y técnico, no reconozcan interpelación alguna (mediante sus características y a través de sus funcionarios) con el mandato de transversalidad de género. Es allí donde el trabajo de sensibilización y formación en género se torna relevante, pues en estos lugares encontramos la presencia de ese patriarcado que habita el actor estatal, como señala Mc Kinnon (1995), para quien el estado es un actor clave en la reproducción de las estructuras patriarcales y la violencia contra las mujeres.

En este sentido, y en rigor de las debilidades institucionales internas del gobierno provincial al respecto de la transversalidad del enfoque de género, existe una falta de capacitación de las y los actores involucrados en la implementación de las políticas, ya que el personal asignado desde la Subsecretaría no logra abarcar la estructura del gobierno provincial en relación con cada medida, debido a que no tiene la amplitud funcional necesaria como tampoco el personal

[70] Entrevista realizada el miércoles 30 de agosto de 2023 a Mercedes Martorell por Franco Fantini.

capacitado asignado necesariamente, una característica que no sufre cambios a lo largo del periodo analizado.

Asimismo, esto último impide la articulación con ministerios que poseen recursos asignados de gran volumen, como el Ministerio de Infraestructura, Servicios Públicos y Hábitat y, específicamente, áreas como Obras Públicas. Ante esta situación, se opta por la estrategia de incorporar demandas específicas dentro de la macro planificación de planes de intervención integral que impulsan dichos estamentos del estado provincial, como lo fueron el "Plan de la Costa" y el "Plan del Norte" durante el periodo de la gobernación de Miguel Lifschitz.

Dichas iniciativas, que impulsan obras de infraestructura de gran importancia, son gestionadas por Ministerios de difícil aceptación para las medidas del PIOD. Por ende, se trabaja desde la Subsecretaría de Políticas de Género provincial articulando políticas de infraestructura concretas generadas a partir del relevamiento de necesidades de la comunidad de mujeres y disidencias en cada localidad involucrada y que cumplen con objetivos vinculados al PIOD pero que, a su vez, logran incorporarse como parte de los mencionados planes de intervención integral.

Por otro lado, los privilegios instituidos y la limitada experiencia en el manejo de los instrumentos de la gestión pública con equidad de género, en rigor de las debilidades institucionales internas del gobierno provincial, se detectan en el funcionariado de empresas provinciales, donde según relatan las ex funcionarias encuestadas, se encuentran con "mucha resistencia en la capa jerárquica" de empresas de gestión pública provincial, donde reconocen una gran dificultad para modificar comportamientos.

BG: (En estas empresas) había problemas porque las mujeres eran muy maltratadas y estaban ubicadas al fondo, a la derecha. Eran mentalidad de empresas y donde los hombres siempre habían mandado. Las mujeres trabajaban de administrativas (...) empezamos a abrir capacitaciones, que no eran la Ley Micaela, pero un poco a sensibilizar sobre género"[71]

Igualmente, como obstáculo político administrativo, ocurre en Argentina el hecho de la asunción del gobierno nacional de parte de la alianza de gobierno "Cambiemos", encabezada por el presidente Mauricio Macri, para el periodo 2015-2019, coincidente con el gobierno de Miguel Lifschitz en la provincia de Santa Fe.

[71] Entrevista realizada el lunes 4 de septiembre de 2023 a Beatriz Gutiérrez por Franco Fantini.

Cabe aclarar que, si bien el vínculo con el gobierno nacional anterior al de Cambiemos no ofrece una vinculación sinérgica de gestión que fuera favorable al PIOD y a la transversalidad del enfoque de género, este plan tiene sus inicios cuando sucede la finalización de esta etapa de gobierno nacional.

Luego, durante el gobierno de Mauricio Macri hay un impacto negativo de forma indirecta tanto en la gestión provincial en relación al PIOD y sus objetivos, como en la generalidad de las políticas sociales del FPCyS. Como sostiene Levin (2020), aquel gobierno nacional incorporó un modelo de protección social excluyente, con fuertes patrones de ajuste económicos, políticos e institucionales:

> Ese modelo profundizó los problemas de integración social, las brechas sociales, la pobreza, el desempleo Las desigualdades complejas (de clase, territoriales, del ciclo de vida, de género no binarias, etnia-raza) presentan la particularidad de que funcionan entrecruzadas, se potencian entre sí y generan capas de desigualdades que se trasmiten de generación en generación (p.117).

Por esta razón, la autora destaca que, en este contexto, el FPCyS y sus rasgos principales de gestión desarrollan importantes avances para el tratamiento de las desigualdades estructurales, para un desarrollo inclusivo territorial. Sin embargo, a pesar de la importancia del gobierno provincial en el cumplimiento de los derechos humanos, resulta fundamental el trabajo coordinado entre niveles jurisdiccionales, asignaciones presupuestarias suficientes y autonomía en la toma de decisiones.

Estos rasgos están ausentes en la gestión de Cambiemos y en su vínculo con el gobierno provincial. Incluso, las medidas que son tomadas por dicho gobierno nacional recrudecen su aspecto restrictivo y de recortes a beneficios sociales, restricciones en el alcance poblacional de dichos beneficios, restricciones en la cobertura de políticas y programas sociales nacionales a nivel provincial (Programa SUMAR, Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable, Pensión Universal para Adultos Mayores-PUAM, falta de vacunas obligatorias) y restricciones de derechos (ausencia de ley que despenalice el aborto y lo legalice), entre otros.

De ahí que la relación con el gobierno nacional presenta dificultades para la gestión provincial del PIOD, presentando como obstáculo político administrativo ala incapacidad de gestión innovadora de las y los actores políticos administrativos. Esto último lo menciona GS, al respecto de la falta de coordinación para contar con información relativa a denuncias de

mujeres víctimas de violencia de género, lo que hubiese sido muy útil para el monitoreo de esas situaciones en la provincia:

GS: "Fue muy tensa y muy difícil la relación con Nación, en la gestión de Fabiana Túnez (...) pedíamos el registro de llamados del 144[72] *porque teniendo un trabajo como teníamos con Municipios y Comunas, si teníamos el registro de llamadas de las mujeres de la localidad porque habían pedido asistencia, nosotros en articulación con el Municipio o la Comuna podíamos buscar un acercamiento. Nunca logramos que nos pasen esa información"*

Finalmente, los condicionantes político-administrativos son de relevancia en aspectos importantes para la gestión del PIOD. Se torna dificultosa la continuidad de la voluntad política desde las máximas jerarquías del gobierno provincial; se vuelve necesario un cambio estratégico ante la neutralidad de "áreas duras" o de factores instituidos que colisionan ante los objetivos y las medidas del plan y, particularmente, la asunción de un gobierno nacional ideológicamente de centro derecha, vuelve infructuoso el vínculo con un actor de peso en cuanto a gestión, recursos materiales y simbólicos necesarios para el avance de la transversalidad.

3.2 Condiciones materiales y culturales

En primer lugar, en esta sección indicamos la existencia de condiciones de tipo material y de tipo cultural que son presentadas como obstáculos en la consecución de la transversalidad de género en la provincia de Santa Fe, a partir del PIOD.

Entre los obstáculos de tipo materiales, se destacan los recursos financieros, de infraestructura y de equipamientos, junto con aquellos que presentan rigideces administrativas. Como indica Venticinque (2016), los recursos financieros resultan primordiales, ya que este tipo de políticas transversales no trabajan únicamente sobre las necesidades subjetivas de las mujeres, desde su biografía personal y colectiva, sino que lo hacen sobre los requisitos de estabilidad de los sistemas e instituciones de la economía.

No obstante, al momento de la implementación, según CEPAL (2019), la tendencia regional es de un financiamiento débil para las políticas de igualdad de género. En el caso santafesino, resulta compleja la correspondencia directa entre los objetivos y estrategias del PIOD y las asignaciones presupuestarias, debido a que el Plan de Igualdad es un elemento de largo plazo

[72] Línea 144. (s.f.). https://www.argentina.gob.ar/aplicaciones/linea-144-atencion-mujeres-y-LGBTI

y los presupuestos suelen ser instrumentos de corto plazo (de un año de duración) que no cuentan con perspectiva de género para la asignación de montos y partidas, en base a los objetivos políticos.

Asimismo, se hace presente una clara diferencia entre el proceso de elaboración e implementación del Plan y su presencia en el presupuesto, supeditado el PIOD y su ejecución a un área de tercer rango (Dirección Provincial) dentro del Ministerio de Desarrollo Social.

Esta área no cuenta, a lo largo del periodo del PIOD, ni con un presupuesto asignado específicamente para la implementación ni con una estructura funcional en cuanto a personal idóneo en representación de la importancia de la tarea asignada, una particularidad que no tiene profundas modificaciones en el momento de su jerarquización como Subsecretaria a partir del año 2015. En este sentido, a la estructura de gestión compuesta por la Subsecretaría, se suman delegadas ubicadas en nodos territoriales, especialmente en el sur de la provincia.

Al momento del cambio de gestión provincial en el año 2015, se intensifican las demandas de presupuesto para el funcionamiento del área de género y del PIOD en particular. GS, ex subsecretaria de Políticas de Género, destaca la necesidad de la constante demanda, lo cual fue cumplimentado en todos los casos a partir de la necesidad de gestiones desde el área responsable:

GS: "Me encuentro con una gestión que había que cambiar la lógica o estrategia y para eso hacían falta recursos y ahí entró también a pensarse y articularlo políticamente (...) Para Lifschitz y el ministro Jorge Álvarez (Desarrollo Social), si había una cuestión permanente, era la exigencia de recursos para poder gestionar"[73]

Por lo tanto, ante la falta de desarrollo funcional, de infraestructura y equipamiento, la Subsecretaría de Políticas de Género adopta la estrategia de fortalecer, mediante los recursos, presupuesto y las herramientas disponibles en cada localidad de la provincia, a los movimientos de mujeres existentes para que puedan sostener el monitoreo y control de las políticas implementadas.

Por otro lado, las estructuras administrativas gubernamentales de la provincia y los actos administrativos requieren de eficiencia y de una gestión operativa para evitar los costos de los procesos administrativos y agilizar la dinámica de una realidad en cuanto a las desigualdades de género, que requiere de respuestas rápidas. Sin embargo, se presentan llamativas rigideces

[73] Entrevista realizada el martes 19 de septiembre de 2023 a Gabriela Sosa por Franco Fantini.

administrativas para el desarrollo de las medidas del PIOD, como señala una de las ex funcionarias entrevistadas:

BG: "No tenía que ver con la parte política sino con la parte burocrática (...) Donde más donde se nos obstaculizaba la marcha (dentro del Ministerio de Desarrollo Social) era con los funcionarios más técnicos en la Dirección General de Administración (DGA)[74]. En algún momento tuvimos problemas para comprar pañales"[75]

Por otra parte, a propósito de las condiciones obstaculizadoras que responden a factores culturales, podemos mencionar, siguiendo a Venticinque (2016), que la aplicación de políticas transversales desde el enfoque de género implica que no se diseñan políticas en el margen o "para las mujeres", sino que deben atravesar las esferas de decisión del Estado, como lo marca el espíritu del PIOD.

En ese marco, debemos recordar que el PIOD se constituye como la primera iniciativa de su tipo a nivel provincial en Argentina. Asimismo, la designación de la Dirección a cargo de su aplicación debe tener en cuenta un análisis contextual, sabiendo que no todos los instrumentos presentes pueden resolver la totalidad de las debilidades estructurales que constituyen obstáculos.

Principalmente, el inicio de esta propuesta de política pública encuentra múltiples obstáculos culturales, aquellos que implican reconocer los límites de cada área del Estado en cuanto a los valores compartidos del organismo y la importancia de la igualdad de género en ese aspecto, las actitudes hacia el personal masculino y femenino y la aceptación de prácticas laborales que discriminan a mujeres y disidencias. De esta manera, lo describe la ex directora de Políticas de Género del estado provincial santafesino:

MM: "Tenemos que pensar que la conciencia de la diversidad, del género, de la desigualdad no estaba. Tenemos que pensar una cultura de una época donde todos estos movimientos, se estaban discutiendo y estaban apareciendo"[76]

Más allá de la consideración cultural general acerca de la legitimación de las políticas de género y del feminismo como movimiento rupturista en términos culturales, la provincia de Santa Fe posee diversidades culturales territoriales de importancia. Como las desigualdades

[74]Dirección General de Administración. (s.f.). https://www.santafe.gov.ar/index.php/educacion/guia/get_tree_by_node?node_id=231469
[75] Entrevista realizada el lunes 4 de septiembre de 2023 a Beatriz Gutiérrez por Franco Fantini.
[76] Entrevista realizada el miércoles 30 de agosto de 2023 a Mercedes Martorell por Franco Fantini.

culturales (principalmente las de género) destacan en la interseccionalidad de las desigualdades, es necesario "conocer los distintos tipos de cultura en la provincia" como primera medida para la implementación del PIOD, ya que este conocimiento permite dilucidar la necesidad de los colectivos de mujeres según su lugar de residencia, sobre todo en el relevamiento de las demandas expresadas por el público objetivo del Plan.

Por esta razón, se destaca la dificultad del trabajo ante las culturas intrínsecas de cada territorio, sobre todo donde ocurre la naturalización de la violencia de género (particularmente en el norte santafesino), situación con mejor desarrollo en ciudades del sureste de la provincia, como Rosario o Santa Fe.

Asimismo, se mencionan las rigideces al interior del Estado:

MM: "(El trabajo del PIOD) de alguna manera irritaba, porque rompió la naturalización y la comodidad de un modo de ser en política y en el Estado (...) Lo real es que no estaba en la cabeza de la gente como un valor muy importante la temática de género, no se podía comprender la profundidad de la situación que estamos discutiendo."[77]

La evidencia muestra que, al menos en el periodo analizado, tanto las tareas de comprometer para la profundización de la igualdad a aquellas áreas que no tienen participación en las etapas de diseño del PIOD así como el posicionamiento de la planificación de género al interior del Estado son un desafío trunco, siendo considerada esta última función como responsabilidad de todas y cada una de las secretarías, empresas públicas a cargo del estado provincial o ministerios.

De esto último, debemos exceptuar áreas comprometidas previamente con la igualdad de género y a través de funcionarios que incorporan dicha sensibilidad, como las áreas de Salud, Justicia y Derechos Humanos, Trabajo, así como las vinculadas a la generación de datos sobre violencia de género, como el RUVIM.

En consecuencia, los obstáculos culturales son habituales y transversales a cada acción para el proceso de institucionalización de las políticas de género. No debemos desconocer que dicho proceso implica una lucha por la ubicación de esta cuestión en la agenda del Estado mediante la concientización de la importancia del rol del actor estatal en cuanto a las desigualdades de varones y mujeres, y de las posibilidades político institucionales que se dan en un tiempo histórico determinado.

[77] Entrevista realizada el miércoles 30 de agosto de 2023 a Mercedes Martorell por Franco Fantini.

La igualdad, en este sentido, no refiere únicamente al bienestar material, sino que supone generar cambios en la configuración sociocultural que prima en las relaciones, señalando la diferente valoración de lo reconocido como "masculino" en detrimento de lo "femenino" y asumiendo, para cada caso, la asimilación de roles y relaciones que generan "barreras" invisibles en términos de desigualdad y desventajas de oportunidades.

Reflexiones finales

En la presente investigación se presentó una evaluación del desafío que asumió el actor estatal santafesino, a través de sus políticas públicas y en nombre de sus representantes, junto con la participación de la ciudadanía, de tomar decisiones y llevarlas a la práctica para lograr mayores niveles de igualdad en la sociedad. Este análisis consideró las diferentes complejidades procedimentales para clarificar sus efectos y/o resultados.

Esto último se realizó a través de una evaluación de procesos enfocada en los mecanismos e instrumentos desplegados para la implementación de una estrategia de transversalización de la perspectiva de género, con el fin dar respuesta a la pregunta de investigación: ¿De qué manera se abordó la transversalidad de género en las políticas públicas del gobierno provincial de Santa Fe a partir de la implementación del PIOD (2013-2019)?

Aun cuando la adopción de la estrategia de la transversalización del enfoque de género es un fenómeno global, no resulta menos importante destacar la territorialidad de la investigación, contribuyendo metodológicamente al trazar la trayectoria de la política analizada en un período amplio, no circunscrito a una única gestión de gobierno provincial.

En este sentido, América Latina es una de las regiones más desiguales en el mundo y las desigualdades, tanto de género como de la distribución de la riqueza, entre otras, estructuran sociedades con la exclusión como eje organizador en términos sociales, económicos y políticos.

Si bien Argentina es un país federal, ha sido atravesado desde finales del siglo XX hasta principios del XXI por procesos políticos y económicos del Estado nacional marcados por el neoliberalismo, con medidas como privatizaciones, desregulación, descentralización y focalización, lo que debilitó la presencia del actor estatal en la regulación de la vida cotidiana de la ciudadanía.

Asimismo, en este punto es necesario retomar a Valobra, quien siguiendo a Anzorena (2018),

> se pregunta si puede considerarse al Estado como un interlocutor para las demandas y preocupaciones feministas, y si tiene sentido o no interpelarlo, a la vez que pone en cuestión la definición de feminismo en la retroalimentación entre teoría y práctica, si la práctica se termina construyendo en cómo obtener algo del Estado y no en "cómo cambiarlo o correrlo de escena" teniendo en cuenta que la discriminación sexual es una de las bases fuertes en la que se sustenta la construcción del Estado occidental (p. 9).

Sin embargo, paradójicamente, las últimas décadas en esta región han sido también escenario de la consolidación del género como política de Estado, en mayor medida por la emergencia de compromisos internacionales con el mandato específico de formular e implementar políticas públicas que aborden la problemática de la desigualdad entre varones y mujeres. Este proceso se desarrolló particularmente en estados subnacionales o locales y provocó la aparición de actores sociales como "Ni Una Menos". Por otro lado, también se produjo, en menor medida, un reposicionamiento del Estado nacional como actor con capacidad de intervención.

Por ende, el intento por describir el proceso de implementación de la transversalidad del enfoque de género en las políticas públicas del gobierno de la Provincia de Santa Fe en el periodo mencionado y a través del PIOD, engloba el objetivo general de la investigación.

Para cumplir con este objetivo, elaboramos un análisis del proceso señalado en el que priorizamos el estudio de los documentos oficiales, principalmente, a partir de los testimonios de ex funcionarias y funcionarios implicados directamente con las medidas englobadas en el PIOD.

A partir de las herramientas clasificatorias propuestas por Massolo (2006), se caracterizaron factores que favorecieron o dificultaron la implementación de la transversalidad del enfoque de género en las políticas del Estado, en el caso concreto de la experiencia provincial.

Por consiguiente, se abordaron tres puntos específicos, establecidos a su vez como objetivos. En primer punto, se identificó el proceso de elaboración, las acciones y políticas públicas específicas que enmarcaron el abordaje de la transversalización de género en el Gobierno provincial a partir de la implementación del PIOD.

En este sentido, se caracterizó a la igualdad de oportunidades como una concepción de justicia social que implica el logro de la igualdad formal, aunque no lo hace con la igualdad sustantiva, producto de la diferencia en los puntos de partida.

A pesar de ello, la igualación de las oportunidades forma parte de la evolución de las políticas de igualdad y ha realizado aportes para la intervención estatal ante las reales discriminaciones que operan sobre las mujeres, proceso que devino en la conceptualización del mainstreaming de género o transversalización.

De igual manera, se caracterizó la relación entre Estado y políticas de género en Argentina con una fuerte impronta de acción y demandas sostenidas de grupos feministas que, durante los primeros años del siglo XXI, lograron atención de parte del actor estatal nacional a partir de un cambio en su estilo de gestión. Sin embargo, esto no encontró en la Provincia de Santa Fe un correlato de parte del estado provincial durante los gobiernos justicialistas entre los años 1995 y 2007, donde primaron las políticas públicas denominadas "para las mujeres".

A posteriori, con el gobierno del FPCyS desde el año 2008, se pusieron en acción mecanismos relativos al tratamiento de las desigualdades estructurales en el territorio con sentido universalista de la acción estatal y con políticas que se enmarcaron en el Plan Estratégico Provincia Santa Fe (Visión 2030). En este sentido, el PIOD para la provincia de Santa Fe fue una experiencia pionera en Argentina, en materia de planificación de políticas transversales de género a nivel provincial.

Como segundo punto, se describieron las condiciones caracterizadas como facilitadoras que proveyeron avances en diferentes escalas de gobierno para la transversalidad de género en la implementación del PIOD.

En cuanto a los instrumentos legales, éstos se expandieron constantemente durante el periodo 2013-2019, tanto en la legislación regional, donde destaca la Convención Belém do Pará con adhesión nacional y de la provincia de Santa Fe, como en la legislación nacional, con las leyes nacionales N° 26485 y N° 26743, ambas con adhesión provincial, a lo que se suman normas dictadas en el ámbito santafesino.

En este punto, se destacó un instrumento legal como el Registro Único de Violencias hacia las Mujeres (RUVIM), que posibilitó, por primera vez como iniciativa provincial en el país, la sistematización y elaboración de datos a partir del relevamiento de situaciones de violencia de género sucedidas en la provincia y dio lugar a la conformación de la "Mesa RUVIM", un dispositivo de gran valor para la participación multisectorial contra la violencia de género en Santa Fe.

Por su parte, los instrumentos institucionales-administrativos favorables para la transversalidad del enfoque de género siguieron una tendencia de fortalecimiento y legitimación política en los estratos del gobierno, aunque en materia administrativa y en cuanto a su eficacia, mostraron un progreso dispar.

A partir de cambios a lo largo del proceso analizado, podemos mencionar el caso del área a cargo de la implementación del PIOD, la cual logró una jerarquización hacia la figura de Subsecretaria, aunque sin la conformación de una estructura funcional acorde para la tarea.

Asimismo, el compromiso político con la igualdad de género de parte de las jerarquías políticas se pronunció como prioridad con mayor fortaleza a partir del año 2015, con un fortalecimiento de la agencia feminista para erradicar las violencias por razones de género.

Previamente, en muchos casos, fue importante la participación de representantes de la Fundación alemana Friedrich Ebert para la legitimación de la temática y como premisa para los compromisos gubernamentales en diferentes áreas.

Por su lado, la Comisión interministerial (luego devenida en "Mesa por la Igualdad" en 2015) logró avances sectoriales y, principalmente, en favor de su vinculación estrecha con sectores de la administración pública y política referidos a temáticas como salud y educación, con la particularidad de la participación de ámbitos como los ministerios de Seguridad; Gobierno y de Trabajo y Seguridad Social.

Pero a pesar de ello, no se produjeron avances considerables en todos los ministerios o secretarías debido a una débil impronta de participación, a través de funcionarias y funcionarios sin capacidad de decisión política, de parte de áreas históricamente "neutrales" a la temática de género, esto es, economía, finanzas, desarrollo del hábitat o la implementación de obras públicas.

A pesar de esto, es importante la valoración del proceso, ya que, como sostiene Rigat (2008),

> si la perspectiva de género se transversaliza con el objetivo de aplicarla en todos lados, se corre el riesgo de que no se concrete en ninguno. También es cierto que, si el objetivo político es que la igualdad de género se convierta en una responsabilidad de todos, puede ocurrir que, al final, nadie sea responsable (p. 55).

Sin embargo, esta tendencia devino en la necesidad de un cambio de estrategia de parte de la Subsecretaría al momento de su jerarquización y del cambio de gestión en el gobierno provincial desde 2015, lo que posibilitó posteriores avances en materia del PIOD a partir de la incorporación de perspectiva de género en medidas relativas a planes de intervención integral del gobierno, donde el enfoque de género se trató y ejecutó de mayor manera como un componente y no como una dimensión de alcances transversales.

Por otro lado, los instrumentos consultivos participativos tienen una relevancia cíclica, esto es, con fuerte presencia en el diseño del PIOD en cuanto a la conformación de la iniciativa y las instancias participativas descentralizadas. Y luego tuvieron una débil presencia en los primeros años de implementación por parte de la gestión del PIOD debido a una etapa de lenta legitimación intraestatal de la temática.

Posteriormente, a partir del énfasis en la descentralización de parte de la Subsecretaría desde 2015, se inició a lo largo del territorio provincial un proceso de vinculación con organizaciones sociales, representantes locales con reivindicaciones feministas y un marcado fortalecimiento de las instancias locales de participación de mujeres y disidencias, a través de medidas e instancias vinculadas a la transversalidad del enfoque de género.

Esto último posibilitó que la participación ciudadana y los aspectos consultivos encuentren impulso a lo largo del periodo del PIOD, conforme se jerarquizaron las medidas implementadas y, principalmente, cuando se contó con recursos materiales y financieros que encontraron sinergia con recursos humanos disponibles en cada uno de los territorios.

Como último punto se trabajaron las condiciones obstaculizadoras para la concreción de iniciativas en diferentes escalas de gobierno para la transversalidad de género durante la implementación del PIOD. Éstas se manifestaron en obstáculos políticos, administrativos, materiales (financieros, de infraestructura y equipamientos) y culturales.

Al analizar las condiciones político-administrativas obstaculizadoras, se evidenció un proceso de lenta legitimación del PIOD asumido en la práctica por ciertas funcionarias y funcionarios, aunque no de forma sistémica o mayoritaria dentro del gobierno provincial.

En cuanto a aquellas condiciones sin resolución, se probaron en muchos casos las escasas capacidades para tomar decisiones por parte de funcionarias responsables del PIOD, que debieron ser complementadas con otras estrategias. Se debe mencionar como fenómeno explicativo a que la voluntad política del gobierno en sus máximas autoridades, si bien existente, no contó con impulso frecuente para expresarse por fuera de funcionarias mujeres que representaban en general a la temática al interior del Estado provincial, lo que generó pérdida de impulso en la gestión.

Por otro lado, tanto la falta de compromiso con la agenda de género por parte del personal administrativo y político a través de una marcada resistencia en la capa jerárquica de empresas de gestión pública provincial, como la oposición o neutralidad de ministerios, áreas

específicas o funcionarios jerarquizados, que no enviaban funcionarios políticos a las reuniones de Comisión, provocó una gran dificultad para modificar comportamientos.

Otro obstáculo político administrativo para el PIOD ocurre en Argentina con la asunción del gobierno nacional de la alianza "Cambiemos" en 2015, el cual impulsa un modelo de protección social excluyente, con fuertes patrones de ajuste económicos, políticos e institucionales, generando obstáculos para la gestión innovadora de las y los actores político-administrativos provinciales en conjunto con funcionarios nacionales en medidas vinculadas al plan.

Por ende, a la no continuidad de la voluntad política desde las máximas jerarquías del gobierno provincial, se le sumo la neutralidad de "áreas duras", la presencia de factores instituidos que colisionaron con los objetivos y las medidas del PIOD y, particularmente, la asunción de un gobierno nacional ideológicamente de centro derecha, lo cual volvió infructuoso el vínculo con un actor de peso en cuanto a gestión, recursos materiales y simbólicos necesarios para el avance de la transversalidad.

Asimismo, las condiciones materiales que presentaron obstáculos para la transversalidad se manifestaron en un financiamiento débil para las políticas de igualdad de género, sin correspondencia directa entre los objetivos y estrategias del PIOD y las asignaciones presupuestarias del área a cargo.

Esta área, a su vez, no contó con una estructura funcional en cuanto a personal idóneo en representación de la importancia de la tarea asignada, una particularidad que no tiene profundas modificaciones durante el proceso.

Por último, se encuentran los múltiples obstáculos culturales, es decir, aquellos que muestran los límites de cada área del Estado en cuanto a los valores compartidos del organismo y la importancia de la igualdad de género en ese aspecto, dificultando el proceso de institucionalización de las políticas de género.

En este sentido, es necesario destacar la falta de referencia por parte de quienes llevaron adelante el proceso de implementación del PIOD, en cuanto a acciones que tuvieran como destinatarios específicos a grupos o colectivos identificados como disidencias, por fuera de categorías como "mujeres o grupos locales".

Esto último muestra falta de continuidad con el proceso de visibilización de disidencias que propuso la etapa de elaboración del PIOD, donde fueron convocados los siguientes colectivos: Colectivo LGTBI; Mujeres de Pueblos Originarios; Organizaciones de la sociedad civil de mujeres rurales; Organizaciones de la sociedad civil que trabajan en violencia de género para completar el mapa de las desigualdades de género en Santa Fe.

Finalmente, el PIOD representó una experiencia para la transversalidad del enfoque de género en las políticas públicas del gobierno santafesino en el periodo 2013-2019 que enfrentó dificultades para su institucionalización, dificultades que se cristalizaron en su proceso de implementación a partir de las capacidades existentes del Estado y su vínculo con la sociedad civil, donde la participación social fue sensible a diferentes contextos políticos.

Si bien se constató la presencia de elementos facilitadores de un proceso de crecimiento y afianzamiento en cuanto al trabajo articulado de áreas para implementar las medidas del PIOD, con logros en políticas sectoriales y un posicionamiento de la planificación de género al interior del Estado como responsabilidad de éstas, este proceso fue dependiente de la iniciativa de funcionarias mujeres y el apoyo de la Fundación Friedrich Ebert.

A su vez, considerando el contexto político cambiante durante este periodo analizado, existieron factores obstaculizadores que se hicieron lugar en una coordinación burocrática para la implementación fuertemente dependiente del área en cuestión, lo que impulsó un cambio de estrategia de parte de la Subsecretaría a cargo del PIOD.

Esta modificación, a pesar de que la jerarquización del área no implicó una ampliación de la estructura funcional de la misma, incluyó un mayor anclaje territorial de las propuestas del PIOD, generando posibilidades de avances en diferentes ministerios que lograron desarrollar políticas que contribuyeron a la igualdad de oportunidades y derechos entre varones y mujeres en Santa Fe.

Por ende, concluimos que el PIOD no logró completar de forma exhaustiva la institucionalización de la transversalidad del enfoque de género como prioridad política para el Estado santafesino, aunque consiguió importantes avances al superar concepciones de políticas focalizadas, sistematizar la generación de datos sobre situaciones de violencia de género en la provincia (a través del RUVIM), generar incentivos para la coordinación burocrática intraestatal y contemplar la heterogeneidad de las situaciones en las diferentes regiones o nodos que componen la provincia de Santa Fe.

Recomendaciones

Por último, como la presente investigación se trató de una evaluación aplicada del proceso de implementación del PIOD en la provincia de Santa Fe durante el periodo 2013-2019, se da lugar a una serie de recomendaciones dirigidas a la política pública evaluada, ya que aún hay recorridos que deben realizarse para poder pensar las instituciones de la estatidad santafesina con una clara perspectiva de género.

Los cambios en estilos de gestión implican abordar la influencia de los factores sociales, culturales y biológicos en la satisfacción de las necesidades básicas, para mejorar, de esta manera, la eficiencia, cobertura y equidad de las prácticas de gestión, pensando, con Fraser, en las injusticias materiales y simbólicas. Es necesario cambiar los estilos de gestión tomando decisiones que incomoden los antagonismos, lo cual implica transformar el "paquete técnico" desde el cual se influencia a la sociedad política, y, para ello, debemos pensar en la construcción democrática de todos los espacios en tanto engranajes de una misma maquinaria.

En la provincia de Santa Fe, se observa la diversidad de intereses y de recursos que convergen en la puesta en marcha para reconocer los derechos. Los avances en esta materia no son pocos, y aquí se demostró con el PIOD. Institucionalmente se construyeron políticas de gestión, se pusieron en marcha proyectos de cogestión y se sigue trabajando de manera mancomunada con la sociedad civil y la ciudadanía en general. También se reconoce un significativo progreso en la apropiación de la comunidad en general de la perspectiva de género como una manera de lograr mejores condiciones de vida para las mujeres y disidencias.

Aunque todo esto tiene un correlato deficitario en la incorporación de recursos suficientes para desarrollar las políticas con perspectiva de género de manera sistemática y planificada. Por este motivo, se debe buscar la concientización de todos los actores involucrados para lograr la concreción de la perspectiva de género como un verdadero estilo de gestión. Por ende, se recomienda:

- Actualizar los objetivos de igualdad de género y de derechos plasmados en el PIOD, considerando la evolución de las desigualdades de género en la provincia de Santa Fe y su interseccionalidad con desigualdades de tipo económicas, sociales, laborales, de salud que se han visto incrementadas en los últimos años en el contexto local, nacional y global. Esto

último, con el fin de abordar de manera efectiva las condiciones de posibilidad de realización del PIOD, evitando proponer objetivos que no gocen de factibilidad.

- Mejorar la sinergia institucional para la implementación del PIOD. La existencia del compromiso político desde las altas jerarquías del gobierno provincial deberá continuar siendo una condición necesaria pero no suficiente. Así, se deberá profundizar el trabajo pedagógico y formativo institucional para con funcionarios políticos y de todo tipo, para la comprensión de la naturaleza de las relaciones de género en diversos ámbitos del actor estatal provincial y de las políticas públicas. De igual manera, se recomienda brindar de legitimidad política en términos institucionales a las personas que estén asignadas como responsables del devenir del PIOD, evitando la necesidad de recurrir a estrategias solapadas que propicien los objetivos de la igualdad de género.

- Proveer un mayor ordenamiento y sistematización para con la participación ciudadana en el proceso de implementación, asegurando la incorporación de voces subalternas y su participación a lo largo del tiempo, evitando sesgos decisorios al respecto de las medidas del PIOD que no consideren la importancia de brindar respuestas enraizadas con los problemas que cada territorio demanda, a través de sus habitantes destinatarios de la política en cuestión, aumentando la presencia territorial del Estado.

- Renovar el compromiso del estado provincial de Santa Fe con los derechos humanos de mujeres, identidades feminizadas y disidencias y con su autonomía. Compromiso que deberá ser sostenido en todos los niveles del Estado.

- Disponer de una ampliación jerárquica y funcional de las áreas a cargo del PIOD, que incluya partidas presupuestarias asignadas a la concreción de los objetivos del PIOD que puedan ser asignadas considerando la coyuntura de cada una de las realidades del territorio, así como sujetas a procesos de control institucional por el área competente para la tarea. A su vez, se deberían instituir áreas de trabajo para la temática de género en el Estado que no sean enteramente dependientes de los ciclos políticos.

Referencias bibliográficas

- Abella, Florencia; Barbieri, Elena y de Castro, Pilar (2014): "Enfoque de Género en las políticas públicas. Los Planes de Igualdad de Oportunidades y Trato entre Varones y Mujeres (PIO) en la ciudad de Rosario" en Universidad Nacional del Litoral - Facultad de Humanidades y Ciencias (UNL), 29 y 30 de Mayo de 2014, Santa Fe, Argentina.

- Astelarra, Judith (2004): "Políticas de género en la Unión Europea y algunos apuntes sobre América Latina" en Unidad Mujer y Desarrollo – Publicación de las Naciones Unidas, julio 2004, Santiago de Chile.

- Andrenacci, L. (2003). ImparisCivitatis. Elementos para una teoría de la ciudadanía desde una perspectiva histórica. Sociohistórica, 13-14. https://www.sociohistorica.fahce.unlp.edu.ar/article/view/SHn13-14n03

- Anzorena, Claudia C. (2018): "La institucionalización que supimos conseguir: debates necesarios" en V Jornadas CINIG de Estudios de Género y Feminismos, 10 y 12 de julio de 2018, Ensenada, Argentina. Desarmar las violencias, crear las resistencias. EN: Campagnoli, Mabel, coordinación. Ponencias por título, 2018. Ensenada: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Centro Interdisciplinario de Investigaciones en Género. En Memoria Académica. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.10819/ev.10819.pdf

- Anzorena, Claudia C. (2019): "10. Mar de fondo. Quehaceres feministas en las relaciones entre reivindicaciones feministas y Estado" en Feminismos y populismos del siglo XXI: frente al patriarcado y al orden neoliberal" / Graciela Di Marco ... [et al.]; compilado por Graciela Di Marco; Ana Fiol; Patricia K.N. Schwarz; editado por Graciela Di Marco; Patricia K.N. Schwarz.- 1a ed. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

- Barrancos, Dora (2011): "Género y ciudadanía en la Argentina" en Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies Vol. XLI: 1-2, 2011.

- Barrancos, Dora (2023): "Historia mínima de los feminismos en América Latina" / Dora Barrancos. - la ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Prometeo 30/10; México: El Colegio de México, 2023.

- Barrig, Maruja (2015): "Esa esquiva transversalidad de género: Experiencias de Políticas para la Igualdad" en Convocatoria regional "Experiencias que marcan la

diferencia: transversalidad de la igualdad de género en las políticas públicas de América Latina y el Caribe", Área de Género del Centro Regional del PNUD.

- Brown, Josefina (2018): "Del margen al centro. De la construcción del aborto como un problema social al aborto como un derecho (1983-2018)" en Cuestiones de sociología, núm. 22, 2020 Universidad Nacional de La Plata, Argentina. DOI: https://doi.org/10.24215/23468904e09

- Bosio, María Teresa; Domínguez, Alejandra; Soldevila, Alicia; Bard Wigdor, Gabriela (2019): "Demandas feministas en la Argentina contemporánea: las políticas de género en el marco del neoliberalismo" en "Pasaron cosas: política y políticas públicas en el gobierno de Cambiemos" / Marcelo Nazareno ; María Soledad Segura ; Guillermo Vázquez ; editado por Marcelo Nazareno ; María Soledad Segura ; Guillermo Vázquez. - 1a ed.-Córdoba: Brujas; Córdoba: Universidad de Nacional de Córdoba (UNC), Argentina.

- Butler, Judith (1990): "Trouble dans le genre : Le féminisme et la subversion de l'identité", Publisher: LA DECOUVERTE. Publication Date: 2006.

- CEPAL (2019): Comisión Económica para América Latina y el Caribe, "Planes de igualdad de género en América Latina y el Caribe: mapas de ruta para el desarrollo", Observatorio de Igualdad de Género en América Latina y el Caribe. Estudios, Nº 1 (LC/PUB.2017/1-P/Rev.1), Santiago, 2019.

- Charlesworth, Hilary (2007): "No flotando sino ahogándonos: La Transversalidad de género y los Derechos Humanos en las Naciones Unidas" en REVISTA CEJIL: "Debates sobre Derechos Humanos y el Sistema Interamericano", AÑO II Número 3, SEPTIEMBRE DE 2007.

- Dorlin, Elsa (2009): "Sexo, género y sexualidades. Introducción a la teoria feminista - 1°ed.- Buenos Aires: Nueva Visión, 2009 128p.; 20x13 cm. (Claves)

- Dubet, François (2012): "Los límites de la igualdad de oportunidades" en revista Nueva Sociedad N°239, mayo-junio de 2012, ISSN: 0251-3552, <www.nuso.org>

- Espinosa Fajardo, Julia (2018): "Guia de Género para Políticas Públicas Más Transformadoras" - Observatorio de Género sobre Economía, Política y Desarrollo - Editorial: OXFAM Intermón, Gran Vía Corts Catalanes, Barcelona (España).

- Felitti, Karina (2009): "Derechos reproductivos y políticas demográficas en América Latina" en "Iconos. Revista de Ciencias Sociales", núm. 35, septiembre, 2009, pp. 55-66. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Quito, Ecuador. Disponible en: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=50911906005

- Femenias, María Luisa (2019): "Itinerarios de teoría feminista y de género: algunas cuestiones histórico-conceptuales" / María Luisa Femenias. - 1a ed. - Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 2019

- Fraser, Nancy y Gordon, Linda (1992): "Contrato versus caridad: una reconsideración de la relación entre ciudadanía civil y ciudadanía social". Isegoría 6:65-82.

- Fraser, Nancy (2015): "Fortunas del feminismo" - Edición: IAEN-Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador - Quito - Ecuador

- García Prince, Evangelina (2008): "Políticas de Igualdad, Equidad y Gender Mainstreaming ¿De qué estamos hablando? Marco Conceptual" en PNUD Proyecto América Latina - Edición: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), San Salvador.

- García Prince, Evangelina, y PNUD (2011) Políticas de igualdad, equidad y gender mainstreaming. ¿De qué estamos hablando? Marco conceptual. Edición Ampliada y Revisada. Panamá: PNUD

- Gil, Ana Soledad (2021): "#8M: Paro Internacional Feminista 2021. El diseño comunicacional de #NiUnaMenos Mendoza". Mesa 37: Reflexiones y abordajes de investigación para una ciencia social feminista en "Agrietar el Neoliberalismo en nuestra América" del 31 de mayo al 4 de junio - Universidad Nacional de Cuyo - Argentina, 2021.

- Gobierno de Santa Fe (2013) "Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos de la provincia de Santa Fe". Publicado por el Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Santa Fe.

- Lahera, Eugenio Parada (2002): "Introducción a las Políticas Públicas" - Editorial: Fondo de Cultura Económica, Santiago, Chile, 2002.

- Laudano, C. (2017): "Movilizaciones #niunamenos y #vivasnosqueremos en Argentina. Entre el activismo digital y #elfeminismolohizo. 13th Women'sWorldsCongress, 30 de julio al 4 de agosto de 2017, Florianópolis, Brasil. Transformations, Connections, and Movements. En Memoria Académica.

Disponible en: https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.14554/ev.14554.pdf

- Levin, Silvia (2013). Políticas públicas, Género y Derechos Humanos en América Latina. En Levin S. (comp.). Políticas públicas, Género y Derechos Humanos en Iberoamérica. Recuperado de: http://latinproject.org/books/Politicas_Publicas_CC_BY-SA_3.0.pdf. Rosario.

- Levin, Silvia (2014): "Las políticas públicas y el género en Argentina: entre el trato y el destrato a las desigualdades" en Políticas públicas, Género y Derechos Humanos en América Latina, 1ª Ed – Iniciativa Latinoamericana de Libros de Textos Abiertos (LATin)

- Levin, Silvia (2020): "Políticas públicas y derechos sociales en la provincia de Santa Fe en tiempos de "Cambiemos" en La persistencia de la Argentina de Cambiemos / Esteban Iglesias [et al.]; compilado por Esteban Iglesias; Juan Bautista Lucca - 1a ed - Rosario: UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2020.

- Lugones, María (2008): "Colonialidad y Género" en revista Tabula Rasa. Bogotá - Colombia, No.9: 73-101, julio-diciembre 2008.

- Massolo, Alejandra (2006): "Nueva institucionalidad local de género en América Latina". Santo Domingo: Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW).

- Pautassi, Laura (2007): "El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos" - CEPAL - Serie Mujer y desarrollo No 87, Santiago de Chile, 2007.

- Pautassi, Laura (2011): "La igualdad en espera: el enfoque de género" en Lecciones y Ensayos, nro. 89, 2011.

- PNUD (2015): "Procesos de transversalidad de la igualdad de género en la políticas públicas en América Latina y El Caribe". Documento de trabajo elaborado por Evangelina García Prince.

- Rigat-Pflaum, María (2008): "Gender mainstreaming: un enfoque para la igualdad de género" en revista NUEVA SOCIEDAD No 218, noviembre-diciembre de 2008, ISSN: 0251-3552, <www.nuso.org>

- Rigat-Pflaum, María (2013): "Políticas Públicas y Género: Planes de Igualdad de Oportunidades y Derechos en Argentina" - Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires, Argentina, 2013. Disponible en: https://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/10754.pdf

- Rodríguez Gustá, Ana Laura (2008): "Las políticas municipales de igualdad de oportunidades: reflexiones en torno a los requisitos y las capacidades locales para la transversalización de género" en Pampa: Revista Universitaria de Estudios Territoriales - Publicación conjunta de Universidad Nacional del Litoral (UNL) y Universidad de la República (Uruguay).

- Rodríguez Gustá, Ana Laura (2008b): "Las escaleras de Escher: la transversalización de género vista desde las capacidades del estado", en revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental. Año 14, número 25: 53-70 (2008).

- Rodríguez Gustá, Ana Laura (2009): "¿Qué nos dicen los planes de igualdad de oportunidades de América Latina? Una reflexión en torno a las construcciones textuales acerca de la desigualdad de género, la ciudadanía de mujeres y la participación" en Política y Gestión; Año: 2009 p. 111 – 126.

- Rodriguez Gustá, Ana Laura y Caminotti, Mariana (2010): "Políticas públicas de equidad de género: las estrategias fragmentarias de la Argentina y Chile" en Revista SAAP - Vol. 4, Nº 1, mayo 2010.

- Rodríguez Gustá, Ana Laura y Caminotti, Mariana (2016): "Herederos de Beijing: las trayectorias del mainstreaming de género en Montevideo y Rosario" en *Studia Politicae,* Número 39 – Invierno 2016. Publicada por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, de la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, República Argentina. 23

- Sojo, Ana (2007): "Estado, mercado y familia: el haz del bienestar social como objeto de política" en Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales - Irma Arriagada (editora) División de Desarrollo Social - CEPAL Serie Seminarios y conferencias n° 46 - Santiago de Chile, octubre, 2005.

- Sosa, Ruth y Vera, Sebastián (2020): "Las políticas públicas del macrismo interrogadas por la economía feminista: crisis, producción de sentidos y producción de subjetividad en torno a la economía social y solidaria" en La persistencia de la Argentina de

Cambiemos / Esteban Iglesias [et al.]; compilado por Esteban Iglesias; Juan Bautista Lucca - 1a ed - Rosario: UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2020.

- Valdivieso, Magdalena (2022): "Herramientas para incorporar el enfoque de género en planes y políticas públicas" en Políticas públicas y perspectiva de género: indicadores, seguimiento y monitoreo / Marta Ferreyra [et al.]. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; San José: INAMU - Instituto Nacional de las Mujeres; Cooperación Sur Sur. Cooperación Triangular; Santa Fe: Ministerio de Igualdad, Género y Diversidad; 2022

- Vázquez, Laura Cecilia (2015): "Indicadores para medir la Transversalidad de la Perspectiva de Género en las políticas públicas del Municipio de Irapuato: validación de herramienta metodológica"; Instituto de las Mujeres Irapuatenses. Experiencias de Transversalidad de Género en Políticas Públicas en América Latina y el Caribe. Disponible en http://americalatinagenera.org/newsite//images/cdr-documents/Experiencias/2449_201101-bpt-alc-mexico_transversalidad_municipio_irapuato.pdf

- Venticinque, Valeria (2016): "Lo importante es la salud. Apuntes para comprender rupturas y continuidades en las políticas y prácticas sanitarias transversales al género"./ Valeria Venticinque.-1era edición.- Rosario: Laborde Libros Editor, 2016.

- Venticinque, Valeria (2020): "Políticas Públicas con perspectiva de género en la Provincia de Santa Fe. Surgimiento y metamorfosis (1995–2007)" en Política y políticas públicas en la provincia de Santa Fe : estudios plurales tras el retorno de la democracia / Hugo Quiroga... [et al.]; compilado por Hugo Quiroga; Milagros Sosa Salico. - 1a ed. - Santa Fe : Ediciones UNL, 2020

- Venticinque, Valeria (2022): "El enfoque de género aplicado a las políticas públicas" en Apuntes Feministas: UNR Editora, Rosario, Argentina, 2022.

- UNDP (2014); "Superando obstáculos para la transversalidad de género en América Latina y el Caribe", Centro Regional de Panamá (UNDP/RBLAC), a través del proyecto América Latina Genera.

Anexo

Pautas para la realización de las entrevistas semi estructuradas

A continuación, se presentan las pautas seguidas para la realización de las entrevistas a funcionarias y funcionarios del gobierno de la provincia de Santa Fe durante el periodo 2013-2019, quienes fueron referentes y responsables de la elaboración e implementación del PIOD, durante las gestiones de gobierno provinciales de Antonio Bonfatti (2011-2014) y Miguel Lifschitz (2015-2019). Estas entrevistas semiestructuradas tuvieron como objetivos:

- Realizar una referencia sobre su función en el gobierno provincial y sobre el cargo que ocupó, así como su rol en el marco del PIOD y las responsabilidades que esto implicó.
- Clarificar su postura ante las políticas de igualdad de género e igualdad de oportunidades.
- Aportar información sobre el desarrollo de actividades del PIOD en diferentes áreas del gobierno provincial según su etapa de participación y su recepción y aceptación por parte de los funcionarios y funcionarias de dicho gobierno.
- Aportar información sobre las percepciones a partir de las cuales fueron o no aceptadas las medidas del PIOD por parte de los funcionarios y funcionarias del gobierno, en el periodo analizado.
- Aportar información acerca de la existencia de condiciones favorables para la implementación del PIOD al interior del Estado provincial en el periodo analizado.
- Aportar información acerca de la existencia de obstáculos para la implementación del PIOD al interior del Estado provincial en el periodo analizado.
- Clarificar información acerca del cumplimiento efectivo de las acciones y objetivos del PIOD en el periodo analizado.

Guía de preguntas para entrevistas semiestructuradas a funcionarias y funcionarios del gobierno de la Provincia de Santa Fe, implicados y/o responsables en la elaboración e implementación del PIOD en el período 2013-2019:

1. ¿Cuál fue su cargo/función/rol en el gobierno provincial de Santa Fe en el periodo 2013-2019?

2. ¿Cuáles fueron sus tareas vinculadas a la implementación del PIOD?

3. ¿Cuál es su postura ante las políticas de igualdad de oportunidades entre varones y mujeres?

4. ¿Cómo calificaría la implementación en términos generales de este plan provincial?

5. Podría identificar áreas del gobierno provincial en las que el desarrollo de actividades del plan hayan sido bien recepcionadas y en las que estas últimas hayan encontrado condiciones favorables?

6. ¿Podría describir esas condiciones?

7. ¿Por qué cree que sucedió de esta manera?

8. En el mismo sentido, podría identificar áreas del gobierno provincial en las que el desarrollo de actividades del plan no hayan sido bien recepcionadas y en las que estas últimas hayan encontrado obstáculos para su desarrollo y/o implementación?

9. ¿Podría describir esas condiciones?

10. ¿Por qué cree que sucedió de esta manera?

11. ¿Cuán aceptadas considera las políticas de transversalidad de género al interior de las áreas de gobierno en las que trabajo? ¿Por qué?

12. ¿Considera al PIOD una propuesta de política pública que ha logrado sus objetivos? ¿En qué medida y por qué?

Entrevistados

Entrevista n.° 1: Directora Provincial de Políticas de Género (periodo 2011-2014), Licenciada en Psicopedagogía, Magíster en Salud Mental y Psicóloga Social. Cofundadora y directora de la 1ª Escuela de Psicología Social de Santa Fe, "Dr. Enrique Pichón Rivierer"

Entrevista n.° 2: Coordinadora técnica y funcionaria de la Dirección de Políticas de Género provincial (2011-2014) y funcionaria de la Subsecretaría de Políticas de Género provincial (2015-2019)

Entrevista n° 3: Directora de Derechos Humanos de la Municipalidad de Rosario (2011-2015) y Subsecretaria de Políticas de Género de Santa Fe (período 2015-2019)

Entrevista n.° 4: Miembro del equipo "Plan Estratégico de la Provincia de Santa Fe" en el período 2011-2015 y participante de las instancias de diseño del PIOD, junto a la ex ministra de Desarrollo Social (Ministerio que impulsó la creación del PIOD y contenía en su órbita a la Dirección de Políticas de Género), Mónica Bifarello.