

Lena Fontela Kopl, Elizabeth Oria Giordan,
Paula Pereira Ferreyra (comps.)

APORTES DE LOS ESTUDIOS DE GÉNERO A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. 18 AÑOS DE FLACSO URUGUAY

CONCURSO DE ARTICULOS CIENTÍFICOS
MAESTRÍA EN GÉNERO

Programa Género y Cultura de FLACSO Uruguay



**APORTES DE LOS ESTUDIOS
DE GÉNERO A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.
18 AÑOS DE FLACSO URUGUAY**

Lena Fontela Kopl, Elizabeth Oria Giordan,
Paula Pereira Ferreyra (compiladoras)

APORTES DE LOS ESTUDIOS DE GÉNERO A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

18 AÑOS DE FLACSO URUGUAY

Concurso de Artículos Científicos

Maestría en Género

Programa Género y Cultura de FLACSO Uruguay



Primera edición, 2024

© FLACSO Programa Uruguay
Av. 8 de Octubre 2882
11600 - Montevideo, Uruguay
www.flacso.edu.uy

© Lena Fontela, Elizabeth Oria, Paula Pereira, 2024

Corrección: Ana Gómez
Diseño: Leonardo Ferraro
Maquetación: Silvana Ferraro

Imagen de tapa: Clase Escuela Simón Bolívar, 1949
Archivo Familia Otero

ISBN: 978-9915-9590-2-3

Impreso y encuadernado en Mastergraf SRL
Bvar. Artigas 4678 - Tel.: 2303 4760
CP 11700 - Montevideo - Uruguay
e-mail: administracion@mastergraf.com.uy
Depósito Legal: 379.261
Comisión del Papel
Edición amparada al Decreto 218/96

Hecho el depósito que indica la ley.
Impreso en Uruguay - *Printed in Uruguay*
Primera edición: septiembre de 2024
300 ejemplares

Derechos reservados.
Queda prohibida la reproducción total o
parcial, por cualquier medio o procedimiento,
según artículo 23 de la Ley 15.913 de
27/11/87 sin la autorización escrita
de los titulares del *copyright*.

Índice

- 7 **Prólogo**
Dra. Ana Gabriela Fernández
- 9 **El recorrido hacia la publicación de los artículos del concurso «15 años aportando análisis y perspectiva de género a las políticas públicas en América Latina»**
Lena Fontela, Elizabeth Oria y Paula Pereira
- 19 **La agenda de cuidados en la negociación colectiva del sector privado**
Alejandra Gallo Lombardi
- 41 **Los sesgos de género en la política pública cardiovascular de Montevideo**
Daiana Moyano
- 65 **Varones cuidadores y corresponsabilidad de género en el Programa de Asistentes Personales**
Inés Martínez Echagüe
- 87 **La sujeta universal en el espejo.**
Una investigación de la paridad política

**impulsada por la RMAAM del MERCOSUR,
desde un enfoque interseccional de raza y género**

Izabel Belloc

107 **Las perspectivas de género e interseccionalidad
en los abordajes del acoso moral laboral**

Ana Verónica Máximo Vidarte

127 **La trata laboral de personas en el Uruguay
desde una perspectiva de género: del problema
al diseño de políticas públicas**

Mag. Natalia Guidobono Genisans

147 **La inclusión de la perspectiva de género
en el Instituto de Formación en Servicio del Consejo
de Educación Inicial y Primaria: fortalezas,
limitaciones y desafíos. Uruguay, 2018**

Mag. Patricia Soledad Píriz Bonilla

167 **Género y violencia sexual en el terrorismo
de Estado uruguayo. Análisis de los pedidos de procesamiento
efectuados por la Fiscalía Especializada en Crímenes
de Lesa Humanidad, 2018-2020**

Dra. Florencia Retamosa Torres

187 **Reflexiones desde América Latina a los treinta
años de la Conferencia Mundial de Derechos
Humanos de 1993**

Anya Victoria-Delgado

Prólogo

Tener la posibilidad de escribir el prólogo para una nueva publicación es motivo de entusiasmo y satisfacción. La alegría resulta aún mayor si se trata de un producto que surge de nuestra propia comunidad académica, como es el caso del libro que hoy se presenta. *Aportes de los estudios de género a las políticas públicas* es producto de un concurso de artículos llevado a cabo en el marco del Programa Género y Cultura de FLACSO Uruguay, que da a conocer las producciones de las personas egresadas de la Maestría en Género y Políticas de Igualdad durante el período comprendido entre el 30 de noviembre de 2015 y el 31 de mayo de 2021.

El Programa Género y Cultura se crea en FLACSO Uruguay en 2007 y desde ese momento ha promovido la formación de una gran cantidad de personas dentro y fuera del territorio nacional, así como la investigación en diferentes áreas a través de proyectos y colaboraciones con diversas instituciones. La continuidad y sostenibilidad en el tiempo ha permitido consolidar la formación y profundizar el conocimiento. Una muestra de ello se materializa en las diferentes terminalidades que ofrece la Maestría en Género en la actualidad, como es el caso de políticas públicas integrales, violencia basada en género, cambio climático y desastres o la reciente orientación en salud integral. Los diferentes campos y especialidades científicas se han venido combinando con los estudios feministas y de género para tener como resultado conocimientos originales capaces de aportar nuevas formas de entender la realidad.

La misión de FLACSO en América Latina y el Caribe es la de generar conocimiento y capacidades para incidir en los contextos en los cuales estamos presentes, en los territorios y las localidades, de manera de contribuir a mejorar y transformar el mundo que nos rodea. En

sociedades complejas, en las que el debate por la igualdad de género forma parte de nuestra vida cotidiana tanto en el ámbito privado como en el público, que desafía nuestras relaciones personales y sociales y que tensiona las instituciones públicas, las empresas y las familias, es necesario continuar aprendiendo, estudiando e investigando.

Por todo ello, consideramos de gran relevancia dar a conocer las producciones científicas surgidas en el marco de los estudios de género que ofrece nuestra unidad académica. Estamos ante ocho investigaciones originales que involucran ámbitos de la salud, la política, el trabajo, la educación, la historia reciente y los cuidados. Esperamos que esta publicación tenga un efecto disparador para la reflexión, las discusiones y nuevos retos para quienes se acerquen a su lectura.

Dra. Ana Gabriela Fernández
Directora de FLACSO Uruguay

El recorrido hacia la publicación de los artículos del concurso «15 años aportando análisis y perspectiva de género a las políticas públicas en América Latina»

Lena Fontela, Elizabeth Oria y Paula Pereira

Durante las celebraciones del 15.º aniversario de la creación de FLACSO Uruguay en 2021, el Programa Género y Cultura inició la organización de un concurso de artículos para conmemorar este importante hito en la vida institucional. Este proceso nos brindó la oportunidad de compartir nuestra trayectoria y la de las distintas generaciones de estudiantes que nos han acompañado a lo largo del desarrollo de la propuesta de formación en género.

En el marco de este nuevo aniversario, convocamos a nuestra comunidad académica a reflexionar sobre el significado y las contribuciones de la formación en estudios de género en FLACSO Uruguay.

En nuestra casa, tanto de manera presencial como virtual, hemos recibido numerosas cohortes de todos los posgrados que conforman el Programa Género y Cultura que suman, según nuestros registros, un total de más de mil estudiantes de seminarios de posgrado, diplomas, diplomados, especializaciones y maestrías en género.¹ Inicialmente, les hemos recibido en locales generosamente prestados por instituciones estatales y organizaciones sociales. Posteriormente, en nuestra sede de la calle Zelmar Michelini, hasta que en el año 2020 pudimos instalar-

¹ Nos referimos a variados seminarios de posgrado, Diploma en Género y Políticas Públicas, Diplomado Superior en Violencia Basada en Género, Especialización en Género, Cambio Climático y Desastres, Maestría de Género y Políticas Públicas, Curso de Primera Infancia, Educación, Cuidados y Género, entre otros. Actualmente, FLACSO Uruguay ofrece un nuevo Programa de Maestría (evaluado y aprobado por el sistema FLACSO a finales de 2022) que no solo reúne las trayectorias temáticas, sino que también propone nuevas estrategias metodológicas para analizar los problemas sociales y proponer soluciones innovadoras con perspectiva de género, interseccionales y de derechos humanos.

nos en una sede propia mediante el comodato concedido por el Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes de la Organización de los Estados Americanos (IIN-OEA). Este nuevo hogar es el fruto de una intensa búsqueda de estabilidad y consolidación de la propuesta de FLACSO en nuestro país. Nos enorgullece poder recibirles en la casa que es sede de la Biblioteca Especializada en la Infancia Dr. Luis Morquio, en honor al pediatra uruguayo fundador del IIN, y que aloja uno de los archivos de las infancias más ricos y relevantes, lo cual añade aún más valor a nuestra casa.

Durante nuestro recorrido, hemos incorporado la educación en línea a través del campus virtual de FLACSO Uruguay con el objetivo de satisfacer las crecientes demandas de quienes tenían interés en nuestras propuestas y no podían acceder a ellas. Esta adición ha permitido que personas con altas cargas horarias laborales o de cuidados, residentes en áreas alejadas de la capital o incluso en el exterior, puedan acceder a la educación superior. Este es un hito que nos enorgullece: haber ampliado nuestra oferta formativa y brindar oportunidades de aprendizaje a quienes enfrentan limitaciones para acceder a ella. Esto nos incentivó a generar capacidades y habilidades institucionales que pudimos poner a prueba durante la pandemia de COVID-19.

Este impulso nos llevó a revisar nuestras propuestas educativas con el objetivo de enriquecer las miradas y perspectivas. Nos propusimos adoptar un enfoque que incorporara equipos docentes de diferentes regiones, aumentando así la diversidad de visiones y permitiendo abordar los temas desde una perspectiva más amplia.

Nuestro objetivo fue poner en valor el legado acumulado a lo largo de estos años, logrado a través de generaciones de estudiantes que, con su compromiso en la generación de conocimiento, han enriquecido la joven historia de FLACSO Uruguay.

A la invitación han respondido más de cien personas egresadas, nacidas en su mayoría en las últimas cuatro décadas, sugerente por la importancia del enfoque de género en las distintas actividades que desarrollan en sus diversas trayectorias laborales. Quienes participaron de la encuesta residen en Uruguay y, en menor proporción, en el extranjero. Los países de residencia incluyen Costa Rica, Ecuador, Argentina, México, España, Brasil y Bolivia.

Dos de cada tres personas que respondieron desarrollan su principal actividad dentro del sector público y una de cada tres se desempeña en el ámbito académico, no necesariamente con dedicación exclusiva.

Si trascendemos la mera descripción cuantitativa, podemos dar verdadera dimensión al impacto que profesionales con formación en género aportan al proceso de elaboración, implementación y consolidación de políticas públicas en Uruguay y en la región, cualquiera sea la materia, mediante la transversalización de género. La producción académica, el trabajo en las ONG, la integración de equipos interdisciplinarios y la responsabilidad asumida en posiciones de decisión política son respuestas recurrentes recogidas en esta encuesta.

Para cuatro de cada diez profesionales que respondieron la encuesta la experiencia de formación en FLACSO Uruguay ha implicado cambios positivos relacionados con ascensos en la carrera a cargos con mayor responsabilidad, mejoras salariales, empleos adicionales vinculados con la temática o fortalecimiento de su desarrollo profesional como consultor o consultora independiente. Por otro lado, la mayoría declaró que luego de la formación cursada en FLACSO Uruguay, continuó realizando estudios de posgrado. Cabe destacar que la gran mayoría de participantes se desempeñan en tareas vinculadas a la transversalización de género.

A continuación compartimos algunas de las expresiones que describen ese impacto en la voz de quienes son protagonistas de esa transformación, que cursaron los diplomas, diplomados o la maestría, y que se desempeñan profesionalmente en ámbitos privados y públicos, nacionales e internacionales:

«La Maestría en Género y Políticas de Igualdad de FLACSO Uruguay me posibilitó tener una visión completa y organizada de las políticas públicas, además de una capacidad más cualificada para identificar brechas de raza y género, y proponer respuestas. Trabajando en el poder público, eso significó un salto de cualidad muy importante. Por otro lado, la maestría me permitió trabajar como consultora individual en proyectos nacionales e internacionales, públicos y privados».

«El diploma me sirvió para profundizar mis conocimientos, avanzar en la producción de textos académicos y mejoró mis méritos, permitiéndome alcanzar mejores posiciones en las listas para el ejercicio de la docencia en el CFE».

«Claridad y comprensión de las circunstancias en las que se desarrollan las actividades. Un salto cualitativo y un sinnúmero de herramientas desde lo teórico muy aplicables en la práctica».

«Conciencia de la problemática de desigualdad».

«El impacto más importante luego de realizar el diplomado superior es que me ha abierto camino a nuevas oportunidades laborales y profesionales, ya que la institución posee un sumo prestigio dentro de mi campo profesional».

«La posibilidad de contar con elementos más sólidos a la hora de pensar en la política pública con perspectiva de género, pudiendo pensar mi tarea como referente territorial en violencia basada en género y generaciones como parte del entramado de transversalización institucional de dicha perspectiva y aportando generar una mayor incidencia».

«Contar con insumos y haber desarrollado un extenso bagaje para pensar prácticamente cualquier asunto y sus posibles conexiones desde una perspectiva de género».

«Poder incluir elementos técnicos de perspectiva de género dentro de mi labor y experiencia en la defensa de derechos humanos».

«Promover procesos de reflexión sobre las múltiples posibilidades de integrar la perspectiva de género en mi desempeño profesional y conocer herramientas para poder realizarlo».

«Específicamente en la actividad profesional trabajo con adolescentes varones (privación de libertad) y adultxs (sit. calle). El espacio educativo resulta una oportunidad de intercambio reflexi-

vo sobre aquellas estructuras culturales más arraigadas, que terminan reproduciendo la exposición a circuitos de violencia a las personas en situación de mayor vulnerabilidad».

«Aprofundamento das minhas intervenções e atuação política».

«Tener herramientas para mejorar el diseño de políticas con perspectiva de género en la empresa en que trabajo, por un lado. Y, por otro lado, incursionar en la docencia por primera vez, en temáticas muy importantes».

«Pude integrarme a equipos que abordan la temática en mi ámbito laboral y tender redes con otras».

«El contacto con la teoría, la posibilidad de profundizar con personas altamente calificadas en la perspectiva de género y teorías feministas, de género y *queer*. Esto se tradujo tanto en la producción de conocimiento más rigurosa como en el enriquecimiento de los espacios de enseñanza que sostengo, las prácticas profesionales que oriento y que desarrollo como profesional».

«Me ha brindado nuevas herramientas para entender los problemas públicos y diseñar acciones».

La selección da cuenta de la gran diversidad de ámbitos y tareas en las que las personas egresadas han podido incidir luego de culminada la formación, como la docencia, la gestión de políticas públicas, el ejercicio liberal, consultorías y la participación en comisiones o comités institucionales de género, entre otras. Ámbitos en los que se van generando transformaciones de mayor o menor dimensión.

Nos desafían las transformaciones y por eso profundizamos nuestra visión de futuro en forma permanente. Nuestra mirada puesta en el camino recorrido es un firme sustento a partir del cual seguiremos construyendo, con compromiso redoblado, nuevas propuestas en lo académico, potenciando la labor de los equipos de trabajo. Nos convoca cotidianamente la reflexión sobre nuestras prácticas con vistas a ampliar el horizonte de actuación de quienes egresan. Tenemos el anhelo de que

FLACSO Uruguay siga siendo una comunidad que crece y contribuye desde la investigación a mejorar la calidad de las políticas públicas.

El concurso de artículos que aquí se presenta forma parte de una convocatoria realizada en 2021, en la que participó un tribunal integrado por la Dra. Silvana Darré, fundadora del Programa Género y Cultura en 2007 y quien durante varios años coordinó la Maestría en Género cuando esta se llevaba a cabo en convenio con FLACSO México. También integraron el tribunal la Dra. Mabel Campagnoli y la Dra. Mónica Tarducci, dos entrañables docentes que han acompañado la propuesta desde el inicio del proceso de formación.

Luego de un riguroso proceso de evaluación fueron seleccionados los artículos de Alejandra Gallo Lombardi, Daiana Moyano Maldonado e Inés Martínez Echagüe, quienes recibieron el primer, segundo y tercer premio del concurso, respectivamente. Los resultados también integraron dos menciones especiales para Izabel Belloc y Ana Máximo Vidarte. Asimismo, los resultados incluyen la selección de un conjunto de artículos para su publicación en este libro, cuyas autoras son: Natalia Guidobono Genisans, Patricia Píriz Bonilla y Florencia Retamosa Torres.

Los artículos presentados forman parte de las investigaciones realizadas en el marco de las distintas cohortes de Maestría en Género y Políticas de Igualdad que se extienden desde el 2015 hasta el 31 de mayo de 2021, como lo establecieron las bases del llamado a concurso. Con esta iniciativa buscamos contribuir a la base de conocimientos en el campo de los estudios de género y también dar visibilidad a la problematización e investigación que las autoras nos proponen. Adicionalmente, con la publicación de los artículos, buscamos fomentar la reflexión y retroalimentación dentro de la comunidad académica y también integrar estas discusiones a audiencias más amplias, sociales y políticas.

La diversidad de problemáticas abordadas, así como la variedad de enfoques teóricos y metodológicos propuestos por las autoras, contribuyen a la comprensión de los desafíos cada vez más complejos relacionados con la desigualdad de género en América Latina.

Alejandra Gallo Lombardi aborda en su artículo la agenda de cuidados en la negociación colectiva del sector privado y analiza mil quinientos acuerdos por Consejos de Salarios de Uruguay para el grupo Industria y Comercio entre los años 2015 y 2019. El objetivo fue estu-

diar la agenda de cuidados acordada entre sindicatos y empresas, muestra evidencia de que existen cambios graduales en el período estudiado y proporciona valiosos hallazgos que dan cuenta de que la agenda se consolida y diversifica en términos de respuesta a las personas destinatarias de los cuidados y las situaciones que se abordan.

El artículo de Daiana Moyano Maldonado refiere a los sesgos de género en la política pública cardiovascular de Montevideo y su objetivo fue comprender el problema del acceso a la práctica sanitaria cardiovascular de la población del departamento entre los años 2005 y 2019. Su estudio aporta evidencia de que la política pública existente niega la incidencia de las relaciones de género y sus hallazgos dan cuenta de que el proceso de salud y enfermedad de las mujeres cis es invisible, opera la minimización de sus malestares, que se refuerza con la psicomedicalización como mecanismo de control de sus cuerpos cada vez que se alejan de la norma androcéntrica.

Inés Martínez Echagüe escribe un artículo que se titula «Varones cuidadores y corresponsabilidad de género en el Programa de Asistentes Personales». A través de datos cuantitativos de 2018 y entrevistas realizadas en 2017, analiza las trayectorias generizadas de los varones asistentes personales en el Sistema Nacional Integrado de Cuidados en el Uruguay. Da cuenta de que este trabajo no les permite cumplir con las expectativas, sobre todo salariales, de la masculinidad hegemónica, concluyendo que, además de una verdadera valorización (monetaria y simbólica) de los cuidados, la corresponsabilidad de género requiere cambios culturales en torno a la figura del varón como proveedor.

Izabel Belloc se centra en la investigación de la paridad política impulsada por la Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer del MERCOSUR, desde un enfoque interseccional de raza y género. Realiza el análisis de contenido a partir de una revisión documental de once instrumentos de trabajo elaborados y utilizados entre los años 1998 y 2018 y muestra de qué manera se evidencian brechas de raza y género en las concepciones adoptadas por este ámbito en la proposición de políticas regionales que utilizan una categoría única de género y un modelo hegemónico de mujer representado por la sujeta universal.

Ana Máximo Vidarte refiere en su artículo a las perspectivas de género e interseccionalidad en los abordajes del acoso moral laboral y su objetivo es contribuir a la discusión sobre esta problemática. Se

basa en un estudio de caso, la Comisión de Acoso Moral Laboral del PIT-CNT, en el que describe y analiza sus planteos. Se trata de un fenómeno poco estudiado en Uruguay, lo que requiere del desarrollo de estadísticas, sistematización fidedigna y acciones específicas —incluidas las preventivas—, sobre los ejes de subordinación e impactos diferenciales. Asimismo, concluye que los factores de riesgo psicosociales deben incorporarse como condición *sine qua non*.

El artículo de Natalia Guidobono Genisans aborda la trata laboral de personas en el Uruguay desde una perspectiva de género y se plantea, como principales desafíos, conocer las características del fenómeno en el país, sus diferentes manifestaciones en mujeres y en varones, y las particularidades de las incipientes políticas públicas en la materia. A través del análisis de los casos icónicos ocurridos en los últimos años, alerta sobre el riesgo de que se agrave la vulneración de los derechos de las personas migrantes. En especial de las mujeres, ya que la intimidad del ámbito donde desarrollan el trabajo doméstico constituye un riesgo en sí mismo.

Patricia Píriz Bonilla estudia la inclusión de la perspectiva de género en el Instituto de Formación en Servicio del Consejo de Educación Inicial y Primaria de Uruguay. Se analiza, a partir de 2014, la incorporación sectorizada del enfoque de género en dicho órgano y su consistencia con la incorporación de la perspectiva de género como línea transversal consagrada en la educación pública. Se enfatiza en la importancia de la transversalización de la perspectiva de género a nivel institucional, a efectos de evitar la reproducción de las desigualdades de género en la educación inicial y primaria, concluyendo que para ello es necesario articular las iniciativas existentes.

Florencia Retamosa Torres aborda la temática de género y violencia sexual en el terrorismo de Estado uruguayo. Se analizan los pedidos de procesamiento efectuados por la Fiscalía Especializada en Crímenes de Lesa Humanidad entre los años 2018 y 2020, y se realizan entrevistas a informantes calificados y a mujeres víctimas. Se manifiesta que el Estado uruguayo no ha consolidado una política de derechos humanos eficaz de los crímenes cometidos en ese período, se evalúan los posibles factores que inciden en la falta de perspectiva de género y se proponen acciones para incorporar esa mirada, con el objetivo de asegurar el acceso efectivo a la justicia para las mujeres.

Por último, integramos en esta publicación un artículo de Anya Victoria Delgado, docente de la Maestría en Género, quien brinda un seminario sobre los instrumentos internacionales de derechos humanos tanto de las Naciones Unidas como del Sistema Interamericano. En 2018, a veinticinco años de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos del año 1993, reflexiona, desde América Latina, sobre el origen del concepto «derechos de las mujeres» y la decidida participación de mujeres feministas y activistas latinoamericanas en este proceso. Se trata de una mirada original y pertinente sobre el logro que la Conferencia de Viena de 1993 significó para las luchas de las mujeres, en particular, si se aprecia como un evento relativamente reciente que aporta perspectiva a las generaciones más jóvenes.

Entendemos que aportes de esta naturaleza proporcionan las bases fundamentales para una formación en género que busca integrar el enfoque de derechos humanos en su propuesta académica.

La agenda de cuidados en la negociación colectiva del sector privado¹

Alejandra Gallo Lombardi²

Resumen

En este artículo se presentan los principales resultados de la tesis para obtener el grado de magíster en FLACSO, correspondiente a la promoción 2018-2020. Analiza 1500 acuerdos alcanzados entre 2005 y 2020 en la negociación colectiva por Consejos de Salarios de Uruguay, para los grupos de Industria y Comercio del sector privado. Intenta evidenciar la forma que asume la agenda de cuidados construida entre sindicatos y empresas, y cómo se ha ido modificando con el tiempo. Los resultados muestran una agenda que se consolida ronda a ronda y que se diversifica en cuanto al tipo de respuesta, el sujeto receptor de cuidados y las situaciones que atiende. Estas transformaciones dan cuenta de un cambio tímido pero significativo en el modelo de trabajador o trabajadora construido socialmente, en que las responsabilidades familiares empiezan a visibilizarse. Además, la mirada temporal deja al descubierto la existencia de un diálogo entre la negociación colectiva y la protección social general. Uno en que la negociación se hace eco de la política general, tomando su narrativa, a veces para amplificarla. Pero que también actúa a la inversa, cuando los acuerdos trascienden la negociación y se incorporan a la protección social general.

Palabras clave: género, cuidados, negociación colectiva, protección social.

¹ Este artículo es parte de la investigación realizada en el marco de la Maestría en Género y Políticas de Igualdad cohorte II 2018-2020 de FLACSO Uruguay.

² Licenciada en Sociología por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (2009), diplomada en Género por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (2014).

Magíster en Género y Políticas de Igualdad, FLACSO Uruguay (2020).

INTRODUCCIÓN

La relación entre trabajo remunerado y no remunerado está en franco desequilibrio para las mujeres, como consecuencia de la división sexual del trabajo. Estas dedican hasta el doble de tiempo a las tareas domésticas y de cuidados frente a sus pares varones. Además, son responsables de aquellas más exigentes en dedicación y rigidez horaria. Por esto, la existencia de respuestas para resolver las necesidades de cuidados resulta relevante en clave de igualdad de género.

En el presente documento se analizan 1500 acuerdos de la negociación colectiva de los consejos de salarios del sector privado, alcanzados entre 2005 y 2019. El objetivo es conocer qué forma asume la agenda de cuidados construida entre sindicatos y empresas y cómo ha cambiado en ese tiempo. Con esa intención se pone en juego una estrategia de investigación cualitativa, acompañada de un análisis de contenido cuantitativo. Las preguntas centrales que se busca responder son: ¿Qué tipo de respuesta de cuidados se ofrece? ¿Cuál es la identidad social del sujeto receptor de cuidados y qué situaciones abarca? ¿Cuál es la identidad social del sujeto responsable de cuidados? ¿Cómo incorpora la corresponsabilidad de género?

El artículo abre con una mirada rápida sobre el marco teórico que sustenta el trabajo de investigación, es decir, los conceptos centrales de las teorías generales de género y de cuidados. Seguidamente, se realiza un primer apartado de presentación de resultados, mostrando la evolución de los nuevos acuerdos de cuidados ronda a ronda, atendiendo al ciclo de vida y al tipo de situaciones que atiende. Posteriormente, se realiza una aproximación al impacto en clave de género, a partir de una mirada sobre requisitos de acceso y goce de beneficios. Por último, se muestra la relación recíproca que hay entre negociación colectiva y protección social general en lo que respecta a cuidados. El documento cierra con las principales reflexiones y algunas líneas de trabajo futuro.

CUIDADOS, GÉNERO Y DESIGUALDADES

Las tareas domésticas, junto con las de cuidados, han sido históricamente responsabilidad de las mujeres como consecuencia de la divi-

sión sexual del trabajo. De acuerdo con Helena Hirata y Danièle Kergoat (2007), esta forma de organización social opera sobre la base de dos principios rectores. Uno de separación, que asigna a los varones el ámbito productivo público y a las mujeres el reproductivo privado, y otro de jerarquización, por el que las tareas realizadas por ellos tienen mayor valor que las realizadas por ellas.

La división sexual del trabajo es un concepto poderoso dentro de la teoría de género para comprender las desigualdades. En efecto, su alcance no se limita a la separación y asignación de tareas; constituye un factor estructural de las oportunidades en el acceso a recursos por parte de unas y otros. Las normas y mandatos de género derivan en una sobrecarga de tareas para las mujeres, que limita sus posibilidades de desarrollo laboral, profesional, académico y personal (Hirata y Kergoat, 2007; Saltzman, 1992; Kabeer, 1999).

Esto se vuelve muy evidente a la luz de las brechas de género existentes en el mundo del trabajo (remunerado y no). Si bien en las últimas décadas se han producido avances importantes en lo que respecta a su inclusión en el mercado laboral, las mujeres siguen presentando brechas significativas en la tasa de participación y de empleo, y mayores índices de desempleo (INE, 2019). Por lo general afrontan una fuerte segregación laboral y una marcada segmentación por razón de género. Se concentran en ocupaciones poco valoradas social y económicamente, y tienen mayores dificultades para acceder a puestos de gerenciamiento y dirección. En consecuencia, cuentan con una menor autonomía económica y de tiempo, lo que resulta en una menor autonomía personal.

Como contracara de esta situación en el mercado de trabajo, las mujeres están sobrecargadas en el mundo del trabajo no remunerado. Presentan las mayores tasas de participación en las tareas domésticas (limpieza de la casa, preparación de alimentos, etc.) y de cuidados (bañar, vestir, dar de comer, llevar al médico, entre otras), y emplean mayor cantidad de tiempo en su realización. Tanto es así que, a pesar de tener una menor carga de trabajo remunerada, presentan la mayor carga global de trabajo. Esta situación es más acuciante cuando en el hogar hay personas que demandan cuidados, de acuerdo a datos provenientes de las Encuestas de Uso del Tiempo.

Una conclusión evidente del recorrido precedente es que la incorporación progresiva de las mujeres al mercado de trabajo no ha ido

acompañada de una mejor distribución del tiempo de trabajo no remunerado en el interior de los hogares. De hecho, el incremento masivo de las mujeres al mundo del trabajo ha llevado a una sobrecarga de tareas para ellas, que lleva a hablar de doble o triple jornada laboral.

En este escenario, la relación entre trabajo para el mercado y trabajo no remunerado es cada vez más tensa. Esto es especialmente marcado en el caso de los cuidados, en el que el actual marco de transformaciones sociodemográficas intensifica su demanda a la vez que reduce sus posibilidades de provisión no remunerada. El resultado es una pérdida general del bienestar, con mujeres sobrecargadas y personas con necesidades de cuidados insatisfechas.

CUIDADOS, AGENDA PÚBLICA, TIPO DE RESPUESTAS E IMPACTO

Las líneas anteriores dejan en evidencia que la relación entre trabajo remunerado y no remunerado se encuentra en desequilibrio, especialmente para las mujeres. Como consecuencia de esto, pero especialmente como resultado del esfuerzo de feministas académicas y activistas preocupadas por el tema, los cuidados fueron ganando precisión conceptual y metodológica, e ingresaron a la agenda pública como objeto de política. Las líneas que siguen intentan dar cuenta de ese movimiento.

En lo que respecta a la noción de cuidados, en los últimos tiempos se han registrado esfuerzos por delimitarla con mayor claridad. Una propuesta interesante en esta línea es la realizada por Carol Thomas (2011), que plantea una deconstrucción conceptual para una mayor comprensión. Como puede verse en el cuadro 1, la autora considera una serie de dimensiones que, según se combinen, dan lugar a distintas formas de organizar socialmente los cuidados con impactos diferenciales (cuando no desiguales). Por ejemplo, se puede referir a cuidados no remunerados para niños y niñas dentro de los hogares o de cuidados remunerados para personas en situación de dependencia dentro de una institución.

En una línea teórica complementaria, a partir del tipo de tareas que se incluyen bajo el paraguas de cuidados, se ubica una acepción restringida que separa las tareas domésticas de las de cuidados y una mira-

Cuadro 1. Deconstrucción del concepto de cuidados con base en Thomas (2011)

Dimensión	Alcance	Especificaciones
La identidad social de la persona cuidadora.	El género de la persona que cuida es el principal indicador social para la identificación de la persona cuidadora.	Definidas en términos de género, clase, identidad étnico racial y distintos roles ocupacionales dentro los servicios sociales y sanitarios.
La identidad social de la persona receptora de cuidados.	En la actualidad la situación de dependencia es el indicador clave que nuclea a las personas receptoras de cuidados. Así se designa a quienes demandan de la asistencia de terceros para la realización de las actividades de la vida diaria.	Personas adultas autoválidas y dependientes. Niños y niñas.
Las relaciones interpersonales entre la persona cuidadora y las personas receptoras de cuidado.	Refiere a la existencia de un vínculo familiar y/o afectivo que determina la obligación de cuidar. También, como consecuencia del avance de la externalización de los cuidados, tiene mayor presencia lo que la autora llama «relaciones de cuidado contingentes» (Thomas, 2011, p. 150).	Familiar, amistad, vecindad, contingente legal o profesional.
La naturaleza de los cuidados.	Esta puede referir a un estado afectivo (cuidar de alguien) o una actividad (cuidar a alguien).	Actividades de trabajo. Estados afectivos.
El dominio social en el cual se localiza la relación de cuidados.	Atiende a la separación pública/privada o pública/doméstica.	Privado doméstico. Público formal e informal.

El carácter económico de la relación de cuidados.	La distinción viene dada por el carácter remunerado o no de la relación.	Remuneradas. No remuneradas.
El marco institucional en el cual se presentan los cuidados.	Los cuidados pueden situarse en infinidad de instituciones.	Hogares, hospitales, centros de día, instituciones de cuidado infantil, otros servicios sociales y sanitarios.

Fuente: elaboración propia con base en Thomas (2011)

da amplia del concepto que propone que todas las actividades domésticas destinadas a la reproducción social son cuidados. Dentro de esta última designación, se distingue entre cuidados directos (aquellos que se realizan directamente con las personas receptoras, como dar de comer, higienizar, etc.) e indirectos (que agrupa las tareas domésticas tradicionales) (Carrasco, Borderías y Torns, 2011). Además de la clasificación sobre el tipo de tareas, puede diferenciarse en niveles de las tareas, atendiendo a si se trata de actividades de ejecución o gerenciamiento.³

En paralelo de los avances en materia conceptual, las últimas décadas fueron acompañadas de la incursión de los cuidados en la agenda pública. Esto sucedió de la mano de nociones como las de economía del cuidado y derecho al cuidado. Ambas ayudan a instalar el tema como objeto de política, al concebirlo como una necesidad de protección social, desnaturalizando su carácter doméstico y femenino. Según Valeria Esquivel (2011) «contribuye a abrir el debate sobre las políticas sociales, laborales y económicas desde una perspectiva que es complementaria, tanto desde la mirada de la protección social como de los análisis sobre los impactos de género de las políticas económicas» (p. 38).

El avance reflexivo (y empírico) sobre cuidados y políticas públicas ha ido engrosando las problematizaciones sobre los tipos de respuesta y sus impactos. De acuerdo con Blofield y Martínez (2014), los tipos de respuesta pueden clasificarse en medidas de alternancia

³ Clasificación presentada por la doctora Capitolina Díaz Martínez en el marco de su visita a Uruguay por el Convenio FLACSO Uruguay y la Universidad de Valencia.

(cuando alternan tiempos de trabajo y de cuidados, como las licencias), derivativas (cuando derivan al mercado a un tercero el trabajo de cuidados, como los servicios) y regulativas (cuando refieren a la regulación del trabajo doméstico).

El debate del impacto, por su parte, se centra en sus efectos en clave de conciliación y corresponsabilidad. O sea, su potencialidad para aliviar la tensión entre trabajo productivo y reproductivo, o para transformar el vínculo entre ambos mundos a partir de una redistribución con corresponsabilidad social y de género. La dimensión social implica la responsabilidad compartida por distintos agentes (Estado, mercado, familia) mientras que la dimensión de género supone la redistribución de las responsabilidades de cuidado en el interior de las familias entre varones y mujeres (Salvador, 2019). Sobre este último punto, la Organización Internacional del Trabajo y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (OIT y PNUD, 2009) distinguen entre políticas maternalistas y las de corresponsabilidad. Las primeras refuerzan la feminización de los cuidados. Pueden diferenciarse entre políticas de piso maternalistas, cuando reconocen las necesidades específicas de las mujeres por su rol como gestantes, y maternalistas, que son todas las medidas que establecen beneficios específicos y/o superiores para las mujeres en su rol de responsables del cuidado.

En el marco de todo lo antedicho, la negociación colectiva es un espacio privilegiado para generar oportunidades de redistribución con corresponsabilidad (social y de género). Además de generar insumos para producir cambios en el esquema general de protección social (Midaglia y Villegas, 2018). De ahí la importancia de construirlo en objeto de estudio.

Comentarios metodológicos

Para elaborar la tesis que da lugar a este artículo, se realizó un análisis de contenido de 1500 acuerdos colectivos de los Consejos de Salarios, correspondientes a Industria y Comercio, de la primera a la séptima ronda (2005 a 2019).⁴ Para ello se diseñó una estrategia de investiga-

⁴ La negociación colectiva formal y estandarizada en Uruguay se institucionalizó con la ley 10.449 de Consejos de Salarios, de 1943, y se modificó en 2009 por la ley 18.566.

ción que combina un abordaje cualitativo con un análisis de contenido cuantitativo.

La pregunta orientadora es qué forma asume la agenda de cuidados en la negociación colectiva del sector privado de Uruguay entre los años 2005 y 2020 y cómo incorpora la perspectiva de género. Tiene por objetivo general conocer, describir y analizar la forma en que se presenta la agenda de cuidados en la negociación colectiva del sector privado de Uruguay, de la primera a la séptima ronda de los consejos de salarios, desde un enfoque de género. Más específicamente, implica:

- 1) Identificar y mapear las cláusulas de cuidado en la negociación colectiva en Uruguay, de la primera a la séptima ronda de consejos de salarios.
- 2) Analizar y clasificar las cláusulas de cuidado de la negociación colectiva, de acuerdo con: a) el tipo de respuesta que ofrece, b) la población a la que atiende, y c) la forma en la que incorpora el enfoque de género.
- 3) Examinar el vínculo existente entre negociación colectiva y protección social general en materia de cuidados.

Es menester señalar que el análisis ronda a ronda se efectúa sobre los nuevos beneficios, considerando nuevos aquellos que se estipulan por vez primera o los que realizan cambios a cláusulas acordadas anteriormente. Esto implica que la mirada temporal no es equivalente a una mirada evolutiva en tanto no se incluyen en cada ronda los beneficios que se mantienen.

.....
 Se estructura en tres modalidades: a) la negociación bipartita (que puede articularse por rama o sector de actividad, empresa o establecimiento), b) la negociación colectiva por sector de actividad (que funciona por rama de actividad o cadenas productivas y se lleva a cabo a través de la convocatoria de Consejos de Salarios), y c) el Consejo Superior Tripartito (que funciona como órgano de coordinación y gobernanza de las relaciones laborales; se integra de personas delegadas por las tres partes y puede ser convocado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social). Este trabajo atenderá a la negociación acaecida en las convocatorias de los Consejos de Salarios, que tienen por competencia la fijación del monto mínimo de los salarios por categoría laboral y la actualización salarial. Además, pueden acordar condiciones de trabajo, siempre y cuando sean acordadas por delegados y delegadas de las empresas y trabajadores y trabajadoras.

En el cuadro 2 se presenta una síntesis de las categorías que serán descriptas en los resultados. Fueron construidas en función del marco conceptual, la revisión de antecedentes y el análisis de contenido.

Cuadro 2. Definición primaria de variables y valores para el análisis de contenido cuantitativo

Variable	Categorías
1. Tipo de cláusula	1. Simbólica 2. Concreta
2. Tipo de respuesta	1. Servicio 2. Transferencia económica 3. Tiempo (permiso o licencia)
3. Población a la que atiende según ciclo de vida	1. Recién nacido/a 2. Infancia 3. Adolescencia y juventud 4. No define ciclo de vida
4. Necesidades de cuidado que atiende	1. Nacimiento 2. Amamantamiento 3. Dependencia o discapacidad 4. Enfermedad 5. Discapacidad y enfermedad en conjunto 6. Rutina 7. No define situación
5. Condición de acceso - sexo de la persona trabajadora	1. Mujer 2. Varón 3. No define requisito de sexo
6. Condición de acceso - parentesco	1. Madre, padre 2. Hijo, hija 3. Otros 4. Convivientes sin definir parentesco
7. Condiciones de goce	1. Remunerada 2. Parcialmente remunerada 3. No es remunerada
8. Corresponsabilidad de género	1. Maternalista 2. Piso maternalista 3. Corresponsable

Fuente: Elaboración propia para esta investigación

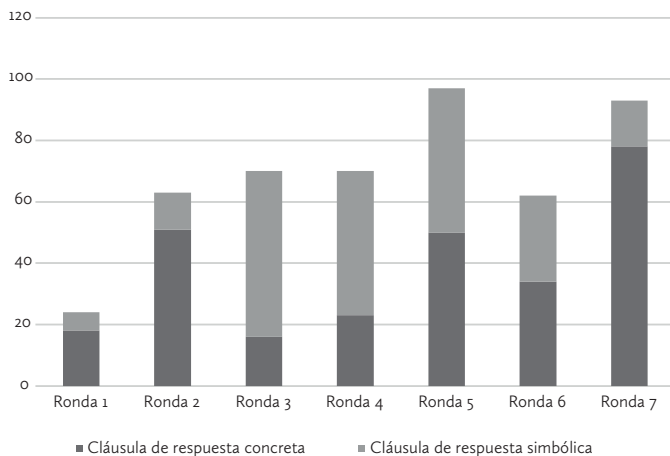
PRINCIPALES RESULTADOS

De la licencia por nacimiento a la atención en cuidados

El análisis de los convenios colectivos a lo largo de estos 14 años (2005 a 2019) muestra que la agenda de cuidados en la negociación por consejos de salarios crece ronda a ronda. Esto supone que cada vez más acuerdos introducen cláusulas de cuidados, ya sea simbólicas (las que a partir de ratificación de normativa reconocen la necesidad de cuidados del colectivo de trabajadores/as) o concretas (las que generan respuestas específicas para facilitar los cuidados).

Como puede verse en el gráfico 1, la presencia total de cláusulas tiene un crecimiento lineal, pero este no es igual en ambos tipos de cláusulas. Las que generan respuestas específicas para que trabajadores y trabajadoras puedan resolver las demandas de cuidados tienen momentos de impulso y freno. Estos impulsos se encuentran en relación con dos cuestiones: lo negociado previamente en el marco de los consejos de salarios y los avances de protección social general en materia de cuidados (este último punto será retomado más adelante).

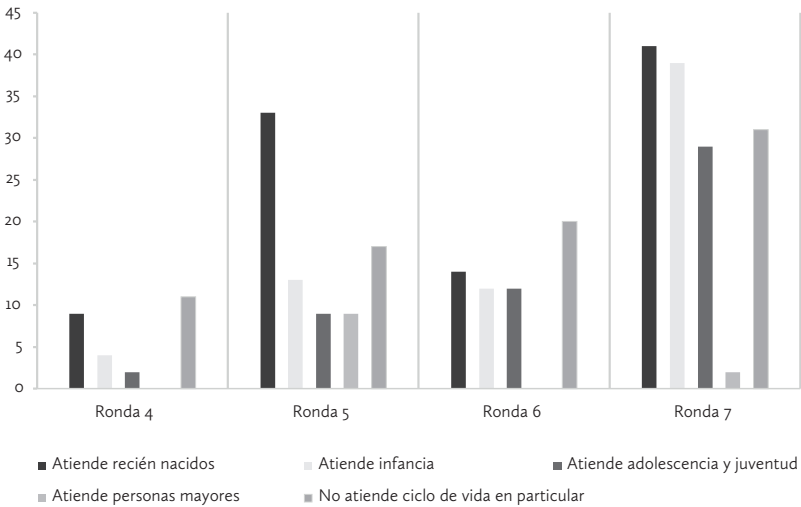
Gráfico 1. Cláusulas de cuidado, según tipo de respuesta, en cantidad. Rondas 1 a 7, grupo IC



Fuente: elaboración propia con base en convenios colectivos de la negociación colectiva por consejos de salarios del MTSS

Además de los cambios en la naturaleza de las respuestas (simbólicas o concretas), con el pasar del tiempo se diversifica el sujeto receptor de cuidados. En este sentido, mientras de la primera a la tercera ronda la atención es prácticamente exclusiva al nacimiento, a partir de la cuarta ronda esto se amplía y se suman propuestas para atender la infancia y la adolescencia. Posteriormente, tras un corrimiento del tipo de situación a la que se atiende (que pasa de la licencia por paternidad/maternidad a los permisos para cobertura de situaciones de discapacidad, dependencia y enfermedad, como se verá), se incrementan los acuerdos que no definen ningún ciclo de vida en particular (gráfico 2). Esto representa una ampliación del sujeto receptor de cuidados que suma a los y las recién nacidos/as, personas que atraviesan distintas situaciones que pueden incrementar de manera permanente (discapacidad o dependencia) o circunstancial (enfermedad) la carga de cuidados de las familias.

Gráfico 2. Cláusulas de cuidado, según ciclo de vida, en cantidad. Rondas 1 a 7, grupo IC

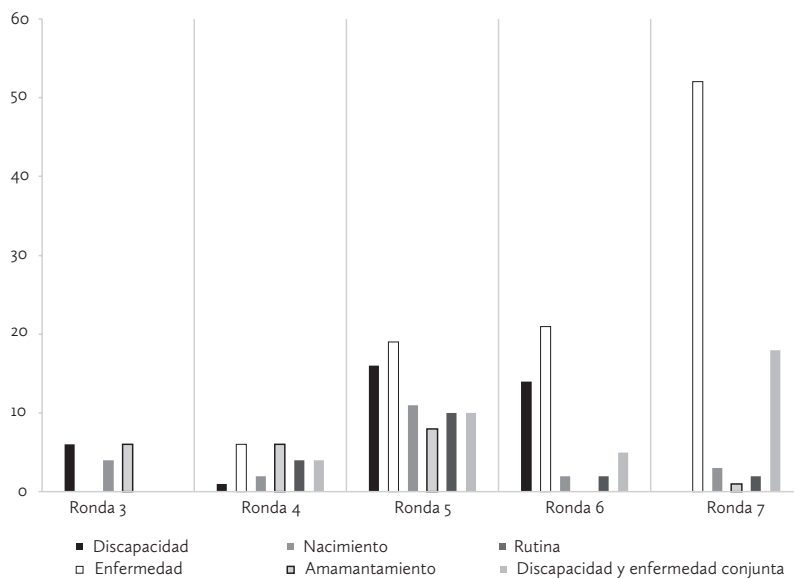


Fuente: elaboración propia con base en convenios colectivos de la negociación colectiva por consejos de salarios del MTSS

En lo que respecta al tipo de respuesta, o sea, si se trata de tiempo, servicios o transferencias económicas que faciliten la resolución de las necesidades de cuidado, hasta la tercera ronda se definen exclusivamente permisos y licencias (tiempo). Posteriormente, se comienzan a incorporar otras soluciones (como los servicios de cuidados para la primera infancia), pero continúa siendo mayoritaria la presencia de respuesta para facilitar tiempo. Esto implica que la agenda de cuidados construida es principalmente familista, en la medida en que las soluciones que ofrece favorecen la resolución de los cuidados a cargo de algún integrante de la familia. Pero a su vez supone un inicio de desfamiliarización en los últimos tiempos con la aparición de acuerdos por servicios.

Como se adelantó, junto con la diversificación del ciclo de vida, surge la cobertura de otras situaciones, especialmente desde la quinta ronda. Algo que ya había sido señalado por estudios antecedentes que se centraron en rondas o grupos seleccionados (Alles Irigoyen, 2017; Fernández Ripa, 2017; Midaglia y Villegas, 2018; Salvador, 2019). Esta diversificación se profundiza en la sexta y la séptima. En efecto, la primera y segunda ronda se caracterizan por la existencia de un monopolio de la consagración de licencias de paternidad, en su mayoría de dos o tres días por nacimiento de hijos o hijas. En la tercera aparecen las primeras licencias para el cuidado de hijos o hijas en situación de discapacidad. Estas tienen, además, la particularidad de ser parcialmente remuneradas y poder gozarse de manera fragmentada. La ronda siguiente incrementa levemente estos beneficios y los amplía a la atención de enfermedad (por lo general grave). Esto se generaliza hacia la sexta y la séptima ronda en las que la atención a este tipo de situaciones es consignada en la mayoría de los acuerdos con cláusulas de cuidados consagrados (gráfico 3). Este movimiento sobre el tipo de situaciones a atender, como se verá más adelante, está íntimamente vinculado con los avances en materia de protección social general en relación con cuidados.

Gráfico 3. Cláusulas de cuidado, según situación a la que atiende, en cantidad. Rondas 1 a 7, grupo IC



Fuente: elaboración propia con base en convenios colectivos de la negociación colectiva por consejos de salarios del MTSS

En suma, de la primera a la séptima ronda se producen movimientos importantes con relación a la cuantía de los nuevos beneficios acordados, el sujeto receptor de cuidados y el responsable. En efecto, ronda a ronda se acrecientan los acuerdos de cuidados, tanto los simbólicos como los concretos. La presencia de estos últimos es significativa a partir de la quinta ronda. Lo que permite afirmar que la agenda de cuidados de la negociación colectiva avanza del reconocimiento del problema a su resolución.

En lo que hace al sujeto de cuidados, la modificación se da en varios sentidos. Por una parte, se amplían las situaciones a las que se da respuesta: de la atención exclusiva al nacimiento se incorporan situaciones de enfermedad, discapacidad, dependencia y, en menor medida, rutina. Por otra parte, y acompasando estos cambios, se extiende el ciclo de vida al que se da respuesta. Mientras las primeras rondas tienen eje en los/as recién nacidos/as, las últimas se desanclan por completo

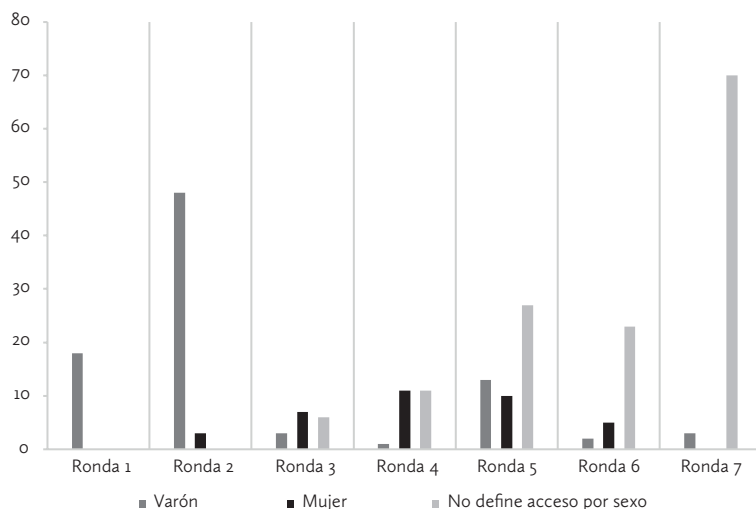
del ciclo de vida y definen posibilidades de cuidados para distintas situaciones sin importar la edad (dando prioridad a determinadas relaciones de parentesco: hijos/as, cónyuges, padres, madres). De la mano de estas modificaciones va mutando el sujeto responsable de cuidados que tiene lugar en la negociación colectiva, este pasa de ser los/as trabajadores/as madres o padres a ser los/as trabajadores/as en múltiples roles, dado que los nuevos acuerdos no se restringen a hijos e hijas.

Estos cambios dan cuenta de una modificación de la imagen de la persona trabajadora que tiene lugar en la negociación colectiva, dado que deja de ser un tipo ideal sin cargas de familia para ser un sujeto con responsabilidades familiares a las que dar respuesta.

EL ENFOQUE DE GÉNERO EN LOS CUIDADOS DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

Una primera aproximación al enfoque de género puede hacerse observando si la cláusula establece alguna condición de acceso para el goce del beneficio. En el gráfico 4 puede verse que las primeras rondas se caracterizan por acordar beneficios exclusivamente para varones, esto tiene sentido, ya que se trata de licencias por paternidad (que no existían para el sector privado) de dos o tres días, incluyendo el día del nacimiento. Aunque la cuantía del beneficio es magra, si se atiende a que este tipo de licencias no tenían lugar para los trabajadores privados, puede leerse como un avance en materia de corresponsabilidad (aunque sea simbólico, dado que esa cantidad de días no permiten una redistribución de tareas entre padres y madres). Conforme avanza la negociación colectiva, se extienden las cláusulas que definen soluciones que no tienen el sexo como un requisito de acceso. De todas formas, cabe mencionar que hasta la sexta ronda se encuentran, cada vez en menor medida, acuerdos de licencias y permisos únicamente para mujeres (o para ambos sexos, pero con mejores condiciones para ellas). En el gráfico llaman la atención los picos correspondientes a la quinta ronda, en que puede verse que varios beneficios ponen el sexo por condición. Se trata de mejoras en las licencias de paternidad e innovaciones en el medio horario por lactancia. Como se verá posteriormente, este tipo de respuestas acompañan la discusión pública sobre las modifica-

Gráfico 4. Cláusulas de cuidado, según condición de acceso, en cantidad.
Rondas 1 a 7, grupo IC



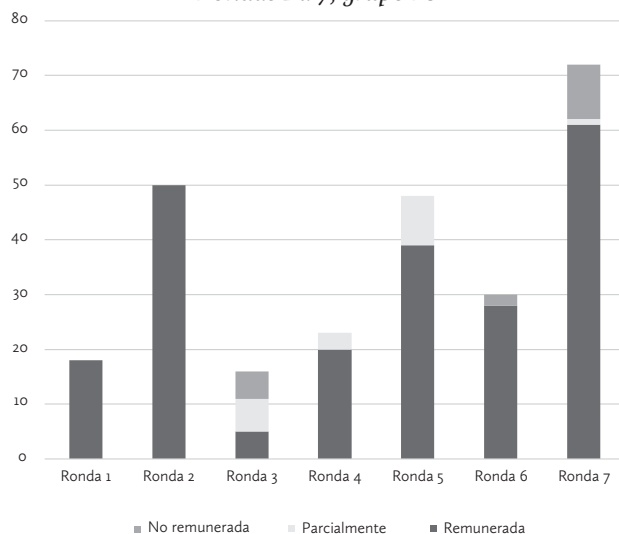
Fuente: elaboración propia con base en convenios colectivos de la negociación colectiva por consejos de salarios del MTSS

ciones a la normativa general que dio lugar a la ley 19.161 (más tiempo de licencia y creación del subsidio de medio horario por cuidados).

Para continuar con el análisis sobre la incorporación de la perspectiva de género en la agenda de cuidados, se observa la condición de goce establecida para las cláusulas de tiempo (que, como se dijo, representa la mayoría de los beneficios acordados). Estudios anteriores sugieren que es más fácil que los varones hagan uso efectivo de tiempo de cuidados siempre que este sea remunerado (Salvador, 2019). En este sentido, se constata que, con independencia de la ronda que se considere (gráfico 5), la presencia de beneficios remunerados siempre es mayoritaria. No obstante, hasta la última ronda considerada persisten situaciones sin remuneración (o con remuneración parcial). Esto desalienta la toma por parte de los varones y, posiblemente, de muchas mujeres. Por lo que, en cierta medida, podría considerarse un tipo de respuesta más bien simbólica y lejana de la noción de corresponsabilidad.

Para completar el análisis, se intenta una aproximación al potencial impacto de los acuerdos alcanzados en las relaciones de género.

*Gráfico 5. Cláusulas de cuidado, según condición de goce, en cantidad.
Rondas 1 a 7, grupo IC*



Fuente: elaboración propia con base en convenios colectivos de la negociación colectiva por consejos de salarios del MTSS

Para ello, se echa mano a las categorías construidas por Blofield y Martínez (2014), analizando si se trata de respuestas de corresponsabilidad o maternalistas (distinguiendo las de piso maternalista). Para llevar a cabo esta categorización se analiza la condición de acceso de las cláusulas remuneradas (partiendo del supuesto de que la remuneración de los permisos y licencias favorece su toma por parte de los varones mientras la ausencia de remuneración —o la disminución— lo restringe). Como puede deducirse, el estudio es bastante optimista al considerar que alcanza con que no tenga condición por sexo y que sea remunerada para considerar la cláusula como corresponsable. En la práctica es posible que esto solo deje de operar como un freno para la toma por parte de los varones, pero no opere como un incentivo para su efectivización. De todas maneras, el ejercicio resulta interesante al menos para analizar la predisposición a la corresponsabilidad en materia formal. Hecha la salvedad, los resultados muestran una situación positiva en general, con diferencias en la tercera ronda. Sobre esta situación, vale recordar que se trata, en su mayoría, de permisos en ho-

ras parcialmente remunerados, lo que puede compensar el impacto restrictivo en términos de corresponsabilidad (dado que esto facilita la toma por parte de los varones).

Tabla 1. Potencial impacto en las desigualdades de género (solo remuneradas). Rondas 1 a 7

	Ronda 1	Ronda 2	Ronda 3	Ronda 4	Ronda 5	Ronda 6	Ronda 7
Piso maternalista	0	2	3	6	6	0	1
Maternalista	0	0	0	5	6	4	2
Corresponsabilidad	18	48	2	9	27	24	58
Sin dato	0	1	0	0		0	1
	18	51	5	20	39	28	62

Fuente: elaboración propia con base en convenios colectivos de la negociación colectiva por consejos de salarios del MTSS

Negociación colectiva y protección social, una relación de ida y vuelta

Para cerrar la presentación de resultados, se examina el devenir de los acuerdos alcanzados en materia de cuidados en diálogo con la protección social en general a fin de visibilizar la relación que existe entre ambas esferas. Esto tiene sentido a la luz de los antecedentes de investigación, que recogen evidencia de dos formas. Por un lado, la importancia de la negociación colectiva por consejos de salarios como insumo de cambios en el esquema de protección social general, en tanto algunas normativas hoy extendidas al conjunto de las personas trabajadoras han tenido origen en los consejos de salarios (Midaglia y Villegas, 2018). Por otro lado, la existencia de una relación recíproca de ambos mundos señalada a partir de un estudio sobre grupos seleccionados de la quinta ronda, en que algunas veces los avances en la negociación dan lugar a cambios en la legislación, y otras, esta condiciona la negociación, especialmente en el plano simbólico (Alles Irigoyen, 2017).

Si se repasa lo expuesto en el primer apartado, se constata que la evolución de los acuerdos de salarios es positiva con algunos momen-

tos de impulso y freno. Se destacan momentos de crecimiento de nuevos acuerdos de cuidados (rondas dos, cinco y siete) que se alternan con momentos de mengua (rondas tres, cuatro y seis). Cuando se presta atención al tipo de respuesta y al sujeto de cuidados consagrado, se aprecia una relación bastante clara con el esquema de protección social en general.

En efecto, en la segunda ronda los acuerdos se corresponden a licencias de paternidad por nacimiento de hijos o hijas. Como se dijo, este envión en la definición de acuerdos fue clave para contribuir a la promulgación de normativa para todo el colectivo de trabajadores y trabajadoras. Posteriormente a esta situación, en la tercera ronda, se visualiza una baja en la consagración de acuerdos nuevos. Hay que tener en cuenta, para este momento, que la licencia de paternidad se había universalizado para el sector privado (aunque fuera con pocos días) y aún no emergía un nuevo sujeto de cuidados. Este surge más tarde, de la mano de beneficios destinados a la atención de personas en situación de enfermedad (grave) y discapacidad. Esto queda claramente ilustrado en la figura 1.

Hacia la quinta ronda, con un nuevo incremento en los acuerdos de cuidados con respuesta concreta, se dan dos efectos conjuntos. Por un lado, se multiplican las cláusulas acordadas en la cuarta ronda, que prestan permisos y licencias para facilitar la respuesta de cuidados de personas enfermas (gravedad) y en situación de discapacidad (a veces combinadas con situaciones de salud). Por otro lado, se alcanzan cláusulas que mejoran las respuestas para recién nacidos/as. Cabe recordar que durante la quinta ronda (2012 y 2013) se procesa la discusión pública sobre cambios en los permisos y licencias de maternidad y paternidad para el sector privado que se materializan en la ley 19.161 de finales de 2013. En la figura 1 se ilustra cómo esta discusión hace mella en la negociación por consejos de salarios, que incorpora mejoras en las licencias y beneficios de medio horario (expresados en reducción horaria para mujeres por lactancia). Una situación por demás interesante, que parece mostrar que la negociación colectiva se hace eco de la discusión pública sobre protección social (a veces para amplificarla). Nuevamente, tras este pico en la quinta ronda, se produce una merma en los acuerdos con respuesta concreta en la siguiente. Ahora bien, a pesar de la baja, en esta sexta ronda hay una particularidad que se conso-

Figura 1. El diálogo entre la negociación colectiva y la protección social. Rondas 1 a 7, grupo IC



lida en la séptima y que vale la pena subrayar. La ampliación del sujeto de cuidados en cuanto a las situaciones que se atiende (enfermedad, discapacidad y dependencia), el ciclo de vida (cada vez más inclusivo, aunque con cierto sesgo hacia la infancia) y el parentesco (padres, madres, cónyuges y otros familiares). Para la última ronda, esta situación se masifica y, con otro pico de cláusulas concretas, alcanza a uno de cada dos acuerdos de la negociación. Esto acompasa el avance de cuidados en la protección social en general, que tiene un hito formal con la consagración de la ley de creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC).

REFLEXIONES FINALES

Para la elaboración de este artículo se analizaron 1500 acuerdos de la negociación colectiva de Uruguay, correspondientes a Industria y Comercio de los Consejos de Salarios de la primera a la séptima ronda (2005 a 2019). El objetivo general fue desentrañar el sentido que asume la agenda de cuidados construida entre sindicatos y empresas, y los cambios que ha tenido en este tiempo. Con esa intención, se diseñó

una estrategia de investigación que combina un abordaje cualitativo con un análisis de contenido cuantitativo. Se buscó conocer: ¿Qué tipo de respuesta de cuidados se ofrece? ¿Cuál es la identidad social del sujeto receptor de cuidados y qué situaciones abarca? ¿Cuál es la identidad social del sujeto responsable de cuidados? ¿Cómo incorpora la corresponsabilidad de género?

Una primera conclusión es que la agenda de cuidados construida a partir de acuerdos entre sindicatos y empresas en la negociación colectiva va de menos a más. Esto se verifica en términos cuantitativos y cualitativos. En efecto, la cantidad de nuevos acuerdos de cuidados crece ronda a ronda. Lo hacen los de tipo simbólico y los que implican respuestas concretas para facilitar la resolución de necesidades de trabajadoras y trabajadores.

Además, de manera tímida, se diversifica el tipo de respuesta que ofrece, sumando servicios a las medidas de asignación de tiempo que monopolizaron la agenda hasta la tercera ronda. Esto tiene implicancias en relación con el modelo de organización social de cuidados que tiene la agenda negociada, que incorpora al modelo exclusivamente familista (cuya organización del cuidado se basa en la reasignación de tiempo/trabajo), opciones de reasignación desfamiliarizante.

Asimismo, poco a poco se amplía el sujeto receptor de cuidados. Específicamente, de las primeras rondas centradas en la atención exclusiva a hijos e hijas recién nacidos/as se pasa a la atención de personas en situación de enfermedad y/o discapacidad sin importar edad o parentesco. De la mano de estos cambios, va mutando también el sujeto responsable de cuidados, que deja de ser el/la trabajador/a madre/padre de recién nacidos/as. Admitiendo que las personas cuidan desde múltiples roles y en diversas situaciones. Esto transforma el modelo de trabajador o trabajadora, que parece evolucionar de un tipo ideal sin cargas de familia a uno con responsabilidades múltiples en materia de cuidados.

La mirada temporal muestra un diálogo de ida y vuelta entre negociación colectiva y protección social. Por un lado, la negociación parece incorporar elementos de la discusión pública y materializarlos en acuerdos para colectivos específicos. Por otro, la multiplicación de cláusulas en el interior de la negociación impulsa la consagración de normativa universal.

Los resultados obtenidos abren nuevas líneas de investigación. Por una parte, es un desafío futuro ganar riqueza con relación a la mirada temporal de manera de dar cuenta del carácter acumulativo de los acuerdos. Por otra parte, sería interesante construir un índice que permita visibilizar la heterogeneidad de situaciones en los distintos subgrupos. Esto permitiría apreciar los avances diferenciales que tienen lugar en las distintas mesas de negociación (en cantidad y calidad de beneficios). Además, en una línea distinta pero complementaria, sería interesante incorporar una mirada cualitativa de corte semántico en el análisis documental, a fin de capturar las distintas formas de nombrar (y significar) sujetos de cuidados que hay en los acuerdos. La mirada detallada sobre las cláusulas permite sospechar algunas formas nominativas particularmente significativas, como la de madres trabajadoras versus trabajadores, lo que podría hablarnos de concepciones en materia de género y cuidados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alles Irigoyen, Valentina (2017). *¿La igualdad de género se negocia? Análisis de las cláusulas de género en la quinta ronda de los consejos de salarios*, informe de pasantía de egreso de la Licenciatura en Desarrollo (Udelar). Disponible en https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/18925/1/TDesP_AllesValentina.pdf
- Blofield, Merike y Juliana Martínez (2014). “Trabajo, familia y cambios en la política pública en América Latina: equidad, maternalismo y corresponsabilidad”, *Revista CEPAL*, N.º 114; pp. 107-125.
- Carrasco, Cristina, Cristina Borderías y Teresa Torns (2011). El trabajo de cuidados: antecedentes históricos y debates actuales, en Cristina Carrasco, Cristina Borderías y Teresa Torns (eds.), *El trabajo de cuidados: historia, teoría y políticas*. Madrid: Los Libros de la Catarata, pp. 13-95.
- Esquivel, Valeria (2011). *La economía del cuidado en América Latina: poniendo a los cuidados en el centro de la agenda*. San Salvador: Área de Práctica de Género-PNUD.
- Fernández Ripa, Mayra (2017). *La reproducción del capital y la reproducción de la vida, ¿dos espacios en conflicto? Reflexiones sobre la corresponsabilidad social y de género en Uruguay por sectores de actividad*, informe de pasantía de

- egreso de la Licenciatura en Desarrollo (Udelar). Disponible en https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/18156/6/TDesP_Fern%c3%a1ndezRipaMayra.pdf
- Hirata, Helena y Danièle Kergoat (2007). "Nuevas configuraciones de la división sexual del trabajo", *Cadernos de Pesquisa*, vol. 37, N.º 132; pp. 595-609.
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (2019). *Anuario Estadístico Nacional*. Disponible en <https://www5.ine.gub.uy/documents/SEN/Anuario%20Estad%20C3%ADstico%20Nacional/Anuario%20Estadistico%202019.pdf>
- Kabeer, Naila (1999). *Realidades trastocadas: las jerarquías de género en el pensamiento del desarrollo*. México, D. F.: Paidós.
- Midaglia, Carmen y Belén Villegas (2018). *Análisis de las cláusulas de género incorporadas en la sexta ronda de los Consejos de Salarios (2015-2017). Convenio entre el Ministerio de Desarrollo Social a través de la Secretaría Nacional de Cuidados y la Asociación Pro Fundación para las Ciencias Sociales*. Disponible en http://guiaderecursos.mides.gub.uy/innovaportal/file/95745/1/resumen_analisis-de-las-clausulas-de-genero-incorporadas-en-la--sexta-ronda-de-los-consejos-de-salarios.pdf
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2009). *Trabajo y Familia: Hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social*. Santiago: OIT-PNUD. Disponible en https://www.ilo.org/gender/Informationresources/Publications/WCMS_111376/lang--es/index.htm
- Saltzman, Janet (1992). *Equidad y género*. Madrid: Cátedra Universitat de Valencia/Instituto de la Mujer.
- Salvador, Soledad (2019). *Avances en medidas de corresponsabilidad social y de género en el mundo del trabajo. Reflexión y debate sobre la corresponsabilidad social y de género en el mundo del trabajo. 11 de setiembre de 2019*. Montevideo: Instituto Nacional de las Mujeres - Ministerio de Desarrollo Social - Secretaría Nacional de Cuidados - Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y ONU Mujeres.
- Thomas, Carol (2011). Deconstruyendo los conceptos de cuidados, en Cristina Carrasco, Cristina Borderías y Teresa Torns (eds.), *El trabajo de cuidados: historia, teoría y políticas*. Madrid: Los Libros de la Catarata, pp. 145-176.

Los sesgos de género en la política pública cardiovascular de Montevideo¹

Daiana Moyano²

Resumen

Registros locales, en consonancia con reportes internacionales, indican que en las personas de sexo femenino son más frecuentes los errores de diagnóstico por infarto agudo de miocardio, que estas reciben con menor frecuencia el tratamiento establecido por protocolo y, por ende, tienen peor evolución y recuperación, al tiempo que su mortalidad es significativamente mayor. La investigación que a continuación se presenta tuvo como cometido comprender el problema del acceso a la práctica sanitaria cardiovascular de Montevideo con la intención de aportar a la generación de políticas públicas con perspectiva de género. Dado que el objeto de la investigación se encaminó a reconocer e interpretar concepciones sobre salud y género, la estrategia metodológica priorizada fue la cualitativa. Los hallazgos obtenidos dan cuenta que, para la política pública cardiovascular, el proceso de salud y enfermedad cardiovascular de las mujeres cis es invisible. Aspecto este que se funda en la minimización de sus malestares y que se refuerza con la psicomedicalización como mecanismo de control de sus cuerpos cada vez que se alejan de la norma androcéntrica.

Palabras clave: enfermedades no transmisibles, cardiopatía isquémica, políticas públicas de salud, género y salud, sociología médica.

¹ Este artículo es parte de la investigación realizada en el marco de la Maestría en Género y Políticas de Igualdad cohorte II 2018-2020 de FLACSO Uruguay.

² Licenciada en Sociología en la Universidad Nacional de Cuyo (2015). Magíster en Género y Políticas de Igualdad, FLACSO Uruguay (2020).

UN PROBLEMA DOBLE: INFARTO AGUDO DE MIOCARDIO Y DESIGUALDADES DE GÉNERO EN EL ACCESO A LA PRÁCTICA SANITARIA CARDIOVASCULAR

Las enfermedades crónicas no transmisibles (ECNT) son de progresión lenta y de larga duración, representan un verdadero problema de salud pública global, dado que su incidencia en el perfil de morbimortalidad de las sociedades tiene un crecimiento sostenido. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), estas afecciones representan el 71 % de la mortalidad mundial (OMS, 2020). En Uruguay, según el Ministerio de Salud Pública (MSP), las ECNT siguen la misma tendencia, configurándose como la principal causa de muerte (86,5 %) (MSP, 2019). Se trata de un conjunto de enfermedades —diabetes, enfermedades cardiovasculares (ECV), cáncer, enfermedades respiratorias crónicas y enfermedad renal— que se caracterizan por compartir los mismos factores de riesgo: consumo excesivo de alcohol, tabaquismo, sedentarismo y alimentación no saludable. Sin embargo, dentro de este grupo de padecimientos, son las ECV las que encabezan las estadísticas mundiales³ (OMS, 2020) y, como es de esperar, las nacionales⁴ (CHSCV, 2020).

Por otra parte, las ECV son un conjunto de alteraciones en el corazón y en los vasos sanguíneos —cardiopatía coronaria o isquémica, hipertensión arterial, enfermedad cerebrovascular, enfermedad vascular periférica, insuficiencia cardíaca, cardiopatía reumática, cardiopatía congénita, miocardiopatías—. Entre ellas, se destaca el infarto agudo de miocardio (IAM) con elevación del segmento ST.⁵ Se trata de una enfermedad generada por la formación de un trombo que ocluye la

³ Las ECV explican 17,9 millones de muertes anuales, seguidas del cáncer (9,0 millones), las enfermedades respiratorias (3,9 millones) y la diabetes (1,6 millones) (OMS, 2020).

⁴ En nuestro país, representan la mayor causa de muertes, 25,4 %, luego, sigue el cáncer con un 25 % y las defunciones por enfermedades del sistema respiratorio con 8,8 % (CHSCV, 2020).

⁵ En 2020, fallecieron 8300 personas por ECV y el grupo de enfermedades cerebrovasculares resultó ser la primera causa de muerte con el 27,3 %, seguido por el grupo de las enfermedades isquémicas del corazón con el 24,3 % (CHSCV, 2020).

circulación coronaria del músculo cardíaco. Como consecuencia, se produce una isquemia prolongada y necrosis de las células del miocardio. Este padecimiento explica el 24,3 % de los fallecimientos registrados por ECV en el año 2020 (CHSCV, 2020).

Si bien las ECNT —y, dentro de ellas, las ECV— constituyen la principal causa de muerte y discapacidad en la vida adulta, no afectan del mismo modo según el sexo de las personas. Sucede que, al segmentar según sexo, del total de defunciones registradas en Uruguay para el año 2020 se evidencia que las ECV son la primera causa de muerte para el sexo femenino y la segunda para el masculino,⁶ 4402 y 3898, respectivamente (CHSCV, 2020). A pesar de este panorama poco alentador, las ECV en general y el IAM en particular son evitables. En este punto, cobran relevancia las acciones que, desde la política pública sanitaria, se despliegan en el país.

Como parte de la respuesta al problema de salud pública descrito, en 2004, la Sociedad Uruguaya de Cardiología (SUC) y el Departamento Clínico de Medicina del Hospital de Clínicas elaboraron un *Consenso uruguayo de manejo del infarto agudo de miocardio con elevación del segmento ST* (SUC, 2006). Este documento detalla un protocolo exhaustivo: en la fase prehospitalaria, las medidas deberán estar orientadas especialmente a evitar la muerte precoz. Es decir, las personas con dolor torácico sugestivo de un IAM deberán recibir de modo inmediato: traslado a un centro hospitalario, una dosis de ácido acetilsalicílico —aspirina—, valoración electrocardiográfica y oxígeno suplementario. Respecto a la terapéutica, se señalan dos opciones: la fibrinólisis (FBL) —inyección de una medicación intravenosa que rompe y disuelve el coágulo— y la angioplastia coronaria primaria (ATCr^a), que es la realización de un cateterismo cardíaco que permite la visualización de la arteria ocluida por el trombo y la resolución de dicha obstrucción mediante el implante de una pequeña prótesis endovascular conocida como *stent* coronario (SUC, 2006).

⁶ La primera causa de muerte para el sexo masculino lo constituye el cáncer (CHSCV, 2020).

Al respecto, en 2017, se publica una investigación⁷ local que buscó identificar las diferencias según el sexo en cuanto a la presentación clínica, el tratamiento y la mortalidad de pacientes con evento de IAM y que recibieron atención con ATC1^a. Uno de los hallazgos que este estudio pone de relieve es que existen variaciones en la adherencia del personal médico al protocolo descrito según el sexo del paciente (Barranco y Artucio, 2017). Esto es, entre los años 2004 y 2012 se realizaron 7742 ATC1^a dentro de las primeras 24 horas del IAM; el 69,1 % se practicó en el sexo masculino y el 30,9 % en el femenino. Lo mismo ocurre con la FBL, cuyo uso fue significativamente menor en el sexo femenino —131 versus 436, para el sexo masculino—. En el análisis de la mortalidad, el estudio concluyó que en el sexo femenino fue significativamente mayor en todos los períodos de tiempo analizados,⁸ como así también demuestra que tiene peor evolución y recuperación. De este modo, concluye que los registros locales —al igual que los reportes internacionales— indican que en las personas de sexo femenino son más frecuentes los errores diagnósticos y que reciben con menor frecuencia el tratamiento establecido en el protocolo antes mencionado.

Este antecedente permite, por un lado, visualizar que varones y mujeres cis,⁹ con eventos clínicos de IAM, acceden de manera desigual a la práctica sanitaria cardiovascular montevideana. Por otro lado, reconocer la importancia del tema de investigación, como así también la premura en diseñar y ejecutar respuestas a este problema

⁷ Este trabajo es un subestudio de un análisis llevado a cabo en 2014 por Mayol y colaboradores sobre los resultados de las ATC1^a realizadas dentro de las 24 horas luego de iniciado el IAMST en el período comprendido entre enero de 2004 y diciembre de 2012, con cobertura del Fondo Nacional de Recursos (FNR).

⁸ Las mujeres recibieron menos tratamiento con fibrinolíticos (FBL) (5,5 % vs. 8,1 %, $p < 0,001$) y menos angioplastia multivaso (7,3 % vs. 9,0 %, $p < 0,013$). Su mortalidad fue mayor para el mismo día del procedimiento (2,9 % vs. 1,7 %, $p < 0,001$), a 30 días (10,4 % vs. 6,5 %, $p < 0,001$), al año (15,4 % vs. 10,8 % $p < 0,001$) y a los cinco años (27,9 % vs. 26,6 %, $p < 0,001$) (Barranco y Artucio, 2017).

⁹ La abreviatura *cis* deviene del término «cisgénero». Propio del campo interdisciplinario de los estudios de género, es utilizado para hacer referencia a aquellas personas cuya identidad de género coincide con su fenotipo sexual.

público de desigualdad de género en el acceso a la práctica sanitaria cardiovascular.

En esta línea, el presente artículo pretende aportar a la comprensión del problema sobre el acceso equitativo a la práctica sanitaria cardiovascular, para la generación de políticas públicas con una mirada de género. Al tiempo que se orienta, en un doble movimiento, a develar las concepciones latentes y manifiestas sobre salud y género presentes en la actual política pública de salud cardiovascular (PPSCV). Asimismo, busca identificar y comprender de qué modo estas ideas obturan el acceso equitativo a la práctica sanitaria de mujeres cisgénero en la ciudad de Montevideo.

La salud cardiovascular de las mujeres cis representa aún, en el país, una problemática de reciente abordaje. Sin desconocer estos esfuerzos predecesores, la presente investigación pretende partir de ellos y fortalecer el impulso de incorporar la perspectiva de género en la agenda gubernamental de salud pública. Por esta razón, es menester producir conocimiento científico que dé cuenta de los diferenciales de género en la salud cardiovascular y en el acceso a la práctica sanitaria y que, paralelamente, exija redefiniciones ontológicas y epistemológicas sobre la salud y su abordaje. Asimismo, el conocimiento cabal y profundo de la práctica sanitaria cardiovascular y de las desigualdades de género que se producen y/o reproducen en su interior echa luz sobre propuestas de acción y un marco orientador para la formulación de políticas a mediano y largo plazo. Generar una PPSCV con perspectiva de género habilita, además, fortalecer la capacidad rectora del MSP en las acciones de transformación tendientes a garantizar el derecho a la salud.

DECISIONES RESPECTO AL MÉTODO

El diseño de una investigación representa un acto de elegir entre opciones posibles y formular un interrogante primero.¹⁰ En este caso fue,

¹⁰ Azcona, Manzini y Dorati (2013) sostienen que las opciones ontoepistemológicas de quien indaga son de suma importancia en la investigación. En este sentido, señalan que la definición de la unidad de análisis estudiada depende, en gran medida, de las

¿de qué manera la política pública de salud, en la actualidad, permite el acceso equitativo a las prácticas sanitarias —acciones preventivas y práctica médica— de varones y mujeres cisgénero, con eventos clínicos de infarto agudo de miocardio en Montevideo, durante el período comprendido entre los años 2005 y 2019?

Dado que el objeto de la investigación se encaminó a reconocer e interpretar conceptos e ideas manifiestas y latentes, en las que se fundamenta y legitima la actual política pública de salud cardiovascular (PPSCV), y a comprender de qué modo estas habilitan u obturan el acceso equitativo, la estrategia metodológica priorizada fue la cualitativa. De este modo, se optó por la selección de documentos normativos y la entrevista semiestructurada como instrumentos de recolección de información.

La selección de documentos normativos del Área Programática de Enfermedades no Transmisibles del MSP, respecto al infarto agudo de miocardio, constituyeron la fuente de información secundaria. Aquí se destacan los Objetivos Sanitarios Nacionales 2020 (OSN), en tanto guía de atención médica, de producción de conocimiento y de acciones públicas de promoción y prevención de ECV.

En cuanto a la generación de información primaria, las decisiones de muestreo se centraron en la elección de contextos, casos y fechas (Valles, 1999). El contexto lo constituyó la práctica sanitaria pública de salud cardiovascular —diseño y planificación normativa, acciones públicas de promoción y prevención, investigación y práctica médica pública cardiovascular—. En cuanto al proceso de selección de casos se optó por un criterio estratégico y gradual de casos típicos, políticamente relevantes y emergentes (Teddlie y Yu, 2007), ubicados en los distintos momentos del proceso de política sanitaria: a) formulación y diseño, b) implementación, y c) evaluación-monitoreo. Este criterio permitió comparar el margen de toma de decisiones e incidencia en la PPSCV e indagar en la continuidad sociohistórica del proyecto de transformación del sistema de salud iniciado en 2005, en

.....
 concepciones implícitas sostenidas y, desde allí, la elección de qué problemáticas pueden ser abordables. A su vez, esta injerencia se verá reforzada en la elección de la unidad de observación, de las variables a investigar y las técnicas o procedimientos de recolección de datos a utilizar.

lo que respecta a género. Finalmente, con relación a las fechas y devenir de la investigación, vale señalar que el trabajo de campo se vio condicionado por el proceso electoral de 2019 y por la emergencia sanitaria debido al COVID-19, declarada hacia la primera quincena de marzo de 2020. Se realizaron 17 entrevistas semiestructuradas, siguiendo pautas de saturación. El guion de preguntas fue adecuándose al perfil-posición de la persona entrevistada, empero, conservó preguntas comunes respecto a la concepción de la salud y de la incidencia de la categoría de género en el PSEAC.

La estrategia analítica, a partir de la cual se organizó, sistematizó y codificó la información recabada, fue guiada por la propuesta de Birgit Pfau-Effinger (2005). En esta línea, se buscó develar la producción subjetiva de sentidos sobre salud, desigualdades de género, división sexual del trabajo e instituciones sociales presentes en tres dimensiones de la PPSCV. Estas dimensiones refieren a: 1) los conceptos e ideas —locales, regionales e internacionales— en las que se sustenta y legitima esta PPSCV, 2) la tendencia —conservadora o transformativa— de los fundamentos culturales que predominan en la población, y 3) los conceptos y valores en tensión dentro del campo de la PPSCV montevideana.

Se optó por el empleo de la técnica de análisis de contenido, en la que texto y contexto son aspectos fundamentales (Andréu, 2001). Esta consistió en analizar el contenido expreso o latente de ambas fuentes de información recabadas. Orientada por el método científico, esta técnica de investigación sociológica combinó —de ahí su complejidad— la observación, la producción de los datos, el análisis y la interpretación de la información recogida, sobre la base de una lectura sistemática, reflexiva y replicable. La información recabada fue analizada de manera manual-artesanal, a través de la categorización y codificación de dimensiones previamente definidas y de aquellas que en el proceso de análisis fueron emergiendo. En otras palabras, la incorporación de nuevos conceptos teóricos durante el proceso de investigación, en simultáneo con la construcción y análisis de los datos, fue ampliando paulatinamente el enfoque teórico (Schettini y Cortazzo, 2015).

Uno de los desafíos de esta investigación fue la revisión continua de la práctica investigativa y de la implicación directa como investigadora. Evitando la instrumentalización de las personas que colaboraron, se reforzó el proceso interactivo y la vigilancia consciente y cons-

tante del propio marco interpretativo. En este sentido, cabe resaltar que el proceso interactivo suscitó en las personas entrevistadas, no solo el apoyo a la producción de conocimiento, sino la demanda de sus resultados y de materiales específicos que permitieran actualizar conocimiento y problematizar la propia práctica médica.

CONCEPCIONES Y VALORES CULTURALES DE GÉNERO PRESENTES EN LA ACTUAL POLÍTICA PÚBLICA DE SALUD CARDIOVASCULAR

En este apartado, se presentan los principales hallazgos obtenidos del análisis de contenido de la actual normativa de salud cardiovascular contenida en los Objetivos Sanitarios Nacionales 2020 respecto al IAM y de las entrevistas realizadas a informantes claves en la PPSCV de Montevideo. Al respecto, se exponen los sentidos compartidos respecto a la noción de salud y enfermedad, y el reconocimiento —o no— de la incidencia de la categoría de género en ella.

Salud y enfermedad

El análisis de la actual PPSCV parte de reconocer el contexto de transformación del sector salud en Uruguay en el que se inscribe. Dicho proceso se inicia en 2005 y redefine los modelos de financiamiento, atención y gestión como aspectos que configuran las respuestas que el Estado da a los problemas de salud pública. Como corolario y de la necesidad por dar cuenta de la situación epidemiológica del país y de sus condicionantes particulares, devienen los OSN del período 2015-2020 que «representan una hoja de ruta general, organizando la tarea de todos los actores con una mirada nacional, pero sin perder de vista los diversos niveles de la gestión ni las particularidades del nivel local y el territorio» (MSP, 2016, p. 13).

Sobre este escenario, tanto en la normativa citada como en el conjunto de personas entrevistadas, la concepción y explicación del fenómeno de la salud-enfermedad remite a definiciones internacionales: «En la construcción de los OSN 2020, la voluntad fluyó porque la OMS mandaba a hacer, la OPS decía que era prioridad» (E1, 2020). En

esta idea compartida, las principales causas que determinan las ECNT son biológicas y conductuales. Así, las respuestas a los problemas de salud se estructuran alrededor del control de estos últimos: tabaquismo, alcoholismo, sedentarismo, mala alimentación.

Enfermedades cardiovasculares: infarto agudo de miocardio con elevación de segmento ST

La concepción común sobre salud y enfermedad descrita tiene su correlato en la definición de las ECV y en particular del IAM, cuyas causas están vinculadas «a los factores de riesgo modificables [...] y a los menos modificables, como la edad y los antecedentes familiares o genéticos» (E2, 2019).

Al sondear en las principales causas del IAM, se distingue que en la dimensión biológica de este causalismo se reconocen diferencias según el sexo de quien padece: «La literatura marcó parámetros de acuerdo a edad-sexo [...] eso hace que veas infartos en hombres jóvenes, pero no en las mujeres jóvenes, que las afecta luego de los 50 años» (E3, 2019).¹¹ Por otro lado, si bien la dimensión de los comportamientos es considerada clave para explicar las causas del IAM, este causalismo se sostiene indiferenciado: «Creo que todo parte de lo mismo, del estilo de vida, de cómo la fuiste transitando [...] te puede pasar seas hombre, mujer, trans o como te identifiques» (E4, 2019).

Respecto a la prevalencia,¹² las personas consultadas reconocen diferencias según el sexo de quienes padecieron eventos de IAM, señalando al sexo femenino como principal perjudicado: «Puede verse alguna diferencia en la prevalencia, sí. Puede verse un poco más en las mujeres» (E5, 2019). La razón expuesta en las entrevistas es que este diferencial se debe

¹¹ En ambas fuentes de información recabadas se reconoce un debut diferencial del evento, en función de la edad y el sexo, como variables explicativas. Esto es, las personas de sexo femenino se encuentran protegidas por sus estrógenos hasta su menopausia, pasado ese ciclo vital, sus probabilidades de padecer un IAM se igualan a las del sexo masculino.

¹² Es necesario señalar que en epidemiología se denomina *prevalencia* a la proporción de individuos de una población que presentan una característica o problema de salud determinado.

a que las personas de sexo femenino están adoptando hábitos y estilos de vida considerados como propios y exclusivos del género masculino:

Es conocido que las enfermedades del corazón tenían una fuerte incidencia en el varón; sin embargo, en los últimos años, [...] las mujeres están fumando y tomando a la par de los hombres (E6, 2019).

En lo tocante a la presentación de síntomas y signos del IAM, la mayor parte de quienes son informantes calificados consideran que no existen diferencias según sexo-género, tal y como puede apreciarse: «No, no creo que haya diferencias [...] sí, va a depender de la persona, no del género» (E4, 2019). Empero, subrayan que estas diferencias emergen en el personal de salud al momento de diagnosticar, tal y como ilustra el siguiente fragmento de entrevista:

Vos llevás a una mujer y a un hombre a la puerta de emergencia, ambos con un dolor en el pecho. En el hombre enseguida van a pensar «¡es un infarto!». En la mujer van a pensar «¿no será que está angustiada?» (E7, 2019).

En menor medida, emergen miradas divergentes que reconocen aspectos diferenciales, señalando que el desconocimiento lleva a no reconocer el evento, cuando quien lo padece es una mujer cis, tal y como puede leerse a continuación:

[...] los síntomas clásicos del IAM, el dolor opresivo detrás del esternón que irradia al cuello y brazo izquierdo, muchas veces no es tan claro en la mujer. La mujer puede tener otras expresiones más asociadas a sensaciones de angustia, y eso hace, muchas veces, que la propia mujer minimice y a su vez el profesional que la está viendo tampoco identifique claramente que está frente a un problema cardiovascular (E8, 2019).

Atención médica

Estas diferencias en la práctica clínica señaladas en el apartado anterior son explicadas por el personal de la salud, por al menos dos aso-

ciaciones: la primera relaciona el error del diagnóstico con la policonsul- ta de las mujeres cis:

[...] se llega tarde al diagnóstico de la mujer porque ella no consul- ta a tiempo, o se da aquello que es al revés, consulta demasiado por cuestiones banales, se conoce como síndrome del pastor mentiro- so [...]. A veces llega con un infarto evolucionado y nadie le hizo un electro porque nadie creyó en su dolor, se la diagnosticó como cri- sis de pánico, se le adjudicó un trastorno de ansiedad o depresión [...] en las puertas de emergencias, las ponen en una bolsa, por co- sas culturales básicamente [...]. Entonces es importante trabajar en ellas para que no abusen de la policonsul- ta (E9, 2019).

La segunda refiere a una asociación unívoca entre mujeres cis-proble- mas gineco-oncológicos, y varones cis-problemas cardiovasculares. Esto puede leerse en el siguiente fragmento de entrevista:

A veces cuando la mujer tiene alguna sintomatología en la esfera cardiovascular, es minimizada. Tal vez porque está instalado cul- turalmente que los riesgos que tiene la mujer son a tener deter- minados cánceres en órganos sexuales y no los cardiovasculares, que siempre fueron más asociados al hombre (E10, 2019).

Respecto al tratamiento, lo común para las entrevistadas y los entre- vistados es que es el mismo para todas las personas independiente- mente del sexo-género. Empero, señalan que el problema central es que se hacen menos en las mujeres cis y afirman, además, que el tiem- po es clave. Cuanto más se demora en destapar ese vaso, más daños hace, tal como lo reflejan los siguientes fragmentos de entrevista:

Está escrito y demostrado que el diagnóstico en las mujeres es más tardío, que cuando se observa el daño ya está más avanzado y, por lo tanto, menos tratamiento [...]. El tratamiento frente a un IAM debería ser el mismo, pero no lo es. En vez de medicamentos para el evento, las mujeres son psicomedicadas (E11, 2019).

En este sentido, emergen relatos denunciando que no solo no se reco- nocen sus malestares, sino que se psicopatologizan sus demandas:

Hemos tenido casos en que se ha minimizado el estado de salud de una mujer o, de hecho, no se les ha hecho preguntas que son relevantes para una puerta de emergencia [...] sienten que son poco escuchadas no solo por IAM, a veces por violencia u otras situaciones [...] al minimizar una situación, tienen que volver dos o tres veces para que realmente se les tome que realmente están con un problema de salud [...]. También está la preocupación del consumo de psicofármacos, la mujer está mucho más psicomedicalizada [...] vemos que el consumo de estos medicamentos es alarmante (E12, 2019).

Promoción y prevención del IAM

En lo tocante a este punto, la totalidad de personas entrevistadas de la política pública sanitaria cardiovascular refieren que las campañas de promoción y prevención, primero, son definidas internacionalmente y replicadas a nivel local, algo que se describe en el fragmento de entrevista que se presenta a continuación: «[...] son paquetes que ya vienen sugeridas desde la OMS, con su sede en Ginebra y a partir de la OPS [...] nosotros tratamos de replicarlas» (E1, 2019). Segundo, que tales acciones se apoyan y se dirigen al control de los factores de riesgos ya mencionados. La mayoría, además, sostiene que los factores de riesgo que causan el IAM interactúan indistintamente según sexo-género: «Sigo sintiendo que depende de cómo lleves vos el estilo de vida, después somos iguales. En general, fumar es malo seas hombre o mujer» (E4, 2019). Empero, algunas —pocas— personas, lo consideran diferente:

[...] cada día se conocen más factores de riesgo no tradicionales y muchos que todavía no conocemos [...] también hay otros, tal como el estrés, que no solo tiene un impacto diferente en el hombre y en la mujer, sino que hombres y mujeres sufren distintos tipos de estrés (E13, 2019).

Respecto a las acciones destinadas a evitar el IAM, emergen en el trabajo de campo ideas y concepciones sobre los criterios para orientar las campañas:

Trabajamos en la mujer porque creemos que tiene falta de percepción [...]. Con el tema del IAM, ellas suelen minimizar los síntomas y por eso es más difícil también para el médico detectarlos [...]. Entonces, las últimas cajillas de cigarrillos atacaron más a la mujer con el tema [...]. ¿Por qué? Bueno, porque la mujer prefiere ser flaca [la caja de cigarrillos habla de que fumar causa celulitis] que morir temprano y las políticas públicas tienen que saber esas cosas para diseñar acciones más acordes al público [...] por eso es necesario segmentar (E14, 2019).

Lo expuesto hasta aquí ha referido a la prevención primaria, a continuación, se profundizará en las concepciones presentes en el plano de la prevención secundaria y terciaria. Es necesario precisar que la prevención primaria pretende evitar la enfermedad y promocionar la salud; la secundaria, reducir el impacto de la enfermedad a través de tratamiento médico y, finalmente, la terciaria engloba estrategias de rehabilitación.

Para reconocer los sentidos presentes en la prevención secundaria, se indagó a referentes en la materia sobre la existencia de diferencias en la terapéutica para la recuperación del evento de IAM; al respecto, las personas señalan: «Aspirina, estatinas, betabloqueantes y enalapril. Son las mismas para todas las personas [...]. Igual habría que ver en el caso de las mujeres embarazadas» (E15, 2019).

En lo que refiere a la terciaria, indican que no hay un programa de rehabilitación cardiovascular y que existen diferencias en su acceso:

La Rehabilitación Cardiovascular, en general con costo, como quien paga un club [...]. En cuanto a su acceso, yo creo que van más varones que mujeres (E16, 2019).

Se observó que había aspectos que ocurren en la prevención secundaria que enlentecen la curación de las mujeres [...], además, a veces las mujeres acceden menos a los tratamientos de rehabilitación, por razones culturales [...] la mujer trabaja, cuida la casa y los hijos; a veces tiene menos espacio para poder tener tiempo disponible para asistir a un lugar que le ofrezca prevención o rehabilitación, más allá que en algunos lugares, incluso, implican

una contribución del punto de vista económico, que muchas ni siquiera pueden hacerlo (E13, 2019).

Por otro lado, las personas entrevistadas comparten la idea de que las políticas sanitarias en Uruguay se diseñan teniendo en cuenta la producción e investigación académica local, las acciones de vigilancia epidemiológica —que es una forma de investigación con otras características— que ejecuta el MSP y pesquisas internacionales.

Producción de conocimiento sobre salud cardiovascular

Respecto a este eje, tanto la normativa como las fuentes citadas y tomadas en consideración para su elaboración presentan datos globales diferenciados por sexo. Sin embargo, en su análisis se observa que son expuestos como diferenciales de género. Algo similar surge en las entrevistas realizadas; el siguiente fragmento ilustra esta idea: «Yo te hago una pregunta antes, que se me hace un bardo. ¿Cómo las diferenciarías a grandes rasgos, sexo y género?» (E17, 2019). Este uso indiferenciado entre la variable sexo —como condición biológica— y la categoría de género —como construcción cultural— deviene en una multiplicidad de referencias.¹³

Aflora, además, un problema de representatividad en la constitución de cohortes de investigación: «[...] Ese problema de subrepresentación

¹³ El análisis de contenido llevado a cabo sobre la normativa comenzó con una cuantificación de la categoría de género en el interior del documento. Esta estrategia sirvió para orientar la sistematización de la información y su posterior análisis. Al realizar la búsqueda por palabras, la introducción de la categoría de *género* arroja 47 palabras en un libro que contiene 308 páginas. De las 47 veces que aparece la palabra en la normativa sanitaria, el 45 % de las veces lo hace para referirse a la noción de violencia basada en género y generaciones. El 17 % refiere a su uso como enfoque o perspectiva. El 10 % de las veces aparece mencionando entidades u organismos específicos en la materia (MIDES, MYSU, CEPAL). De la misma manera, el 10 % de las veces es utilizada como refiriendo a género en tanto categoría social, junto a las de clases sociales y generaciones. En menor medida, *género* aparece el 6 % de las veces haciendo referencia a la noción de identidades de género. Otro 6 % de las veces alude a la definición de conceptos —género en tanto femenino y masculino, género en tanto sistema e inequidades de género—. Finalmente, otro 6 % de las veces lo va a hacer para mencionar diferenciales de género, que en realidad son diferenciales según sexo.

tación se conoce desde hace mucho tiempo [...] el poner de manifiesto las desigualdades de género creo que ha permitido, lenta y progresivamente, que sea conocido por todos» (E7, 2019). A continuación se presenta una explicación común sobre el problema señalado:

Hay muchos factores que influyen para que las cohortes no sean representativas de ambos sexos, por ejemplo, la exclusión de mujeres por fármacos potencialmente teratogénicos durante el embarazo o incluso a las mujeres en edad reproductiva muchas veces se las deja afuera por esa, no sé si llamarle, excusa o motivo (E13, 2019).

De igual importancia es el señalamiento que algunas de las personas entrevistadas hacen sobre la falta de información y evidencia para reconocer cuáles son los signos y síntomas prevalentes en las mujeres cis con evento de IAM. De ello da cuenta el siguiente relato: «Lo que pasa es que la mayoría de los estudios se realizaron sobre los hombres [...] la descripción tan detallada de los elementos que se estudian como típicos, en realidad son frecuentes en el sexo masculino» (E8, 2019). Este desconocimiento sobre las particularidades en la manifestación del IAM en las mujeres cis tiene su origen en el año 1768:

El ángor típico que describió Heberden, se hizo en base a un estudio de 96 varones y 3 mujeres, pero eso se universalizó [...] el dolor en plancha y opresivo, no es la típica presentación en las mujeres que muchas veces aparece más con falta de aire, con angustia, con síntomas variados, con dolor diferente (E7, 2019).

En la misma línea, se indaga en las entrevistadas y los entrevistados sobre la existencia de estudios epidemiológicos locales con perspectiva de género. Tal y como puede apreciarse en el siguiente relato, se asocia dicho enfoque con información desagregada según sexo y con investigaciones que examinan cómo ciertos fenómenos afectan al sexo femenino o al masculino.

No sabría... habría que ver con la academia... exactamente con perspectiva de género... porque, como te dije, la variable hombre/

mujer, siempre está... Aunque hay estudios que a veces están interesados solo en saber qué les está pasando a las mujeres o a los hombres (E5, 2019).

Hilando más fino en la dimensión de producción de conocimiento, quienes son informantes calificados desconocen que existan estudios locales que den cuenta de los efectos diferenciales de los medicamentos para recuperación de un IAM, según sexo-género. La interacción de aspectos fisiológicos y culturales con la terapéutica es un aspecto desconocido por la comunidad de profesionales de la salud.

No he escuchado nada sobre medicamentos, ¿vos has visto algo de eso? ¿Medicamentos que depende del fármaco afectan diferente? ¿Tenés algo para leer? Porque está bueno saber, actualizarse en la medida que vos estas trabajando con pacientes, saber cómo viene esto (E17, 2019).

Género y PSEAC

Finalmente, la perspectiva de género es mencionada en la normativa dos veces, transversalizando tanto la atención médica como las estrategias de promoción y prevención. Empero, esta mención no describe cómo debería llevarse a cabo en la práctica, ni tiene su correlato en protocolos o guías de práctica médica con enfoque de género que pueda ser difundida en la comunidad de profesionales de la salud. Sobre este punto en cuestión, quienes estuvieron a cargo de su elaboración expresan que la transversalización de la perspectiva de género:

[...] era un tema secundario, no se logró escribir [...] transversalizar la perspectiva de género es extremadamente difícil, hay que lograr que esté en el discurso, hay que hacer mil acciones silenciosas para que esté en la realidad (E1, 2020).

Al indagar expresamente en la incidencia del género en el PSEAC, emerge la categoría de ideología de género para denotar, al menos, dos aspectos. El primero niega cualquier tipo de relación y el segundo se-

ñala la asociación entre género y segmentación por sexo; esto puede observarse en los siguientes fragmentos:

Vivimos aún con ese estigma... en el proceso de salud-enfermedad yo creo que el género no incide [...], es más, a veces me parece que se hipertrofia con todo este tema de la ideología de género (E6, 2019).

Sin duda debe tener importancia, pero no es que todos los temas deben trabajarse de acuerdo al enfoque de género [...] hay políticas que son generales y otras en las que está bueno pensar un poco en segmentar (E14, 2019).

En pocas palabras, lo común para las personas entrevistadas es que el género no incide en el PSEAC. Empero, existen concepciones divergentes que no solo consideran la incidencia, sino indican la premura por transversalizar la PPSCV y develan los vacíos en ella:

Influye en la investigación, en la percepción, en el tratamiento diferencial, en el mal pronóstico, en la propia política pública (E7, 2019).

¿Hay diferencias? Claro que sí las hay. ¿Están lo suficientemente discutidas? No. ¿Están analizadas científicamente? No. ¿Se produce evidencia? Parcialmente. Pero que influye en el modo de enfermar, influye (E8, 2019).

DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

El análisis revela un cúmulo de concepciones sobre salud y género en las que se fundamenta y legitima la actual PPSCV. Entre estas, se resalta que el enfoque priorizado por los OSN 2020 está puesto en el conjunto de enfermedades que configuran el perfil de morbimortalidad del país y formas específicas de discapacidad en la población. Es ahí donde las ECV, y en particular el IAM, cobran relevancia. En este contexto, la noción de salud y enfermedad reposa en una relación causal determinada por aspectos genéticos y conductuales. Por consiguiente,

en la explicación del IAM prima la dimensión individual y, por ende, hacia ahí se dirigen los esfuerzos por prevenirlo.

En primer lugar, esta idea de salud niega que la estructura social —configurada por el sistema patriarcal capitalista, las formas de organización y relaciones sociales de género— condiciona las formas de enfermar y de morir de las personas (Breilh, 2013). Se trata de una noción simplificada y funcional al orden dominante. Segundo, la responsabilidad recae en las conductas y en los cuerpos de las personas, en especial en el de las mujeres cis cuando se tiene que justificar la práctica médica sesgada. Tercero, sus esfuerzos van a estar orientados a la modificación de hábitos y estilos de vida, esfera conductual que a su vez se concibe homogénea, negando que la división sexual del trabajo, los roles y relaciones de género moldean esos comportamientos hacia donde se dirigen las acciones preventivas.

Esta concepción biologicista del IAM, que presenta al padecimiento como indiferenciado, permite vislumbrar el sesgo de género de la PPSCV (Kabeer, 1994), lo masculino erguido como universal. Esto queda demostrado en la producción-reproducción de un saber que extrapola los resultados decidiendo que las manifestaciones típicas de IAM serán las propias del sexo masculino, que el abordaje, la reacción a un tratamiento y cualquier forma de variabilidad según sexo-género queden enterradas en la norma androcéntrica.

En este sentido, el proceso de salud y enfermedad cardiovascular de las mujeres cis es invisible (Valls-Llobet, 2013) en la normativa, en el diseño y planificación de las acciones de prevención, en el saber epidemiológico y en la atención médica. Al ocultar que los procesos biológicos se expresan con relación a un contexto sociohistórico, se obtura la posibilidad de considerar que la realidad corporal moldea procesos sociales. Por ello, es menester concebir al IAM como una expresión biológica de las desigualdades de género (Krieger, 2002). Desigualdades interiorizadas y hechas cuerpo desde la vida intrauterina hasta la muerte.

Se evidencia también la fragmentación del cuerpo y experiencias de las mujeres cis (Pastor, 2004), cada vez que la mirada médica se posa en la salud sexual y reproductiva (SSR) como único aspecto distintivo del PSEAC. En esta línea se sostiene que, «para lograr los propósitos de la hegemonía, es necesario romper la integridad de las personas para controlar su cuerpo y su libertad» (Chapela, 2007). Esta fragmen-

tación explicaría, en parte, que las acciones públicas de salud prioricen este tipo de padecimientos, descuidando las principales causas de morbimortalidad de las mujeres cis e influyendo en su autopercepción. Justifica, además, la infrarrepresentación en la constitución de cohortes de investigación y, con ello, el ocultamiento de las singularidades del proceso cardiovascular. En otras palabras, el saber médico, atravesado por el sistema sexista, va a desvalorizar todo lo codificado como femenino, considerándolo poco importante para ser estudiado, abordado y, por ende, superado. Como sostiene la médica Carme Valls Llobet (2013), la mirada patriarcal juzga el proceso de salud-enfermedad cardiovascular de las mujeres cis como inferior.

Continuando, si bien se reconoce que la prevalencia del IAM es mayor en las mujeres cis, cuando se indaga en las razones se observa desplegar una amalgama de estereotipos¹⁴ de género (Cook y Cusack, 2010) que minan y sesgan la atención médica. Entre ellas sobresale la idea de que antes la mujer cis tenía un rol que la preservaba, hoy, al ocupar un lugar en el mercado de trabajo, sufre el estrés que era propio del hombre cis. Emerge aquí la institución familia en su versión tradicional y heteronormativa para resguardar la división sexual del trabajo y, con ella, los roles de género que aseguran el orden patriarcal dominante. Además, se vislumbra que el estrés está únicamente asociado al trabajo remunerado fuera del hogar y que es propio del varón (Hirata y Zariffian, 2007). El estrés relacionado a la sobrecarga de trabajo no remunerado —cuidados, gestión y mantenimiento del hogar, entre muchas otras cosas— no es visualizado.

Respecto a la promoción, prevención y rehabilitación, se ha identificado, primero, una adherencia acrítica a postulados ajenos a las particularidades locales, aspecto este que entra en contradicción con lo que sostiene la normativa vigente. Segundo, los estereotipos de género sesgan la interpretación de las estadísticas. Si las ECV son el principal problema de salud y causa de muerte de las mujeres cis es porque: llegan tarde a la consulta, subestiman sus propios malestares, abusan de la policonsulta, prefieren verse bellas a saludables o no se autoperciben. Se desprende aquí la idea de que aquella invisibilidad

¹⁴ La palabra *estereotipo* proviene del griego «stereós», sólido, y «tipos», impresión, molde.

del PSE de las mujeres cis, fundada en la minimización, se ve reforzada por el control de sus cuerpos (Valls-Llobet, 2013) para que no se desvíen de la norma marcada por la ciencia androcéntrica. Esto puede reconocerse en la focalización de las estrategias de prevención y en la idea de que es responsabilidad de las mujeres cis que la ruptura de los pares dicotómicos de mundo privado/público, trabajo doméstico/remunerado, reproducción/producción de la vida, entre otros aspectos, devenga en IAM. Estrategias de prevención que niegan la existencia de factores de riesgos diferenciales y que su incidencia es distinta según sexo-género. Pero, por sobre todas las cosas, que reproducen las condiciones de desigualdad de las que parten las mujeres cis, ampliando la brecha en el acceso al tratamiento y rehabilitación e influyendo en sus posibilidades de vivir, de recuperarse y de morir.

A su vez, se identifica que la categoría analítica de género es asociada al sexo de las personas, a la SSR de las mujeres cis y/o a las acciones orientadas a la salud de las mujeres. Estas asociaciones obturan la posibilidad de concebir y abordar críticamente la salud cardiovascular en sus múltiples dimensiones y complejidad, cada vez que es reducida para segmentar un análisis y no para transformar las desigualdades de género presentes en el campo de la salud.

A su vez, estas ideas y valores culturales en los que se fundamenta la actual PPSCV están en constante interacción con los comportamientos sociales, condicionando las nociones que las mujeres cis tienen respecto al IAM. Esto se aprecia en que el 52 % de las mujeres cis de Uruguay perciben que el cáncer es el principal problema de salud y el 62 %, que es su principal causa de muerte (Artucio *et al.*, 2017). Si el cometido es educar en salud, la ciencia médico-epidemiológica derrama sus estereotipos hacia las mujeres cis, sesgando la autopercepción de los propios padecimientos.

En suma, el campo de la PPSCV en Montevideo niega la incidencia de las relaciones de género y de las desigualdades que de ellas devienen, en el proceso de salud y enfermedad cardíaca, reforzando las barreras en el acceso a la asistencia sanitaria. Al tiempo que colabora en el incremento de los porcentajes de morbimortalidad cardiovascular de las mujeres cis, cada vez que se apoya en la hipermedicalización como forma de control y en la psicopatologización de sus padecimientos. Se trata de fundamentos culturales que tienden a ser reproducidos

y a conservar el orden dominante incidiendo en la definición política y perpetuando la lógica de las instituciones tradicionales: la familia patriarcal-heteronormativa, trabajo asalariado basado en el modelo masculino, mercado e individualismo y salud biologicista.

Pero esta arena política no está exenta de disputa. En su interior se identifica también una posición que cuestiona las relaciones sociales de género dentro del campo de la salud, interpela las instituciones sociales reproducidas, concibe la salud como un proceso complejo, reconoce el sesgo de género en la práctica y saber médico y visualiza el paternalismo que la ciencia médica ejerce sobre las mujeres cis. Esta acción de develar las relaciones de poder del campo médico-epidemiológico se expresa como demanda de actualización de conocimiento y sensibilización para trascender los sesgos de los viejos postulados teóricos-ideológicos.

En esta línea se sugieren algunas recomendaciones para una PPSCV con perspectiva de género, en función de los tres objetos de la sociología de la salud (Castro y Bronfman, 1993), a saber: el PSEAC, la práctica médica y el saber médico.

Promover líneas de investigación orientadas a reconocer las manifestaciones propias del IAM en las mujeres cis, construir la morbilidad diferencial con perspectiva de género en lo tocante a las ECV y ampliar la consideración de los procesos que condicionan la salud cardiovascular —los llamados factores de riesgo—. A la luz de estas directrices, redefinir los instrumentos de monitoreo transversalizándolos con la perspectiva de género.

Construir, desde la interdisciplina, protocolos y guías de práctica clínica cardiovascular con enfoque de género. Desencadenar acciones de comunicación tendientes a deconstruir los estereotipos de género que sesgan la atención y el autocuidado. Favorecer los procesos de autonomía en salud a partir de estrategias de promoción de salud emancipatoria (Chapela, 2007). Redireccionar los procesos de actualización, capacitación y educación permanente de los espacios ya existentes y hacia la reflexión de la praxis médica con enfoque de género. Diseñar un programa de rehabilitación cardiovascular que tenga en cuenta las condiciones desiguales de oportunidades en su acceso.

Finalmente, promover la transversalización de género en la formación de grado en salud y en los pilares fundantes de la universidad: proceso de enseñanza y aprendizaje, extensión universitaria e investi-

gación. Asimismo, fomentar la producción de conocimiento que busque cuestionar y transformar el orden patriarcal dominante.

Cabe mencionar que han surgido en esta investigación aspectos que trascienden sus cometidos, pero que así mismo lo enriquecen y amplían. Emergen inquietudes por discutir estos aspectos desarrollados a la luz de las necesidades particulares de la población no binaria, como así también, dar cuenta de las características que adquiere el resto de los departamentos de Uruguay. Ambos emergentes son claves para garantizar la salud como derecho.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Andréu Abela, Jaime (2001). *Las técnicas de análisis de contenido. Una revisión actualizada*. Sevilla: Fundación Centro de Estudios Andaluces.
- Artucio, Carolina, Mónica Giambruno, Ivanna Duro, Virginia Michelis, Daniela Korytnicki, Daniela Barranco, Anabela Fernández, Mariela Lujambio, Elena Murguía y Andrea Simeone (2017). "Enfermedad cardiovascular en la mujer. Cómo la perciben, qué conocen y qué conductas de prevención adoptan las mujeres", *Revista Uruguaya de Cardiología*, vol. 32, N.º 1; pp. 13-22.
- Azcona, Maximiliano, Fernando Manzini y Javier Dorati (2013). Precisiones metodológicas sobre la unidad de análisis y la unidad de observación. Aplicación a la investigación en psicología. *IV Congreso Internacional de Investigación*. 13 al 15 de noviembre de 2013, La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- Barranco, Daniela y Carolina Artucio (2017). "Angioplastia primaria en el infarto agudo de miocardio: diferencias según el género. Subestudio de la casuística uruguaya (2004-2012)", *Revista Uruguaya de Cardiología*, vol. 32, N.º 2; pp. 141-149.
- Breilh, Jaime (2013). "La determinación social de la salud como herramienta de transformación hacia una nueva salud pública (salud colectiva)", *Facultad Nacional de Salud Pública*, vol. 31; pp. 13-27.
- Castro, Roberto y Mario Bronfman (1993). "Teoría feminista y sociología médica: bases para una discusión", *Cadernos de Saúde Pública*, vol. 9, N.º 3; pp. 375-394.
- Chapela, M. (2007). Promoción de la salud. Un instrumento del poder y una alternativa emancipatoria, en Edgar Jarillo y Enrique Guinsberg (eds.), *Temas y desafíos en salud colectiva*. Buenos Aires: Lugar Editorial, pp. 347-373.

- Comisión Honoraria para la Salud Cardiovascular (CHSCV) (2020). *Mortalidad por enfermedades del sistema circulatorio en Uruguay*. Montevideo: CHSCV.
- Cook, Rebecca y Simone Cusack (2010). *Estereotipos de género: perspectivas legales transnacionales*. Profamilia.
- Hirata, Helena y Philippe Zariffian (2007). "El concepto de trabajo", *Revista de Trabajo*, vol. 3, N.º 4; pp. 33-36.
- Kabeer, Naila (1994). *Realidades trastocadas: las jerarquías de género en el pensamiento del desarrollo*. México, D. F.: Paidós.
- Krieger, Nancy (2002). "Glosario de epidemiología social". *Revista Panamericana de Salud Pública*, vol. 11, N.º 5-6; pp. 480-490.
- Ministerio de Salud Pública (MSP) (2016). *Objetivos Sanitarios Nacionales 2020*. Montevideo: MSP.
- Ministerio de Salud Pública (MSP) (2019). *Mortalidad por enfermedades no transmisibles*. Montevideo: MSP.
- Organización Mundial de la Salud (OMS) (2020). *Epidemiología*. Disponible en <https://www.who.int/topics/epidemiology/es/>
- Pastor, Rosa (2004). Cuerpo y género: representación e imagen corporal, en Ester Barberá e Isabel Martínez Benlloch (coords.), *Psicología y género*. Madrid: Pearson, pp. 217-239.
- Pfau-Effinger, Birgit (2005). "Culture and Welfare State Policies: Reflections on a Complex Interrelation", *Journal of Social Policy*, vol. 34, N.º 1; pp. 3-20.
- Schettini, Patricia e Inés Cortazzo (2015). *Análisis de datos cualitativos en la investigación social. Procedimientos y herramientas para la interpretación de información cualitativa*. Buenos Aires: Universidad Nacional de La Plata.
- Sociedad Uruguaya de Cardiología (SUC) (2006). "Consenso Uruguayo de manejo del infarto agudo de miocardio con elevación del segmento ST", *Revista Uruguaya de Cardiología*, vol. 21, N.º 1; 48-95.
- Teddlie, Charles y Fen Yu (2007). "Mixed Methods Sampling: A Typology With Examples", *Journal of Mixed Methods Research*, vol. 1, N.º 1; pp. 77-100.
- Valles, Miguel (1999). *Técnicas cualitativas de investigación social*. Madrid: Síntesis.
- Valls-Llobet, Carme (2013). *Mujeres, salud y poder*. Valencia: Cátedra.

Varones cuidadores y corresponsabilidad de género en el Programa de Asistentes Personales^I

Inés Martínez Echagüe²

Resumen

La corresponsabilidad de género en los cuidados es uno de los temas de política pública más apremiante en los últimos tiempos. Diversos trabajos han investigado las licencias paternales. No obstante, menos es sabido de los varones que cuidan de forma remunerada. A través de datos cuantitativos de 2018, y de 18 entrevistas de 2017, esta investigación analiza las trayectorias generizadas de los varones asistentes personales en el Sistema Nacional Integrado de Cuidados en el Uruguay. Se encuentra que no existe discriminación positiva o negativa en su contratación, pero sí un «nicho masculino» con relación a quiénes cuidan y cómo lo hacen. Los varones cuidadores son, en promedio, más jóvenes que las mujeres, tienden a cuidar a otros varones jóvenes y a enfocarse en lo educativo y recreativo de su tarea. Evitan la vejez y el contacto físico, asociado con «la enfermería», alejándose de nociones tradicionales del cuidado. Por otro lado, su trabajo como asistentes no les permite cumplir con las expectativas, sobre todo salariales, de la masculinidad hegemónica. Se concluye que, además de una verdadera valorización (monetaria y simbólica) de los cuidados, la corresponsabilidad de género requiere cambios culturales en torno a la figura del varón como proveedor.

Palabras clave: masculinidades, cuidados, corresponsabilidad de género.

¹ Este artículo es parte de la investigación realizada en el marco de la Maestría Políticas Públicas y Género de FLACSO México en convenio con FLACSO Uruguay.

² Licenciada en Sociología por la Universidad de la República (2015), magíster en Políticas Públicas y Género de FLACSO México en convenio con FLACSO Uruguay por FLACSO (2018), magíster en Sociología por la Universidad de Carolina del Norte en Chapel Hill desde el 2020, y candidata a doctora por la misma Universidad.

INTRODUCCIÓN

Este artículo presenta parte del resultado de una investigación realizada en 2017 y 2018 como tesis de la Maestría en Género y Políticas Públicas. El problema que se aborda es el reparto inequitativo de las tareas de cuidados entre mujeres y varones, es decir, la ausencia de corresponsabilidad de género. En particular, se analiza el caso de los varones que se desempeñan como asistentes personales³ en el Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC) en el Uruguay, entendiendo que esta política pública constituye una ventana de oportunidad para el abordaje de este problema.

El SNIC procura la universalización de los cuidados de las personas en situación de dependencia a través de la corresponsabilidad entre el Estado, el mercado y las familias. Dentro de sus objetivos se encuentran la transformación de la división sexual del trabajo y la valorización de las tareas de cuidados.

La ausencia de corresponsabilidad de género implica que las tareas de cuidado no son reconocidas como valiosas y socialmente necesarias. Esta representación se conjuga con la idea de que son las mujeres las principales responsables y mejores cuidadoras, coartando su libertad para desempeñarse en otros ámbitos de la vida. En América Latina, en el interior de los hogares, la participación masculina en el trabajo no remunerado se comporta como una variable inelástica (Filgueira y Martínez Franzoni, 2017) y esto se traduce entre quienes se postulan para trabajar como asistentes personales: más del 90 % son mujeres. Entonces, ¿cómo desfeminizar los cuidados y fomentar masculinidades que incluyan el cuidar?

³ El Programa de Asistentes Personales subsidia la contratación de un/a cuidador/a por 20 horas semanales, con el fin de contribuir a desfamiliarizar parcialmente el cuidado. El servicio incluye el cuidado y la asistencia en las actividades de la vida diaria de las personas en situación de dependencia severa, es decir, que requieren ayuda para alimentarse, higienizarse, vestirse, movilizarse, trabajo, estudio y recreación, entre otras. No incluye las tareas domésticas. Funciona a través de transferencias monetarias (frangas de subsidios) que se brindan en función de los ingresos del hogar. El Programa crea un registro de asistentes al que las familias pueden recurrir o pueden proponer a alguna persona con quien ya tengan un vínculo.

Este trabajo pretende tender un doble puente: entre teorías feministas y teorías sobre masculinidades, y, entre ellas y el campo de estudios sobre políticas para la igualdad de género. Para ello, analiza las trayectorias, motivaciones y obstáculos que encuentran los varones que trabajan como asistentes personales. Este análisis social da pie al de las políticas públicas. ¿Qué dificultades encierra la corresponsabilidad de género en los cuidados? ¿Cómo pueden las políticas públicas impulsarla de un modo efectivo?

CAPÍTULO TEÓRICO CONCEPTUAL

Cada vez son más quienes se manifiestan a favor de políticas públicas más fuertes para la incorporación de los varones en los cuidados. Nancy Fraser (1997) entiende que los varones deberían ser más como las mujeres, y Gosta Esping-Andersen (2009) plantea que, para alcanzar la igualdad, quienes deben cambiar son los varones. Entonces, para que el cuidado sea una práctica social valorada, las políticas públicas deben influenciar las decisiones de los varones y proveer un entorno favorable para su práctica. Para ello, es necesario identificar y eliminar los obstáculos y crear incentivos eficaces, volviéndose fundamental trabajar el vínculo entre varones y cuidados en el marco del SNIC (Campero, Pérez y Quesada, 2016).

La incorporación de los varones a los cuidados no solo tendrá consecuencias positivas para las mujeres, sino para los varones en sí mismos, a través del cultivo de otras formas de ser varón que desafíen la masculinidad hegemónica, como las masculinidades cuidadoras. Las masculinidades cuidadoras son identidades masculinas que excluyen la dominación y abrazan lo afectivo, relacional, emocional y demás cualidades del cuidado (Elliot, 2016). La equidad afectiva permitiría a los varones disfrutar de la ganancia afectiva que conlleva el cuidar y compartir con las mujeres la responsabilidad de brindarlo (Hanlon, 2012). No obstante, las experiencias de cuidado de los varones es uno de los temas vinculados a la división sexual del trabajo menos investigado (Hanlon, 2012).

Dentro de las barreras para la incorporación de los varones a los cuidados, se han identificado las culturales, vinculadas a la feminización

de los cuidados y la construcción de la masculinidad vinculada al rol proveedor, y las de oportunidad, dado que los varones tienen mejores oportunidades en el mercado de trabajo que las mujeres (Comas, 2016).

Es sabido que los varones experimentan ventajas estructurales en los trabajos feminizados (Williams, 1992) y se ven empujados a ocupar las posiciones consideradas más masculinas, de mayor poder y prestigio. Fenómeno conocido como las «escaleras de cristal». La baja participación de los varones en estas profesiones no se debe a la discriminación en la contratación, sino a la de su entorno. La incorporación de varones a los cuidados remunerados otorgaría, paradójicamente, más reconocimiento y prestigio a la actividad y, dado el crecimiento que se espera que experimente el sector, esto no iría en contra de las oportunidades de trabajo de las mujeres (Comas, 2016).

Fomentando la participación de varones en roles ocupacionales no tradicionales estos se convierten en modelos para niños y hombres; y, con más varones en los cuidados remunerados, las masculinidades no hegemónicas ganarían visibilidad, generando roles de género más laxos. Apoyar y promover las masculinidades cuidadoras —no solo a través de políticas de paternidad, sino a través del empleo como cuidadores profesionales— puede dar lugar a transformaciones en las normas y prácticas de las masculinidades tradicionales. Lo cual puede tener consecuencias positivas para los varones y para la igualdad de género.

CAPÍTULO METODOLÓGICO

Para la generación de datos empíricos, se utilizan métodos mixtos, triangulando análisis cualitativo y cuantitativo. La población de estudio comprende a mujeres y varones asistentes personales del Sistema de Cuidados, con énfasis en las experiencias y trayectorias de los varones. Estas se contrastan con las de las mujeres para observar similitudes y diferencias y ahondar en las vivencias generizadas de las prácticas del cuidado.

Se realizan 18 entrevistas en profundidad: 12 varones y 4 mujeres asistentes personales; una profesora de formación en cuidados del SNIC y una informante calificada, adjunta al secretario nacional de Cuidados. Con las entrevistas no se pretendió abarcar la totalidad de

las experiencias, sino cierta heterogeneidad. Se utilizó una muestra teórica e intencional y se reclutaron participantes siguiendo el método de la bola de nieve.

Los varones entrevistados tenían entre 23 y 49 años, y las mujeres entre 37 y 62. La mitad de los varones tenía estudios terciarios y se dedicaba al cuidado de niños, niñas o jóvenes. Solo uno de los varones, cuyo nivel educativo no era universitario, trabajaba con personas adultas mayores. De las mujeres, todas trabajaban con infancia y discapacidad, y dos, además, con personas adultas mayores y jóvenes. Tres entrevistados trabajaban o habían trabajado en el interior del país y el resto en Montevideo. Las entrevistas duraron entre 40 y 100 minutos. La mayoría se realizó en la Facultad de Ciencias Sociales, otras, en los domicilios de las personas entrevistadas o en el mío, entre setiembre y diciembre de 2017, en Montevideo.

Para el análisis, se desgrabaron todas las entrevistas y luego se codificaron a partir de categorías de análisis preestablecidas y emergentes con el *software* Atlas Ti. Durante esta etapa se utilizaron memos para facilitar la sistematización de hipótesis e ideas.

Para el análisis cuantitativo, se utilizó una base con datos censales del total de la población asistente y asistida a febrero de 2018. Estos datos describen a la población de asistentes personales con relación a algunas variables relevantes (género, edad, si están trabajando, y el género y la edad de las personas asistidas), permitiendo constatar que la distribución de la población se asemejaba a lo esperado, dadas las entrevistas. Estos datos se analizaron calculando estadísticos descriptivos y regresiones lineales simples en STATA.

CAPÍTULO DE ANÁLISIS

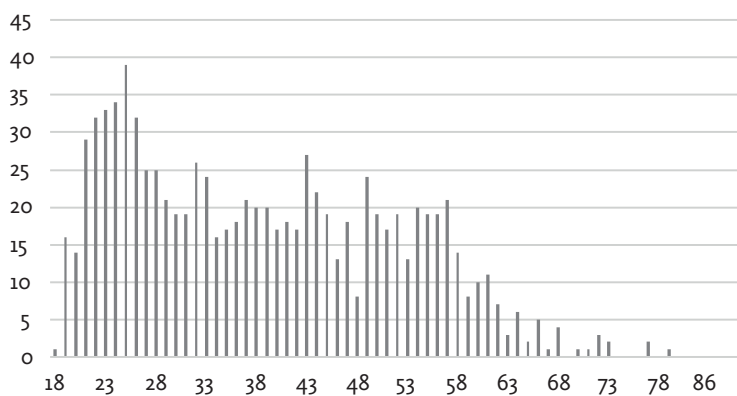
Caracterización de la población

La cantidad de personas registradas para desempeñarse como asistentes personales a febrero de 2018 es de 13.039, de las cuales 12.129 son mujeres y 912 son varones: 93 % y 7 %, respectivamente. La edad promedio es de 41 años, el mínimo 19 y el máximo 91. Para los varones, la media de edad es 38 y la máxima 79, mientras que para las mujeres 41 y

91, respectivamente. Los varones que se postulan como asistentes son, en promedio, menores que las mujeres.

Los histogramas con la distribución de las edades muestran que el valor de la moda es de 20 años para los varones y de 50 para las mujeres. En el histograma de edades de las mujeres vemos similar cantidad de postulantes para las diversas edades, con una pequeña tendencia a aumentar conforme aumenta la edad, que se revierte alrededor de los 60 años. Los varones asistentes son, en promedio, más jóvenes que las mujeres. Esto puede deberse a una mayor laxitud en cuanto a los roles de género en la juventud, que más difícilmente se transite en la adultez. Otra posible explicación es el estereotipo de varón como potencial agresor, asociada más fuertemente a los adultos que a los jóvenes.

Gráfico 1. Edad de los asistentes varones

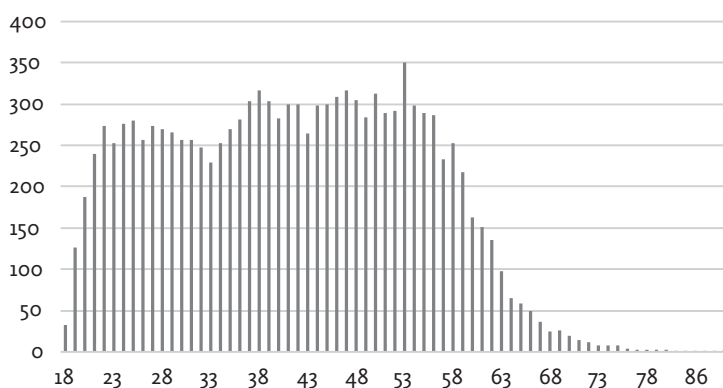


Yo, también pienso que un varón, cuando yo tenga 50 años, no creo que nadie me dé trabajo de asistente. Y sí a una señora (Varón, 32 años, asistente personal).

El 28 % de las personas postuladas efectivamente están trabajando: 263 varones y 3.403 mujeres. Si calculamos esta proporción para varones y mujeres por separado, da 29,8 % y 28 %, respectivamente, y la diferencia de medias no es estadísticamente significativa. Entonces, no existen diferencias por género en la empleabilidad de quienes se registran como asistentes. Este es un hallazgo importante por dos motivos. Pri-

mero, porque significa que no hay grandes obstáculos en la contratación de varones; no son menos contratados que las mujeres. Por tanto, fomentar su incorporación a los cuidados remunerados es una estrategia viable: no existen *a priori* obstáculos estructurales en el sector para su empleabilidad. Segundo, esta proporción indica que no existe una discriminación positiva en la contratación de los varones. Así pues, fomentar su incorporación a los cuidados remunerados, *a priori*, no impacta negativamente en la situación laboral de las mujeres.

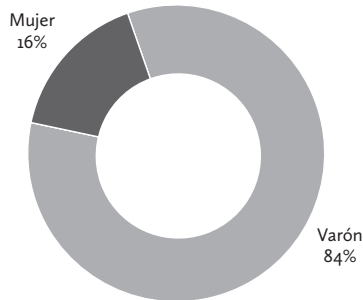
Gráfico 2. Edad de las asistentes mujeres



Observar la variable género de las personas asistidas en función del género de las personas asistentes es importante para comprender los rasgos generizados en los vínculos de cuidados. La diferencia de medias entre la cantidad de varones y mujeres que cuidan a otros varones y mujeres es estadísticamente significativa. El gráfico 3 evidencia una clara tendencia de los varones a asistir a otros varones: del total de los varones que se desempeñan como asistentes personales, el 84 % lo hace cuidando a otros varones.

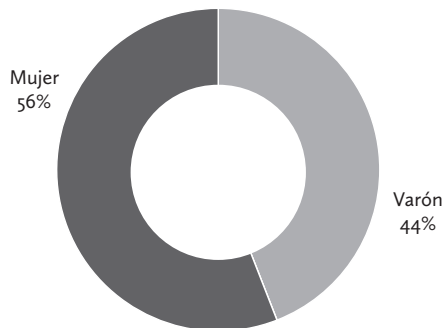
Esto puede explicarse a través de uno de los obstáculos que enfrentan los varones para su desempeño como cuidadores: el miedo al varón como potencial agresor sexual. Esta posibilidad genera temores que se plasman en los comportamientos de los asistentes varones (que deben tomar ciertos recaudos y precauciones) y de las personas asistidas respecto a su contratación. Este fue un tema recurrente du-

Gráfico 3. Género de la persona asistida por cuidadores varones



rante las entrevistas, sobre todo, relacionado a las tareas que implican cierta intimidad, por ejemplo, el baño. Los varones señalaron que generalmente no se sentían cómodos realizando este tipo de tareas y, frente a esto, desplegaban estrategias. Algunas veces delegaban estas tareas en las familias, en otros casos intentaban ser lo más transparentes posibles, realizando dichas tareas de puertas abiertas y con mucho cuidado.

Gráfico 4. Género de la persona asistida por cuidadoras mujeres

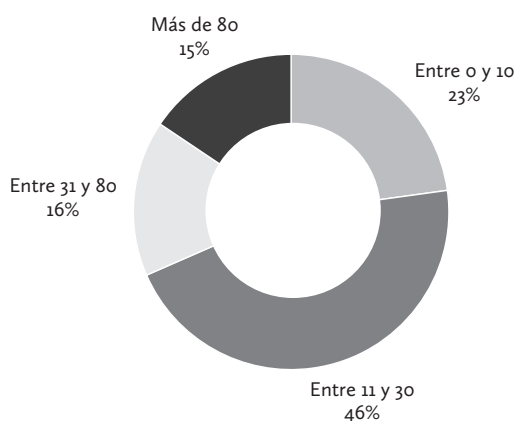


El caso de las mujeres es diferente, el género de las personas que asisten no necesariamente coincide con el suyo, si bien existe una leve

tendencia que puede explicarse porque estas prevalecen en la muestra de personas asistidas, y porque los varones tienden a cuidar mayoritariamente a los varones. Este fenómeno denota la naturalización de las mujeres como cuidadoras para quienes las tareas que involucran intimidad no necesariamente son pensadas, por ellas mismas o las demás personas, como pudorosas o peligrosas.

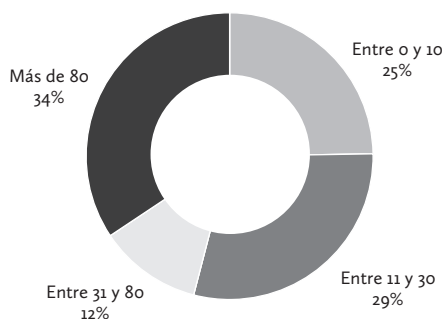
Por otro lado, si analizamos la edad de las personas asistidas en función del género de quien las asiste, observamos que hay una clara tendencia a que los varones cuiden a personas más jóvenes que las mujeres. La media de edad de las personas asistidas por varones es de 31 años y por mujeres es de 43.

Gráfico 5. Edades de personas asistidas por varones



En el gráfico 5 se observa que el 46 % de los varones cuida a personas de entre 11 y 30 años. Entonces, poniendo en conjunto las tendencias observadas hasta el momento: la mayoría de los varones asistentes son jóvenes que cuidan a otros adolescentes y jóvenes varones que tienen entre 11 y 30 años. El 23 % de los varones cuida a niños y niñas de entre 0 y 10 años. El 16 % cuida a personas entre 31 y 80, y solo un 15 % de ellos asiste a personas adultas mayores de más de 80 años. Para las mujeres no hay una tendencia tan fuertemente marcada como para los varones, ellas ocupan diferentes espacios y se hacen cargo de múltiples cuidados.

Gráfico 6. Edades de personas asistidas por mujeres



La edad de las personas asistidas fue un tema recurrente en las entrevistas. Muchos varones señalaron que preferían trabajar con personas jóvenes o niños y niñas antes que con personas adultas mayores. Los motivos que expresaban tenían que ver con la posibilidad de disfrutar la actividad; muchos concebían el cuidar de una persona mayor como una actividad pasiva y poco entretenida. También se hizo referencia a la cercanía a la muerte y al «carácter fuerte» de las personas mayores. Sostenían que trabajar con personas mayores implica menos posibilidades de realizar actividades fuera del hogar, de movimiento, y de ver progresar a la persona asistida, verla aprender y ganar autonomía; características presentes en el trabajo con personas de menor edad.

El trabajo con niños es diferente. Quizás si yo cuidase a una mujer mayor, obviamente tendría que asearla y cosas más así, que quizás ahí uno está más expuesto a que le digan «ah, pero eso es más de mujer, estás hecho una mucama. Por dos pesos». [...] O como a veces el enfermero, que te dicen «ah, esto del enfermero», y ahí empieza toda la parte sexual con los enfermeros, que muchos son gay (Varón, 29 años, asistente personal).

En este sentido, había en los varones una preferencia por las actividades de crianza vinculadas a lo educativo y la recreación. De este modo, se alejaban de lo que, en su imaginario, se asocia a los cuidados tradicionales, coligados a lo femenino. Al mismo tiempo, el trabajo con per-

sonas mayores estaba en su discurso constantemente asociado a la enfermería, con lo cual establecían distancia.

Me parece que el adulto mayor es otra cosa, más para charla... A mí me gusta el deporte [...]. Viste que el adulto mayor es más cuidado... (Varón, 32 años, asistente personal).

Se visualizan, a través de dichas preferencias, estrategias para sostener su masculinidad, en el sentido que propone Williams (1995) para los varones en trabajos feminizados. Según la autora, los varones en estas ocupaciones se esfuerzan de maneras creativas para crear nichos propios que puedan etiquetar como «masculinos». Al mismo tiempo, desde los estudios de las masculinidades (Connell, 1997) se ha señalado que, para los varones, la masculinidad como tal nunca está dada, ni es completamente alcanzable, sino que debe demostrarse constantemente. Además, la masculinidad se define por oposición a la feminidad. Entonces, no es de sorprender que, en los cuidados remunerados, espacio históricamente feminizado, los varones se ubiquen en espacios que creen que están menos asociados a los cuidados tradicionales, que en su imaginario son protagonizados por mujeres y están relacionados a la enfermería y las personas adultas mayores.

Para diferenciarse de las mujeres, los varones enfatizan los aspectos masculinos de su especialidad, por ejemplo, los aspectos físicos (Williams, 1995). En las entrevistas se mencionó reiteradamente el trabajo de los varones con adolescentes y jóvenes con determinados tipos de discapacidad que los volvían proclives a sufrir crisis y ponerse violentos. Era común que los asistentes hubieran sido víctimas de algunos de sus golpes.

Por último, analizamos la relación entre la edad del personal asistente y la edad de las personas asistidas. A través de una regresión lineal, observamos que, en promedio, cuando aumenta un año la edad de quien asiste (dejando todo lo demás constante), aumenta 0,92 años la edad de quien recibe los cuidados, y esta relación es estadísticamente significativa. Así, existe una tendencia según la cual las personas jóvenes trabajan más con personas jóvenes y las personas adultas mayores cuidan mayoritariamente a otras personas mayores. Para los varones, no importa su edad, siempre tienden a cuidar mayoritariamente a per-

sonas entre 11 y 29 años. En el caso de las mujeres, no hay una franja que domine o sea mayoritaria a las demás. Más bien hay una mayor relación entre su propia edad y la de las personas que asisten. Las mujeres jóvenes tienden a cuidar a personas jóvenes y las adultas a otras adultas.

En definitiva, existen relaciones relevantes entre el género y la edad de quienes asisten y de quienes reciben asistencia. Las mujeres cuidan menos tendencialmente que los varones: en proporciones similares a mujeres y varones de diferentes edades. Y, a medida que aumenta su edad, aumenta la de a quienes asisten. Los varones siguen pautas más selectivas para quienes asisten, en su mayoría varones adolescentes o jóvenes. Estos comportamientos se explican por el vínculo entre cuidados y género. Para las mujeres, desempeñarse en cuidados no es nuevo, son quienes históricamente se han hecho cargo tanto de los que son remunerados como de los que no son remunerados. Por ello, es entendible que no exista una tendencia en relación con quienes cuidan: asisten y han asistido a todos y todas. En cambio, el trabajo en cuidados es novedoso en las trayectorias de vida de los varones e implica ingresar a un sector laboral feminizado. Entonces, elegir a (o ser elegidos por) quiénes asisten en términos de género y edad, y decidir cómo lo hacen, es parte de una estrategia a través de la cual sostienen su masculinidad.

Condiciones y trayectorias laborales

Las circunstancias de ingreso al Programa de Asistentes Personales son generizadas y están estrechamente vinculadas con la experiencia previa en los cuidados. Las trayectorias masculinas y femeninas generalmente concuerdan con las experiencias de varones y mujeres, excepto en el caso de algunas mujeres con trayectorias similares a los varones. No obstante, no se encuentran casos opuestos, incluso cuando la muestra incluyó más varones que mujeres.

Las trayectorias masculinas son aquellas que no tienen experiencia previa en el rol de cuidador primario, o que dichas experiencias fueron menores y no esperadas. Los varones que ingresan al Programa han tenido diferentes acercamientos a los cuidados. Algunos vienen de centros educativos y/o terapéuticos. Otros son padres o amigos de niñas o niños con discapacidad.

Sus experiencias ilustran el efecto transformador que cuidar tiene para los varones. El cuidado atraviesa la vida de los asistentes, cambiando positivamente su visión de sí mismos y su vínculo con otras personas. Cuidar se vuelve parte de su identidad, y quienes antes solo trabajaban por dinero ahora encuentran sentido y gratificación en su profesión. Por otro lado, la falta de alternativas laborales hace que muchos identifiquen en los cuidados un nicho (en el cual no tenían experiencia ni preferencia) que aprenden a disfrutar, generando un discurso vocacional.

Algunos asistentes tienen estudios especializados en jóvenes y/o niños o niñas con discapacidad o alteraciones del desarrollo, o comienzan a tomar cursos de formación en áreas vinculadas a partir de su experiencia en el Programa y la sensación de requerir más formación. Además, existe un conjunto de jóvenes estudiantes y/o licenciados en Psicología o Educación Social, para quienes trabajar en cuidados es una posibilidad de poner en práctica los conocimientos adquiridos. La asistencia les permite ganar experiencia para su trayectoria profesional futura, es vivida como un momento transitorio, de paso. El rol de asistente personal no concuerda con el que desean encarnar, lo cual genera ciertas tensiones. No se identifican con la figura de asistente, sienten que su formación no es tenida en cuenta por el Programa y desean una profesión vinculada con el cuidado, en la que esto sea reconocido y validado.

Este es uno de los mecanismos que, según Williams (1992), usan los varones en trabajos feminizados para distanciarse y sostener su masculinidad: tomarlo como una labor transitoria y explicar, como hacían algunos entrevistados, que en el futuro buscarían ocupaciones más prestigiosas. Los varones están más motivados (interna y externamente) a alcanzarlas y tienen más posibilidades que las mujeres al no tener las mismas obligaciones en el hogar y al sufrir menos discriminación en el mercado laboral.

Las trayectorias femeninas se caracterizan por no significar el cuidado como un trabajo. Sus vidas han sido atravesadas por el cuidado no remunerado de familiares y personas de su entorno y, a pesar de los esfuerzos, aún es reciente la noción de cuidado como un trabajo socialmente valioso. Muchas mujeres comenzaron a cuidar remuneradamente luego de estas primeras experiencias y luego se incorpora-

ron al Programa. Algunas tenían, además, formación en educación y/o discapacidad. Las trayectorias femeninas en los cuidados no son disruptivas, sino continuas, cuidar es una tarea conocida, que no siempre se piensa como trabajo. Por ello, es común que naturalicen el trabajo en cuidados.

Si bien es un trabajo porque te pagan, no lo veo como un trabajo (Mujer, 44 años, asistente personal).

Las circunstancias de ingreso se plasman en disímiles relatos vocacionales, continuos para las mujeres y repentinos para los varones. Para ellos existe una mayor necesidad de justificar su deseo, de generar un relato que le dé sentido a su rol como cuidadores. El cuidado puede brindarles un foco claro a su vida y el sentimiento de solidaridad, pero no les ofrece ganancias en términos de estatus e ingresos, asociadas al rol proveedor que encarna la masculinidad hegemónica. Las mujeres construyen su relato de modo más fluido, dando cuenta de un lugar que debieron ocupar con anterioridad al trabajo remunerado y del cual se apropiaron.

Además, existen diferencias de género en la percepción de los salarios. Para las mujeres, trabajar en el Programa generalmente es una buena oportunidad, a pesar de que no haya una mejora salarial con respecto a cuidar por fuera del Programa. En las trayectorias masculinas, cuando se compara con trabajos precarizados, el salario de asistente no está mal, pero tampoco está del todo bien. Para los varones, sobre todo si tienen estudios terciarios, el salario que paga el Programa pone en jaque su rol de proveedor (alineado a la masculinidad hegemónica y una identidad determinada por los ingresos y el estatus de su actividad laboral). La mayoría de los entrevistados tenía otros trabajos, no eran únicamente asistentes. Así, el salario disputaba su satisfacción con el puesto, dadas sus aspiraciones personales y las expectativas de quienes los rodeaban.

Las expectativas sobre los ingresos están generizadas, no son las mismas para mujeres y varones. Por ello, aumentar los salarios podría fomentar la incorporación y el mantenimiento de los varones en el Programa, así como provocar una verdadera valorización de un sector históricamente mal remunerado. Mientras tanto, es posible que las ex-

pectativas de más alta remuneración empujen a los varones a la búsqueda de otros empleos, alejándolos de los cuidados. La siguiente cita ilustra este fenómeno:

Tu familia o tu pareja que te dicen «ta, ya está, dejalo por ahí» [...]. Si vos dedicás ese tiempo y extras, pero tenés una fuente de ingresos que más o menos equipare, capaz que tu entorno no te cuestiona tanto [...]. A veces pasás línea y decís, claro, si yo quiero mantener una casa, esto, lo otro, un estatus, diría, capaz normal, no se llega como asistente personal. Entonces, te lleva a darle esa veta más vocacional, de tu parte humana. Me dedico a esto y voy a estar juzgado desde afuera (Varón, 29 años, asistente personal).

No existen jerarquías formales o puestos a los que ascender en el Programa de Asistentes Personales, pero la escalera de cristal opera de otros modos (Williams, 1992). Los varones reciben reacciones negativas de otros cuando hacen trabajo primario en cuidados. Así, se ven empujados —por sí mismos y su entorno— a ocupar las posiciones consideradas más masculinas, de mayor poder y prestigio, que permitan proveer al hogar. Como dichas posiciones no existen en el Programa, los varones tienden a retirarse. Un «estatus normal», sostiene el entrevistado, no se alcanza siendo asistente personal. A pesar de que este trabajo «lo llena como persona», no cubre las expectativas de su entorno y propias en cuanto a estatus y salario.

Existe una tensión entre la posibilidad de asumir una masculinidad cuidadora y la renuncia a los privilegios de la masculinidad hegemónica. La transformación de las masculinidades no es lineal, está cargada de tensiones y negociaciones internas y sociales. La incorporación de los varones a los cuidados no debería implicar que se iguallen para abajo respecto a la situación de las mujeres, sino la oportunidad de generar mejores condiciones para un sector históricamente feminizado y desvalorizado. Dichos cambios tampoco deben depender únicamente de la voluntad personal y el sacrificio. Promover transformaciones sociales como la corresponsabilidad de género en cuidados, a través de las políticas públicas, implica forjar condiciones e incentivos que sean funcionales y tengan sentido en la vida de las personas.

Desigualdades y jerarquías intracuidados

Las formas de practicar el cuidado en el Programa de Asistentes Personales determinan trayectorias generizadas: formas masculinas y femeninas de cuidar. Estas prácticas no pueden pensarse únicamente como diferentes estilos: plasman jerarquías y desigualdades dentro de los cuidados remunerados e, incluso, del trabajo reproductivo.

Hasta el momento, los abordajes feministas a los cuidados han hecho innumerables referencias a las desigualdades de género en la distribución de este (sobre todo, entre quienes asumen y quienes no asumen la responsabilidad que implica). Sin embargo, no han profundizado de igual manera en las desigualdades entre quienes lo realizan y cómo estas estructuran los cuidados, en tanto actividad social necesaria y sector laboral feminizado. Esta investigación descubre que, a pesar de que no existen jerarquías formales entre los puestos de trabajo del Programa de Asistentes Personales, existen escalafones simbólicos en los roles y tareas, ordenados con base en el orden de género tradicional. Ciertas prácticas y discursos en el interior del trabajo remunerado en cuidados reproducen las desigualdades de género.

En los cuidados remunerados existe un eje de desigualdad que ordena y es ordenado a partir de los roles de género tradicionales, opera estableciendo diferencias entre las tareas, etiquetándolas como femeninas y masculinas, y asociándoles cierto valor, menor y mayor, respectivamente. Dentro de las tareas asociadas a lo femenino se encuentra: lo pasivo, las tareas domésticas, la limpieza, la enfermería, la contención y atención, el trabajo con personas adultas mayores, el trabajo en los hogares, la posibilidad de llevar adelante tareas de intimidad con naturalidad, como bañar o acompañar al baño. En cuanto a las tareas vinculadas a lo masculino, se coloca: lo activo, la practicidad, la iniciativa, lo educativo, lo recreativo, lo lúdico, las tareas que implican fuerza como el traslado de personas, el trabajo con niños, niñas, adolescentes y jóvenes, la crianza y el trabajo en espacios públicos o centros educativos.

Una tendencia similar se observa en estudios sobre la distribución de las tareas del hogar entre parejas que buscan relaciones más igualitarias. Los varones comienzan a hacerse cargo de parte del trabajo reproductivo, pero la elección no es aleatoria: asumen las tareas que consideran más masculinas.

Esta jerarquía también opera a través del lenguaje, en la forma en que se nombra el puesto de trabajo. En los discursos se opone la noción de la *cuidadora* (quien tendría un comportamiento pasivo y estaría ubicada cerca de la persona a la que cuida, sentada, aguardando ser necesitada para ponerse en actividad) y la figura del *asistente* (quien tendría una actitud proactiva, sugiriéndole a la persona asistida actividades educativas y lúdicas que la harían crecer y progresar). Estas figuras, presentes como imaginarios sobre el trabajo en cuidados, impactan en los modos en que los asistentes asumen su rol. Esto no significa que los varones no realicen actividades que consideren femeninas, puesto que a veces limpian colas, pero no consideran que dichas tareas sean parte fundamental de su trabajo.

Nominar la profesión es un acto simbólico que tiene efectos reales en la manera en que las personas ejercen su trabajo. Así, los varones en trabajos feminizados tienden a nombrar sus puestos de trabajo de formas más masculinas (Williams, 1995). Muchos de los que tenían formación en psicología se enuncian como acompañantes terapéuticos, no como asistentes. De este modo, se ubicaban dentro de las actividades en cuidados, pero lejos de los cuidados tradicionales. Esto debe ser tenido en cuenta al pensar en mecanismos para una verdadera valorización del trabajo en cuidados: no deben reproducirse jerarquías en su interior.

Una investigación sobre varones maestros en Alemania observa una situación similar en el uso de la palabra *cuidado*. Con el fin de atraer varones a esta profesión, se decidió, en el llamado, priorizar la palabra *educación*, antes que *cuidado*. Es decir, se buscó atraer varones, desfeminizando la profesión del maestro, o «des-cuidándola».

El caso era ir a cuidarlo como si fuera a cuidarlo en un hospital. Yo no pude. Y ta, pedí renuncia [...]. Al final, si vas reduciendo, terminás siendo lo que yo renuncié: un cuidador (Varón, 34 años, asistente personal).

Al mismo tiempo, se observa que cuando los asistentes no asumen determinadas tareas de cuidados reproducen la responsabilidad de las mujeres respecto a estas. Tanto los obstáculos generados por el miedo al acoso o la agresión como el pudor y la inexperiencia propician situa-

ciones en las que algunas de las actividades de cuidado son —nuevamente— delegadas en mujeres. Por ejemplo, algunos de los entrevistados comentaron que preferían que la maestra, las madres o alguien de la familia se ocupara de acompañar al baño y/o bañar a la persona asistida. En otros casos se desencadenaban procesos de aprendizaje para asistentes, personas asistidas y sus familias, fortaleciendo su vínculo. Según Jeff Hearn (2001), el cuidado íntimo permite a los varones aprender formas no eróticas de dulzura y tacto a medida que se acostumbra al cuidado corporal de las demás personas.

Por otro lado, el rol de asistente es definido a través de la delimitación de las tareas que les corresponden o no llevar a cabo. Esto implica una separación conceptual y práctica del trabajo reproductivo en tareas de cuidados y tareas domésticas, viéndose en esta operación desvalorizadas las últimas en función de las primeras. Así, el trabajo remunerado en cuidados debe constantemente reafirmarse en oposición a las tareas de limpieza y del hogar, lo que produce de forma discursiva y manifiesta una desvalorización de las últimas, que es naturalizada. Esto genera una tensión ética: para valorizar las tareas de cuidado (lo que habilitaría a que más varones puedan asumirlas) se desvalorizan las tareas domésticas (que deberían ser también valorizadas y con respecto a las cuales también debería existir corresponsabilidad de género).

Esto se plasma en el abordaje de las tareas por parte de varones y mujeres. Generalmente, las mujeres no solo tienen experiencia en cuidados, remunerada y no remunerada, sino también en tareas domésticas. La naturalización y el vínculo de las mujeres con dichas tareas las hacen menos resistentes a realizarlas, en cambio, para los varones, la delimitación entre unas y otras está más presente, y no siempre están dispuestos a realizarlas. Además, para los varones, el trabajo con niños, niñas, adolescentes y jóvenes, que vincula tareas de crianza, enseñanza y recreación, es más gratificante. Y el trabajo con personas adultas mayores se asocia a lo femenino. Algo similar sucede respecto a los espacios de trabajo: el domicilio es menos preferido, trabajar en las escuelas es más cómodo y seguro.

Yo ya sabía qué tareas tenía que hacer, y sé que algunas tareas de asistente personal no las haría, o sea, de entrada yo pauto algunas

cosas. [...] cosas de enfermero [...] bañarlos, cambiar el pañal, tender la cama (Varón, 23 años, asistente personal).

En definitiva, la propia desvalorización de los cuidados hace que definirlos sea un espacio de contienda. Por ello, debemos vigilar que, en el esfuerzo por valorizarlos, no se desvaloricen otras prácticas, tareas y personas. Es decir, que no se establezcan nuevas jerarquías y desigualdades allí donde estaban las viejas.

CONCLUSIONES

La población de varones asistentes personales se comporta y distribuye de modo diferente a la de las mujeres. Son más jóvenes y cuidan, en su mayoría, de otros varones, también jóvenes. Además, en un espacio laboral feminizado como este, desarrollan estrategias para sostener su masculinidad, optando por modalidades de cuidado que se alejan de la noción tradicional y subraya sus componentes educativos y recreativos. Entonces, no existe discriminación positiva o negativa en su contratación —tienen tanto trabajo como las mujeres—, pero sí una suerte de segregación horizontal o nicho masculino con relación a quiénes cuidan y cómo lo hacen.

Las trayectorias del personal asistente están generizadas: varones y mujeres recorren diferentes caminos en el Programa. Generalmente, las mujeres ingresan con experiencia previa y los varones no. Ellos atraviesan procesos de aprendizaje emocionales y afectivos, y comienzan a cultivar características «femeninas», como la sensibilidad y la empatía, que incorporan a su configuración masculina. No obstante, al poco tiempo encuentran obstáculos. El bajo estatus, la poca remuneración y la flexibilidad laboral los llevan a sostener otros empleos en paralelo, no pudiendo permitirse ser solo asistentes, al tiempo que son presionados por su entorno para ello. Los salarios no cubren sus expectativas, más aún si deben ocupar el rol de proveedor, asociado a la masculinidad hegemónica.

Al mismo tiempo, las desigualdades de género, que hacen de lo femenino y de los cuidados contenidos de poco valor, se filtran dentro de estos y operan generando lo que se podría denominar como «los

cuidados dentro de los cuidados». Es decir, el espacio más feminizado y desvalorizado dentro de estos. Algunos varones asistentes se resisten a hacer ciertos trabajos (sobre todo aquellos que implican intimidad con los cuerpos y sus fluidos), y estos quedan nuevamente en manos de mujeres. Como subiendo por una escalera de cristal los varones se alejan de los cuidados dentro de los cuidados. Así, las masculinidades cuidadoras (como configuraciones de subjetividad) permiten desplegar otras formas de ser varón, pero no necesariamente se traducen en cambios en las relaciones de poder.

Las políticas públicas que se propongan transformar el orden de género deberán llevar adelante un mecanismo doble: des-hacer el orden de género y al mismo tiempo re-hacerlo de un modo más igualitario. Para ello, deben forjarse los instrumentos que potencien la incorporación de los varones a los cuidados e instrumentalizarse otros que desmantelen su rol como principales proveedores. Se requieren esfuerzos claros, focalizados y potentes. La historia de las políticas públicas y las masculinidades ha mostrado, a través de las licencias por paternidad, que no debemos esperar cambios en las conductas de género hasta que no se generen las condiciones institucionales que los incentiven y se tomen medidas específicas y conducentes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Campero, Rubén, Isabel Pérez y Solana Quesada (2016). *Género y masculinidades: miradas y herramientas para la intervención*. Disponible en <https://uruguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/MASCULINIDADES.pdf>
- Comas d'Argemir Cendra, Dolors (2016). "Hombres cuidadores: barreras de género y modelos emergentes", *Psicoperspectivas*, vol. 15, N.º 3; pp. 10-22.
- Connell, Raewyn (1997). *La organización social de la masculinidad*. Disponible en <https://idepsalud.org/la-organizacion-social-de-la-masculinidad/>
- Elliot, Karla (2016). "Masculinidades cuidadoras: teorizando un concepto emergente", *Men and Masculinities*, vol. 19, N.º 3; pp. 240-259.
- Esping-Andersen, Gosta (2009). *La revolución incompleta: la adaptación a los nuevos roles de las mujeres*. Cambridge: Polity Press.
- Filgueira, Fernando y Juliana Martínez Franzoni (2017). Un camino difícil por recorrer: la transformación del régimen latinoamericano de cuidados, de

- servicios estratificados y en el hogar a servicios estatales. *Un futuro mejor para las mujeres en el trabajo*. 15 de junio de 2017, Ginebra: Palacio de las Naciones.
- Fraser, Nancy (1997). *Iustitia Interrupta: reflexiones críticas desde la posición "postsocialista"*. Santafé de Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Hanlon, Niall (2012). *Masculinities, Care and Equality: Identity and Nurture in Men's Lives*. Londres: Palgrave.
- Hearn, Jeff (2001). Men and Gender Equality: Resistance, Responsibilities and Reaching out. *EU Presidency Calendar*. 15 y 16 de marzo de 2001, Örebro, Sweden.
- Williams, Christine L. (1992). "La escalera de cristal: Las ventajas escondidas de los varones en las profesiones 'femeninas'", *Social Problems*, vol. 19, N.º 3.
- Williams, Christine L. (1995). *Aún un mundo de varones. Varones que hacen "trabajo de mujeres"*. Berkeley: University of California Press.

La sujeta universal en el espejo. Una investigación de la paridad política impulsada por la RMAAM del MERCOSUR, desde un enfoque interseccional de raza y género¹

Izabel Belloc²

Resumen

El artículo destaca algunos de los principales hallazgos y discusiones articuladas en la investigación de maestría que buscó identificar desde qué concepciones de raza y género la Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer del MERCOSUR (RMAAM) ha impulsado políticas regionales para la participación política de las mujeres y la paridad de género. En ese sentido, se da énfasis al resultado del análisis de contenido originado de una revisión documental de once instrumentos de trabajo elaborados y/o utilizados por la RMAAM entre los años 1998 y 2018, a partir de la articulación de algunos de los conceptos teóricos establecidos en la investigación, como la interseccionalidad de raza y género, la sujeta universal y las imágenes de control. Se demuestra cómo dicho análisis develó brechas de raza y género en las concepciones adoptadas por la RMAAM en la proposición de políticas regionales que utilizan una categoría única de género y un modelo hegemónico de mujer representado por la sujeta universal.

Palabras clave: RMAAM/MERCOSUR, políticas regionales, paridad de género, interseccionalidad de raza y género, sujeta universal.

¹ Este artículo es parte de la investigación realizada en el marco de la Maestría en Género y Políticas de Igualdad Cohorte II 2018-2020 de FLACSO Uruguay.

² Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales (abogacía), Pontificia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUCRS, Brasil, cohorte 1994/1999, doctora en Género y Políticas de Igualdad, FLACSO Uruguay (2020).

I. INTRODUCCIÓN. LOS CONFINES DE LA INVESTIGACIÓN

En mi tesis de maestría intitulada «Políticas regionales sobre paridad de género en espacios de poder político impulsadas por la Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer del MERCOSUR. Un análisis con enfoque interseccional de raza y género» (Belloc, 2020) realicé un análisis de las políticas regionales sobre participación política de las mujeres y paridad de género, impulsadas por la Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer del MERCOSUR (RMAAM) y por su antecesora Reunión Especializada de la Mujer (REM), de 1998 a 2018, desde un enfoque interseccional de raza y género.

Utilizando una metodología mixta de tipo cuantitativa y cualitativa, abordé el tema desde dos análisis distintos, pero vinculados entre sí:

1. Un análisis de indicadores en datos desagregados y cruzados por raza y género:
 - a) demográficos, originados de los censos nacionales realizados en los Estados partes del MERCOSUR entre los años 2010 y 2012;
 - b) de participación política de las mujeres, en la región, en el período 2013-2017.
2. Una revisión documental de tipo análisis de contenido de los once instrumentos de trabajo elaborados y/o utilizados por la REM y por la RMAAM para impulsar políticas regionales de participación política de las mujeres y de paridad de género, entre 1998 y 2018.

Para fundamentar el estudio y definir categorías de análisis, recurrí a principios democráticos y de derechos humanos consagrados a nivel internacional y regional, y a un marco teórico que articula los conceptos de paridad de género, interseccionalidad de raza y género, imágenes de control, sujeto y sujeta universales, representación política y principio de igualdad y no discriminación.

En este artículo daré énfasis a los resultados del análisis de contenido de la revisión documental, desde la articulación que destaca los conceptos teóricos de interseccionalidad de raza y género, sujeta universal e imágenes de control. Aquí busco mostrar cómo dicho análisis develó brechas de raza y género en las concepciones adoptadas por la RMAAM en la proposición de políticas regionales debido a la utiliza-

ción de una categoría única de género y un modelo hegemónico de mujer representado por la sujeta universal.

La investigación utiliza la categoría raza en su sentido de constructo social frente al racismo (Pires y Silva, 2015), el que es dirigido a las poblaciones negras e indígenas. Los términos *negro*, *negra*, *negros* y *negras* son utilizados conforme define y reivindica el movimiento social negro de Brasil por medio del concepto de *negritude* (Munanga, 2019; IBGE, 2013).

II. LOS ANTECEDENTES

La tesis presenta los antecedentes político-sociales de la institucionalización de la agenda de género en el organismo, además de las normativas de creación de la Reunión Especializada de la Mujer y de la Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer.

Según Lilian Celiberti (2013), la institucionalización del género viene tras el Segundo Seminario Internacional sobre Mujer y MERCOSUR, llevado a cabo en Río de Janeiro, en 1997, en el que se ha emitido una declaración que planteaba considerar «la creación de la Reunión de Ministras y/o autoridades del más alto rango de los órganos gubernamentales responsables de las políticas públicas para las mujeres de los países del MERCOSUR» (Celiberti, 2013, p. 155); lo que la autora considera como «el antecedente de la Reunión Especializada de la Mujer» (p. 155).

Al siguiente año se crea la REM, a través de la resolución n.º 20/1998 del Grupo Mercado Común del MERCOSUR (GMC, 1998), la que se caracteriza por «la búsqueda de una legitimidad política de la temática de género en el proceso de integración, junto con la generación de un discurso propio sobre integración y género» (Celiberti, 2013, p. 159). En 2011 la REM es reemplazada por la Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer a través de la decisión n.º 24/11 del Consejo del Mercado Común del MERCOSUR (CMC, 2011), lo que ha significado modificar el rango del órgano (de analítico a asesor y propositivo) y su integración, ahora por ministras y altas autoridades gubernamentales nacionales.

En su marco normativo la tesis presenta, entre otros elementos, un conjunto de documentos oficiales del MERCOSUR que coinciden

con el objeto de análisis de la investigación y contienen instrumentos de trabajo elaborados y/o utilizados por la REM y por la RMAAM para impulsar políticas regionales para la participación política de las mujeres, encontrados en el período 1998-2018:

Tabla 1. Instrumentos REM/ RMAAM para la participación política de las mujeres

Año	Instrumento REM/RMAAM
2002	REM/PRO RES. N.º 01/02 - Legislación sobre la cuota de Participación Política de la Mujer y Evaluación de su Impacto
2005	Propuesta de Participación Política
2007	Recomendación sobre paridad en el Parlamento MERCOSUR
2007	Declaración Conjunta de Ministras y Sociedad Civil sobre Consenso de Quito
2010	REM/PRO REC. N.º 03/10 - Mujeres y Participación Política
2010	Proyecto de Recomendación sobre elección paritaria de hombres y mujeres para el Parlamento MERCOSUR
2011	Propuesta de Aportes al PEAS
2012	RMAAM/PRO REC. N.º 03/12 - Participación Política
2013	RMAAM/PRO DEC. N.º 01/13 - Directrices de Política de Igualdad de Género del MERCOSUR
2018	RMAAM/PRO REC. N.º 01/18 - Participación Política de las Mujeres
2018	Propuesta de Proyecto de Cooperación para la gobernanza y participación política de las mujeres en el MERCOSUR, con ONU Mujeres.

Fuente: reproducido parcialmente de Belloc (2020, pp. 33-35) y complementado para este artículo con información de los años de los instrumentos; elaborado por la autora con base en las actas y anexos de las reuniones de la REM y de la RMAAM (MERCOSUR, 2018).

En términos de indicadores estadísticos, no obstante sean escasos los indicadores sobre mujeres en su diversidad racial, se pudieron encontrar datos desagregados por raza y género en indicadores demográficos de los censos nacionales realizados entre 2010 y 2012, y en indicadores de representación política de las mujeres a través de una reconstrucción del estado del arte para escaños legislativos en 2013, sobre la base de tres fuentes distintas: UIP (2013), Htun (2014) y CEPAL (2014).

Tabla 2. MERCOSUR – Estados partes – Población y representación política, por género y por raza y género (%)

Desagregación y cruces		Población				Escaños en Parlamentos Nacionales			
		AR	BR	PY	UY	AR	BR	PY	UY
Por género	Mujer	51 %	51 %	50 %	52 %	38 %	12 %	19 %	13 %
	Varón	49 %	49 %	50 %	48 %	74 %	88 %	82 %	67 %
Por raza y género	Negra	0,3 %	49,7 %	0 %	4,4 %	0 %	1,1 %	0 %	0 %
	Indígena	2,3 %	0,4 %	99,5 %	2,4 %	0 %	0 %	0 %	0 %
	No indígena ni negra	97,4 %	49,9 %	0,5 %	93 %	100 %	98,9 %	100 %	100 %

Fuente: elaboración propia con base en datos censales y de representación política de los Estados partes del MERCOSUR reproducidos de Belloc (2020)

Los indicadores evidencian que, si, por un lado, la brecha de género en espacios políticos es importante y refleja una desigualdad, por otro, la brecha que combina raza y género existe en desfavor de mujeres negras e indígenas frente a mujeres blancas, pese a que sea sistemáticamente invisibilizada. De hecho, al comparar estadísticas poblacionales y de representación política, si se utiliza una categoría única de género representada por datos desagregados solamente por sexo/género, se verificará una desigualdad de género, la que se muestra incompleta frente a la realidad de la diversidad racial de las mujeres de la región. En el MERCOSUR, en que dicha diversidad es una fuerte característica de las poblaciones y de las mujeres, si las mismas estadísticas son comparadas a partir de datos desagregados y cruzados por raza y género, además de la desigualdad entre hombres y mujeres, queda evidente la desigualdad entre mujeres.

Otro contexto que devela la desigualdad de raza y género en la región, y al cual se volverá más adelante, se pudo verificar comparando indicadores demográficos, participación política y personas en el trabajo doméstico remunerado.

Tabla 3. MERCOSUR – Estados partes – Población, representación política y trabajo doméstico remunerado, por género y por raza y género (%)

Desagregación y cruces	Población				Escaños en Parlamentos Nacionales				Trabajo doméstico remunerado*			
	AR	BR	PY	UY	AR	BR	PY	UY	AR	BR	PY	UY
Por género	Mujer	51 %	50 %	52 %	38 %	12 %	19 %	13 %	77 %	94 %	92 %	90 %
	Varón	49 %	49 %	48 %	74 %	88 %	82 %	67 %	23 %	6 %	8 %	10 %
Por raza y género	Negra	0,3 %	49,7 %	0 %	0 %	1,1 %	0 %	0 %	0,4 %	60 %	0 %	14,5 %
	Indígena	2,3 %	0,4 %	99,5 %	0 %	0 %	0 %	0 %	3 %	0 %	98 %	9 %
	No indígena ni negra	97,4 %	49,9 %	0,5 %	93 %	100 %	98,9 %	100 %	96,6 %	40 %	2 %	76,5 %

Fuente: elaboración propia con base en datos reproducidos de Belloc (2020): POBLACIÓN – datos censales nacionales (Argentina, 2010; Brasil, 2010; Paraguay, 2002, Uruguay, 2011); ESPACIOS POLÍTICOS DE PODER Y DECISIÓN (2013) – Unión Interparlamentaria - Mujeres en los Parlamentos Nacionales (promedio en 01/07/2013); datos sobre mujeres negras en Parlamentos Nacionales, en 2013, recopilados por Htun (2014); datos sobre representación política de mujeres indígenas latinoamericanas CEPAL (2014); TRABAJO DOMÉSTICO REMUNERADO – datos censales nacionales (Argentina, 2010; Brasil, 2010; Paraguay, 2002) y BPS/Comentarios de Seguridad Social n.º 59 (Uruguay; datos de 2012-2013).

* Argentina: personas empleadas en tareas de limpieza, domésticas o no domésticas.

Se verifica, en la comparación de indicadores estadísticos sobre población, representación política y personas en el trabajo doméstico remunerado, conforme tabla 3. Utilizando un enfoque único de género, se constata que las mujeres están mayoritariamente en el trabajo doméstico remunerado, mientras los hombres están mayoritariamente en el espacio político. A la vez, utilizando un enfoque de raza y género, se percibe que las proporciones de representación política y de mujeres en el trabajo doméstico remunerado, en cada grupo de mujeres según la raza, no están en equilibrio con las respectivas proporciones demográficas, evidenciando que especialmente las mujeres negras están sobrerrepresentadas en el trabajo doméstico remunerado, mientras que las mujeres blancas aparecen mayoritariamente en el espacio político ocupado por mujeres.

III. MARCO TEÓRICO

La investigación articuló el concepto de interseccionalidad que, según afirma Patricia Hill Collins (2019), se refiere a «formas particulares de opressão interseccional, por exemplo, intersecção entre raça e gênero, ou entre sexualidade e nação» [formas particulares de opresión interseccional, por ejemplo, intersecciones entre raza y género, o entre sexualidad y nación] (p. 879); y explica que la opresión no se manifiesta en un tipo único, sino que distintas formas de opresión se combinan y actúan en conjunto, produciendo distintas formas de injusticias sociales. Según la autora, cada sociedad organiza una matriz de dominación en la que operan distintos sistemas de opresión que combinan discriminaciones de raza, clase, género, sexualidad y otros en diferentes configuraciones, resultando en relaciones de poder y jerarquizaciones sociales de grupos hegemónicos sobre grupos subordinados.

Para Winnie Bueno (2019), la interseccionalidad significa:

um conjunto de ideias e práticas que sustentam que gênero, raça, classe, sexualidade, idade, etnia, status de cidadania e outros marcadores não podem ser compreendidos de forma isolada, sendo que estes articulam dinâmicas de poder que produzem realidades materiais desiguais e experiências sociais distintas coletivamente e individualmente [un conjunto de ideas y prácticas que sostiene

nen que género, raza, clase, sexualidad, edad, etnia, estatus de ciudadanía y otros marcadores no pueden ser comprendidos de forma aislada porque articulan dinámicas de poder que producen realidades materiales desiguales y experiencias sociales distintas colectiva e individualmente] (párr. 7).

Bruna Pereira (2019), a su vez, explica que la matriz de dominación da cuenta de las diferentes maneras como una sociedad organiza opresiones combinadas, para establecer dominios de poder, y que la interseccionalidad alude a «formas particulares de opressões combinadas, tais como “interseccionalidade de gênero e de raça”» [formas particulares de opresiones combinadas, tales como interseccionalidad de género y raza] (p. 27).

Por otro lado, Collins (2017) alude al *ethos* de la interseccionalidad, ligándolo a los orígenes del concepto en la producción teórica del feminismo negro estadounidense del siglo XX. La interseccionalidad está en los fundamentos de políticas emancipatorias, manejadas como herramientas de resistencia de mujeres negras para la desarticulación de opresiones interconectadas y sus injusticias sociales. El *ethos* o núcleo ético de la interseccionalidad conlleva a utilizar el concepto para buscar justicia social, de modo de producir acciones políticas concretas dirigidas a desarticular dinámicas sociales de poder y dominación que combinan, por ejemplo, racismo y sexismo (Collins, 2017).

La interseccionalidad también puede ser utilizada como un dispositivo heurístico, conforme sean las especificidades de determinada realidad, lugar y momento. Según Collins y Bilge (2016), aunque los estudios de la interseccionalidad parezcan pertenecer al mismo campo, la utilización como dispositivo heurístico le confiere una capacidad de análisis e incidencia desde diferentes maneras y perspectivas, conforme sean las especificidades de las relaciones de poder de cada contexto. Pereira (2019) afirma que la interseccionalidad como dispositivo heurístico es «uma ferramenta analítica voltada a construir um olhar crítico para a realidade, e que tem por objetivo primordial facilitar a visualização e o combate das desigualdades sociais» [una herramienta analítica dirigida a construir una mirada crítica para la realidad y que tiene por objetivo primordial facilitar la visualización y el combate de las desigualdades sociales] (p. 27).

En el caso del MERCOSUR, un sistema de opresión que combina racismo y sexismo estructura las relaciones sociales, mostrándose como ejemplo típico que requiere la utilización de la herramienta. Dicho contexto ha interpelado la investigación a orientar su análisis con la utilización de la interseccionalidad como dispositivo heurístico para centrarse en la desigualdad que combina raza y género en la participación política, teniendo en cuenta el *ethos* de realización de justicia social. En términos de análisis de los instrumentos REM y RMAAM objeto de la investigación, el concepto se constituyó en una de sus categorías de análisis para verificar la presencia de un enfoque efectivamente interseccional de raza y género.

La investigación también articuló el concepto de sujeto universal para dar cuenta de la desigualdad de género en la participación política y para introducir el concepto de sujeta universal. Érica Antunes Pereira (2012) lo describe como una «categoria do sujeito universal da História —macho, branco, civilizado do Primeiro Mundo e em posição de comando» [categoría del sujeto universal de la Historia —macho, blanco, civilizado de primer mundo y en posición de mando] (p. 25); y Alda Facio (2009) lo define como el «hombre / varón occidental, blanco, cristiano, heterosexual, sin discapacidades visibles, [...] como si la posición que ocupa ese ser privilegiado fuese el parámetro de lo humano» (p. 186).

El sujeto universal latinoamericano y mercosureño que ha sido el primer y, por más de un siglo, el exclusivo detentor de derechos políticos y de ciudadanía, se caracteriza por ser un hombre blanco heredero del *criollo*,^{3 4} el que se ha construido en un proceso histórico de estruc-

³ Según el *Diccionario de la lengua española*: «1. adj. Dicho de una persona: Hija o descendiente de europeos, nacida en los antiguos territorios españoles de América o en algunas colonias europeas de dicho continente. U. t. c. s. [...] 3. adj. Dicho de una persona: Nacida en un país hispanoamericano. U. para resaltar que esa persona posee las cualidades estimadas como características de su origen. U. t. c. s.» (RAE, 2014).

⁴ A partir de la primera década del siglo se empieza a reconocer el derecho al sufragio de los *criollos*. Según Céspedes del Castillo (2013), el fenómeno del *criollismo* se refiere al grupo poblacional formado por descendientes de europeos nacidos en América, que crece muy rápidamente a partir de principios del siglo XVII y gradualmente se establece como detentor de poder social, económico y político, hasta promover las independencias de las colonias hispanohablantes. El autor subraya la importancia de dicho poder, el cual «hubo de respetar hasta el virrey más exigente, e incluso el propio

turación de las relaciones de dominación/subordinación, ejerciendo poder mientras domina y subordina a todos los demás grupos sociales que no coincidan con su identidad. Este sujeto se firmó y se mantuvo en el dominio de la escena política de la región a lo largo de los siglos y hasta la actualidad por medio de estrategias políticas y jurídicas de exclusión de mujeres y personas negras e indígenas de los espacios de poder y decisión. Pese a que así no se reconozca, se trata de un ser identitario: su universalidad solo encuentra razón de existir bajo la reunión de sus marcadores de identidad, en especial su masculinidad y blanquitud significadas en términos del poder y dominación que dichas características le confieren.

El concepto no constituye una categoría de análisis para la investigación debido a que la actuación estratégica del sujeto universal está en los propios orígenes de las desigualdades de raza y género en la región; lo que justamente motiva el planteo de dichas políticas.

Análoga al sujeto universal, a lo largo de la historia y de las demandas sociales, producciones teóricas, diseño e implementación de políticas dirigidas a dar cuenta de las desigualdades de género, una sujeta universal es identificada. En términos de participación política, del sufragismo a los reclamos por cuotas o paridad, las consignas, análisis y propuestas elaboradas desde una academia y un feminismo blanco hegemónicos han producido una respuesta única a la desigualdad de género que desconsidera y excluye mujeres que no corresponden a un modelo hegemónico de mujer. «La mujer», como sujeto/objeto de los análisis, demandas y políticas, coincide con un único ser femenino, al cual se atribuye un único estatus político frente a los hombres y una única respuesta capaz de desarticular «la desigualdad». Aura Cumes (2014) explica que:

En América Latina, en gran medida, las mujeres blancas han tenido con las indígenas y afrodescendientes una relación de matrona-sirvienta, de propietaria-esclava o de señora-muchacha. La historia

.....
monarca» (p. 418). Rodríguez O. (2016) hace un paralelo entre criollos y burguesía francesa en lo que se refiere a un sentimiento nacionalista: «creían ser los verdaderos representantes de los intereses de la nación» (p. 462), y define a los procesos independentistas en Hispanoamérica como una conquista de los criollos.

nos ha hecho desiguales y sería muy desafortunado ocultar esas asimetrías bajo un argumento falaz de la universalidad de una forma de ser mujer, levantando una única bandera de liberación (p. 240).

Desde los feminismos no hegemónicos se ha teorizado sobre la sujeta universal, en definiciones que incorporan las nociones de dominación/subordinación y exclusión, por parte de la sujeta universal, respecto a mujeres otras que no coinciden con el modelo hegemónico. En este sentido, Yuderkys Espinosa Miñoso (2017) define a un «sujeto mujer universal entonado y caracterizado por las hegemonías blanco-burguesas-hetero de las prácticas y la teoría feminista» (p. 270). Y María Lugones (2014) logra capturar la desigualdad entre mujeres demostrando que, si el género permite develar un sujeto universal, la raza combinada con el género pone de manifiesto a una sujeta mujer universal que también responde a la matriz colonial de poder:

el estatus de las mujeres blancas no se extendió a las mujeres colonizadas aun cuando estas últimas fueron convertidas en símiles de las mujeres blancas burguesas... las mujeres burguesas blancas, en todas las épocas de la historia, incluso la contemporánea, siempre han sabido orientarse lúcidamente en una organización de la vida que las colocó en una posición muy diferente a las mujeres trabajadoras o de color (Lugones, 2014, p. 69).

El concepto de sujeta universal se constituye en una de las categorías de análisis de la investigación para verificar el modelo de mujer como sujeto político utilizado en los instrumentos de trabajo de la REM y de la RMAAM para impulsar políticas regionales para la participación política de las mujeres.

Como fue mencionado, Collins teoriza en torno al contexto de las mujeres negras estadounidenses; no obstante, según Bueno (2019a), su producción teórica se aplica al análisis de otras relaciones sociales de dominación/subordinación. En este sentido, articular el concepto de imágenes de control se ha mostrado extremadamente adecuado al análisis del objeto de la investigación.

Para Bueno (2019b), acorde al concepto elaborado por Collins (2009), el concepto de imágenes de control «tem uma importante

função junto ao conceito de interseccionalidade, uma vez que a partir desse último as imagens de controle podem ser utilizadas para refletir outras experiências de opressão, para além daquelas vivenciadas pelas mulheres negras» [tiene una importante función junto al concepto de interseccionalidad, una vez que a partir de ese último las imágenes de control pueden ser utilizadas para reflejar otras experiencias de opresión, más allá de las vivenciadas por las mujeres negras] (p. 18). Bueno (2019b) afirma que las imágenes de control se configuran en una «dimensão ideológica do racismo e do sexismo compreendidos de forma simultânea e interconectada. São utilizadas pelos grupos dominantes com o intuito de perpetuar padres de violencia e dominação que historicamente são constituídos para que permaneçam no poder» [dimensión ideológica del racismo y sexismo comprendidos de forma simultánea e interconectada. Son utilizadas por los grupos dominantes con el fin de perpetuar patrones de violencia y dominación que históricamente son constituidos para que permanezcan en el poder] (p. 69). Según las autoras, las imágenes de control son estereotipos negativos atribuidos exclusivamente a mujeres negras estadounidenses, constituyendo una de las bases de la opresión a ellas dirigidas. Su objetivo es naturalizar violencias e injusticias sociales del racismo, el sexismo, la pobreza y otros, que pasan a ser falsamente entendidas por la sociedad con normalidad.

Collins (2019) cita los ejemplos que van

desde as *mammies*[b], as *jezebéis*[c] e as procriadoras do tempo da escravidão[d] até as sorridentes tias *Jemimas* das embalagens de massa para panqueca, passando pelas onipresentes prostitutas negras e pelas mães que dependem das políticas de assistência social para sobreviver [desde las *mammies*, las *jezebeles*, y las procreadoras del tiempo de la esclavitud hasta las sonrientes tías *Jemimas* de los paquetes de masa para panqueques, pasando por las omnipresentes prostitutas negras y por las madres que dependen de las políticas de asistencia social para sobrevivir] (p. 490).

En la región del MERCOSUR, son comunes los estereotipos dirigidos a las mujeres negras e indígenas, confirmando la aplicabilidad del concepto a distintos contextos tal como argumenta Bueno (2019b). Así, las

imágenes de control fueron ejemplificados en la tesis con las figuras de «la ‘señora que cocina’, la ‘chica que limpia’, la ‘gurisa que cuida a los niños’ en las casas burguesas o la ‘muchacha del café’ de las oficinas públicas y privadas» (Belloc, 2020, p. 43).

Se trata de una construcción sociocultural racista y sexista, por parte del grupo social hegemónico blanco, que reduce las experiencias de vida de esas mujeres exclusivamente a roles y lugares subordinados; y nunca las legitima a espacios de poder y decisión, aun cuando ocupan dichos espacios. Conforme Bueno (2019b), las imágenes de control son dinámicas de poder que impiden el acceso de personas de grupos subordinados a posiciones valorizadas y de poder, subalternándolas, al mismo tiempo que aseguran y facilitan ese mismo acceso a personas de grupos hegemónicos, manteniéndolas en posición de superioridad.

Otro ejemplo de las imágenes de control está en la desigualdad entre mujeres verificada en la tabla 3, en que se demuestra que, comparado a las respectivas proporciones poblacionales, las mujeres negras están sobrerrepresentadas en el trabajo doméstico remunerado y subrepresentadas en los espacios políticos ocupados por mujeres, mientras que exactamente la situación inversa se verifica en el grupo de mujeres blancas. Se volverá al tema más adelante, pero antes vale articularlo con el concepto de imágenes de control y el argumento de Audre Lorde (2019):

como vocês lidam com o fato de que as mulheres que limpam suas casas e cuidam dos seus filhos enquanto vocês vão a conferências sobre teoria feminista são, em sua maioria, mulheres pobres e de cor? Qual é a teoria por trás do feminismo racista? [¿cómo lidian ustedes con el hecho de que las mujeres que limpian sus casas y cuidan de sus hijos mientras ustedes van a conferencias sobre teoría feminista son, en su mayoría, mujeres pobres y de color? ¿Cuál es la teoría por detrás del feminismo racista?] (p. 2227).

IV. ANÁLISIS DE RESULTADOS

La revisión documental de la investigación fue realizada a partir de la elaboración de una matriz de análisis que consta en la tabla 13 del ane-

xo de la tesis (Belloc, 2020), en la que están dispuestos los once instrumentos de trabajo de la REM y de la RMAAM analizados; los que, a su vez, están organizados según sus informaciones de registro oficial, los instrumentos internacionales y regionales que lo referencian y las categorías de análisis. A continuación, se discuten los hallazgos del análisis de contenido que se refieren a los conceptos teóricos de interseccionalidad de raza y género, sujeta universal e imágenes de control, que son destacados para el presente artículo.

Según el modelo de mujer como sujeto político utilizado —hegemónico representado por la sujeta universal/no hegemónico—, se identificó que nueve documentos adoptan un modelo hegemónico de mujer representado por la sujeta mujer universal y solo dos utilizan un modelo no hegemónico:

1. Aportes al Plan Estratégico de Acción Social (REM, 2011): refiere «igualdad de oportunidades, entre hombres y mujeres y, entre las mujeres, en ocupación de los puestos de decisión» (Objetivo Prioritario de la Directriz 6); y,

2. Proyecto RMAAM sobre Participación Política (RMAAM, 2012): refiere a «agendas de las mujeres en su diversidad» (artículo 3.º).

A su vez, según el enfoque interseccional de raza y género, su núcleo ético de justicia social y la efectividad de ambos: ocho documentos no incorporan un enfoque interseccional de raza y género y tres refieren el concepto o algún grado de igualdad entre mujeres según su diversidad racial, pero sin mencionar medidas o mecanismos específicos. Por esta razón, se considera que ninguno de los documentos considera el componente ético nuclear del concepto de interseccionalidad de búsqueda de la realización de la justicia social.

En consecuencia, el análisis demostró que los instrumentos de trabajo utilizados por la REM y la RMAAM para impulsar políticas regionales para la participación política de las mujeres utilizan un enfoque único de género que, al fin y al cabo, excluye a las mujeres negras e indígenas de los objetivos y propósitos de las políticas pretendidas. Aun cuando se hace referencia a la interseccionalidad de raza y género o a la igualdad entre mujeres según su raza, no se verifica la efectividad buscada por la interseccionalidad.

Por otro lado, el hallazgo más emblemático de la investigación se refiere a las imágenes de control. Durante la pesquisa de instrumentos

objeto del análisis, se identificó el proyecto AECID-RMAAM «Estrategia Regional hacia el Desarrollo Sustentable de las Mujeres Afrodescendientes e Indígenas del MERCOSUR» (AECID, 2017), presentado y aprobado en la IX Reunión Ordinaria RMAAM, llevada a cabo del 31 de mayo al 2 de junio de 2017, en Buenos Aires, Argentina (RMAAM, 2017).

El tema volvió a la discusión para seguimiento de sus avances en la 36.^a Reunión Ordinaria RMAAM, llevada a cabo en Montevideo, Uruguay, los días 20 y 21 de setiembre de 2018 (RMAAM, 2018); misma oportunidad en que fue presentada por ONU Mujeres una «Propuesta de Proyecto de Cooperación para la gobernanza y participación política de las mujeres en el MERCOSUR» (ONU Mujeres, 2018), la que tiene por objetivo impulsar la paridad política en la región. La propuesta fue discutida por las delegaciones nacionales presentes, las que «reafirmaron el apoyo al proyecto y acordaron remitir sus comentarios y/o aportes a la brevedad posible» (RMAAM, 2018, p. 5).

Ambos documentos fueron revisados en el marco de la investigación. Se buscó identificar en sus contenidos referencias a los derechos políticos de mujeres negras e indígenas, en el proyecto presentado por AECID; y referencias a las mujeres negras e indígenas, en la Propuesta de Proyecto presentada por ONU Mujeres. Del análisis se constató que el primero no hace ninguna referencia a los derechos políticos de las mujeres negras e indígenas; no obstante, el Objetivo Específico n.º 5 se refiere a la formalización del trabajo doméstico remunerado. Tampoco existe referencia a las mujeres negras e indígenas mercosureñas en la Propuesta de Proyecto presentada por ONU Mujeres para impulsar la paridad política de género en la región. También se verificó que no hubo registro de manifestación de ninguna de las delegaciones presentes en ambas reuniones, en el sentido de cuestionar dichos abordajes en los documentos. Al contrario, constan en las actas de las reuniones los registros de la aprobación de uno y el apoyo a otro, de forma unánime.

El análisis se relaciona y coincide con los hallazgos estadísticos respecto de la ocupación de espacios políticos y de puestos en el trabajo doméstico remunerado, conforme tabla 3. En el MERCOSUR, el proceso histórico de exclusión de raza y género perdura hasta nuestros días y se refleja en las políticas que dicen proponerse a dar respuestas a la desigualdad: en la política, el sujeto universal domina; cuando las mujeres llegan a una reducida porción de dicho espacio, quien la ocu-

pa mayoritariamente es la sujeta universal; y, siguiendo la lógica del concepto de imágenes de control, se imponen a las mujeres negras e indígenas los espacios precarizados y menos valorizados, como el trabajo doméstico remunerado.

Es simbólico y emblemático que una política destinada a mujeres negras e indígenas se ocupe del trabajo doméstico remunerado y no de otras formas de trabajo por las que estas mujeres puedan desempeñarse en áreas valorizadas y no precarizadas, la academia, otras áreas del mercado laboral y/o el espacio político, por ejemplo. Siguiendo la lógica de dicha política, en un contexto de formalización total del trabajo doméstico remunerado, son las mujeres negras e indígenas las que, como se afirma en la tesis, «seguirán limpiando los baños y sirviendo las mesas de las casas blanco-burguesas» (Belloc, 2020, p. 82).

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La investigación ha permitido develar brechas y tensiones existentes entre conceptos teóricos, prácticas institucionales y realidades de la ocupación de espacios públicos de poder por mujeres en su diversidad racial, en el MERCOSUR. Específicamente respecto a los conceptos teóricos destacados para el presente artículo, la investigación pudo concluir que las políticas regionales impulsadas por la REM y la RMAAM sobre participación política de las mujeres:

- a) en general, utilizan un modelo hegemónico de mujer representado por una sujeta universal;
- b) no consideran el componente ético nuclear de justicia social de la interseccionalidad, visto que la demanda por paridad de género no incluye efectivamente a mujeres indígenas y negras;
- c) no están orientadas a desarticular sistemas de opresión que combinan racismo y sexismo;
- d) desde una visión sistémica, en algunos casos, los instrumentos elaborados y/o utilizados refuerzan imágenes de control basadas en un sistema de opresión que combina racismo y sexismo, dirigidas exclusivamente a mujeres negras e indígenas.

Se pone de manifiesto la necesidad urgente de que la RMAAM abandone el modelo hegemónico de mujer existente en las concepciones de sus discusiones, instrumentos, políticas y acciones sobre derechos políticos de las mujeres y paridad política de género.

Consecuentemente y en coherencia con el núcleo ético de la interseccionalidad de búsqueda de la realización de la justicia social, como se articula en la investigación, la tesis presenta recomendaciones a la RMAAM dirigidas al diseño, implementación, monitoreo y evaluación de una política regional para alcanzar la paridad política que efectivamente contemple y adopte el enfoque interseccional de raza y género y su *ethos* de justicia social, como respuesta adecuada a la desigualdad política de género que sí hace parte del sistema de opresión que combina racismo y sexismo y estructura las relaciones sociales en la región, incluso entre mujeres.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) (2017). Marco Lógico del Proyecto “Propuesta de una Estrategia Regional hacia el Desarrollo Sustentable de las Mujeres Afrodescendientes del MERCOSUR. Disponible en https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreunionanexos/68675_ATTEIFUM.doc
- Antunes Pereira, Érica (2012). “Construção social do sujeito feminino e hermenêutica do cotidiano: Reflexões teóricas”, *Revista Educação e Linguagens*, vol. 1, n.º 1; pp. 24-45.
- Belloc, Izabel (2020). *Políticas regionales sobre paridad de género en espacios de poder político impulsadas por la Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer del MERCOSUR. Un análisis con enfoque interseccional de raza y género*, tesis de maestría (FLACSO Uruguay). Disponible en <http://hdl.handle.net/10469/17215>
- Bueno, Winnie (22 de mayo de 2019a). Repensando a Interseccionalidade. *Medium*. Disponible en <https://medium.com/@winniebueno/repensando-a-interseccionalidade-3c8c8429off1>
- Bueno, Winnie (2019b). *Processos de resistência e construção de subjetividades no pensamento feminista negro: Uma possibilidade de leitura da obra Black Feminist Thought: Knowledge, Consciousness, and the Politics of Empower-*

- ment (2009) *a partir do conceito de imagens de controle*, tesis de Mestrado em Direito (Universidade do Vale do Rio dos Sinos).
- Celiberti, Lilián (2013). Participación feminista en el MERCOSUR. Desafíos y perspectivas de la Reunión Especializada de la Mujer del MERCOSUR, en Programa de Cooperación Mercosur-AECID, *Institucionalización de la perspectiva de género en los procesos de integración regional*. Montevideo: AECID-OTC, pp. 147-170.
- Céspedes del Castillo, Guillermo (2013). *América Hispánica (1492-1898)*. Madrid: Marcial Pons [Versión electrónica para Kindle].
- Collins, Patricia Hill (2009). *Black Feminist Thought: Knowledge, Consciousness, and the Politics of Empowerment*. Londres: Routledge.
- Collins, Patricia Hill (2017). “Se perdeu na tradução? Feminismo negro, interseccionalidade e política emancipatória”, *Parágrafo*, vol. 5, N.º 1; pp. 6-17.
- Collins, Patricia Hill (2019). *Pensamento feminista negro: Conhecimento, consciência e a política do empoderamento*. San Pablo: Boitempo [Versión electrónica para Kindle].
- Collins, Patricia Hill y Sirma Bilge (2016). *Interseccionalidad*. Madrid: Morata [Edición en español para Kindle].
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2014). *Mujeres indígenas: nuevas protagonistas para nuevas políticas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Consejo del Mercado Común (CMC) (2011). DEC N° 24/2011. MERCOSUR. Disponible en https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/42541_DEC_024_2011_ES_Reuni%C3%B3n%20Altas%20Autoridades%20de%20la%20Mujer.pdf
- Cumes, Aura Estela (2014). Multiculturalismo, género y feminismos: mujeres diversas, luchas complejas, en Yuderkys Espinosa Miñoso, Diana Gómez Correal y Karina Ochoa Muñoz (eds.), *Tejiendo de otro modo: Feminismo, epistemología y apuestas descoloniales en Abya Yala*. Popayán: Editorial Universidad del Cauca, pp. 237-252.
- Espinosa Miñoso, Yuderkys (2017). La política sexual radical autónoma, sus debates internos y su crítica a la ideología de la diversidad sexual, en Alejandra de Santiago Guzmán, Edith Caballero Borja y Gabriela González Ortuño (eds.), *Mujeres intelectuales: feminismos y liberación en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 259-276.
- Facio, Alda (2009). Metodología para el análisis de género del fenómeno legal, en Judith Salgado, Ramiro Ávila Santamaría y Lola Valladares (comps.), *El*

- género en el derecho: ensayos críticos*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, pp. 181-224.
- Grupo Mercado Común del MERCOSUR (GMC) (1998). Resolución n.º 20/1998. Reunión Especializada de la Mujer (REM). MERCOSUR.
- Htun, Mala (2014). Political Inclusion and Representation of Afrodescendant Women in Latin America, en María C. Escobar-Lemmon y Michelle M. Taylor-Robinson (eds.), *Representation. The Case of Women*. Nueva York: Oxford University Press, pp. 118-134.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2013). *Características étnico-raciais da população: Classificações e identidades*. Rio de Janeiro: IBGE.
- Lorde, Audre (2019). *Irmã outsider*. Belo Horizonte: Autêntica [Versión electrónica para Kindle].
- Lugones, María (2014). Colonialidad y género, en Yuderkys Espinosa Miñoso, Diana Gómez Correal y Karina Ochoa Muñoz (eds.), *Tejiendo de otro modo: Feminismo, epistemología y apuestas descoloniales en Abya Yala*. Popayán: Editorial Universidad del Cauca, pp. 57-74.
- Mercado Común del Sur (MERCOSUR) (2018). Reuniões / Documentos Oficiais / Reunião de Ministras e Altas Autoridades da Mulher. MERCOSUR. Disponible en <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/actas-y-anexos/>
- Munanga, Kabengele (2019). *Rediscutindo a mestiçagem no Brasil: Identidade nacional versus identidade negra*. Belo Horizonte: Autêntica [Versión electrónica para Kindle].
- ONU Mujeres (2018). *Propuesta de Proyecto de Cooperación para la gobernanza y participación política de las mujeres en el MERCOSUR*. RMAAM. Disponible en https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreunionanexos/71220_RMAAM_2018_ACTA02_ANE011_ES_PresProyectoParticipacionPolitica.pdf
- Pereira, Bruna Cristina Jaquetto (2019). *Dengos e zangas das mulheres-moringa: vivências afetivo-sexuais de mulheres negras*, tesis de doctorado (Universidad de Brasília).
- Pires, Thula Rafaela de Oliveira y Caroline Lyrio Silva (2015). Teoría crítica da raça como referencial teórico necessário para pensar a relação entre direito e racismo no Brasil, en Fernando Antonio de Carvalho Dantas, Heron José de Santana Gordilho, Wilson Antônio Steinmetz (coords.), *Direitos dos conhecimentos*. Florianópolis: CONPEDI. Disponible en <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/c178hotg/xtuhk167/t9E74778grfGqqqs4.pdf>
- Real Academia Española (RAE) (2014). *Diccionario de la lengua española* (23.ª ed.). Madrid: Espasa.

- Reunión Especializada de la Mujer del MERCOSUR (REM) (2011). Documento sobre el Plan Estratégico de Acción Social (PEAS) - Anexo VII del Acta de la XXVI Reunión Especializada de la Mujer (REM). Asunción: MERCOSUR. Disponible en [https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreunionanexos/40118_REM_2011_ACTA01_ANE07_Documento%20sobre%20el%20Plan%20Estrat%C3%A9gico%20de%20Acci%C3%B3n%20Social%20\(PEAS\).pdf](https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreunionanexos/40118_REM_2011_ACTA01_ANE07_Documento%20sobre%20el%20Plan%20Estrat%C3%A9gico%20de%20Acci%C3%B3n%20Social%20(PEAS).pdf)
- Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer (RMAAM) (2012). Proyecto de Recomendación RMAAM PRO.REC. N.º 03/12 - Participación Política. MERCOSUR.
- Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer (RMAAM) (2017). Acta de la IX Reunión Ordinaria de la RMAAM. Disponible en <https://documentos.mercosur.int/public/reuniones/doc/6330>
- Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer (RMAAM) (2018). Acta de la 36ª Reunión Ordinaria de la RMAAM. Disponible en <https://documentos.mercosur.int/public/reuniones/doc/6330>
- Rodríguez O., Jaime E. (2016). *La independencia de la América española*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica [Versión electrónica para Kindle].
- Unión Interparlamentaria (UIP) (2013). Percentage of women in national parliaments—Situation as of 1st December 2013. New Parline: the IPU's Open Data Platform. Disponible en <http://archive.ipu.org/wmn-e/arc/classifo11213.htm>

Las perspectivas de género e interseccionalidad en los abordajes del acoso moral laboral¹

Ana Verónica Máximo Vidarte²

Resumen

El acoso moral en el ámbito laboral es un fenómeno multidimensional y complejo para el que no existe unanimidad en su denominación, definición, caracterización y atención.

De ello, el objetivo del presente artículo es contribuir a la discusión sobre la necesidad de incorporar las perspectivas de género e interseccionalidad en los abordajes del acoso moral laboral.

Esto, a través de la síntesis de los principales recorridos y hallazgos de la investigación desarrollada en el marco de la Maestría en Género y Políticas de Igualdad de FLACSO, que buscó conocer qué aportes se podían realizar, desde una mirada integral que considerara dichas dimensiones, al estado actual de la cuestión respecto al abordaje del acoso moral en el ámbito laboral en Uruguay.

En esta, se optó por una estrategia metodológica de carácter cualitativo aplicada a un estudio de caso: el abordaje de la Comisión de Acoso Moral Laboral del PIT-CNT, describiendo y analizando sus planteos; caracterizando, a su vez, determinados instrumentos de actuación del sector público, comparando similitudes y diferencias con las propuestas de aquella.

Para finalizar, se incluyen reflexiones y posibles líneas de acción con relación a la inclusión de las perspectivas señaladas.

Palabras clave: acoso moral laboral, género, interseccionalidad, políticas públicas.

¹ Este artículo es parte de la investigación realizada en el marco de la Maestría en Género y Políticas de Igualdad Cohorte II 2018-2020 de FLACSO Uruguay.

² Licenciada en Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (2014). Magíster en Género y Políticas de Igualdad, FLACSO Uruguay (2020).

INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente artículo es contribuir a la discusión sobre la necesidad de incorporar las perspectivas de género e interseccionalidad en los abordajes del acoso moral laboral.

Esto, a través de la síntesis de los principales recorridos y hallazgos de la investigación desarrollada en el marco de la Maestría en Género y Políticas de Igualdad de FLACSO, que buscó conocer qué aportes se podían realizar, desde una mirada integral que considerara dichas dimensiones, al estado actual de la cuestión respecto al abordaje del acoso moral en el ámbito laboral en Uruguay.

Por tanto, a continuación se expondrán algunas consideraciones sobre este fenómeno, tratando de explicitar su importancia y magnitud en ocasión del empleo, como problema público de desigualdad de género.

Posteriormente, se recuperarán ciertos aspectos de la investigación desarrollada, para finalmente incluir los hallazgos, reflexiones y posibles líneas de acción.

Acoso moral laboral

El acoso moral en el ámbito laboral es un fenómeno multidimensional y complejo para el que no existe unanimidad en su denominación, definición, caracterización y atención: se le da en llamar también *mobbing*, *bullying*, *harassment*, acoso psicológico laboral, hostigamiento psicológico/moral laboral, violencia psicológica en el trabajo, etcétera.

Cada uno de estos planteos presentan ciertos aspectos en común y algunos específicos debido, entre otros motivos, al enfoque y énfasis de las distintas disciplinas que lo abordan.

A los efectos de la investigación realizada, se entendió el acoso moral laboral como un proceso de violación de derechos humanos, que se instala a partir de la existencia y reproducción de factores de riesgo psicosociales en la organización del trabajo y en las relaciones que se establecen en función de él, afectando en forma negativa el clima de trabajo y al colectivo de personas que allí se desempeña, con una incidencia diferencial de acuerdo a dimensiones de género e interseccionalidad.

Los factores de riesgo psicosocial son «aquellas características de las condiciones de trabajo que afectan a la salud de las personas a tra-

vés de mecanismos psicológicos y fisiológicos» (OIT, 2013, p. 1) y poseen un impacto diferencial en hombres y mujeres. Esto puesto que, en la inserción de estas últimas en el empleo, se tiende a reproducir las relaciones de poder desiguales, discriminatorias y abusivas que aún hoy se dan en la sociedad en general, actuando en forma directa o indirecta como un factor más de riesgo (OIT, 2013).

En ese sentido, las investigaciones al respecto dan cuenta de que las mujeres aún continúan en desventaja en todos los indicadores laborales, enfrentando discriminaciones explícitas y encubiertas, como ser las conocidas como «techos de cristal» en el acceso a posiciones jerárquicas (Espino, 2011).

Igualmente, un informe sobre trabajo decente llevado adelante por las agencias de las Naciones Unidas puntualiza:

[...] la discriminación de género en el ámbito laboral tiene múltiples manifestaciones, la mayoría sutiles e indirectas. Se expresa en ámbitos tan diversos como los procesos de selección y contratación de personal, en la fijación e incrementos salariales y en conductas como el acoso sexual. Las prácticas discriminatorias que condicionan la trayectoria de las mujeres en el mercado de trabajo tienen su raíz en las concepciones tradicionales del papel de ambos sexos en la sociedad (PNUD, 2014, p. 15).

Problema público de desigualdad de género

El acoso moral en el trabajo es un problema mundial creciente, aún ignorado y subestimado, que se ha difundido a todos los sectores laborales, con consecuencias negativas graves para la calidad de vida y salud individual e impactos societales en servicios de atención y bienestar social (OMS, 2004).

Dada su importancia, a nivel internacional lo abordan organismos como la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que hacen hincapié en crear conciencia y sensibilizar sobre este fenómeno, especialmente en relación con la salud y la seguridad laboral. Además, se ha establecido como un indicador de la existencia de factores de riesgo psicosociales en el ámbito laboral, sobre todo en lo referido a las relaciones sociales (OMS, 2004; OIT, 2013).

Por ejemplo, la OIT adoptó el Convenio N.º 155 en 1981, referido a seguridad, salud y medio ambiente de trabajo (OIT, 1981), y, recientemente, en junio de 2019, el Convenio N.º 190, que aborda específicamente el tema de la violencia y acoso en el mundo del trabajo, incluyendo dichos hechos por motivos de género (OIT, 2019).

Uruguay se convirtió en el primer país en alinearse a esta normativa internacional, a través de la Ley N.º 19.849 (2019), sin que, al momento, existan novedades respecto a su reglamentación.

Actualmente a nivel nacional, la prevención y atención del acoso moral en el ámbito laboral se realiza a partir de iniciativas particulares de cada institución o empresa, mediante la elaboración e implementación de protocolos de actuación propios del lugar de trabajo implicado, debido a la ausencia de una política pública nacional específica que trate la temática.

En otra línea, el acoso moral laboral profundiza las desigualdades de género, dado que existe un mayor riesgo de sufrirlo por parte de las mujeres, debido a la doble/triple jornada a la que se encuentran expuestas, a la necesidad de compatibilizar familia y trabajo y a los estereotipos de género aún hoy vigentes (Carmona, 2014).

Al respecto, Isabel Pérez de Sierra (2016) señala:

El reparto desigual de las responsabilidades del cuidado no sólo afecta de forma diferente en el uso del tiempo a varones y mujeres, sino que determina las trayectorias de manera desigual para unos y otras en los campos de la educación y del trabajo, entre otras dimensiones del bienestar (p. 27).

De la misma manera, aunque no se hallaron estudios al respecto, Marie-France Hirigoyen (2001) hace una breve referencia a que también se verían afectados aquellos hombres que se apartan de la masculinidad hegemónica.

Esto, puesto que:

[...] los roles de género son normativos y describen las expectativas sobre las conductas apropiadas para las mujeres y las conductas apropiadas para los varones, marcando una fuerte distinción entre sus expectativas. Por tanto, partiendo de las normas que

marca la sociedad, las mujeres y varones que rompan esas normas sociales realizando conductas en contra de su rol de género violan las expectativas sociales, lo que puede desencadenar críticas en diferentes ámbitos (Carmona, 2014, p. 74).

En esa situación estarían, por ejemplo, los hombres que asumen masculinidades cuidadoras, en cuanto a corresponsabilidad familiar de cuidados, realización de trabajo doméstico no remunerado y compromiso con la reducción, reorganización y redistribución de las tareas del hogar entre sus integrantes; también aquellos que no tienen inconvenientes en manifestar sus sentimientos o los que no están dispuestos a demostrar su virilidad a través de la violencia, entre tantos otros.

También Hirigoyen (2001) plantea la interseccionalidad con otros factores, como la edad, raza, religión, situación de discapacidad, orientación sexual, afiliación a organizaciones sindicales, el ser una persona atípica y/o no sumisa a los formatos preestablecidos, como agravantes de estas circunstancias con base en la discriminación por dichos motivos.

Por lo tanto, este fenómeno se vincula a ejercicios inadecuados de poder, basado tanto en la organización y división sexual del trabajo como en las relaciones desiguales de género, implicando una vulneración sistemática de derechos, entre los que se pueden señalar el derecho a la dignidad, integridad, vida, trabajo, privacidad, no sometimiento a torturas, entre otros.

De ello, el acoso moral en el ámbito laboral es considerado como un problema público de desigualdad de género.

La OMS aprecia en cuatro millones la cantidad de personas que padecen esta situación en América Latina, y las mujeres son las más afectadas, registrándose dicha prevalencia en ocho de cada diez casos (Giachero, 2017). Sin embargo, Hirigoyen (2001) advierte que, en entornos donde perduran tradiciones culturales con alto contenidos sexistas, machistas y patriarcales, la incidencia en detrimento de las mujeres sería cercana a la señalada o mayor.

A nivel nacional, en la Primera Encuesta Nacional de Prevalencia sobre Violencia Basada en Género y Generaciones, de las mujeres encuestadas que son o han sido asalariadas en algún momento de su vida, 9,5 % declara haber sufrido violencia en el ámbito laboral en los últimos 12 meses, mientras que 14,8 % lo plantea en su trayectoria; dentro

de estas categorías, la violencia psicológica (asimilable al acoso moral, dependiendo de la definición que se use de referencia) prevalece con un 8,1 % y 11,6 %, respectivamente, frente a la sexual, que muestra 2,8 % y 7 % (CNCLVD, 2013).

La segunda edición de dicha encuesta (CNC, 2020) muestra una disminución de un punto porcentual respecto a la anterior en aquellas mujeres que declaran haber vivido estas situaciones en los últimos 12 meses, situándose en un 8,5 %; en cuanto a quienes manifiestan la ocurrencia en toda su vida, existe un crecimiento del 3,1 %, ubicándose en 17,9 %. De ellas, 7,3 % y 14,2 %, respectivamente, indican que ha sido de tipo psicológica, frente a un 2,2 % y 8,4 % sexual. Por lo tanto, en ambas encuestas se constata un predominio de la violencia psicológica.

En efecto, el acoso moral laboral está reconocido como un tipo de violencia que se basa en motivos de género contra las mujeres, en el literal I, del artículo 6, de la ley 19.580 (2017). Esta es la primera y única mención específica que figura en la legislación uruguaya, dado que la ley 19.849 (2019), mencionada anteriormente, habla de acoso en el trabajo de un modo genérico.

INVESTIGACIÓN ORIGINAL

En cuanto a ella y al objetivo general perseguido, se buscó identificar aportes para un abordaje integral con perspectiva de género e interseccionalidad del acoso moral en el ámbito laboral en Uruguay.

Esto, a partir de la descripción y análisis de la metodología sindical desarrollada, para la prevención y actuación frente a estas situaciones, por la Comisión de Acoso Moral Laboral del PIT-CNT (en adelante, CAML o Comisión), y de la caracterización de protocolos del sector público, comparando similitudes y diferencias con las propuestas de aquella.

Como fundamentación, el interés de investigar con relación a este fenómeno surgió a partir de la constatación, a través de la praxis, de ciertas dificultades en su prevención e intervención. Entre ellas, se puede mencionar que, en general, se apunta a la situación cuando ya está instalada, en lo referido a la investigación, constatación de los he-

chos y establecimiento de responsabilidades, haciendo un énfasis excesivo en los componentes individuales, particularmente conductuales, desconociendo o subestimando aquellos aspectos societales, culturales y organizacionales que habilitan la ocurrencia de estos hechos desde lo colectivo.

Aunque en el discurso se plantea la intención de un abordaje interdisciplinar, en la realidad la mayoría de los casos son trabajados finalmente desde los compartimentos estancos de dos o tres disciplinas.

Esto no apunta a desconocer la necesidad de establecer un marco jurídico adecuado para acceder a la defensa y sanción legal correspondiente, ni a ignorar la importancia de trabajar sobre las graves consecuencias que viven quienes se ven afectados o afectadas por estas circunstancias, y ni siquiera a subestimar los beneficios de tener procedimientos administrativos claros de actuación frente a estas situaciones.

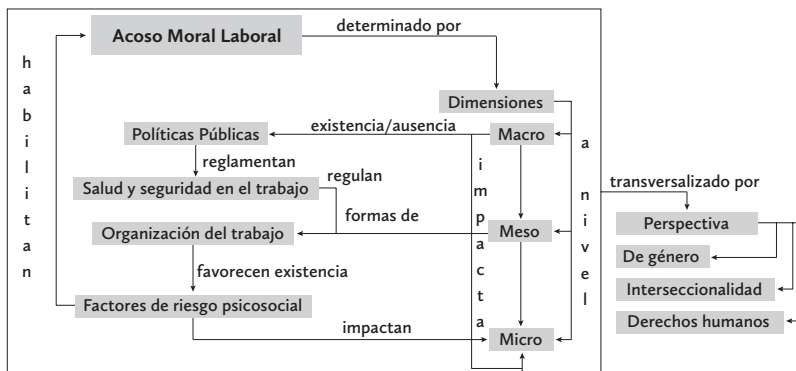
Por el contrario, la aspiración de la investigación fue aportar a un abordaje que integre la diversidad de miradas posibles, incorporando la perspectiva de género (ausente o explícitamente negada en algunos casos) y la interseccionalidad de otras dimensiones (estos dos aspectos son los que brindan originalidad al estudio), haciendo especial hincapié en la prevención del fenómeno, como herramienta colectiva de sensibilización y transformación de las circunstancias.

Asimismo, se pretendió contribuir en profundizar en la comprensión y prevención del fenómeno, como también en la delimitación de abordajes adecuados para las acciones que se desarrollan actualmente en los ámbitos laborales y para un posible diseño e implementación de políticas públicas en Uruguay al respecto.

Marco conceptual de referencia

En función de la temática abordada en la investigación y del recorte de la realidad llevado adelante, se reflexionó sobre los distintos conceptos y dimensiones implicados, evaluando igualmente sus posibles interrelaciones. El producto de dicha consideración fue el mapa conceptual planteado en la figura 1.

Figura 1. Mapa conceptual



Fuente: Elaboración propia para la investigación

Sin embargo, dado el objetivo del presente artículo, a continuación solo se profundizará en lo que resulta de interés a tales efectos.

Se entiende de sustantiva incidencia incorporar la perspectiva de género en cualquier iniciativa que se lleve adelante en cuanto al fenómeno del acoso moral en el ámbito laboral, basado en el hecho de que la misma permite

[...] la comprensión de que la desigualdad, que se apoya en la jerarquía existente entre hombres y mujeres, es el fundamento del sistema de relaciones de poder que consolida la subordinación de las mujeres en todos los órdenes de la vida personal y colectiva y que se expresa en normas, valores, paradigmas de identidad y prácticas culturales que sostienen la discriminación (García Princece, 2008, p. 14).

Esto, más allá de voces contrarias y contradictorias, como, por ejemplo, Ana Sotelo (2012), quien enfáticamente señala «[...] que no es este [sic] un problema de género [...]. La explicación sobre que sean las mujeres el colectivo que aparece más afectado, parece estar dada en que estas [sic] presentan mayor debilidad ante cualquier fenómeno de poder» (p. 23).

De modo similar se expresó la psicóloga Silvana Giachero (*Esta boca es mía*, 2020), indicando que el acoso psicológico laboral (o *mobbing*)

[...] tiene que ver con relaciones de poder [...] no es contra el género ni a favor del género [...] hay más delincuentes hombres que mujeres, ¿ta? Y las mujeres tienen otras formas menos ruidosas de hacerlo, mucho más sutil, más invisible. Por eso, cuando se quiere llevar al *mobbing* al ámbito del género, todos los académicos ahí dicen «no», porque lo que se ve es una variedad de cosas que va más allá del género y que sí tienen que ver con el poder.

En efecto, como indica Teresita de Barbieri (1997), estas situaciones podrían enmarcarse en que «toda relación social tiene la probabilidad de imposición de uno de los actores sobre otro» (p. 16), y en particular, «la investigación sobre las mujeres nos enseña que los sistemas de género están rigiendo las relaciones desiguales y subordinadas no sólo entre varones y mujeres, sino también entre mujeres» (pp. 18-19).

En concreto, se considera que los mandatos de la masculinidad hegemónica con relación a la forma en que el poder debe ser ejercido, a partir de la imposición de la autoridad, el maltrato, el miedo, el menosprecio, la discriminación y la subordinación del otro/a como ente pasible de posesión, permea a ciertas mujeres que, por distintas circunstancias, se encuentran en una situación de relativo privilegio respecto a otras personas, con ausencia completa de reflexión de que, de esta manera, se convierten en simples reproductoras de las mismas desigualdades y opresión de las que han sido y son objeto en ese u otros ámbitos.

Sin embargo, ese tipo de afirmaciones, opositoras a atribuir connotaciones de género a las relaciones de poder que se establecen en torno a este fenómeno (aunque estén cargadas de ellas y que requerirían de un análisis separado), son las que dan el fundamento contundente de que es necesaria la investigación con esa mirada para visibilizar el impacto diferenciado de la problemática en hombres y mujeres, tanto inter como intra colectivos, así como las lógicas patriarcales y machistas que lo sustentan, construyendo, de ese modo, estrategias de prevención que contemplen los mandatos, prejuicios y estereotipos para transformarlos.

Igualmente, el incorporar la interseccionalidad se considera de suma importancia, puesto que esta «es una herramienta analítica para estudiar, entender y responder a las maneras en que el género se cruza con otras identidades y cómo estos cruces contribuyen a experiencias

únicas de opresión y privilegio» (AWID, 2004, p. 1); dicho en otras palabras, es un concepto que permite hablar de identidades o de desigualdades múltiples e interdependientes (Brah y Phoenix; Bilge, citados en Viveros Vigoya, 2016).

En efecto, la asociación de sistemas de subordinación múltiple se ha descrito de varias maneras: discriminación compuesta, cargos múltiples o como discriminación doble o triple. La interseccionalidad es una conceptualización del problema que busca capturar las consecuencias estructurales y dinámicas de la interacción entre dos o más ejes de subordinación. Aborda específicamente la forma en que el racismo, el patriarcado, la opresión de clase y otros sistemas discriminatorios crean desigualdades básicas que estructuran las posiciones relativas de las mujeres, razas, etnias, clases y otros. Además, la interseccionalidad se ocupa de la forma en que acciones y políticas específicas generan opresiones que fluyen a lo largo de tales ejes, constituyendo aspectos dinámicos o activos de desempoderamiento (Crenshaw, 2002, p. 177).

Así, los aportes que se puedan realizar a un abordaje que persiga la integralidad no pueden ignorar los múltiples factores interseccionales que intervienen en el fenómeno del acoso moral en el ámbito laboral. Cuestiones como la edad, la raza, la orientación sexual, la clase social, no adherir a la masculinidad hegemónica, ser inmigrante, situación de discapacidad, pertenencia política, adhesión religiosa, entre otras, coloca a las personas en posiciones distintas de discriminación y vulnerabilidad frente al problema, con diferentes recursos y posibilidades de resolución o búsqueda de alternativas de salida de estas circunstancias.

Concretamente en lo que al trabajo refiere, algunos de los factores anteriores, sumados a, por ejemplo, la pertenencia a determinadas profesiones u oficios con mayor o menor prestigio, la antigüedad en las instituciones por juventud o por la proximidad a la jubilación, la adhesión o no a las organizaciones sindicales, el ocupar o no posiciones de responsabilidad/jerarquía, el alinearse o no a la cultura organizacional, son elementos a ser considerados y analizados en el abordaje del acoso moral.

Se plantea este enfoque sin desconocer los orígenes del análisis interseccional referido a aspectos vinculados a la raza, clase, género y sexualidad, pero que, utilizando como fundamento las palabras de

Crenshaw (2012), se entiende aplicable frente a la necesidad de tomar en cuenta las múltiples capas de dominación que conforman la cotidianidad y que generan experiencias diferenciales en las personas frente a las estructuras de poder dominantes, en este caso, aplicado al ámbito laboral.

De modo similar lo señalan Purtschert y Meyer, respecto a no descuidar ni cerrar la consideración frente a nuevas diferencias que puedan generar desigualdades y dominación significativa en la vida social, preservando «el principio de apertura a las diferencias como una condición y no como un límite de la interseccionalidad» (citados en Vivero Vigoya, 2016, p. 15).

De lo anterior, la pertinencia de la aplicación de este análisis a las situaciones concretas de acoso moral en el ámbito laboral, teniendo en cuenta los múltiples elementos reseñados, en el marco de «este proceso de reconocer como problema social y sistémico, algo que previamente era percibido como aislado e individual» (Crenshaw, 2012, p. 87), considerando adecuado también el concepto de subordinación interseccional estructural de Crenshaw (2002), que representa una gama completa de circunstancias en las cuales las políticas se cruzan con las estructuras básicas de la desigualdad, creando una mezcla de opresiones para víctimas especialmente vulnerables. Una política, práctica o acto individual basado en la raza, el origen étnico o algún otro factor ocurre en el contexto de una estructura marcada por el género que afecta a las mujeres (o, a veces, los hombres) de una manera única (pp. 179-180).

Además, manifestaciones de referentes históricos como Hirigoyen sustentan la incorporación, tanto del análisis interseccional como de la perspectiva de género, con relación al fenómeno a través de afirmaciones tales como: «Los grupos tienden a igualar a los individuos y soportan mal la diferencia (una mujer en un grupo de hombres, un hombre en un grupo de mujeres, la homosexualidad, las diferencias raciales, religiosas o sociales, etc.)» (Hirigoyen, 1999, p. 47). Del mismo modo, considera que «muchas empresas se muestran incapaces de conseguir que, en su seno, se respeten los derechos mínimos de las personas y no se desarrollen el racismo y el sexismo» (Hirigoyen, 1999, p. 48).

Metodología y proceso

A partir de los objetivos planteados para la investigación, se optó por una estrategia metodológica de carácter cualitativo aplicada a un estudio de caso, a saber, el abordaje de la CAML; estableciéndose las unidades de análisis en los abordajes planteados por la Comisión y en los protocolos de actuación del sector público.

Para ello, se llevaron a cabo una reunión (como forma de acercamiento personal, evaluar la viabilidad del estudio y pedirles autorización) y dos entrevistas en profundidad semiestructuradas con quienes integran dicha Comisión, en su rol de informantes claves (como forma de ir profundizando en los hallazgos).

Al mismo tiempo, se hizo una revisión documental (escucha, desgrabación y análisis) de registros de audio de capacitaciones (14) y de eventos (15) desarrollados por informantes expertos y expertas que trabajan con ellos, así como también de producción escrita de la organización y de material que utiliza de referencia (30 documentos).

De manera similar se hizo respecto de los protocolos de prevención y actuación frente a situaciones de acoso moral en el ámbito laboral del sector público, con base en 17 documentos. Luego de una lectura atenta de cada uno de ellos, se procedió a un muestreo intencional y posterior análisis de ocho protocolos, a partir de la selección de un documento de cada ámbito del Estado (el más actual, si eran varios).

En función de lo anterior, con referencia a los documentos y entrevistas, se aplicó la técnica de análisis de contenido, y las categorías estudiadas y los valores son los que se exponen en la tabla 1.

En cuanto al análisis, se hizo de forma manual, examinando en los documentos y textos resultantes de las desgrabaciones las categorías de interés y, en el caso concreto de los protocolos, además se indagó en qué medida estaban en ellos presentes los planteos realizados desde la CAML.

Avances de la investigación

Dado el objetivo del presente artículo, se expondrán los principales hallazgos referidos exclusivamente a las perspectivas de género e in-

Tabla 1: Síntesis de categorías y valores

Categorías	Valores			
	Parcializado	Integral		
Tipo de abordaje	Individual	Colectivo / organizacional		
Perspectiva de abordaje	Sancionar	Prevenir	Reparar	Empoderar
Alcance del abordaje	Acoso moral laboral	Violencia	Discriminación	
Finalidad del abordaje	«Caza de brujas»	Compromiso real	«Tapar el ojo»	
Posicionamiento institucional	Indiferente	Reactivo	«Tolerancia cero»	
Posicionamiento político-social	Funcional al sistema	Reproductor	Crítico	Transformador
Área de interés	Salud y seguridad en el trabajo	Conductual / conflictual	Legal / procedimental	Social
Perspectiva de género	Presente	Ausente		
Interseccionalidad	Presente	Ausente		
Enfoque de derechos humanos	Presente	Ausente		

Fuente: Elaboración propia para la investigación

terseccionalidad, en los abordajes del acoso moral laboral estudiados en la investigación que le dio origen.

Al consultar directamente respecto a si el fenómeno del acoso moral laboral es un problema de desigualdad de género, la CAML manifiesta que no lo es en su origen, pero sí en sus manifestaciones. Considera que los factores de riesgo psicosociales tienen una gran carga y contenido de género y están muy vinculados a lo que son todo tipo de discriminaciones. Ello fue ejemplificado, expresando que es muy difícil de visibilizar y denunciar por parte de los hombres que existe un problema, debido a los mandatos sociales asignados a los varones (pro-

veedor de su familia, ser fuerte y equilibrado, que puede resolver sus problemas sin pedir ayuda).

A su vez, reconocen la forma diferencial en que el acoso moral laboral afecta a hombres y mujeres. Estas últimas, por el solo hecho de su condición de tal, ya poseen mayor vulnerabilidad frente a la problemática por el lugar en la que se las ha posicionado históricamente en la división sexual del trabajo y por las relaciones de poder de género, tanto en la arena pública como en el ámbito doméstico, teniendo que soportar, por ejemplo, el peso del mandato social de compatibilizar familia/trabajo, las responsabilidades de cuidados y del hogar en general.

En esa línea, se constató que la dimensión de género está incluida en el cuestionario que utilizan de referencia para la evaluación de la presencia de factores de riesgos psicosociales, con preguntas que apuntan a cómo se maneja esa conciliación entre empleo/vida privada y la corresponsabilidad en las tareas domésticas.

Sin embargo, más allá de lo discursivo y de la herramienta antedicha, no se encontraron indicios de una reflexión y atención profunda de las cuestiones de género.

Respecto a la interseccionalidad, no se halló ni un solo elemento que pudiera indicar que fuera una dimensión tomada en cuenta por la Comisión.

En cuanto a los protocolos de actuación del sector público de Uruguay, se constató que ambas perspectivas están ausentes.

REFLEXIONES Y POSIBLES LÍNEAS DE ACCIÓN

En función del objetivo del presente artículo, las reflexiones se organizarán en torno a las perspectivas de género e interseccionalidad, de modo de poder contribuir a la discusión sobre la necesidad de su incorporación en los abordajes del acoso moral laboral.

Para quien escribe, es innegable reconocer que este fenómeno sí afecta en forma diferencial a hombres, mujeres y personas pertenecientes a grupos históricamente discriminados, por lo que es necesario (por no decir imprescindible) incluir ambas perspectivas en los abordajes, más allá de las voces en contrario.

Respecto a los dos últimos colectivos, en el devenir del artículo ya se expuso el porqué de esta afirmación. En cuanto a los varones, además de lo ya dicho, se concuerda con la CAML en que otro aspecto en que las construcciones sociales de género les afectan en forma diferencial con relación a este fenómeno es ese mandato de la masculinidad hegemónica que les impone el deber de comprobar permanentemente su virilidad y no demostrar sentimientos, menos aún aquellos que puedan vincularse a características históricamente atribuidas a lo femenino, como ser el miedo, la debilidad o la vulnerabilidad.

Una investigación aparte requeriría el poder indagar si estos hechos son los que hacen que estén subrepresentados los casos de acoso moral laboral en los que la persona objeto de este es hombre, ya sea debido a intentos de solucionar el problema por sí mismos antes que denunciar o por optar por otras alternativas de salida que no comprometan su ser hombre, como soportar la situación hasta el punto de la incapacidad laboral, solicitar un traslado, renunciar al trabajo o incluso del suicidio.

Por otra parte, un desafío adicional con relación a este fenómeno es el que genera la situación nacional e internacional que acaeció desde inicios del año 2020: la pandemia por el COVID-19. Esto, debido al fuerte y directo impacto tanto en el ámbito del empleo como en el conjunto de trabajadores y trabajadoras a nivel personal y de sus condiciones particulares de existencia.

A pesar de lo reciente, ya es posible constatar serias y múltiples consecuencias en el mercado de trabajo, y las mujeres son las que han recibido un mayor impacto (OIT, 2020).

Sumado a ello, el cierre de los centros educativos y la limitación de actividades de distinto tipo implicaron una mayor presencia y permanencia en los hogares, con el consiguiente aumento en la dedicación a las tareas y responsabilidades familiares de cuidado, hecho que afectó exponencialmente a la población femenina, por ser quienes históricamente se han visto asociadas a este ámbito.

Lo anterior, conjugado con la masificación de despidos, envíos a seguro por desempleo y el trabajo a distancia, conformó un gran y complejo entramado, en que las múltiples dimensiones de desigualdad y privilegio se potenciaron, nuevamente en detrimento de las mujeres.

Por lo que se entiende que esta nueva coyuntura implicará, respecto del acoso moral laboral, redoblar esfuerzos para, por un lado, defender los derechos laborales conquistados, y, por otro lado, seguir trabajando en pro de una profundización en el abordaje de la temática, con las particularidades instaladas a partir de esta situación. Por ejemplo, se deberá considerar la masificación del trabajo a distancia y su respectiva reglamentación, no solo para brindar las garantías necesarias frente a este tipo de fenómenos, sino que permita prevenir acerca de los factores de riesgo psicosociales, como ser conjugar de manera equilibrada las responsabilidades familiares y laborales; concomitantemente, buscar estrategias para potenciar los factores protectores, a saber, mantener el apoyo social que puede brindar el trabajo, el sentirse parte de un colectivo y buscar alternativas para conservar las relaciones sociales.

Para finalizar con ciertos aportes, con el fin de perseguir la integralidad en los abordajes del acoso moral laboral, se debería prever incorporar el análisis de los factores interseccionales y la perspectiva de género como elementos que puedan estar coadyuvando al afianzamiento de estas problemáticas en ámbitos de inserción laboral específicos y en otros que no lo son tanto.

A modo de citar algunos ejemplos para el primer caso, podrían mencionarse los entornos claramente feminizados, de alta vulnerabilidad social, económica y cultural, como ser las empresas de limpieza y el sector de la salud, con profesiones u oficios de alto y bajo prestigio; igualmente, aquellos donde la predominancia es masculina, y las lógicas machistas y patriarcales continúan aún hoy vigentes (por mencionar algunos, las distintas ramas de la ingeniería y la construcción).

Para los segundos, en virtud de que los ejercicios abusivos de poder son potencialmente factibles de acaecer en cualquier entorno de trabajo, en función de relaciones desiguales arraigadas históricamente y de formas modernas de discriminación y exclusión encubiertas, es fundamental establecer mecanismos claros y específicos de evaluación permanente, así como estrategias de intervención transformadoras en torno a las dimensiones implicadas en la perspectiva de género y la interseccionalidad.

Por lo que posibles líneas de acción a desarrollar serían profundizar, tanto en investigación como en prevención e intervención, en aquellos casos en que las personas objeto de estas situaciones son hombres (en particular, cuando esto podría estar influenciado por

apartarse de la masculinidad hegemónica); también cuando quienes ejercen este tipo de acciones son mujeres (en tanto se estaría frente a una reproducción de situaciones de opresión y privilegio).

Lo básico requerido para ello es exigir en las estadísticas, análisis e intervenciones (aun en las preventivas), la sistematización fidedigna y acciones específicas sobre los ejes de subordinación e impactos diferenciales, buscando una modificación real de las condiciones y prácticas que habilitan o facilitan estas situaciones. Esto debe incorporar, la interacción de esas variables, con los factores de riesgo psicosociales como condición *sine qua non*.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Asociación para los Derechos de la Mujer y el Desarrollo (AWID) (2004). Interseccionalidad: una herramienta para la justicia de género y la justicia económica, *Derechos de las mujeres y cambio económico*, N.º 9, agosto 2004; pp. 1-8. Disponible en https://www.awid.org/sites/default/files/atoms/files/nterseccionalidad_-_una_herramienta_para_la_justicia_de_genero_y_la_justicia_economica.pdf
- Carmona, Isabel (2014). *Agresión laboral y conflicto familia-trabajo: efecto en el bienestar emocional desde la perspectiva de género*, tesis doctoral presentada en la Facultad de Psicología, Universidad Autónoma de Madrid. Disponible en https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/663579/carmona_cobo_isabel.pdf?sequence=1
- Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica (CN-CLVD) (2013). *Primera Encuesta Nacional de Prevalencia sobre Violencia Basada en Género y Generaciones. Año 2013. Informe de Resultados*. Disponible en http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/33876/1/resumen_de_encuesta_mides.pdf
- Consejo Nacional Consultivo por una Vida Libre de Violencia de Género (CNC) (2020). *Segunda Encuesta Nacional de Prevalencia sobre Violencia Basada en Género y Generaciones. Informe general de resultados*. Disponible en <https://www.gub.uy/sites/gubuy/files/documentos/publicaciones/Informe%20General%20Resultados%20Segunda%20Encuesta%20Nacional%20de%20Prevalencia%20sobre%20VBGG.pdf>
- Crenshaw, Kimberlé (2002). “Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero”, *Estudos Feminis-*

- tas, Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina, vol. 10, N.º 1; pp. 171-188. Disponible en <http://www.scielo.br/pdf/ref/v10n1/11636.pdf>
- Crenshaw, Kimberlé (2012). Cartografiando los márgenes. Interseccionalidad, políticas identitarias y violencia contra las mujeres de color, en Raquel Platero (ed.), *Intersecciones: cuerpos y sexualidades en la encrucijada*. Barcelona: Bellaterra, pp. 87-122. Disponible en <http://www.scba.gov.ar/includes/descarga.asp?id=39251&n=Crenshaw%20Kimberl%20Eg%20Cartografiando%20los%20m%20E1rgenes.pdf>
- De Barbieri, M. Teresita (1997). *Certezas y malos entendidos sobre la categoría de género*. Disponible en <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/ee4d8a0043f7d59d8031a5009dcdef12/2.+Certezas+y+malos+entendidos+sobre+la+categor%C3%ADa+de+g%C3%A9nero.pdf?MOD=AJPERES>
- Espino, Alma (2011). "Trabajo y género: un viejo tema, ¿nuevas miradas?", *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, N.º 232; pp. 86-102. Disponible en <https://nuso.org/articulo/trabajo-y-genero-un-viejo-tema-nuevas-miradas/>
- Esta boca es mía (16 de enero de 2020). Debate sobre el acoso sexual laboral: la lucha contra la violencia en el trabajo /1 [Archivo de video]. Disponible en https://www.youtube.com/watch?v=jnhg7mo_XuQ
- García Prince, Evangelina (2008). *Políticas de igualdad, equidad y Gender Mainstreaming ¿De qué estamos hablando? Marco conceptual*. El Salvador: PNUD. Disponible en http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/21649/1/12_garciaprince-pnud2008_politicas_igualdad_y_mainstreaming.pdf
- Giachero, Silvana (2017). *Bullying & Mobbing. Haciendo visible lo invisible*. Montevideo: Grijalbo.
- Hirigoyen, Marie-France (1999). *El acoso moral: el maltrato psicológico en la vida cotidiana*. Buenos Aires: Paidós.
- Hirigoyen, Marie-France (2001). *El acoso moral en el trabajo: distinguir lo verdadero de lo falso*. Buenos Aires: Paidós.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1981). *C155 – Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155)*, (adoptado el 22 de junio de 1981). Ginebra: OIT. Disponible en https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C155
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2013). *La organización del trabajo y los riesgos psicosociales: una mirada de género*. San José de Costa Rica: OIT. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-san_jose/documents/publication/wcms_227402.pdf

- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2019). *C190 – Convenio sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 190)*, (adoptado el 21 de junio de 2019). Ginebra: OIT. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_711719.pdf
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2020). *Observatorio de la OIT: El COVID-19 y el mundo del trabajo. Tercera edición. Estimaciones actualizadas y análisis*. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/briefingnote/wcms_743154.pdf
- Organización Mundial de la Salud (OMS) (2004). *Sensibilizando sobre el acoso psicológico en el trabajo. Orientación para los profesionales de la salud, tomadores de decisiones, gerentes, directores de recursos humanos, comunidad jurídica, sindicatos y trabajadores*, Serie Protección de la Salud de los Trabajadores, N.º 4. Italia: OMS, ISPESL, ICP, IST. Disponible en <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/42660/9243590529.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Pérez de Sierra, Isabel (2016). Marcos interpretativos del “cuidado” en la agenda de gobierno: la construcción de una Política de Cuidados en Uruguay, en Silvana Darré (comp.), *Aportes a las políticas públicas desde la perspectiva de género. 10 años de FLACSO Uruguay*. Montevideo: FLACSO Programa Uruguay, pp. 25-52.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2014). *Desigualdades persistentes: mercado de trabajo, calificación y género*. Serie Uruguay. El futuro en foco. Cuadernos sobre Desarrollo Humano 4. Disponible en <https://www.undp.org/content/dam/uruguay/docs/cuadernosDH/undp-uy-cuaderodho4-2015.pdf>
- Sotelo, Ana (2012). *Acoso moral en el trabajo desde la perspectiva de los derechos fundamentales*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Uruguay, República Oriental del (2017). *Ley N.º 19.580, Ley de Violencia hacia las Mujeres basada en Género. Modificación a Disposiciones del Código Civil y Código Penal. Derogación de los Arts. 24 a 29 de la Ley 17.514*, publicada en el *Diario Oficial*, Montevideo, 9 de enero de 2018. Disponible en <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19580-2017>
- Uruguay, República Oriental del (2019). *Ley N.º 19.849, Aprobación del Convenio Internacional del Trabajo N.º 190, sobre la Violencia y el Acoso en el Mundo del Trabajo*, publicada en el *Diario Oficial*, Montevideo, 9 de enero de 2020. Disponible en <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19849-2019>

Viveros Vigoya, Mara (2016). “La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación”, *Debate Feminista*, Universidad Nacional Autónoma de México, vol. 52; pp. 1-17. Disponible en <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0188947816300603>

La trata laboral de personas en el Uruguay desde una perspectiva de género: del problema al diseño de políticas públicas¹

Mag. Natalia Guidobono Genisans²

Resumen

En Uruguay, el problema de la trata de personas tiene apenas una década de haber sido concebido como cuestión de derechos humanos y es recientemente visibilizado; la trata con fines de explotación laboral es más reciente y tiene reducida intervención. Según información internacional, esto afecta más a la población pobre y migrante, que suelen encontrarse en situaciones de mayor vulnerabilidad social. En Uruguay se han hecho públicas diversas situaciones en las que se ha constatado tal situación, y hay indicios de que hombres y mujeres son víctimas de este delito en forma diferencial. Se manifiesta la reproducción de las desigualdades de género y la tradicional división sexual del trabajo, donde las tareas de tipo reproductivo han sido histórica y tradicionalmente llevadas a cabo por mujeres, tareas que, además, son desvalorizadas. En el actual contexto migratorio, la coyuntura podría favorecer el desarrollo del delito de la trata y la vulneración de los derechos humanos de las personas. Conocer las características del fenómeno de la trata laboral en el país, sus diferentes manifestaciones en mujeres y en varones y su abordaje desde las políticas públicas, también incipientes, son los desafíos que se introducen en este artículo.

Palabras clave: derechos humanos, perspectiva de género, trata de personas, explotación laboral, políticas públicas.

¹ El presente artículo es una síntesis de la tesis presentada y aprobada en diciembre de 2019, en la Maestría en Género y Políticas de Igualdad Cohorte 2017-2019. Disponible en <https://ng.cl/tugj2>

² Licenciada en Sociología por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (1995). Magíster en Género y Políticas de Igualdad, FLACSO Uruguay (2019).

El presente artículo aborda el análisis de la trata de personas con fines de explotación laboral como un problema de violación de los derechos humanos a partir de una mirada de género e indaga sobre el reconocimiento como un problema social, y su abordaje desde las políticas públicas.

La evidencia internacional indica que la trata de personas, entre 2003 y 2019, ha registrado a más de 225.000 personas víctimas en el mundo (UNODC, 2016). En su mayoría, las mujeres son explotadas sexualmente, mientras que los varones son explotados fundamentalmente en lo laboral en una diversidad de sectores. Sin desmedro de lo cual se identifica a la trata con fines laborales como un problema social de reciente identificación, pero histórico ejercicio mediante la esclavitud.

Los estudios recientes identifican a Uruguay como país de origen, tránsito y destino de personas en situación de trata (González y Tuana, 2006, 2012; Prego, 2011, 2020).

De los datos sistematizados a partir de casos asistidos por el Servicio de atención de trata de mujeres con fines de explotación sexual (Inmujeres-El Paso), resulta que a 2018 fueron atendidas 130 personas víctimas de alguna modalidad de explotación laboral (Prego, 2020). El 75 % de las personas fueron mujeres y solamente el 25 % varones;³ fundamentalmente, de origen centroamericano.

En tanto el problema investigado está en un proceso de reciente incorporación en la agenda gubernamental y está escasamente indagado, se propone analizarlo en el marco de la formulación de la política para conocer los actores intervinientes: quiénes causan el problema, quiénes están afectados, quiénes elaboran y aplican la política pública para su efectiva implementación. Caracterizar el problema de la trata es uno de los ejes que permiten avanzar hacia la conformación de agenda pública.

Se lleva a cabo una estrategia metodológica de carácter cualitativo centrada en diez entrevistas semiestructuradas a informantes claves, vinculados a la implementación de las políticas públicas.

³ Este dato es relativo en la medida que el servicio de atención Inmujeres-El Paso tiene por población objetivo a mujeres, pero ha atendido a varones, de manera excepcional, por ser el único servicio de atención.

Se analizan documentos institucionales vinculados a la implementación de acciones de política pública, estudios y registros de prensa. Existen en Uruguay algunos casos significativos de víctimas de trata con fines laborales.⁴ Esta casuística empírica registrada entre 2012 y 2019 permite desarrollar una mirada sobre las condicionantes de las mujeres y los varones. Se realizó un análisis de cinco casos identificados como icónicos y se compararon los principales indicadores que se asocian al trabajo forzoso y a la trata de personas.

LA TRATA DE PERSONAS Y LA TRATA LABORAL

El abordaje de la trata de personas se realiza desde una perspectiva de derechos humanos, bajo la consideración de que, además de ser un delito, es una vulneración que lesiona la dignidad, limita la capacidad de las víctimas de autodeterminarse e impide generar proyectos de vida autónomos.

El acuerdo internacional que conceptualiza la trata se da con el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas especialmente Mujeres y Niños (Protocolo de Palermo) (ONU, 2000). En este se definen e incluyen los tres elementos procesuales sustanciales: la captación o reclutamiento, el traslado y acogida, y la explotación.

Este complejo proceso de articulación de acciones delictivas puede tener fines económicos o no (aunque la finalidad última siempre sea un beneficio); pueden darse de manera concatenada o no, incluso, puede no efectivizarse la explotación, pero existir el delito, en tanto el proceso de la trata se lleve a cabo y la finalidad se mantenga.

El tráfico de migrantes no es, necesariamente, parte del delito de la trata, aunque sus términos suelen confundirse (González y Tuana, 2012; SNJ, 2013). En el primero, el centro está puesto en la contravención de las normas migratorias y, en el segundo, en la vulneración de los derechos humanos.

La migración irregular y el tráfico de migrantes, ambos delitos contra los Estados, suelen contar con la voluntad de la persona en el ingreso a un país sin autorización, que da un consentimiento expreso y genuino.

⁴ En 2006 se registra el primer caso con escasa repercusión pública.

En Uruguay es recién en 2008 que se tipifica el delito de trata en la Ley de Migraciones (ley 18.250). Una década después, se profundiza con la aprobación de la Ley de Prevención y Combate de la Trata de Personas (ley 19.643).⁵

Este proceso delictivo implica la participación de múltiples actores (explotadores/as, reclutadores/as e intermediarios/as) y redes más o menos organizadas (grupo de tres o más personas que se organizan con fines delictivos) (González y Tuana, 2012), con el objeto último del beneficio económico. Entre las catorce manifestaciones de trata de personas identificadas, hay algunas variantes de la laboral que se distinguen: la esclavitud y prácticas análogas; la servidumbre y sus variantes (por deuda y por gleba); el trabajo forzoso; la explotación laboral; el trabajo infantil y la mendicidad forzada.⁶

LOS CASOS ICÓNICOS IDENTIFICADOS

El análisis de los casos icónicos identificó cinco situaciones con diferentes características; todos son considerados como trata laboral por los actores especializados, lo que se determinó a partir de la triangulación de información⁷ (Valles, 2007; Arias, 2000).

El caso 1, el de las trabajadoras domésticas bolivianas, es el primero identificado públicamente en el año 2012:⁸ dos mujeres bolivianas trabajando en un hogar privado en la zona de mayor nivel adquisitivo de la capital.

Un segundo caso, el de una trabajadora doméstica peruana, quien, en 2013, en horario laboral y a partir de una orden de sus empleadores

⁵ Esta ley, de 2018, define a la trata como «la captación, el reclutamiento, el transporte, el traslado, la acogida, la recepción o el hospedaje de personas, dentro del territorio nacional o a través de fronteras, aunque mediar el consentimiento de las mismas, con fines de explotación».

⁶ Ver las modalidades en el artículo 4 de la ley 19.643/2018.

⁷ Solo un caso tuvo resolución judicial en forma posterior a la realización de la investigación finalizada en 2019.

⁸ Este caso promovió el primer informe sobre trata de la Institución Nacional de Derechos Humanos (INDDHH, 2012).

(pasear al perro), se quiebra una pierna y se suceden múltiples hechos vinculados al engaño, la omisión de asistencia adecuada y envío a su país de origen. Este caso tiene características únicas, puesto que se resolvió en el marco de una negociación en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) por una importante suma de dinero.

El caso 3 refiere a un grupo de 78 hombres de origen turco, serbio y macedonio trabajando para una empresa tercerizada en la construcción de la pastera Montes del Plata en el departamento de Colonia. Se identificó reclutamiento en el país de origen. La resolución del problema fue la suspensión de la empresa durante seis días y la obligación de pago de los haberes.

El caso 4 analizado es sobre un grupo de colombianos. En 2017 realizaban una obra en construcción y son identificados por el MTSS, que encuentra unos 15 hombres en un apartamento de la ciudad de Montevideo, viviendo en condiciones de inhabilitación, entre otras vulneraciones. Una segunda inspección de la vivienda se encuentra con una situación aparentemente saldada y un número de personas disminuido y regularizan los aspectos formales.

El caso 5 refiere a una mujer con discapacidad auditiva del departamento de Canelones, que fuera explotada sexual y laboralmente por una familia hasta el año 2019, luego de lo cual se identifica, se denuncia la situación y se atiende en el servicio especializado que funciona en Montevideo.

El análisis permitió evidenciar que hay varones y mujeres que han vivido trata con fines laborales en Uruguay, en su totalidad migrantes (internacional o nacional).

Los varones de los casos estudiados están vinculados a ámbitos públicos laborales directamente asociados a los sectores más tradicionales de empleo masculinos como la construcción. Mientras que las mujeres, lo están al trabajo doméstico y de cuidados, tareas que se realizan en ámbitos privados. La reproducción social está a cargo de las mujeres, configurando la segregación ocupacional horizontal, sostenida en la división sexual del trabajo (Benería, 1979, 2007; Parella, 2004).

A priori, podríamos suponer que en el ámbito público de la construcción, con empleos a la vista de toda la ciudadanía y el Estado, es más fácil detectar situaciones de irregularidad o violación de derechos que al interior de los hogares, espacios cuidados e íntimos de un pe-

Cuadro 1. Síntesis de casos de ejemplo utilizados e indicadores de trabajo forzoso*

Caso		Indicadores de trabajo forzoso (OIT, 2009)						
		1	2	3	4	5	6	7
	Sexo y N.º	Violencia física (o sexual)	Restricción de libertad de movimiento	Amenazas directas o a su familia	Servidumbre (deuda, alimento, etc.)	Retención de documentos	Retención o impago de salarios o beneficios laborales	Dificultades o impedimentos para la comunicación
1	Trabajo doméstico bolivianas	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
2	Trabajo doméstico peruana	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
5	Trabajo doméstico Canelones	Sí	Sí	Sí	Sin dato	Sin dato	Sí	Sí
3	Construcción Montes del Plata	Sin dato	Sí	Sin dato	Sí	Sí	Sí	Sí
4	Construcción colombianos	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sí	Sí	Sí	Sí

Fuente: elaboración propia.

* La información vertida en este cuadro es provista por múltiples fuentes de información, las que se detallan en el apartado «Referencias bibliográficas».

queño grupo de personas, donde lo privado resguarda a las personas y genera mayores riesgos.

Como indica la ley, el traslado puede o no ser entre países, configurándose así la trata de personas interna o internacional. Siempre tiene como consecuencia el desarraigo, el desconocimiento del nuevo lugar y la inseguridad que ello genera. En todos los casos se constituye esta vulneración. Las múltiples desigualdades provenientes de la pobreza, las inequidades de género y generacionales, la migración y la exclusión social (Casillas, 2006; Casillas y Almanza, 2015; González y Tuana, 2012) generan tierra fértil para que el delito se desarrolle, y así lo evidencian los casos analizados.

La legitimación del abuso de poder es, así, múltiple (Casillas y Almanza, 2015), sustentado en las prácticas culturales micro y macro sociales que se instalan en todo el proceso de la trata. Los factores que favorecen la producción social y los elementos que facilitan que las personas sean vulnerables a sufrir esta violación de derechos humanos son claves para entender el fenómeno. Las múltiples discriminaciones vividas por algunas personas generan procesos de desigualdad que se transforman en factores de vulnerabilidad, que facilitan la posibilidad de sufrir situaciones de explotación.

El análisis que permite evidenciar el trabajo forzoso en cada caso utiliza los indicadores considerados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) como factores determinantes para la identificación de la trata laboral. Así, se conforman bloques temáticos indagatorios vinculados a la existencia de: 1) violencia física, incluida la sexual; 2) restricción de libertad y movimiento; 3) amenazas directas o indirectas por medio de terceras personas o hacia terceras personas, así como los indicadores de vivencias de amenazas y temores extremos; 4) servidumbres, especialmente por deudas vinculadas al traslado, alojamiento o alimentación, además de otras servidumbres asociadas a endeudamientos excesivos que le impiden modificar su empleo; 5) retención de documentos; 6) retención o impago de salarios, se excede el pago en especie, las deudas son excesivas o se impide el acceso al salario, y 7) dificultades de comunicación con el entorno, sean física o virtualmente (OIT, 2009).

En el cuadro 1 se realiza una síntesis que describe, según los indicadores de trabajo forzoso, los casos analizados, en el entendido de que todas las situaciones de trata laboral los integran.

Entre los casos analizados, las trabajadoras domésticas vivieron prácticas análogas a la esclavitud, por ejemplo, impidiendo la comunicación con el exterior del hogar o la amenaza de expulsión del país, hecho que sería falso, ya que no hay una tradición de deportación en el Uruguay. Este medio de coacción a través del engaño manifiesta y profundiza la condición de víctima.

En los tres casos en los que se da la explotación laboral en mujeres, se manifiestan elementos de trabajo forzoso o maltrato potenciando la desvalorización del trabajo doméstico. Este fenómeno caracterizado por «la externalización del trabajo reproductivo y el reclutamiento de determinados perfiles de personas —mujeres, inmigrantes y de clase trabajadora— para llevar actividades remuneradas» (Parella, 2004, p. 84), con bajo prestigio social y bajos salarios. Mujeres migrantes y pobres muestran interseccionalidades entrecruzadas que potencian las discriminaciones materializadas en sus cuerpos (Parella, 2004).

Así, sobre la base de la descripción analítica realizada, se identifican los indicadores de trabajo forzoso que se manifiestan en los casos donde están presentes las mujeres vinculadas al servicio doméstico, quienes sufren todas las vulneraciones; colocándolas en una situación de desprotección y subordinación (Federici, 2018) ante el poder de las relaciones patriarcales (Segato, 2018), manifestadas en las principales relaciones significativas de poder (Scott, 1996), en las que el género y las múltiples vulneraciones son los ejes estructurantes.

Aquellos indicadores que tienen que ver con la violencia, especialmente la física y la sexual, se constatan en los casos de las mujeres, mientras que en los casos de los varones, los relatos no refieren a la violencia como un factor de control o extorsión. Sin embargo, no se puede afirmar que esta no exista, puesto que la información detallada no es exhaustiva y existen algunos indicios de su presencia.

Siguiendo a Segato (2003), la violencia que suelen vivir las mujeres se constata en los tres casos (violencia psicológica, física y sexual), lo que demuestra la apropiación de su cuerpo como territorio, profundizando las condiciones de desigualdad.

La regulación nacional, con la ley de trabajo doméstico,⁹ es una herramienta diferencial de protección.

⁹ Ver Ley N.º 18.065, de 2006.

En cuatro de los casos, se encuentra el proceso de reclutamiento y traslado desde los países de origen (cuando es internacional), y en uno, aunque es el mismo pueblo, se configura la sujeción por ser trata interna. Además, esta última era adolescente al momento del reclutamiento, configurándose vulnerabilidad generacional. En los casos de las trabajadoras domésticas, el reclutamiento mediante una agencia de viajes y el traslado son acordados por parte de los propios empleadores.

El reclutamiento se caracteriza por ser engañoso en las condiciones de trabajo ofrecidas. Todas estas personas tuvieron jornadas exhaustivas, ausencia de seguridad social, eliminación de días de descanso, nulo salario. Además, en las mujeres se da el agravante del aislamiento físico y el ejercicio de la violencia en la privacidad del hogar.

Al decir de Sonia Parella (2004), se configuran los mecanismos de explotación cuando se efectiviza el enriquecimiento o bienestar material de quienes explotan (con mayores ganancias, en el caso de las empresas, o con mayor bienestar doméstico, en el caso de los hogares), así, las víctimas no pueden acceder a los recursos productivos (como salario, seguridad social), dándose la apropiación del trabajo de las víctimas; en suma, anulando sus derechos humanos. Además, se generan procesos de internacionalización de la reproducción social de la pobreza en los que los países más ricos se apropian de los recursos humanos de los países más pobres (Parella, 2007).

Los mecanismos de coacción utilizados incluyen violencia y amenazas. En las situaciones en que las víctimas son mujeres, también se dieron amenazas vinculadas a lo emocional, mediante extorsiones con los hijos. Lo que manifiesta las múltiples cargas que llevan las mujeres, que, al ser migrantes, tienen la sensación de la doble responsabilidad (Federici, 2018): hacer frente a su propia reproducción social y generar bienestar a otras mujeres.

El control abusivo sobre la persona o incluso la negación de la libertad se visibilizaron con mecanismos de coacción, que incluyen la violencia sexual, con la obligatoriedad de prostituirse (de trata laboral a trata sexual), multiplicando los daños y vulnerando más aún los derechos de la mujer, como cuerpo territorio (Segato, 2003, 2018).

La condición de migrante es una constante entre las situaciones analizadas. Aparecen casos de países latinoamericanos, coincidente-

mente con los nuevos orígenes migratorios, según la tendencia reciente (Gainza y Techera, 2017).

En todos los casos analizados existe algún elemento de consentimiento aparente para la concreción de la tarea (en casa de familia o empresa), contrato (formal o informal) que, al efectivizarse de manera forzosa, deja de tener validez y pierde su carácter de consentido.

Así, el consentimiento se encuentra viciado y configura su nulidad (González y Tuana, 2012), lo que hace a la situación de abuso por momentos visible y por momentos velada. En la investigación se identifican cuatro niveles relacionados con el problema del consentimiento: total coacción, fraude, engaños para actividades diferentes a las que se realizarán o engaños en las condiciones de las tareas que se realizarán (SNJ, 2013).

Por diversas situaciones, el interés por obtener un lugar de residencia permanente se transforma en un elemento de vulnerabilidad, especialmente para las personas pobres o migrantes. Esta necesidad transforma a la prestación del beneficio en un mecanismo de coacción y ampliación de la vulnerabilidad. Casillas (2006) explica cómo las redes «apelan más al aprovechamiento de las circunstancias que les son favorables, a las vulnerabilidades subjetivas y a las complicidades sociales que al uso de la fuerza para el logro de los objetivos» (p. 198).

En cuatro de los casos, las redes delictivas no aparecen de manera evidente, a excepción de Montes del Plata, que muestra una estructura organizada internacionalmente con un manejo de un número muy importante de personas víctimas. En el resto de las situaciones, especialmente el de las mujeres trabajadoras domésticas extranjeras, las redes son pequeñas y difusas.

Los casos de Montes del Plata y la mujer en Canelones parecerían ser los más representativos, ubicándose cada uno en un extremo del ejemplo de las escalas de las organizaciones delictivas. Uno es de carácter internacional y el otro, más doméstico, familiar; los roles se superponen y las acciones delictivas son llevadas adelante por las mismas personas, con redes que carecen de jerarquización, como identifica la literatura (UNODC, 2014; Casillas, 2006).

En el medio, se encuentran las redes delictivas conformadas por pequeñas células que configuran puntos de referencia como las traba-

jadoras domésticas reclutadas en sus países por empresas y explotadas en Uruguay por hogares particulares.

Llama la atención el reiterado intento de desaparición de pruebas, al menos en dos de los ejemplos: en el caso de Montes del Plata y en el de la trabajadora peruana, enviando o intentando enviar al exterior a la/s persona/s, eliminando, así, las pruebas del delito.

La forma de resolver el delito y la vulneración de los derechos fue, en los casos de exclusiva explotación laboral, la reparación económica, debido a que todas las situaciones se encuentran primero como infracción a la normativa laboral más que como un problema de derechos humanos.

Como la trata se efectiviza en los ámbitos legales, su apariencia confunde y las fronteras ente lo legal e ilegal se entrecruzan (Prego, 2020). En Montes del Plata, algunos trabajadores estaban inscriptos en la seguridad social, puesto que requería el ingreso a una Zona Franca. Esta apariencia legal de las relaciones de trabajo, al formalizarlas, complejiza la detección de la explotación, más aún cuando las estructuras son de tipo ocasional o redes familiares.

En los casos de los varones, la existencia de un gremio fuerte, como es el sindicato que nuclea a la construcción, permitió generar estrategias para la restitución de parte de sus derechos laborales, al menos con la inscripción de las personas en los servicios de seguridad social.

En el caso de las mujeres trabajadoras domésticas, ese factor diferencial estuvo dado por organizaciones de la sociedad civil (feministas y de migración), que promovieron el cumplimiento de los derechos laborales, al menos con el pago de los salarios adeudados (casos de trabajadoras domésticas del exterior), y lucharon a través de demandas laborales por el resarcimiento de las mujeres; el caso de la trabajadora peruana fue una excepción.

LA INCIPIENTE POLÍTICA PÚBLICA

Las políticas públicas están asociadas a la «resolución de un problema público, reconocido como tal en la agenda gubernamental [...] respuesta del sistema político-administrativo a una situación de la realidad social juzgada políticamente como inaceptable» (Subirats, 2008,

p. 35), acciones organizadas desde el ámbito gubernamental, político y administrativo para resolver problemas reales que afectan a la ciudadanía. El Estado debe darle formalización de acciones o decisiones intencionales concatenadas (Knoepfel *et al.*, 2007), integrando estratégicamente a la sociedad civil, ámbitos privados y la academia.

Las no decisiones u omisiones de políticas públicas generan impactos (Delgado, 2009), la ausencia de políticas públicas son decisiones expresas que impactan en la igualdad de género, porque no existe neutralidad de género en las políticas públicas, puesto que aquellas, ciegas a las discriminaciones de género, profundizan las inequidades (García Prince, 2008, 2011). Así, los elementos constitutivos de las políticas públicas son la perspectiva de género y la interseccionalidad (García Prince, 2008).

Entre los principales hitos para la construcción de la agenda de políticas públicas en el Uruguay, se pueden considerar algunos diagnósticos con énfasis en la trata sexual (OIM, 2008; González y Tuana, 2012). Acciones de capacitación que promovieron la conformación de la Mesa Interinstitucional sobre Trata de Mujeres con Fines de Explotación Sexual (Inmujeres, 2010), la que se instala en 2008 presidida por el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) e integrada por diversos organismos, entre los cuales no se encontraba (originalmente) el MTSS (Mesa Interinstitucional, 2015, 2016, 2017, 2018; MTSS, 2015, 2018).

Particularmente este órgano interinstitucional no es formalizado hasta el año 2015, con el decreto 304, que amplía su cometido e integra todas las modalidades de trata de personas.

La aprobación de la ley 19.643 contra la trata de personas, considerada una normativa de carácter integral, es de reciente aprobación (2018) e instala un Consejo Nacional contra la Trata de Personas.

Respecto a la atención, existe en el país un servicio de atención a mujeres víctimas de trata con fines de explotación sexual, instalado en Montevideo desde 2011, mediante un convenio con una sociedad civil (Tuana, 2018). Este ha acompañado situaciones de trata laboral, sin contar con un enfoque específico, centrándose en la restitución de los derechos y la búsqueda de soluciones ante los problemas concretos de las personas (regularización migratoria, vivienda y alimentación).

En el marco de esta política pública, se elabora el *Primer Plan de acción para la prevención y combate a la trata de personas (2018-2020)*, el cual cuenta con cinco líneas de acción vinculadas: 1) prevención y sen-

sibilización; II) investigación y combate; III) judicialización y penalización; IV) protección, atención y reparación de las víctimas, y V) coordinación interinstitucional y cooperación internacional. Estas se ordenan en 18 resultados esperados descritos de manera general sin especificar ninguna modalidad (Inmujeres, 2018). La generalidad de su descripción permitiría incluir todas las finalidades de trata identificadas, pero impide visibilizar las particulares miradas que requiere cada una de ellas. De las 99 acciones previstas, solo el 17 % son específicas en trata sexual, y un casi nulo 4 % destinadas a trabajadores y trabajadoras (por lo que se infiere asociadas a trata laboral) y focaliza en prevención.¹⁰

El Plan no tiene especificidad para ninguno de los posibles grupos poblacionales de riesgo, su ausencia favorece la invisibilidad del problema. El instrumento de ejecución de política pública más importante no diferencia las acciones de prevención según el género.

REFLEXIONES FINALES

Las políticas públicas sobre trata de personas son incipientes, están en un proceso de reciente incorporación en la agenda gubernamental y centradas en la modalidad sexual.

La trata con fines laborales es un problema social que ha comenzado a visualizarse y se configura como un problema público, especialmente en el contexto migratorio.

Al caracterizar el problema de la trata de personas con fines laborales y buscar las diferencias o similitudes entre mujeres y varones, se puede decir que, aunque escasa y débilmente sistematizada, se cuenta con información que constata que la trata laboral ha sido detectada en el país tanto en mujeres como en varones, y que existen manifestaciones distintas según el sexo, asociadas a la segregación horizontal evidenciada a sectores ocupacionales.

La puesta en agenda social se instala luego de casos de mujeres explotadas por familias en tareas del trabajo doméstico, todas extranjeras. El ejercicio del poder y de la dominación patriarcal hacia las mujeres, jóvenes, pobres y de orígenes étnico raciales discriminados, se

¹⁰ Sería deseable revisar, en 2021, la continuación de estas acciones.

muestra en la instalación de mecanismos de engaño y coacción para el mantenimiento de la explotación.

El riesgo principal en la sociedad uruguaya actual¹¹ es que el problema de la vulneración de los derechos de las personas migrantes se agrave, y, con ello, las mujeres son las que corren mayores riesgos. La intimidad del ámbito donde desarrollan el trabajo constituye un riesgo en sí mismo.

Hay consenso en que el recorte inicial para la definición de la política sobre trata de personas consideró una posición estratégica que permitiera focalizar en la que era más visible y generaba mayores niveles de desigualdad para las mujeres. Desde Inmujeres se instala el liderazgo de la agenda de políticas públicas en el tema, bajo el recorte de la explotación sexual.

Es de destacar la diferencia sustancial con la tradición internacional, en la que la cuestión de la trata de personas no suele estar instalada o liderada por los órganos rectores de la política de género, sino que se efectiviza desde otros ámbitos, más vinculados con la persecución del delito. Aunque no asegure la inclusión de la perspectiva de género en las políticas contra la trata laboral, le da un carácter particular.

Actualmente, se carece de un espacio o servicio de atención especializado que pueda valorar y apoyar en la reparación del daño a personas que hayan sufrido la trata laboral.

Se han llevado a cabo algunas acciones y actividades referidas especialmente a la trata laboral, muy incipientes y aún desconectadas, tanto de formación de inspectores de trabajo como con grupos vulnerables, como migrantes y trabajadoras domésticas.

Aunque el Plan de acción integra actividades, no parecen tener una estructuración organizada vinculada al problema de trata con fines laborales. La ausencia de nudos críticos que demuestren la existencia del problema y el escaso número de acciones evidencian la menguada relevancia.

De alguna manera, el abuso de poder legitimado en el mundo laboral se dirime con la resolución normativa del resarcimiento económico. No hay un registro efectivo de la vulneración de los derechos y el daño efectuado en las personas durante el proceso de explotación;

¹¹ Especialmente en el marco del actual proceso migratorio (OIM, 2017).

daño que puede manifestarse tanto física como psíquicamente. Además de la ausencia de análisis de las ganancias y el bienestar generado por quienes llevaron a cabo la explotación. En los casos que se expusieron, aunque hubo multas a las empresas y a las familias, el resarcimiento a las víctimas por el daño acaecido solo se dio en uno de ellos.

A pesar de que el Plan es liderado por Inmujeres, la aparente neutralidad ante la trata laboral profundiza la invisibilidad generando riesgos para quienes son más vulnerables: mujeres y migrantes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arias Valencia, María Mercedes (2000). “La triangulación metodológica: sus principios, alcances y limitaciones”, *Investigación y Educación en Enfermería*, Medellín, Universidad de Antioquía, vol. XVIII, N.º 1; pp. 13-26. Disponible en www.redalyc.org/pdf/1052/105218294001.pdf
- Benería, Lourdes (1979). “Reproduction, production and the sexual division of labour”, *Cambridge Journal of Economics*, Oxford, Universidad de Oxford, vol. 3, N.º 1; pp. 203-225. DOI: 10.1093/oxfordjournals.cje.a035421
- Benería, Lourdes (2007). Trabajo productivo/reproductivo, pobreza y políticas de conciliación en América Latina: consideraciones teóricas y prácticas, en Judith Astelarra (coord.), *Género y cohesión social*. Madrid: Fundación Carolina, pp. 107-120.
- Casillas, Rodolfo (2006). *La trata de mujeres, adolescentes, niñas y niños en México: un estudio exploratorio en Tapachula, Chiapas*. México, D. F.: Comisión Interamericana de Mujeres de la Organización de Estados Americanos, Organización Internacional para las Migraciones, Instituto Nacional de las Mujeres, Instituto Nacional de Migración.
- Casillas, Rodolfo y Manuel Almanza Avendaño (2015). El distrito federal como epicentro de la trata con fines de explotación sexual: un reconocimiento de sus zonas vulnerables, en Ricardo Alberto Ortega Soriano, Ana Karina Ascencio Aguirre, José Ricardo Robles Zamarripa (coords.), *Seguridad humana: una apuesta imprescindible*. México, D. F.: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, pp. 233-266.
- Delgado, Leticia (2009). *El enfoque de las políticas públicas*. España: Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Disponible en <http://pagina.jccm.es/ear/descarga/A1T2.pdf>

- Federici, Silvia (2018). *Revolución en punto cero: trabajo doméstico, reproducción y luchas feministas* (2.ª ed.). Buenos Aires: Tinta Limón.
- Gainza, Patricia P. y Joana Techera (eds.) (2017). *Caracterización de las nuevas corrientes migratorias en Uruguay. Nuevos orígenes latinoamericanos: estudio de caso de las personas peruanas y dominicanas*. Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social.
- García Prince, Evangelina (2008). *Políticas de igualdad, equidad y gender mainstreaming. ¿De qué estamos hablando?: marco conceptual*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Agencia Catalana de Cooperación y Desarrollo.
- García Prince, Evangelina (2011). *Mainstreaming de género y políticas de igualdad, Nota para la Igualdad, N.º 2*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Agencia Catalana de Cooperación y Desarrollo.
- González Perrett, Diana y Andrea Tuana Nägeli (2006). *Invisibles y silenciadas: aportes y reflexiones sobre la trata de personas con fines de explotación sexual comercial en Uruguay*. Montevideo: Ministerio de Educación y Cultura.
- González Perrett, Diana y Andrea Tuana Nägeli (2012). *Diagnóstico regional: la trata de mujeres con fines de explotación sexual en el MERCOSUR*. Montevideo: Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer del Mercosur.
- Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) (2010) *La trata de mujeres con fines de explotación sexual comercial en el Uruguay: caminos recorridos hacia la construcción de una política pública*. Montevideo: MIDES, Inmujeres.
- Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) (2018). *Plan Nacional de Acción para la Prevención y Combate a la Trata de Personas 2018-2020*. Montevideo: MIDES, Inmujeres.
- Knoepfel, Peter, Corinne Larrue, Frédéric Varone y Miriam Hinojosa (2007). “Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo: un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones”, *Ciencia Política*, vol. 2, N.º 3; pp. 6-29. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3663617.pdf>
- Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) (2012). *Informe sobre trabajadores/as migrantes, trata de personas y explotación laboral: las obligaciones del Estado uruguayo*. Montevideo: INDDHH. Disponible en www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/publicaciones/informe-sobre-trabajadoras-migrantes-trata-personas-explotacion
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2014). *Informe mundial sobre la trata de personas. Resumen ejecutivo*. Disponible en

- https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/GLOTIP14_ExSum_spanish.pdf
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2016). *Global Report on Trafficking in Persons*. Disponible en www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2016_Global_Report_on_Trafficking_in_Persons.pdf
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2000). *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*. Disponible en www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/ProtocolTraffickingInPersons_sp.pdf
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2009). *El trabajo forzoso y la trata de personas. Manual para los inspectores del trabajo*. Disponible en www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_107704.pdf
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2008). *Estudio exploratorio sobre trata de personas con fines de explotación sexual en Argentina, Chile y Uruguay*. Rosario, Argentina: OIM.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2017). *Informe Migratorio Sudamericano N.º 2. Recientes tendencias migratorias extra e intra-regionales y extra-continentales en América del Sur*. Disponible en robuenosaires.iom.int
- Parella, Sonia (2004). “La interacción entre clase social, género y etnia: el reclutamiento de mujeres inmigrantes en el servicio doméstico”, *Mientras Tanto*, N.º 93; pp. 83-99. Disponible en www.jstor.org/stable/27820779
- Parella, Sonia (2007). “Las migraciones femeninas y la internacionalización de la reproducción social. Algunas reflexiones”, *Quaderns de la Mediterrània*, N.º 7; pp. 149-154.
- Prego Tramuja, Cristina (2011). *Informe sobre la trata de mujeres con fines de explotación sexual en Uruguay*. Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social, Instituto Nacional de las Mujeres. Disponible en www.sudestada.com.uy/Content/Articles/1674c53f-1898-437e-bb9a-1e9105b8b384/uruguay_informe_diagnostico_trata_de_mujeres_2011.pdf Mercosur Mujeres: www.Mercosurmujeres.org
- Prego Tramuja, Cristina (coord.) (2020). *Dueños de personas y personas con dueños: investigación sobre trata de personas en Uruguay*. Montevideo: Asociación Civil El Paso.

- Scott, Joan (1996). El género, una categoría útil para el análisis histórico, en Marta Lamas (comp.), *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*. México: PUEG, pp. 265-302.
- Secretaría Nacional de Justicia (SNJ) (2013). *Pesquisa ENAFRON. Diagnóstico sobre tráfico de pessoas nas áreas de fronteira*. Brasilia: Ministério da Justiça. Disponible en www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos-pesquisas/pesquisa_enafron_202x266mm_1710_19hoo_web.pdf/view
- Segato, Rita (2003). *La argamasa jerárquica: violencia moral, reproducción del mundo y la eficacia simbólica del derecho*. Brasilia: Universidad de Brasilia.
- Segato, Rita (2018). *La guerra contra las mujeres* (2.ª ed.). Buenos Aires: Prometeo.
- Subirats, Joan (2008). Las políticas públicas, en Peter Knoepfel, Corinne Larrieu, Joan Subirats y Frédéric Varone, *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel, pp. 35-50.
- Tuana Nägeli, Andrea (2018). *Trata sexual en Uruguay: alcances y limitaciones de la asistencia a víctimas*. Montevideo: Embajada de Suiza en Uruguay, Asociación Civil El Paso.
- Valles, Miguel S. (2007). *Técnicas cualitativas de investigación social*. Madrid: Síntesis.

Informes y documentos oficiales

- Mesa Interinstitucional (2015, 2016, 2017, 2018). Memorias anuales e informes de la Mesa Interinstitucional contra la trata de personas. Uruguay.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) (2015). Informe a la Mesa de Trata. *Puesta a punto y desafíos en relación a la problemática de la trata laboral*. Uruguay.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) (2018). Informe interno. *Fiscalización en el trabajo doméstico: 2010-2016*. Inspección General del Trabajo y Seguridad Social, Uruguay.

Prensa y materiales web

- Andrade, Óscar (29 de octubre de 2013). Carta del SUNCA ante situación de trabajadores serbios. *Instituto de Ciencia e Investigación*. Disponible en www.iciforestal.com.uy/uruguay/1038-carta-del-sunca-ante-situacion-de-trabajadores-serbios

- Bagnasco, Lucía Inés (3 de marzo de 2013). Decenas de turcos ilegales trabajaban en Montes del Plata sin sueldo ni derecho alguno. *LaRed21*. Disponible en www.lr21.com.uy/comunidad/1091051-mtss-decenas-de-turcos-ilegales-trabajaban-en-montes-del-plata-sin-sueldo
- Bagnasco, Lucía Inés (26 de mayo de 2014). Uruguay sería demandado ante la Organización de Estados Americanos por incumplir en la Pastera de Colonia el tratado suscrito para la Defensa de los Derechos. *TodoPuntadelEste.com.uy*. Disponible en <http://todopuntadeleste.com.uy/exclusivo-uruguay-seria-demandado-ante-la-organizacion-de-estados-americanos-por-incumplir-en-la-pastera-de-colonia-el-tratado-suscrito-para-la-defensa-de-los-derechos-humanos/>
- Barquet, Paula (19 de diciembre de 2013). Investigan si hay «trata laboral» en seis casos de domésticas. *El Observador*. Disponible en www.elobservador.com.uy/nota/investigan-si-hay-trata-laboral-en-seis-casos-de-domesticas-2013121920350
- Caso de domésticas bolivianas explotadas llegará a Evo Morales (13 de agosto de 2012). *El Observador*. Disponible en www.elobservador.com.uy/nota/caso-de-domesticas-bolivianas-explotadas-llegara-a-evo-morales-20128131900
- Dos mujeres fueron formalizadas por un delito de trata de personas con fines de explotación sexual y laboral (20 de marzo de 2019). *La República*. Disponible en www.republica.com.uy/dos-mujeres-fueron-formalizadas-por-un-delito-de-trata-de-personas-con-fines-de-explotacion-sexual-y-laboral-id702246
- España, Valeria (30 de noviembre de 2016). Bienaventurados. *La Diaria*. Disponible en <https://n9.cl/5oyzg>
- Investigan red de explotación de cubanos y venezolanos en área rural de Canelones (19 de marzo de 2019). *Montevideo Portal*. Disponible en <https://n9.cl/uhlby>
- Seis años de pesadillas: adolescente fue golpeada, torturada y prostituida (21 de marzo de 2019). *El Observador*. Disponible en <https://n9.cl/zjdeo>
- Solomita, Mariángel (7 de abril de 2019). El silencio que prolonga el clavario: la intensa búsqueda de testigos que quieran declarar. *El País*. Disponible en www.elpais.com.uy/que-pasa/silencio-prolonga-calvario-intensa-busqueda-testigos-quieran-declarar.html
- Trabajadores serbios de Montes del Plata en huelga de hambre (28 de octubre de 2013). *Uypress*. Disponible en <https://n9.cl/njnle>

Tráfico de esclavos en el siglo XXI en Montes del Plata (4 de marzo de 2013).

El Muerto. Disponible en <https://elmuertoquehabla.blogspot.com/2013/03/trafico-de-esclavos-siglo-xxi-en-montes.html>

Uruguay: alarma por explotación “feudal” a sirvientas bolivianas en mansiones lujosas (18 de agosto de 2012). *LaRed21*. Disponible en <https://n9.cl/37enu>

Legislación consultada

Uruguay, República Oriental del (2006). Ley N.º 18.065, *Regulación del Trabajo Doméstico*, publicada en el *Diario Oficial*, Montevideo, 5 de diciembre de 2006. Disponible en <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18065-2006>

Uruguay, República Oriental del (2008). Ley N.º 18.250, *Ley de Migraciones*, publicada en el *Diario Oficial*, Montevideo, 17 de enero de 2008. Disponible en <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18250-2008/76>

Uruguay, República Oriental del (2018). Ley N.º 19.643, *Prevención y Combate de la Trata de Personas*, publicada en el *Diario Oficial*, Montevideo, 14 de agosto de 2018. Disponible en <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19643-2018>

La inclusión de la perspectiva de género en el Instituto de Formación en Servicio del Consejo de Educación Inicial y Primaria: fortalezas, limitaciones y desafíos. Uruguay, 2018¹

Mag. Patricia Soledad Píriz Bonilla²

Resumen

Este trabajo aborda el problema público de la reproducción de las desigualdades de género en la enseñanza, en la educación inicial y primaria en Uruguay. Existen múltiples evidencias que demuestran que la educación tiende a reproducir y reforzar el proceso de generización de niñas y niños. La sensibilización, formación e implicación de los docentes y las docentes en la transformación del orden de género es un factor clave. En 2014, se creó, en la educación inicial y primaria pública uruguaya, el Instituto de Formación en Servicio con el cometido fundamental de impactar en el mejoramiento de las prácticas de enseñanza y los aprendizajes de las escuelas de todo el país. Dada la relevancia de esta función, se plantea como problema de investigación la inconsistencia entre la incorporación sectorizada del enfoque de género en los cuatro años de implementación del Instituto y la incorporación de la perspectiva de género como línea transversal consagrada en la educación pública. Para estudiar el problema se utiliza metodología fundamentalmente cualitativa, de diseño descriptivo e interpretativo, y se analizaron el programa de actuación político-administrativo, los actos de implementación desde la creación del Instituto hasta el año 2017 y los posicionamientos de los actores responsables de la implementación.

Palabras clave: educación, género, políticas públicas, formación, docentes.

¹ Este artículo es parte de la investigación realizada en el marco de la Maestría en Género y Políticas de Igualdad Cohorte I 2017-2019 de FLACSO Uruguay.

² Maestra de educación primaria. Instituto de Formación Docente “Elia Caputi de Corbacho”, San José (1997). Magíster en Género y Políticas de Igualdad, FLACSO Uruguay (2019).

INTRODUCCIÓN

La presencia masiva de las mujeres en la educación parece demostrar que se ha obtenido la igualdad de género en ese ámbito, pero los sesgos de género en la elección de las carreras y las brechas de género en los aprendizajes son fuertes evidencias de que la igualdad en la educación aún no está garantizada.

Si bien no existen barreras formales para el ingreso de las mujeres a todas las orientaciones de la enseñanza, de acuerdo con las Naciones Unidas (ONU, 2017), en un estudio llevado a cabo en 14 países, la probabilidad de que las estudiantes terminen una licenciatura, una maestría o un doctorado en alguna materia relacionada con los sectores STEM (ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas) es del 18 %, 8 % y 2 %, respectivamente, mientras que la probabilidad para los varones es del 37 %, 18 % y 6 %. Si no hay barreras formales, cabe preguntarse, entonces, ¿cómo se explica esta persistencia hegemónica masculina en los sectores STEM? ¿A qué se deben estos sesgos de género en las elecciones de las carreras profesionales?

En Uruguay, concretamente, si bien se constata un incremento y feminización de la matrícula universitaria en los últimos 50 años (en 1960 era del 41 % y pasó a ser el 64 % en 2014), sigue invariada la alta masculinización en las áreas STEM, puesto que uno de cada cuatro varones egresa de la universidad en alguna de las carreras de estas áreas (Batthyány y Genta, 2016).

En lo que refiere a los aprendizajes en la educación primaria, de acuerdo a los resultados del Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE), desarrollado por la UNESCO en 2013, existen fuertes brechas de género, confirmadas a nivel nacional y regional. En todos los estudios se constata que las niñas obtienen mejores logros en lectura y escritura que los niños, y menores en matemática y ciencias naturales (OREALC/UNESCO Santiago, 2015).

Los hallazgos evidencian una brecha a favor de las niñas, en tercero y en sexto grado, en 10 de los 15 países participantes³ de TERCE, consta-

³ TERCE recopiló información sobre los logros de aprendizaje de un conjunto de estudiantes y factores de contexto que explican las diferencias en el desempeño de un total de quince países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatema-

tándose, además, que esa ventaja aumenta en sexto grado, lo que demuestra que la desigualdad aumenta con el proceso de escolarización.

En matemática, en 9 de los 15 países participantes de TERCE no se registra una brecha de género clara en tercer grado, en el puntaje promedio. Sin embargo, en sexto grado, se constata una brecha de género que oscila entre 6 y 21 puntos, en 11 países de la región y el estado de Nuevo León en México. Tal como sucede en lectura y escritura, el hecho de que la brecha de género en los aprendizajes en matemática sea mayor en sexto grado sugiere que esta brecha en favor de los varones puede estar relacionada con la progresión escolar.

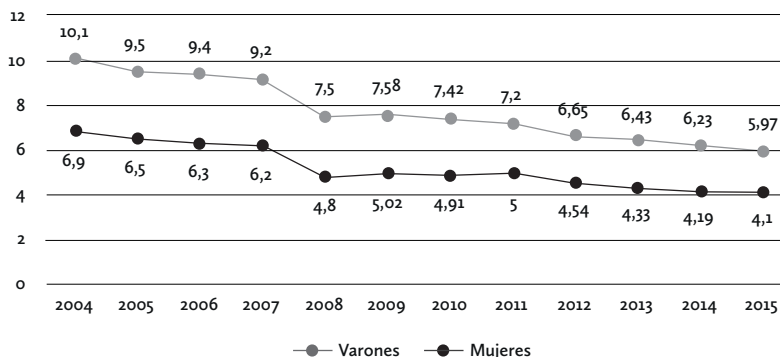
En ciencias, los resultados en tercer y sexto grado no revelan patrones claros de inequidades de género. El análisis por nivel de desempeño muestra una tendencia de los varones a estar sobrerrepresentados en el nivel más bajo y en el nivel más alto. En 12 países, más el estado de Nuevo León en México (a excepción de Argentina, Chile y Panamá), se observa mayor presencia de varones en el nivel de desempeño más alto en ciencias.

El bajo rendimiento en matemática y ciencias entre las niñas puede disminuir su interés en carreras relacionadas con ciencias, ingeniería, tecnología y matemática, las cuales suelen ofrecer mayores oportunidades para obtener ingresos elevados. Esto está directamente relacionado con lo mencionado anteriormente acerca de la existencia de sesgos de género en las áreas STEM.

Los bajos niveles de desempeño en lectura y escritura entre los varones pueden incrementar la probabilidad de repetición y abandono escolar, reduciendo su participación y oportunidades profesionales. En efecto, al observar la evolución de la repetición en educación primaria en Uruguay, los resultados evidencian que, a pesar de haber una disminución general de este indicador, se mantiene la brecha de género que confirma su masculinización, la tasa de repetición de los varones, en 2015, es de 5,97 %, mientras que la de las mujeres es del 4,1 % (Batthyány y Genta, 2016).

.....
la, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay, junto con el estado mexicano de Nuevo León. Se evaluó a más de 134.000 estudiantes de tercero y sexto grado (más de 67.000 estudiantes por grado). El marco para definir el examen se basó en el análisis de los currículos nacionales de los países participantes.

Gráfico 1: Repetición en educación primaria, 2004-2015



Fuente: Batthyány y Genta (2016)

En suma, las evidencias sugieren que la educación tiende a reproducir y reforzar los mandatos de género, es decir, que desde las prácticas de enseñanza se reproducen y refuerzan mensajes sistemáticos que moldean en forma desigual las oportunidades y expectativas acerca del potencial de las niñas y los niños en las diferentes áreas del conocimiento.

La escuela como institución social y, por tanto, el docente o la docente como agente social, tiene la posibilidad de reproducir o transformar la realidad social. Múltiples investigaciones analizan que la forma en que percibe la masculinidad y la femineidad el personal docente tiene una influencia crucial en la transmisión de estereotipos de género y la generación de un clima de igualdad en la escuela (Rebollo *et al.*, 2011). En varios estudios se ha demostrado, además, que en general no son conscientes de la influencia que tienen sobre el estudiantado sus actitudes y comportamientos al respecto (Spender y Martel, citados en Rebollo *et al.*, 2011).

En las recomendaciones de política educativa de los informes TERCE, se señala que, tanto en la formación inicial como en la formación permanente del cuerpo docente, debe existir una formación que promueva la incorporación de la perspectiva de género (UNESCO, 2015) a fin de evitar o disminuir la reproducción de las desigualdades de género en las prácticas de enseñanza.

POLÍTICAS DE GÉNERO EN LA EDUCACIÓN INICIAL Y PRIMARIA EN URUGUAY

Como resultado de los compromisos internacionales y regionales⁴ que se han suscripto, así como de las leyes aprobadas⁵ en el país, el Sistema Nacional de Educación Pública⁶ tiene la obligación legal de impulsar una línea transversal que apunte a la igualdad de género en Uruguay de manera formal y sistemática, garantizando la no discriminación en la educación, en todos los niveles educativos, incluyendo la formación del personal docente.

Atendiendo a dicha obligación, en el Proyecto de Presupuesto para el quinquenio 2015-2019, la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) asume como línea transversal para la promoción de los derechos humanos una política de género, con el propósito de instalar en la sociedad nuevas formas de visualizar la discriminación de género, así como brindar las herramientas que permitan construir una sociedad más igualitaria en este aspecto (ANEP, 2015).

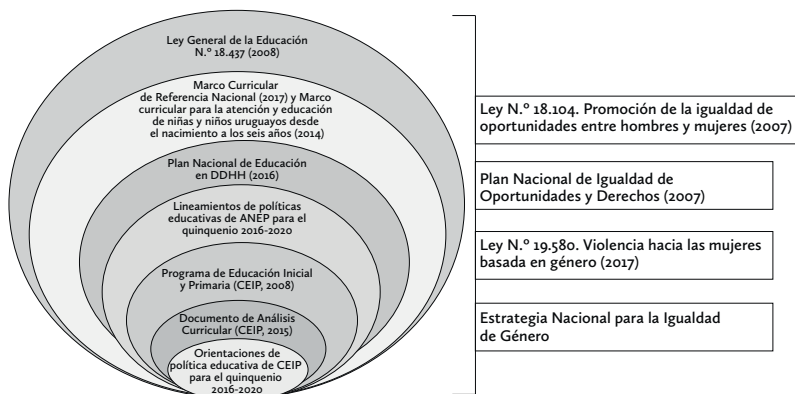
De acuerdo a los fundamentos de implementación de esta línea transversal, *el enfoque de género debe implementarse a nivel programático, en forma transversal, en todos los niveles, y también con espacios específicos de tratamiento; a nivel político*, considerando el enfoque como sustento y base de las decisiones en torno a los fines y objetivos de la

⁴ La Declaración Universal de los Derechos Humanos, Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Plataforma de Acción de Beijing, la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, la Declaración Mundial sobre Educación para Todos, el Marco de Acción de Dakar, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la Declaración de Incheon y la Declaración de Buenos Aires.

⁵ Ley General de Educación N.º 18.437 (2008), Ley N.º 18.104 de Igualdad de Derechos y Oportunidades entre Hombres y Mujeres en la República Oriental del Uruguay y Ley N.º 19.580 de Violencia hacia las Mujeres basada en Género.

⁶ El Sistema Nacional de Educación Pública está integrado por la Administración Nacional de Educación Pública, el Ministerio de Educación y Cultura, la Universidad de la República y la Universidad Tecnológica.

Gráfico 2. Instrumentos nacionales de referencia vinculados a la política pública objeto de análisis



Fuente: Elaboración propia

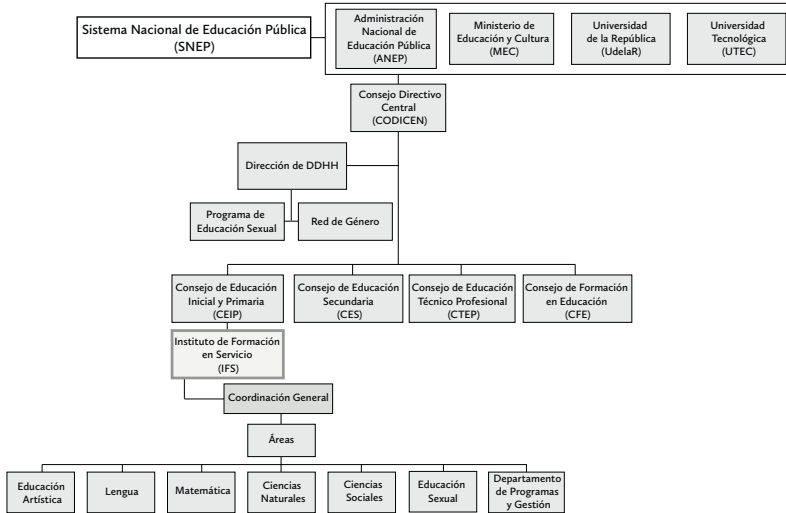
educación y también aquellas que hacen al funcionamiento cotidiano y concreto de los centros; y, *a nivel operativo*, asegurando las condiciones materiales que hagan efectiva la igualdad de oportunidades de todas las personas involucradas en el sistema educativo (estudiantes, docentes y funcionariado).

En el ámbito de educación inicial y primaria, desde fines de la década de los noventa, se desarrollaron variadas acciones apuntando a la formación en servicio del equipo docente, es decir, la formación específicamente relacionada con las líneas de políticas educativas del Consejo de Educación Inicial y Primaria, quedando excluidos todos los procesos de postítulo y posgrado (CEIP, 2014).

En esa línea, en 2014, se crea el Instituto de Formación en Servicio en el Consejo de Educación Inicial y Primaria con el cometido fundamental de impactar en el mejoramiento de las prácticas de enseñanza y los aprendizajes que tienen lugar en las escuelas de todo el país.

Desde su creación, el Instituto de Formación en Servicio (IFS) organizó y gestionó propuestas de formación gratuitas, descentralizadas y de acceso universal para todo el personal docente del subsistema en todo el país, en las áreas de Lengua, Matemática, Ciencias Naturales, Ciencias Sociales, Educación Artística y Educación Sexual. Cada área

Gráfico 3. Ubicación y estructura del Instituto de Formación en Servicio en el Sistema Educativo Nacional Público (2018)



Fuente: Organigrama de elaboración propia

se conforma de un equipo técnico integrado por una coordinación con tres docentes, un/a coordinador/a y dos integrantes de equipo de coordinación, y docentes formadoras/es.

Existe, además, una coordinación general (integrada por la coordinadora general, coordinadora adjunta y secretario docente) que articula a todas las personas coordinadoras de área para aunar criterios respecto al diseño, seguimiento y evaluación de la formación en servicio, administra el presupuesto y es responsable de la gestión organizativa-administrativa.

PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN Y ESTRATEGIA METODOLÓGICA

Considerando la relevancia de la función del IFS en la formación permanente del equipo docente de educación inicial y primaria, así como el papel primordial que cumplen las docentes y los docentes en la reproducción o transformación del orden de género, se define el siguien-

te problema de investigación: *la inconsistencia entre la incorporación sectorizada del enfoque de género en los cuatro años de su implementación y la incorporación de la perspectiva de género como línea transversal consagrada en la normativa de la ANEP.*

Cuando se hace referencia a la incorporación sectorizada se considera que, de las seis áreas que componen el Instituto, solo el área de Educación Sexual incluye intencionalmente la perspectiva de género en su gestión. Esta situación supondría, por un lado, la inconsistencia con la normativa aprobada por la ANEP que mandata la transversalidad del enfoque de género, y, por otro lado, la invisibilidad de la reproducción de las desigualdades de género en la enseñanza como obstáculo para garantizar una educación de calidad para todas y todos.

Con el propósito de orientar la investigación se plantean las siguientes interrogantes:

¿Cómo se incorpora la perspectiva de género en el programa de actuación político-administrativo y las acciones de implementación desarrolladas por el Instituto de Formación en Servicio desde su creación al 2017?

¿Qué posicionamientos tienen los actores responsables de la implementación de las diferentes áreas del Instituto de Formación en Servicio hacia las desigualdades de género como problema y su vinculación con la formación en servicio y la enseñanza en la escuela?

¿Qué recomendaciones de política pública pueden realizarse con el objetivo de profundizar la inclusión del enfoque de género en el Instituto de Formación en Servicio en este momento del proceso de institucionalización?

La investigación se desarrolla mediante una metodología fundamentalmente cualitativa de diseño descriptivo e interpretativo. Se analiza el programa de actuación político-administrativo del IFS, los registros documentados de los actos de implementación (actividades y decisiones administrativas) desde el 2014 al 2017 y las opiniones de docentes de los equipos técnicos de las diferentes áreas del Instituto en 2018. Asimismo, a partir de encuestas y entrevistas, se identifican los posicionamientos ante las desigualdades de género como problema y su vinculación con la formación en servicio y la enseñanza en la escuela.

la en el entendido de que su postura incide en la ejecución de la política, generando oportunidades o limitaciones de acción.

Principales hallazgos

¿Cómo se incorpora la perspectiva de género en el programa de actuación político-administrativo y las acciones de implementación desarrolladas por el Instituto de Formación en Servicio desde su creación al 2017?

El análisis del programa de actuación político-administrativo permite concluir que *el Instituto es una política pública ciega al género* de acuerdo a la clasificación de políticas públicas de Naila Kabeer (1994). Es decir, que en su concepción y diseño como política pública no se incorporan medidas correctivas de las desigualdades de género, no se incluyen explícitamente ni reglas ni mecanismos con la intención expresa de que la perspectiva de género sea una práctica regular a nivel institucional, considerada al momento de la toma de decisiones en la implementación de la política pública.

Si bien esta ausencia configura, evidentemente, una limitación para la incorporación del enfoque de género, la inclusión del área de Educación Sexual en el IFS se considera una fortaleza, pues el enfoque de género es uno de los enfoques centrales para el abordaje de la educación sexual. La existencia de esta área en la estructura institucional contribuye a evitar la evaporación del enfoque de género en el propio Instituto y en la formación en servicio de cada docente del subsistema. Igualmente, esta fortaleza coadyuva en cierto sentido a la sectorización del tema, lo que se confirma desde los discursos de los actores de implementación: «Hay una conciencia de la importancia de este tema, pero muchas veces queda reducido al haber reconocido el área de educación sexual» (EA13, 2018).

A partir del análisis de los actos de implementación, considerando la clasificación de políticas públicas de Kabeer (1994) mencionada, se constata que *el IFS es una política sensible al género*. La evidencia empírica confirma dos fortalezas en el proceso institucional de incorporación del enfoque de género: por un lado, el reconocimiento en todas las áreas de que tienen algo que hacer con relación a la inclusión del enfoque de género, y, por otro lado, el hecho de que, en Ciencias So-

ciales, Ciencias Naturales, Educación Artística, Lengua y Matemática, aunque no de forma sistemática e intencional, se consideró este tema en al menos alguna ocasión puntual o en iniciativas dispersas.

Se constata, de esta manera, la compartimentación o sectorización de la perspectiva de género a nivel institucional, situación planteada como hipótesis de partida en la investigación. Se confirma que el enfoque de género aparece en forma sistemática, intencional y transversal solamente en el área de Educación Sexual. Se registra que los actores de implementación reconocen que hay algo que hacer con relación a la inclusión del enfoque de género, pero no se proponen o efectúan cambios a nivel institucional que evidencien y apunten a su transversalidad.

Se observa la existencia de la tensión, transversalización y sectorización del enfoque de género. Así lo señala uno de los actores de implementación:

Si eso no lo trabajamos, no lo hacemos explícito, no lo llevamos a plano consciente, no logramos el cambio; considero que tenemos un deber en el área con eso, uno está tan abocado a trabajar en lo que trabajamos con los maestros, en los contenidos del área, los contenidos del programa, que esto, que es transversal, lo dejamos como de lado, como para el área de Educación Sexual (CN5, 2018).

La forma de incorporación del enfoque de género en el IFS evidencia la inconsistencia con la normativa aprobada por la ANEP que mandata su transversalización. Teniendo en cuenta que esta incorporación transversal es un proceso (Moser y Moser, 2005), queda claro que existen avances en este sentido a nivel institucional, pero resta aún el desafío de lograr la efectiva transversalización del enfoque de género.

¿Qué posicionamientos tienen los actores responsables de la implementación de las diferentes áreas del Instituto de Formación en Servicio hacia las desigualdades de género como problema y su vinculación con la formación en servicio y la enseñanza en la escuela?

Scharpf (citado en Zurbriggen, 2006) señala que las instituciones inciden sobre las percepciones, preferencias y capacidades de los actores de implementación y sobre las formas en que ellas y ellos interac-

túan. Menciona, además, que esta influencia no es determinista ni lineal, que siempre existen posibilidades que dejan un amplio margen de acción a los actores responsables de la implementación. De acuerdo a lo dicho, es posible afirmar que sus posicionamientos pueden afectar la ejecución de la política.

Al iniciar la investigación, se supone que en el equipo de formadoras y formadores del Instituto predominaba una posición adaptativa hacia las desigualdades de género como problema, en su vinculación con la formación en servicio y la enseñanza en la escuela. Esta postura, desde los aportes del enfoque de *Doing Gender* (West y Zimmerman, 1987), y de acuerdo a investigaciones sobre las actitudes del personal docente frente a las innovaciones sociales (De Pablos y Colás, citados en Rebollo *et al.*, 2011), se define como aquella desde la que las personas acomodan sus opiniones de acuerdo al contexto.

Sin embargo, al terminar el trabajo de campo y el análisis de la información, se puede concluir que la mayor parte de los actores responsables de la implementación de la formación en servicio —73 % de las/os formadoras/es y la totalidad de las/os coordinadoras/es, líderes del equipo técnico de las áreas de formación en servicio— demuestran un posicionamiento levemente sensibilizado o sensibilizado con respecto al enfoque de género. Reconocen las desigualdades de género como problema y su existencia en la escuela, señalan que hay algo que hacer frente al tema y evidencian actitudes de emprendimiento hacia la incorporación del enfoque desde su rol en formación en servicio.

Se considera que estos hallazgos son fortalezas en el proceso de transversalización, puesto que la mayoría de los actores acuerdan con respecto a la relevancia del enfoque de género. También la mayoría reconoce la escuela como una tecnología de género, la influencia del currículo oculto en la reproducción de las desigualdades de género y la importancia de la intervención docente no consciente que termina afirmando el proceso de generización extraescolar.

Al término de la investigación se determina que la inmensa mayoría de las formadoras y los formadores (90 %) consideran relevante el tema de género para su rol en formación en servicio afirmando que es «inherente al hecho educativo», que «debe haber unidad de criterio en la formación», que es un «debe en el área», que «estamos dando mensajes en forma permanente y debemos cuestionarnos al respecto»,

que «debe considerarse con relación a los discursos y prácticas de intercambio que se sostienen con los docentes», y que «si no se piensa y no se aborda, se da continuidad a las prácticas performativas».

Se observa que el 3 % de los formadores y las formadoras del Instituto adoptan un posicionamiento bloqueador, niegan la vinculación del género con el rol que desempeñan en formación en servicio, afirman que no existe desigualdad de género en la escuela y consideran que las medidas que favorecen la igualdad de género perjudican a los varones y traen conflictos a las familias.

El 24 % de las formadoras y los formadores asumen una postura adaptativa, acomodan sus discursos al contexto, afirman que existe una relación limitada del género con su rol en formación en servicio, que existe desigualdad de género en la escuela, pero afirman que se ofrece igualdad de oportunidades a niñas y niños, que son tratados de igual manera, y que el hecho de estar juntos es suficiente para garantizar la igualdad. Si bien este posicionamiento es esperable, ya que lo habitual es que las docentes y los docentes creen estar actuando de manera igualitaria y se resistan a aceptar evidencias que muestren lo contrario (Graña, 2006, p. 193), significa una limitación para el proceso de incorporación del enfoque de género, pues lo primero que se requiere es que se reconozca el problema para reflexionar al respecto e impulsar su transformación.

El 28 % de los formadores y las formadoras señalan que no existe relación entre el género y las desigualdades de los aprendizajes en el área de formación en servicio que trabaja, la mayor parte de este grupo se desempeña en Lengua y Matemática. Este resultado es esperable, pues no existen contenidos explícitos de género ni referencias en los documentos curriculares oficiales del Consejo de Educación Inicial y Primaria que vinculen el tema de género con dichas áreas.

Si bien los porcentajes de formadoras y formadores con posturas bloqueadoras y adaptativas son porcentajes bajos, se considera importante identificarlos, ya que, tal como señalan Moser y Moser (2005), la transversalización del enfoque de género corre el riesgo de evaporación, entre otros factores, por los posicionamientos de los actores institucionales contrarios a las políticas de igualdad de género. No basta con establecer políticas, las actitudes de oposición de las personas pueden obstaculizar o debilitar las políticas, las acciones y las medidas

públicas a favor de la igualdad de género, el éxito y la sostenibilidad de las políticas públicas de igualdad requieren la implicación y el apoyo de todos los actores de la comunidad (UNESCO, 2015).

En definitiva, la investigación permite afirmar que existe una inconsistencia entre la incorporación de la perspectiva de género como línea transversal consagrada en la normativa de la Administración Nacional de Educación Pública y la incorporación sectorizada del enfoque de género en los cuatro años de implementación del Instituto de Formación en Servicio del Consejo de Educación Inicial y Primaria.

Sin embargo, teniendo en cuenta los actos de implementación del Instituto de Formación en Servicio desde su creación al 2017, y la postura de la mayoría de los actores responsables de la implementación de la formación en servicio, se puede concluir que la inconsistencia constatada no supone la invisibilidad de la reproducción de las desigualdades de género en la enseñanza en la educación inicial y primaria.

RECOMENDACIONES

La transversalización de la perspectiva de género tiene como principal ventaja que permite ser abordada de manera integral, asumiéndose un compromiso efectivo a nivel institucional, quedando como «cosa establecida» (Muñoz, 2004, p. 19) instaurada en el proceso de formación en servicio. Implica que sea incorporada en las distintas áreas de formación, tanto en lo curricular (contenidos explícitos y currículum oculto) como en las prácticas (de las coordinaciones y de las/os formadoras/es), así como en el diseño y selección de los materiales que se utilicen en las actividades de formación en servicio con docentes del subsistema.

Como todo proceso, también implica riesgos, y el principal es el de la evaporación del enfoque. Existe el riesgo de reducirse a lo meramente declarativo, esto es, que se declare que la perspectiva de género está transversalizada sin que en realidad se entienda su significado, sin que haya un trabajo efectivo en el tema desde las distintas áreas, es decir, sin que cambien verdaderamente las prácticas de formación en servicio.

De acuerdo a lo investigado se señalan recomendaciones para avanzar en el proceso de transversalización del enfoque de género en

la formación en servicio organizadas en los siguientes cuatro ejes: reglas institucionales formales, gestión institucional, formación de formadores/as y formación en servicio con docentes.

Recomendaciones relativas a las reglas institucionales formales

El proceso de institucionalización del enfoque de género requiere del sustento de normas o reglas formales que lo legitimen, si bien no determinan de manera absoluta las decisiones y acciones de los actores de la política pública, le confieren cierta autonomía respecto a los posibles cambios o voluntades de las personas encargadas de promover las transformaciones institucionales.

De este modo, se entiende necesario que las autoridades de educación inicial y primaria expresen la voluntad de la incorporación del enfoque de género como línea transversal en el IFS en forma explícita, en disposiciones reglamentarias que clarifiquen este propósito a la interna del subsistema.

Asimismo, atendiendo al riesgo de evaporación, se estima pertinente recomendar el nombramiento de un mecanismo de género interno al IFS (persona, comisión o área) que proponga, apoye y asesore en la ejecución de políticas públicas de igualdad de género en formación en servicio, que cuente con el reconocimiento formal por parte de las autoridades, un determinado lugar en el organigrama, así como recursos humanos y financieros que le permitan cumplir sus cometidos.

Recomendaciones relativas a la gestión institucional

De acuerdo a lo que señala Joan Acker (1990), todas las políticas públicas son generizadas, y los procesos generizantes se refieren incluso a los aspectos más intangibles e inmateriales de las instituciones; en este sentido, se considera que el rol de la gestión institucional es fundamental para la eficacia y permanencia de la transversalización del enfoque de género. Por esto se recomienda:

- Promover el entendimiento compartido a nivel institucional de la razón de ser y claridad del propósito de los cambios que se introducen mediante la transversalización del enfoque de género en formación en servicio.

- Favorecer la comprensión, en todos los niveles de la institución, del valor añadido que implica esta transversalización haciendo hincapié en su relación con la mejora de la enseñanza y la mejora de los aprendizajes en educación inicial y primaria.
- Impulsar la construcción de consensos entre las coordinaciones de las diferentes áreas de formación con respecto a los objetivos, metas, acciones e indicadores que permitan implementar y monitorear la concreción efectiva de la transversalización del enfoque de género en el Instituto.
- Generar instancias de evaluación y revisión del proceso en los diferentes niveles de la institución.
- Favorecer la sistematización y difusión de las prácticas de formación en servicio basadas en la equidad de género.
- Difundir y utilizar los resultados del seguimiento y evaluación para la retroalimentación y mejora de la implementación del proceso de incorporación del enfoque de género.
- Incorporar el enfoque de género en todas las comunicaciones y publicaciones que se elaboren y difundan desde el Instituto de Formación en Servicio.
- Facilitar mecanismos de comunicación y alianzas, con otras dependencias del subsistema y del Sistema Nacional de Educación Pública, a fin de articular y respaldar el proceso de transversalización del enfoque de género.

Recomendaciones relativas a la formación de formadores/as

Se entiende que la transversalización de género es un proceso estratégico, sistémico y participativo (García Prince, 2008), en el que el producto perseguido —la igualdad de género— es tan importante como el proceso. Al mismo tiempo, el proceso debe responder a las características específicas de cada área de formación, lo que exige rumbos estratégicos apropiados para cada una de ellas, desde sus especificidades, sin perder de vista el propósito y encuadre institucional en lo que refiere a la formación en servicio y al enfoque de género como línea transversal.

Tomando en cuenta que el proceso de formación de formadoras y formadores es un pilar fundamental de la formación en servicio, y es, además, donde se construye la coherencia de la formación a nivel ins-

titucional, se entiende pertinente recomendar el desarrollo de un plan de formación de formadores y formadoras en la temática, atendiendo las tres estrategias para la transformación de la práctica docente indicadas por Colás (citado en Rebollo *et al.*, 2011):

- 1) Visualización y reconocimiento de las desigualdades de género en la escuela y de las prácticas de discriminación que allí se reproducen.
- 2) Crítica y reflexión sobre las prácticas de formación que contribuyen a reproducir la discriminación de género.
- 3) Difusión de buenas prácticas de formación en servicio basadas en la equidad de género.

Recomendaciones relativas a la formación en servicio de docentes

Aunque la teoría, la metodología, las técnicas y las experiencias proporcionen claridad a los actores de implementación sobre diferentes enfoques para transversalizar la equidad de género, cada situación exige soluciones específicas. Por esto, las acciones deben ser estratégicas y contextuales, construidas por los actores que las implementan, agentes de sus propias prácticas, como profesionales críticos. Para evitar la evaporación del enfoque, es decir, evitar que las decisiones se queden en el papel o solo en discursos, que no se ejecuten o que representen solo buenas intenciones sin que se concreten efectivamente, se entienden relevantes las siguientes recomendaciones:

- Impulsar la transversalización del enfoque de género en las planificaciones de las propuestas de formación en servicio;
- analizar críticamente el desarrollo curricular de las propuestas de formación para detectar y eliminar sesgos de género;
- tomar en cuenta la perspectiva de género al momento de diseñar, seleccionar y utilizar los materiales y recursos didácticos;
- acordar objetivos, acciones e indicadores de logro, desde la especificidad de cada área, relativos al enfoque de género.

Finalmente, se considera fundamental enfatizar que la transversalización de la perspectiva de género es un proceso, no un fin en sí mismo, el propósito es evitar o disminuir la reproducción de las desigualdades de género en la educación inicial y primaria, por lo cual, representa una herramienta, una opción, un instrumento estratégico

tal como señala García Prince (2008). No es factible iniciar este proceso desconociendo las acciones previas del Instituto en el tema; es necesario articular las iniciativas existentes y la sectorización constatada buscando su superación, para alcanzar la verdadera globalidad que implica la transversalización del enfoque de género a nivel institucional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acker, Joan (1990). "Hierarchies, jobs, bodies. A Theory of Gendered Organizations", *Gender and Society*, vol. 4, N.º 2; pp. 139-158. Disponible en <http://www.jstor.org/stable/189609>
- Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) (2015). *Proyecto de Presupuesto Período 2015-2019, tomo I: Exposición de Motivos*. Montevideo: ANEP. Disponible en <http://www.anep.edu.uy/anep/index.php/1490-proyecto-de-presupuesto-periodo-2015-2019>
- Batthyány, Karina y Natalia Genta (2016). *Diagnóstico prospectivo en brechas de género y su impacto en el desarrollo. Tendencias en la educación de varones y mujeres en Uruguay*. Montevideo: OPP.
- Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP) (2014). *Creación oficial del Instituto de Formación en Servicio*. Circular N.º 15. Montevideo: Consejo de Educación Inicial y Primaria.
- De Pablos, Juan (1999). "Las nuevas tecnologías y la construcción de la identidad cultural: el cambio educativo para el siglo XXI", *Bordón Revista de Pedagogía*, vol. 51, N.º 4; pp. 417-433. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=54643>
- García Prince, Evangelina (2008). *Políticas de igualdad, equidad y Gender Mainstreaming. ¿De qué estamos hablando?: marco conceptual*. San Salvador: PNUD.
- Graña, François (2006). *El sexismo en el aula: educación y aprendizaje de la desigualdad entre géneros*. Montevideo: Nordan.
- Kabeer, Naila (1994). Gender-aware policy and planning: a social-relations perspective, en Mandy Macdonald (ed.), *Gender Planning in Development Agencies: Meeting the Challenge*. Oxford: Oxfam, pp. 80-97.
- Moser, Caroline y Annalise Moser (2005). "Gender Mainstreaming Since Beijing: A Review of Success and Limitations in International Institutions", *Gender and Development*, vol. 13, N.º 2; pp. 11-22. Disponible en <https://>

www.researchgate.net/publication/249028207_Gender_Mainstreaming_Since_Beijing_A_Review_of_Success_and_Limitations_in_International_Institutions

Muñoz, Teresa (2004). *Institucionalización del enfoque de género en las políticas del Estado*. Lima: Programa Nacional de Alfabetización-MINEDU.

Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/ UNESCO Santiago) (2015). *Resumen ejecutivo. Informe de resultados TERCE. Factores asociados*. Chile: Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación. Disponible en <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000243979>

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2017). *Día Internacional de la Mujer y la Niña en la Ciencia. 11 de febrero*. Disponible en <http://www.un.org/es/events/women-and-girls-in-science-day/>

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (2015). *El progreso global hacia la paridad de género y la igualdad 2000-2015. Género y Educación para Todos 2000-2015: Logros y Retos. Sumario*. París: UNESCO. Disponible en <https://www.observatorio-delainfancia.es/oia/esp/descargar.aspx?id=5170&tipo=documentoa>

Rebollo, María, Rafael García, Joaquín Piedra y Luisa Vega (2011). "Diagnóstico de la cultura de género en educación: actitudes del profesorado hacia la igualdad", *Revista de Educación*, España, N.º 355; pp. 521-546. Disponible en http://www.revistaeducacion.educacion.es/re355/re355_22.pdf

Uruguay, República Oriental del (2007). *Ley N.º 18.104: Igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres en la República Oriental del Uruguay*, publicada en el *Diario Oficial*, Montevideo, 22 de marzo de 2007. Disponible en <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18104-2007>

Uruguay, República Oriental del (2008). *Ley N.º 18.437: Ley General de Educación*, publicada en el *Diario Oficial*, Montevideo, 16 de enero de 2009. Disponible en <https://www.ineed.edu.uy/images/pdf/-18437-ley-general-de-educacion.pdf>

Uruguay, República Oriental del (2017). *Ley N.º 19.580: Violencia hacia las mujeres basada en género*, publicada en el *Diario Oficial*, Montevideo, 9 de enero de 2018. Disponible en <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19580-2017>

West, Candace y Don Zimmerman (1987). "Doing Gender", *Gender and Society*, Estados Unidos, Oakland University, vol. 1, N.º 2; pp. 125-151. Disponible en https://www.gla.ac.uk/ot4/crcees/files/summerschool/readings/West_Zimmerman_1987_DoinGender.pdf

Zurbriggen, Cristina (2006). El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. *Revista de Ciencia Política*, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, vol. 26, N.º 1; pp. 67-83. Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32426104>

Género y violencia sexual en el terrorismo de Estado uruguayo.

Análisis de los pedidos de procesamiento efectuados por la Fiscalía Especializada en Crímenes de Lesa Humanidad, 2018-2020¹

Dra. Florencia Retamosa Torres²

Resumen

Este artículo resume la investigación llevada a cabo para la tesis de la Maestría en Género y Políticas de Igualdad de FLACSO, en la que se analizaron, desde una perspectiva de género, los pedidos de procesamiento efectuados por la Fiscalía Especializada en Crímenes de Lesa Humanidad de Uruguay en el período 2018-2020. Esta se elaboró mediante las categorías conceptuales género y subcategorías violencia y cuerpo, dictadura y subcategoría tortura; y entrevistas a informantes calificados y a mujeres víctimas. Asimismo, se enmarcó en los diversos trabajos que han contemplado la justicia transicional desde una perspectiva de género, así como en la normativa nacional e internacional sobre la temática.

Transcurridas más de tres décadas desde el fin de la dictadura, el Estado uruguayo no ha consolidado una política de derechos humanos eficaz para dar respuesta a los crímenes cometidos en ese período ni ha incorporado la dimensión de género en su investigación. Este trabajo ha profundizado en los posibles factores que inciden en la falta de perspectiva de género en los pedidos de procesamiento analizados, así como también realiza recomendaciones a fin de incorporar esa mirada de género que permita el efectivo acceso a la justicia por parte de las mujeres.

Palabras clave: género violencia sexual, terrorismo de Estado, derechos humanos, Fiscalía Especializada en Crímenes de Lesa Humanidad.

¹ Este artículo es parte de la investigación realizada en el marco de la Maestría en Género y Políticas de Igualdad Cohorte II 2018-2020 de FLACSO Uruguay.

² Doctora en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad de la República (2011). Magíster en Género y Políticas de Igualdad, FLACSO Uruguay (2022).

I. INTRODUCCIÓN

En época del terrorismo de Estado en Uruguay, la violencia de género y sexual constituyó una práctica habitual desarrollada por quienes detentaban el poder público en ese momento. Ubicados desde un lugar de poder, por ser hombres y por ser quienes gobernaban en ese momento, ejercían una doble violencia sobre las mujeres, quienes eran castigadas por su ideología y por ser mujeres.

La violencia de género y sexual padecida por las mujeres en época de terrorismo de Estado constituye una relevante desigualdad de género: ha sido una práctica históricamente utilizada contra las mujeres con específicas consecuencias y que intensifica la idea de que el cuerpo de las mujeres es de dominio de los varones. La falta de acceso a la justicia por parte de las mujeres víctimas de estos delitos evidencia el incumplimiento del Estado con su obligación de investigar, sancionar a los responsables y reparar a las víctimas.

El reconocer que las distintas formas de violencia ejercidas durante el terrorismo de Estado tuvieron un impacto diferencial entre varones y mujeres, nos permite fortalecer la justicia transicional de nuestro país y, de esta forma, consolidar una democracia incluyente. Asimismo, permite incorporar efectivamente a las mujeres en el derecho de acceso a la justicia y dar una respuesta más adecuada para ellas.

II. ANÁLISIS DE LOS PEDIDOS DE PROCESAMIENTO DESDE UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO

Presentación de los pedidos de procesamiento efectuados por la Fiscalía Especializada en Crímenes de Lesa Humanidad, 2018-2020.

La Fiscalía Especializada en Crímenes de Lesa Humanidad, desde su instalación en febrero de 2018 hasta agosto de 2020, ha dictado 20 pedidos de procesamiento en diversas causas que se tramitan ante el Poder Judicial.

De acuerdo a los hechos que son investigados en cada causa judicial mencionada, se puede establecer que: en seis se está investigando la muerte de personas (Oscar Fernández Mendieta, Nelson Berreta,

Iván Morales, Julián Basilio López, Luis Batalla y Hugo de los Santos); en una se investiga el secuestro y desaparición de una persona (Gelos Bonilla); en diez causas se investigan las denuncias de varias personas por torturas en diversos centros de detención; una de las causas investiga la participación de un médico en un centro de detención; otra de las causas investiga el secuestro y desaparición de una pareja, así como la sustracción de sus dos hijos; y en otra se investiga el secuestro y tortura de una pareja, así como la situación de sus dos hijos. En una sola causa la denuncia fue presentada exclusivamente por mujeres (28), que denuncian violencia sexual durante sus detenciones en varios centros.

De estos 20 pedidos de procesamiento, encontramos que en 11 de ellos se evidencia la existencia de mujeres involucradas. Es necesario aclarar que este dato podría no ser exacto debido a que los pedidos de procesamiento pueden no reflejar todos los datos del expediente judicial.

En esos 11 pedidos de procesamiento en los cuales existen mujeres involucradas, surge que en tres de ellos no se encontró ninguna referencia acerca de la violencia sexual y/o de género. Ellos son los que refieren a la causa del Batallón de Ingenieros 4.º Laguna del Sauce, la denuncia de U. R. y L. C., y en la causa sobre torturas en el Batallón de Infantería N.º 1 de Florida.

En los pedidos de procesamiento en los cuales sí se encontraron referencias acerca de la violencia sexual y/o de género fueron: A. D. y otros; Operación Morgan; Torturas en la Dirección Nacional de Inteligencia; Torturas en Batallón de Infantería N.º 13 y 300 Carlos; Denuncia de apremios físicos y abusos sexuales a mujeres; Torturas en la Base Aérea de Boiso Lanza; Torturas en la Guardia Metropolitana; Torturas en el Batallón de Infantería N.º 1 (Florida) y Torturas en el Batallón de Ingenieros N.º 2.

La perspectiva de género en los pedidos de procesamiento

Incorporar la perspectiva de género al análisis de los pedidos de procesamiento permite, por un lado, visibilizar y reflexionar acerca de las realidades específicas de las mujeres víctimas en época de dictadura, y, por otro lado, analizar las relaciones de subordinación y jerarquización entre varones y mujeres.

En este sentido, una alta jerarca de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo expresa que las personas que siguen la carrera judicial no cuentan con una formación de género para investigar estas causas desde esa perspectiva. Cita como ejemplo lo sucedido en la causa promovida exclusivamente por mujeres:

En ese caso, no solo no existió acompañamiento a las víctimas al momento de declarar sobre estos hechos que fueron gravemente lesivos, sino que varias de las preguntas formuladas incluían un cuestionamiento a su involucramiento en las acciones que las llevaron a la persecución política y a la prisión. Pero, además, no se abordaron conceptos sociales de la época en que transcurrieron las declaraciones, que podían explicar la mayor criminalización de la que fueron víctimas durante la dictadura. Esta ausencia de un análisis de la concepción que imperaba en el régimen dictatorial sobre las mujeres invisibiliza la situación de clara restricción de ejercicio de derechos en que se pensaba y trataba a las mujeres en ese tiempo. No es posible abordar el análisis de esta causa sobre abusos sexuales y ni siquiera las otras causas por torturas, muertes en prisión, donde fueron protagonistas las mujeres sin considerar la concepción machista de la época que sostenía, además del régimen, también los ámbitos de militancia y la sociedad en su mayor parte (Entrevista A).

A ello agrega, la misma entrevistada, cómo la ausencia de la perspectiva de género de los operadores del sistema judicial influye en las resoluciones que dictan. Siguiendo con el ejemplo de la causa promovida exclusivamente por mujeres, dice:

El imputado había admitido acciones de menoscabo a la integridad sexual de las detenidas y, sin embargo, estas afirmaciones, coincidentes con lo declarado por las víctimas, no fue atendido en la decisión judicial. Todo ello trae consigo una nueva vulneración a las víctimas desde que el Estado, por medio del Poder Judicial, no reconoce daño en el accionar de los represores que ha vulnerado a las denunciadas, naturaliza un trato abusivo, violatorio, de los responsables respecto de las mujeres, invisibiliza la mayor represión que vivieron las mujeres por ser mujeres, en re-

sumen, elude la responsabilidad estatal frente a estas graves violaciones a los derechos humanos (Entrevista A).

Esta ausencia de la visión de género en la tramitación de las causas es percibida por una de las mujeres víctimas que realizaron la mencionada denuncia, quien expresó:

No tuvimos respuesta satisfactoria de la Justicia. Nos escucharon al principio con cara de ¿qué es esto? Fuimos pasando durante casi tres meses, porque nos llamaban de a dos o tres denunciantes cada tres o cuatro días. El grupo siempre acompañó a apoyar a las compañeras. Pero de 100 militares y civiles denunciados, solo hubo un procesado, el Capitán Asencio Lucero, que fue procesado porque reconoció las torturas delante de la jueza y fue procesado por detención ilegal, privación ilegítima de la libertad, ni siquiera pusieron violencia sexual que fue lo que denunciábamos nosotras (Entrevista N.º 1).

Lo expuesto nos lleva a considerar que el analizar estas causas desde una mirada de género permite examinar el impacto diferencial de la violencia ejercida a mujeres y varones, y, de esta forma, visibilizar la violencia sexual ejercida contra las mujeres, así como garantizar el ejercicio de su derecho al acceso de justicia.

Violencia sexual y cuerpo

En los pedidos de procesamiento analizados se transcriben extractos de testimonios de mujeres y varones, que fueron vertidos en el expediente judicial, en los que se encontraron referencias respecto de la violencia sexual y de género, así como de alusión al cuerpo, pero no se realiza ningún tipo de análisis de lo testimoniado. Dichos extractos son seleccionados por la Fiscalía al momento de elaborar el pedido de procesamiento, por lo que pueden quedar declaraciones o partes de estas que no se vean reflejadas en el escrito.

De los pedidos de procesamiento de las causas en los cuales existen mujeres involucradas y referencias a la violencia sexual y al cuerpo se destaca lo siguiente:

- Causa conocida como Operación Morgan: se citan 92 declaraciones de víctimas, de las cuales 35 son de mujeres y 57 son de varones. De los testimonios de las mujeres surge que siete expresan haber sufrido desnudez forzada, cinco recibieron pica eléctrica en sus genitales y senos, cinco expresan haber sido objeto de manoseos, dos sufrieron intento de abuso sexual, una recibió amenaza de violación, una fue violada y una sufrió golpes en su abdomen estando embarazada lo que le provocó un aborto.
- Causa conocida como Dirección Nacional de Inteligencia: se citan 52 declaraciones de víctimas de las cuales 23 son de mujeres y 29 de varones. Tres sufrieron manoseos y tres padecieron abusos sexuales.
- Causa conocida como Batallón de Infantería N.º 13 y 300 Carlos: se citan las declaraciones de 8 mujeres y de 25 varones. De los testimonios de las mujeres se desprende que: una se encontraba embarazada y no fue controlada en todo su embarazo, una dice que sufrió manoseos, dos dicen que fueron abusadas sexualmente, una expresó ser sometida a desnudez forzada y una dice haber sufrido otros apremios en los cuales no quiere ahondar en detalles.
- Causa de la denuncia realizada por un grupo de mujeres: se cita la declaración de 11 mujeres que se relacionan con los victimarios que están en condiciones de pedir procesamientos. Las 11 fueron objeto de desnudez forzada, cinco sufrieron pica eléctrica en sus genitales y senos, ocho de ellas fueron manoseadas, una fue penetrada con los dedos, tres fueron penetradas con objetos y una fue violada.
- Causa en la que se investigan detenciones ilegítimas y torturas en la Base Aérea de Boiso Lanza: se cita las declaraciones de 33 personas, de los cuales 9 son mujeres y 24 varones. De los testimonios de las mujeres se desprende que cuatro de ellas estaban embarazadas al momento de la detención y una de ellas perdió el embarazo por los apremios recibidos. Siete padecieron desnudez forzada, seis fueron objeto de manoseos, dos sufrieron pica eléctrica en sus genitales y senos, una fue sometida a simulacro de violación. Al citar la declaración de una de

las víctimas se transcribe el informe psiquiátrico en el que se establece que su mayor dificultad fue el corte afectivo con su hija tras la detención.

- Causa en la cual se investiga la denuncia de M. L. C. respecto de su detención en el año 1972 en el Batallón de Ingenieros N.º 2 de la ciudad de Florida: se citan las declaraciones de tres mujeres. Dos de ellas dicen haber padecido simulacro de violación y acoso sexual por parte de la tropa.

Resulta interesante a estos efectos ahondar en lo declarado por estas mujeres en cada una de las referencias y de esta manera destacar:

- De acuerdo a lo relevado, muchas mujeres padecieron la desnudez forzada y/o manoseos en sus cuerpos, expresando: «continuos manoseos en los senos, en la entrepierna y glúteos»;³ «enseguida de llegar al Departamento policial éramos encapuchadas y así pasábamos todo el tiempo y por lo general a las mujeres era desnudarnos... éramos manoseadas, a mí me retorcieron los pezones, fui colgada y se me aplicó picanas, estas operaciones se repetían»;⁴ «me golpearon con palos, me caí y me dieron un puntapié, ahí perdí el conocimiento y cuando recupero la conciencia me encuentro desnuda, en el piso y un militar que me estaba tocando toda...».⁵

Respecto a este punto una de las entrevistadas, que es víctima del terrorismo de Estado, expresa:

La desnudez forzada y las torturas eran comunes en ambos sexos, pero en el caso de las mujeres el tema del cuerpo de la mujer implicaba un especial punto para las amenazas respecto de lo que te iba a suceder (Entrevista N.º 1).

³ Causa A. D. y otros. Operación Morgan. IUE 103-244/2011.

⁴ Causa A. L. y otras. Denuncia de mujeres. IUE 2-110255/2011.

⁵ Causa S. F., A. L. y otra denuncia. IUE 88-384/2010.

Sobre la desnudez de las mujeres detenidas y su implicancia, es interesante destacar lo expresado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH, 2006), en la sentencia del 25 de noviembre de 2006, caso Miguel Castro Castro vs. Perú, en la cual se expresa que el hecho de que las internas fueran forzadas a estar desnudas siendo vigiladas por hombres armados constituyó violencia sexual. La Corte expresa que, además, la desnudez implicó un trato violatorio de la dignidad personal de esas mujeres (párr. 308).

Otro aspecto que fue mencionado por parte de las entrevistadas y que tiene relación con su detención y su condición de mujeres, fue el hecho de transitar su período menstrual estando presas. Así lo manifiesta una de las mujeres entrevistadas:

El período de menstruación en esa situación fue más que difícil. Ya que no teníamos nada y la misma ropa desde que llegábamos... Bañarte con puerta abierta y a la vista de la guardia y en apenas unos minutos era lo único posible. Lo mismo que ir al baño, solo de vez en cuando y en poquísimos minutos (Entrevista N.º 2).

En ese mismo sentido, y sumando otras dificultades como realizar sus necesidades fisiológicas o bañarse, otra de las mujeres entrevistadas dice:

Cuando me llevaban al baño a hacer mis necesidades —en muchos casos después de horas de solicitarlo— me acompañaban y me humillaban con comentarios e insultos. Solo me permitieron bañarme en pocas ocasiones y tampoco se me permitía cambiarme la ropa a pesar de que durante toda esa etapa tuve el período menstrual varias veces. Durante los interrogatorios y estando de plantón, me manoseaban reiterando los insultos (Entrevista N.º 3).

Respecto a la desatención de las necesidades fisiológicas de las mujeres detenidas, así como de su higiene y salud, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la sentencia Miguel Castro Castro vs. Perú (Corte IDH, 2006, párr. 331), ha expresado que deben de tenerse en consideración estos extremos, pues la omisión en su atención causa un sufrimiento especial y adicional para las mujeres detenidas.

Otro aspecto reiterado por varias mujeres es la utilización de picana eléctrica en sus genitales, así cuentan: «En el Penal de Punta de Rieles conocí al Pajarito S., ahí lo vi cara a cara, esta persona me había realizado picana en su falda, él recibía la misma carga que tú, pero a él lo excitaba muchísimo»;⁶ «me hicieron submarinos en agua y la picana que la dieron en los pezones y en la barriga... yo no tengo idea del tiempo que me hicieron submarino y picana».⁷ La mayoría de las mujeres es coincidente en que la picana eléctrica era aplicada en la vagina y los senos.

Algunas de las mujeres se encontraban embarazadas al momento de su detención, de ellas, pocas dicen no haber padecido apremios físicos, mientras que otras tantas sí, incluso llegando a producir un aborto: «Golpizas fundamentalmente en su abdomen cuando se enteraron de que estaba embarazada, lo que llevó a que abortara»;⁸ «detenida, estando embarazada de cinco meses, no fue controlada en su embarazo, solo vio al médico al momento del parto»;⁹ «estaba embarazada de dos meses y medio, perdiendo el embarazo por los apremios recibidos. En el informe psiquiátrico se establece: “Dice no poder llorar desde que fue liberada”».¹⁰

En cuanto al embarazo y la maternidad, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH, 2011), en la sentencia del 24 de febrero de 2011, en el caso *Gelman vs. Uruguay*, manifiesta que lo sucedido con María Claudia García de Gelman puede ser calificado como una de las más graves formas de violencia contra la mujer, que estuvo basada en su género y afectó su integridad (párr. 98). Asimismo, la Corte resalta los sentimientos de angustia, desesperación y miedo padecidos por ella, al permanecer en un centro clandestino de detención (SID) junto con su hija, con toda la incertidumbre de cuál sería el destino de ambas, lo que constituye una grave vulneración de su integridad psíquica.

⁶ Causa A. D. y otros. Operación Morgan. IUE 103-244/2011.

⁷ Causa A. L. y otras. Denuncia de mujeres. IUE 2-110255/2011.

⁸ Causa A. D. y otros. Operación Morgan. IUE 103-244/2011.

⁹ Causa Batallón de Infantería N.º 13 y 300 Carlos. IUE 2-109971/2011.

¹⁰ Causa S. F., A. L. y otra denuncia. IUE 88-384/2010.

Varias mujeres señalan que padecieron las amenazas y las torturas frente a sus compañeros, así como las amenazas referidas a sus hijos e hijas y/o su familia, lo cual les generaba mucha angustia y terror. En este sentido, se expresa: «Amenazas con traer a sus hijas y mostrarle a su marido tirado en el suelo», «le amenazaron respecto a sus hijas»;¹¹ «dado los apremios físicos sufridos y como forma de salvar la vida de sus hijos, L. C. acuerda volver a Porto Alegre con sus aprehensores»;¹² «desnudez y amenaza de mostrarle a su compañero en sesiones de tortura con convulsiones»;¹³ «fue sometida a torturas psicológicas, pues le hacían escuchar cuando torturaban a su cónyuge, y en un momento le mostraron en qué estado se encontraba tras los tormentos a los que era sometido»;¹⁴ «amenazas de detener a su madre».¹⁵

A todo este padecimiento sufrido por las mujeres, en muchos casos, además se le sumaban los sentimientos de angustia debido a la separación de sus hijos e hijas; en este sentido, una de las entrevistadas expresa:

Yo tengo tres hijos, quienes en ese entonces tenían 9, 8 y 3 años. La separación de ellos fue un hecho muy doloroso porque fui dos días de viaje y ya no podía volver, recién los vi años después. La separación de ellos me desgarró, viví años muy traumáticos. Estuve en el penal de Punta de Rieles cinco años, en esos años los habré visto tres o cuatro veces. Mi exmarido tenía la tutela (Entrevista N.º 6).

En este punto resulta relevante destacar lo dispuesto en la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH, 2006), en la causa Miguel Castro Castro vs. Perú, que establece que la incomunicación tuvo efectos en las internas madres, ocasionando sufrimientos psicológicos adicionales a las mujeres madres (párr. 330).

¹¹ Causa A. D. y otros. Operación Morgan. IUE 103-244/2011.

¹² Causa L. C. y U. R., su denuncia. IUE 88-36/1984.

¹³ Causa A. D. y otros. Operación Morgan. IUE 103-244/2011.

¹⁴ Causa A. L. y otras. Denuncia de mujeres. IUE 2-110255/2011.

¹⁵ Causa A. D. y otros. Operación Morgan. IUE 103-244/2011.

Se desprende de los testimonios citados que muchas de las mujeres se encontraban en una situación de amenaza constante de violación, intentos de abuso sexual, así como a diversos vejámenes de naturaleza sexual. De esta situación se da cuenta en diversos testimonios, como por ejemplo: «Un soldado intentó abusar sexualmente de ella», «durante los interrogatorios, totalmente desnuda, en uno de ellos hubo un intento de violación»;¹⁶ «yo en la unidad militar estaba desnuda, me untaban con grasa el cuerpo, como los senos, las nalgas, el vientre, luego me vestían con mi ropa y, por el buzo, me metían ratas y me hacían acostar en el suelo con las ratas adentro y los militares, especialmente S., se excitaban, yo por la voz y el jadeo que tenía lo reconocía sin duda a S.»; «la obligaron a desnudarse y seguidamente la comenzaron a manosear, aun mas, refregándose contra su cuerpo y eyaculando sobre ella»;¹⁷ «acoso sexual por la tropa que la custodiaba; simulacros de violación».¹⁸

En varios de los pedidos de procesamiento se encuentran citados testimonios de mujeres que cuentan haber padecido diversos tipos de abuso sexual y/o violación. En algunos solamente se expresa que fueron sometidas a violación y/o abuso sexual, como en los casos de las causas conocidas como Operación Morgan y Dirección Nacional de Inteligencia. En otros se cita específicamente lo que dice una víctima mujer respecto a lo sucedido: «Durante la tortura fui desnudada y abusada sexualmente, recuerdo una vez, porque la mayor parte del tiempo estaba inconsciente», «siempre había varias personas y siempre llegaba un salvador. En mi caso, el bueno siempre fue el Pajarito, pero también el violador»;¹⁹ «en una oportunidad le colocaron un tolete entre las piernas», «en dicho lugar fue violada en más de una ocasión, dos de ellas analmente. Ello ocurría por parte de la tropa cuando era llevada al baño para higienizarse», «fundamentalmente la desnudez cada vez que había un interrogatorio, que era forzada, hubo submarino, la picana, plantones y amenazas permanentes de violación

¹⁶ Causa A. D. y otros. Operación Morgan. IUE 103-244/2011.

¹⁷ Causa A. L. y otras. Denuncia de mujeres. IUE 2-110255/2011.

¹⁸ Causa C. G., M. L., su denuncia. IUE 177-450/2011.

¹⁹ Causa Batallón de Infantería N.º 13 y 300 Carlos. IUE 2-109971/2011.

hasta que en un momento me tiraron a una plancha me abrieron las piernas diciéndome de todo y me acercaron algo a la vagina, que para mí, era un palo... los que me llevaban, aprovechaban para retorcerme los senos, era todo dentro del cuartel», «que en el batallón N.º 9 donde fui penetrada con un palo en la vagina, fui manoseada y me tenían desnuda», «aun penetrada vaginalmente con los dedos».²⁰

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado, en diversas sentencias, que la violencia sexual comprende acciones de naturaleza sexual que se cometen sin el consentimiento de la persona y que pueden incluir la invasión física del cuerpo y también actos que no incluyan contacto físico alguno, entendiendo que la violación sexual es una forma de violencia sexual (Corte IDH, 2006, 2009, 2010a, 2010b, 2011, 2013, 2014).

Normativa nacional e internacional y jurisprudencia internacional sobre derechos de las mujeres. Tipificación de delitos, género y violencia sexual

En los pedidos de procesamiento analizados no se encontraron referencias o menciones a la normativa y/o la jurisprudencia internacional sobre derechos de las mujeres, así como tampoco a la normativa nacional sobre derechos de las mujeres.

Es importante destacar que el fiscal, a efectos de solicitar la imputación de los delitos, se basa en la normativa vigente en la época que ocurrieron los hechos de acuerdo al principio de legalidad reconocido por nuestro ordenamiento jurídico. De esta manera, en los pedidos de procesamiento, el fiscal esgrime que los hechos descriptos encuadran dentro de la figura prevista en el artículo 22 de la ley 18.026, pero expresa que, al momento que se sucedieron los hechos, dicha figura penal no existía, por lo que sus pedidos de procesamiento se basan en las normas que existían al momento de acaecimiento de los hechos investigados.

Una de las entrevistadas calificadas refiere a que, en la época en que se desempeñó como jueza, la normativa internacional no era tenida en cuenta, así como tampoco se hizo un análisis crítico de la nor-

²⁰ Causa Denuncia de mujeres. IUE 2-110255/2011.

mativa penal nacional en cuanto a su carácter discriminatorio y estigmatizador.

Con ese cuerpo normativo es con el que se trabaja en el análisis e investigación de las causas judiciales en que se han denunciado delitos de este tipo ocurridos en tiempo de dictadura. En suma, la tipificación, en la redacción actual, no contribuye a un abordaje integral de este tipo de vulneraciones persistiendo una visión discriminatoria de la mujer, partiendo de modelos machistas y preconcepciones que marcan la investigación y su resultado (Entrevista A).

En consecuencia, se va construyendo un discurso y una percepción social de que la violencia de género es un problema individual de la mujer y no un problema social, a lo que se suma que, en muchas ocasiones, el derecho y la justicia no tienen una respuesta adecuada para las mujeres, por lo que se desestimula, de esta forma, la utilización de la vía judicial.

Dictadura y tortura

En este punto no se visualiza que los pedidos de procesamiento hagan énfasis en el tratamiento diferenciado que tuvo la tortura en mujeres y varones. Si bien se citan las declaraciones de quienes fueron víctimas y se describen los diferentes tormentos que padecieron, y en algunos casos se realiza una descripción de los métodos de tortura, no se hace un análisis desde una perspectiva de género para visibilizar la situación particular de las mujeres.

En este sentido, una de las entrevistadas expresa:

Para algunos, entendían que las mujeres que estábamos involucradas en la resistencia a las medidas dictatoriales, lucha y movimientos sociales —particularmente la lucha armada— éramos consideradas mujeres fáciles, putas y/o con certeza nos acostábamos con unos y otros. Por lo tanto, el trato era humillante, de insultos, te desnudaban y dejaban así por horas de plantón frente a la tropa (Entrevista N.º 2).

Frente a la pregunta de si considera que recibió agresiones específicamente por su condición de mujer, relata:

Sí, creo, era un poco diferente porque se ensañaban más en manosearte físicamente, en amenazarte con violación, dejarte sola en manos de varios soldados, en observarte desnuda y continuamente reprocharte que habías dejado tus obligaciones como mujer para meterte en la militancia (Entrevista N.º 2).

Coincidentemente con lo que viene diciéndose, otra de las entrevistadas manifiesta:

Con las compañeras tenían otro campo de tortura que era el uso de la sexualidad. Las mujeres tienen zonas más sensibles en torno a la sexualidad, y eso lo usaban. La violación era común, también hubo violaciones a algún hombre, pero mucho menos. Yo fui violada por un militar de jerarquía. Después de una sesión de tortura muy fuerte me llevó, yo no podía caminar, me depositó arriba de una mesa y me violó. Me costó muchos años antes de que pudiera testimoniario, no podía y no pude hablar del tema ni siquiera con los compañeros que fueron detenidos y llevados a Orletti junto conmigo. Un sentimiento de vergüenza me invadía, el solo hecho del recuerdo me provocaba mucha angustia. Yo también tenía todos los condicionamientos del machismo y sistema patriarcal, ellos estaban al tanto de eso y lo utilizaban. Yo como mujer, pero con condicionamientos machistas, me había criado en este sistema patriarcal en el que el hombre era la autoridad, el fuerte, el que decidía sobre la vida y la muerte, el que iba a la guerra, y las mujeres lo aceptaban (Entrevista N.º 6).

La violencia sexual hacia las mujeres, según los testimonios, fue algo común y rutinario en época del terrorismo de Estado. Múltiples fueron sus manifestaciones que fueron padecidas por la mayoría de las mujeres víctimas de esta época. Es de destacar, en este sentido, lo expresado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH, 2006), en la causa Miguel Castro Castro vs. Perú, que expresa que la violación sexual de una detenida por parte de un agente del Estado es un acto grave, y esto en tanto la víctima se encuentra en un estado de vulnerabilidad y de abuso de poder (párr. 311).

Visibilizar esta situación por parte del Estado contribuye no solo a que estas mujeres ejerzan plenamente su derecho a la justicia y repa-

ración, sino que, además, de esta forma se envía un mensaje a toda la sociedad respecto de la no tolerancia a este tipo de prácticas y la no repetición. Pues, como expresa la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso conocido como «Campo Algodonero», el Estado debe de cumplir con su deber de investigar de forma diligente y así evitar la impunidad, pues esta, en definitiva, provoca la repetición en las violaciones de derechos humanos (Corte IDH, 2009).

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La justicia transicional en nuestro país ha estado marcada por períodos de avance y de estancamiento, en los que la sociedad civil y las propias víctimas han sido impulsores fundamentales de este proceso. En ese marco se inscribe la problemática de la violencia de género y sexual, que en particular presenta un panorama bastante desolador en el cual casi no existen avances.

En este capítulo se expondrán las conclusiones y recomendaciones acerca del análisis realizado respecto de los 20 pedidos de procesamiento emitidos por la Fiscalía Especializada en Crímenes de Lesa Humanidad en el período comprendido entre febrero de 2018 y agosto de 2020.

1. Insuficiente formación en género de los operadores del sistema judicial.

Del análisis realizado se desprende que existe una insuficiente formación en género y en violencia sexual por parte de los operadores del sistema judicial. Ello incide al momento de redactar los pedidos de procesamientos y/o fallos judiciales, los cuales evidencian una falta de visibilización de la situación padecida por las mujeres y del impacto diferencial de la violencia ejercida, así como en la ausencia de invocación de la normativa nacional e internacional de los derechos de las mujeres y la tipificación específica de delitos sexuales. Teniendo presente lo expuesto, sería recomendable que los operadores del sistema judicial cuenten con capacitaciones en género y, específicamente, en violencia de género y sexual de forma periódica.

2. Debilidad en los mecanismos de contención, acompañamiento y seguimiento a las mujeres denunciantes.

De los testimonios recabados surge que las mujeres han percibido estigmatización, revictimización y discriminación al momento de brindar sus declaraciones ante el sistema judicial. Asimismo, y como se ha expresado, las mujeres enfrentan numerosas dificultades al momento de relatar lo vivido, las cuales se encuentran mayormente vinculadas con los estereotipos y roles de género que persisten en nuestra sociedad. A lo mencionado se agrega que, en los pedidos de procesamiento analizados, solo en seis se hace referencia a la violencia sexual, y específicamente solo en dos se habla de violación. Sin embargo, al analizar los testimonios se evidencia que la violación y la violencia sexual era una práctica habitual, de lo cual se podría desprender que se denunciaron menos violaciones y situaciones de violencia sexual de las que realmente ocurrieron. Esta situación puede estar vinculada a la vergüenza, la culpa, el pudor y el dolor frente a lo vivido y que las mujeres no puedan poner en palabras lo sucedido. Considerando estas dificultades, sería importante que se fortalecieran los mecanismos de acompañamiento y contención psicológica para las mujeres víctimas que fueran a presentar sus testimonios, así como asegurar lugares físicos adecuados y personal capacitado para interrogar.

3. Visibilización de la violencia de género y sexual en los pedidos de procesamiento.

Del análisis surgió que en seis causas existen testimonios de mujeres que expresan haber padecido desnudez forzada, picana eléctrica en sus genitales, manoseos y amenazas de violación, lo cual no se ve reflejado en los pedidos de procesamiento. Si la violencia sexual ocurrida se viera reflejada en estos pedidos, contribuiría a que, entre otras cosas, las mujeres denunciantes o testimoniantes vean cómo lo vivido y denunciado por ellas fue objeto de un pronunciamiento del sistema de justicia y, de ese modo, se dignifique su padecimiento. Por todo lo expuesto, sería recomendable que en los pedidos de procesamiento (por ejemplo, en las causas que tengan mujeres involucradas) se haga un análisis de los hechos desde una perspectiva de género. Esto con-

tribuiría a garantizar el derecho de las mujeres víctimas a acceder a la justicia.

4. Normativa nacional e internacional de los derechos de las mujeres.

Del análisis de los pedidos de procesamiento se desprende una ausencia en la mención de la normativa nacional e internacional de los derechos de las mujeres, así como jurisprudencia en relación con la temática. Esa mención puede llegar a considerarse una herramienta importante al momento de visibilizar y contextualizar los hechos de violencia sexual, así como pone de manifiesto la lucha que han dado las mujeres para que estos temas se pongan en agenda y se materialicen en normas jurídicas.

Por esa razón sería recomendable incorporar en los pedidos de procesamiento la enunciación de la normativa nacional e internacional que refieren a las mujeres, así como la jurisprudencia. Y en este punto es necesario mencionar la «Guía de Actuación para los Ministerios Públicos en la investigación penal de casos de violencia sexual perpetrados en el marco de crímenes internacionales, en particular de crímenes de lesa humanidad», que en su artículo 4, literal *b*) expresa que de no ser posible encuadrar la situación dentro de un tipo de delito sexual vigente, igualmente se procurará visibilizar este tipo de violencia en sus escritos y/o actuaciones orales.

5. «Protocolo de actuación para la investigación de crímenes de lesa humanidad ocurridos en el período señalado en la Ley N.º 18.596».

Este protocolo (Fiscalía Especializada en Crímenes de Lesa Humanidad, s.f.) es de aplicación, entre otros delitos, a: violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable. Entre los principios de carácter general, en el numeral 7) «Perspectiva de género», se expresa: «La actuación de los funcionarios de ambas instituciones involucradas debe tener presente la perspectiva de género y evitar cualquier comportamiento diferenciado en base a ese moti-

vo» (p. 7). Aquí sería enriquecedor ahondar en los conceptos de perspectiva de género a efectos de una mayor comprensión de la temática.

En el capítulo dedicado al tratamiento de la víctima-testigo y en la etapa previa a la declaración, el punto 3, denominado «Enfoque de género», establece la posibilidad de la víctima de optar por declarar ante personas de sexo masculino o femenino (p. 28). Sería relevante incorporar el acompañamiento psicológico, el cual ya fuera mencionado.

Dentro del mencionado capítulo, pero en la etapa de audiencia testimonial, el punto 7, que se denomina «Cuestiones de género/delitos sexuales», dice que, teniendo presente las secuelas de estos delitos, no resulta conveniente formular preguntas incisivas a efectos de no generar mayor angustia (p. 30). En este punto sería conveniente tener presente lo establecido en la XVIII Reunión Especializada de Ministerios Públicos del Mercosur (MERCOSUR, 2015), así como lo dispuesto por la Corte IDH en varias sentencias sobre violencia sexual, respecto a que en este tipo de delitos las declaraciones de las personas víctimas son prueba central para acreditarlos, así como preguntar específicamente sobre la posible comisión de delitos sexuales.

De todo lo expuesto, resulta evidenciada la importancia de incorporar la perspectiva de género en los pedidos de procesamiento, así como en toda la investigación judicial, y, de esta forma, arribar a pronunciamientos más justos.

Para finalizar, se puntualizarán algunas limitaciones de esta investigación: el hecho de que se analizaron únicamente los pedidos de procesamiento de la Fiscalía Especializada en Crímenes de Lesa Humanidad, los cuales pueden no reflejar toda la información que está contenida en el expediente judicial; por otro lado, se analizaron únicamente los pedidos de procesamiento emitidos por la Fiscalía, sin analizar las actuaciones de otros actores involucrados en el procedimiento, como ser jueces y juezas, tribunales, Suprema Corte de Justicia, organizaciones de la sociedad civil y abogados y abogadas patrocinantes de las personas víctimas, y defensores y defensoras de las personas indagadas. Futuras investigaciones deberían profundizar analizando la totalidad del expediente judicial.

IV. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) (2006). *Caso del Penal Miguel Castro Castro vs. Perú*. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_160_esp.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) (2009). *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nld_Ficha=347&lang=e
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) (2010a). *Caso Fernández Ortega y otros vs. México*. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nld_Ficha=338
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) (2010b). *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil*. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_esp.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2011). *Caso Gelman vs. Uruguay*. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_221_esp1.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) (2013). *Caso J. vs. Perú*. Sentencia de 27 de noviembre de 2013. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_275_esp.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) (2014). *Caso Veliz Franco y otros vs. Guatemala*. Sentencia de 19 de mayo de 2014. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_277_esp.pdf
- Fiscalía Especializada en Crímenes de Lesa Humanidad (s.f.). *Protocolo de actuación para la investigación de crímenes de lesa humanidad ocurridos en el período señalado en la Ley N.º 18.596*. Montevideo: Fiscalía General de la Nación-Ministerio del Interior.
- Mercado Común del Sur (MERCOSUR) (2015). *Guía de actuación para los Ministerios Públicos en la investigación penal de casos de violencia sexual perpetrados en el marco de crímenes internacionales, en particular de crímenes de lesa humanidad*. Aprobado por la XVIII Reunión Especializada de Ministerios Públicos del MERCOSUR y Estados Asociados (REMPM).
- Observatorio Luz Ibarburu. <https://www.observatorioluzibarburu.org/>

Reflexiones desde América Latina a los treinta años de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993

Anya Victoria-Delgado¹

Resumen

Este artículo examina los orígenes y el desarrollo de la campaña global por los derechos humanos de las mujeres desde su inicio en el movimiento feminista global de la década de los ochenta hasta la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de la ONU en Viena (1993). En particular, se enfoca en la importante contribución de las feministas latinoamericanas y caribeñas a esta iniciativa global para consolidar la idea de que los derechos de las mujeres son derechos humanos. El texto resalta las experiencias y aportes de un destacado grupo de activistas y académicas que participaron en la Conferencia de Viena y en acciones preparatorias en la región. Además, recupera las voces de varias protagonistas a través de entrevistas realizadas en conmemoración de su aniversario.

Palabras clave: derechos humanos de las mujeres, feminismo, América Latina y el Caribe, Conferencia Mundial de Derechos Humanos.

INTRODUCCIÓN

Las grandes luchas de las mujeres nunca son las oficiales e históricamente se han invisibilizado. Las futuras generaciones requieren conocer de dónde vienen sus derechos para seguir defendiéndolos, y entender por qué es importante luchar contra todas las formas de opresión del patriarcado (Obando, 2018).

¹ Anya Victoria-Delgado es abogada mexicana, feminista, especializada en violencia basada en género contra las mujeres. Tiene una Maestría en Derecho Internacional de los Derechos Humanos de la Universidad de Notre Dame.

¿Cuál es la historia detrás de la frase «los derechos de las mujeres son derechos humanos»? ¿Quiénes estuvieron atrás de esta conceptualización? ¿Qué luchas libraron y qué batallas perdieron? ¿Cuál ha sido el rol de las mujeres latinoamericanas y caribeñas en el proceso de construcción de la narrativa basada en derechos y por qué conocemos tan poco sobre su origen? Todas estas interrogantes surgieron hace tan solo unos años en una conversación con una querida amiga y mentora² que desde América Latina participó activamente junto con otras feministas en el movimiento que consolidó esta noción.

Para comprender el tema decidí escribir este artículo tomando como referencia la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, que tuvo lugar en Viena, en 1993, la cual fue clave para el reconocimiento de que los derechos de las mujeres son derechos humanos, a treinta años de celebrada. El artículo busca sobre todo subrayar el aporte de las mujeres latinoamericanas y del Caribe para cimentar los logros y proyectar nuevos rumbos para las generaciones más jóvenes. Con dicho objetivo, este artículo resalta particularmente las experiencias y contribuciones de un destacado grupo de activistas y académicas que marcaron de manera indeleble el rumbo de la Conferencia de Viena. Así, el documento contextualiza sus aportes en el marco de la lucha feminista hacia el reconocimiento de los derechos de las mujeres en América Latina y recupera las voces de varias de ellas, las cuales fueron recopiladas en entrevistas realizadas para conmemorar este importante evento.³

A lo largo de la historia, las mujeres han cuestionado y combatido el orden social impuesto que las ha marginado y les ha negado sus de-

² Agradezco a la jurista Alda Facio por sembrar en mí la curiosidad que me llevó a reflexionar e investigar sobre el tema. También agradezco sus comentarios al presente artículo.

³ Este artículo se basa en una revisión de fuentes secundarias y entrevistas a feministas latinoamericanas y caribeñas que participaron directamente en la Conferencia de Viena de 1993 y/o durante su organización: Gladys Acosta (Perú); Roxanna Carrillo (Perú); Julieta Montaña (Bolivia); Laura Vargas (Costa Rica); Mónica Muñoz (Argentina); María Suárez (Puerto Rico/Costa Rica); Roxana Arroyo (Costa Rica) y Alda Facio (Costa Rica). Ana Elena Obando (Costa Rica) respondió por escrito a las preguntas formuladas. También se entrevistó a Charlotte Bunch (Estados Unidos). Las entrevistas fueron realizadas entre diciembre de 2017 y marzo de 2018.

rechos por el solo hecho de ser mujeres. Los sistemas normativos dominantes contruidos, interpretados e implementados teniendo como centro a los hombres, consolidando así el «enfoque androcéntrico», también impregnaron al marco internacional de derechos humanos que se construyó a partir de la aprobación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. Este enfoque ha cambiado sustantivamente gracias al compromiso e inagotable esfuerzo de feministas en todas las regiones del mundo.

La organización de conferencias internacionales de las mujeres,⁴ la adopción de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), en 1979,⁵ y la proclamación del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer (1976-1985) fueron importantes acontecimientos que contribuyeron a que se aceptara la existencia de los derechos de las mujeres. Sin embargo, el reconocimiento de que los derechos de las mujeres son derechos humanos solo fue posible hasta la Conferencia de Viena en 1993, la cual estuvo fuertemente influenciada por una exitosa campaña global liderada por feministas y defensoras de los derechos de las mujeres de todas las regiones del mundo, y en particular por las latinoamericanas y caribeñas, como este artículo lo demuestra.

La Conferencia de Viena fue organizada con el mandato de la Asamblea General de las Naciones Unidas de revisar y evaluar el estatus de los derechos humanos en el mundo y recomendar mejores mecanismos para alcanzar los derechos universales. En el documento final, aprobado por los 171 Estados constituidos en la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la Declaración y Programa de Acción de Viena (ONU, 1993), finalmente se reconoció que:

- Los derechos humanos de las mujeres y de las niñas son parte inalienable, integral e indivisible de los derechos humanos universales (párr. 18).

⁴ Primera Conferencia Internacional en México (1975), Segunda Conferencia Internacional en Copenhague (1980), Tercera Conferencia Internacional en Nairobi (1985) y ya en la década de los noventa, Cuarta Conferencia Internacional en Beijing (1995).

⁵ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Nueva York, 18 de diciembre de 1979, Serie de Tratados de las Naciones Unidas.

- La plena e igual participación de las mujeres en la vida política, civil, económica, social y cultural, en todos los niveles, así como la erradicación de todas las formas de discriminación basadas en el sexo, son objetivos prioritarios de la comunidad internacional (párr. 18).
- La cuestión de los derechos humanos de la mujer debe formar parte integrante de las actividades de derechos humanos de las Naciones Unidas (párr. 18).
- Los gobiernos, las instituciones intergubernamentales y las organizaciones no gubernamentales deben de intensificar sus esfuerzos en favor de la protección y promoción de los derechos humanos de la mujer y de la niña (párr. 18).
- Se debe de eliminar la violencia contra la mujer en la vida pública y privada, los prejuicios sexistas en la administración de la justicia y los conflictos que puedan surgir entre los derechos de la mujer y las tradiciones, las costumbres, los prejuicios culturales y del extremismo religioso (párr. 38).

Este posicionamiento determinó una nueva configuración de los derechos de las mujeres, tanto a nivel conceptual como práctico. La aprobación de la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993 generó profundos cambios en el sistema de las Naciones Unidas. En el corto plazo, se abrió el camino para la adopción, por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer en diciembre de 1993. Este instrumento expresó el consenso político de las obligaciones que los Estados tienen de prevenir la violencia contra las mujeres basada en el género. Además, reforzó los compromisos de la Declaración de Viena al no permitir que los Estados justificaran las violaciones a los derechos humanos de las mujeres aduciendo razones culturales, religiosas o históricas.

En los años subsecuentes a la Conferencia de Viena, la Asamblea General, el Consejo Económico y Social,⁶ la Comisión de la Condición

⁶ Naciones Unidas, ECOSOC, «Incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas y programas del sistema de las Naciones Unidas», resolución E/1997/66 (12 de junio de 1997). Subsecuentemente respaldada por la Asamblea General, «Segui-

Jurídica y Social de la Mujer⁷ y la entonces Comisión de Derechos Humanos⁸ adoptaron respectivas resoluciones sobre la incorporación de la perspectiva de género en sus acciones e hicieron un llamado a los Estados para llevar a cabo una adecuada interpretación de los instrumentos internacionales de cara a los derechos humanos de las mujeres. Avalada por la Conferencia y Programa de Acción de Viena, en 1994, la Comisión de Derechos Humanos estableció como primera experta en el cargo de relatora especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, a Radhika Coomaraswamy.⁹

Establecido, entonces, el punto del alcance de la Conferencia de Viena, deben considerarse incluso de mayor rango sus consecuencias. En 1998, en un informe del secretario general de las Naciones Unidas sobre la integración de la perspectiva de género en el trabajo de los órganos de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas, se reconoció que la Conferencia de Viena, junto con la Cuarta Conferencia Internacional de Mujeres de Beijing de 1995, había dado origen a tres importantes tendencias dentro del sistema de Naciones Unidas: la atención sin precedentes al tema de la igualdad de los derechos humanos de las mujeres en las actividades generales de la organización; el reconocimiento del impacto del rol de las mujeres en el logro de la igualdad de género, quienes habían contribuido a trazar el diseño e implementación de políticas y programas en todas las áreas sectoriales en donde el sistema de Naciones Unidas tenía un mandato y la incorporación del enfoque de derechos humanos en la planea-

miento de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y aplicación cabal de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing», resolución 52/100.

⁷ Naciones Unidas, Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, «Incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas y programas del sistema de las Naciones Unidas», resolución 41/6, E/1997/27.

⁸ Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, «Reestructuración del programa de la Comisión de Derechos Humanos», resolución E/1998/84, 60.ª sesión (24 de abril de 1998), párr. 18.

⁹ En el Programa de Acción de Viena, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos acogió con satisfacción la decisión de la Comisión de Derechos Humanos de considerar en su 50.º período de sesiones la designación de un relator especial sobre la violencia contra la mujer (ONU, 1993, párr. 40).

ción y programación por parte de las distintas entidades del mismo sistema.¹⁰ Otro gran avance se registra en el año 2000 cuando finalmente se aprueba el Protocolo Facultativo de la CEDAW, concretando la recomendación de la Conferencia y el Programa de años atrás (ONU, 1993, párr. 40). Innumerables acciones en torno a los derechos de las mujeres y la perspectiva de género, incluidos nuevos mandatos, instrumentos, resoluciones y jurisprudencia, se llevaron a cabo en años posteriores hasta nuestros días.

La magnitud de todos estos procesos puede hacernos perder de vista que, hasta antes de la Conferencia de Viena, la narrativa de los derechos de las mujeres aún estaba fuera de la agenda internacional de los derechos humanos, incluso a pesar de la existencia de la CEDAW. Entre las razones que pueden explicar dicha paradoja se podrían incluir la falta de entendimiento de la naturaleza sistemática de la subordinación de las mujeres y la falla en el reconocimiento de la necesidad de caracterizarla como violación de derechos humanos, así como la existencia de una práctica estatal que era omisa en condenar la discriminación contra las mujeres (Cook, 1993, p. 231). Así, la violencia íntima por parte de la pareja, ejercida principalmente en contra de las mujeres, era rechazada como una cuestión privada que no involucraba derechos humanos (Priddy, 2014, p. 5).

En América Latina, desde mediados de los ochenta, académicas y activistas comenzaron a discutir el potencial de la utilización de la perspectiva de género y los derechos humanos para reivindicar los derechos de las mujeres. Por ello, América Latina no fue ajena cuando a principios de los noventa se comenzó a organizar una campaña mundial para impulsar una estrategia transnacional que vinculaba la agenda de las mujeres con la agenda de los derechos humanos. De hecho, el proceso organizativo rumbo a la Conferencia de Derechos Humanos a través de una campaña global propuesta por mujeres tanto del sur como del norte global fue valioso en tanto fomentó una interacción dinámica entre las iniciativas globales y locales que promovían los derechos de las mujeres.

¹⁰ Naciones Unidas, Asamblea General «Integrando la perspectiva de género en el trabajo de los órganos de tratados de Naciones Unidas: Informe del Secretario General», HRI/MC/1998/6 (14 al 18 de septiembre de 1998), párr. 4.

En este capítulo de la historia de los derechos de las mujeres, feministas latinoamericanas y caribeñas tuvieron un rol fundamental. Mujeres de todo el continente se organizaron, difundieron los avances, aportaron conceptos y estrategias. Como en todo movimiento social, las activistas e integrantes de organizaciones de mujeres fueron testigos de disputas y desacuerdos sobre los objetivos o las estrategias. Finalmente, el movimiento de mujeres latinoamericano salió fortalecido de distintas maneras.

EL CONCEPTO DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES Y LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES COMO VIOLACIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS EN AMÉRICA LATINA

La utilización de los marcos de derechos humanos, y la perspectiva de género para analizar los derechos de las mujeres, no surge en un solo lugar o momento histórico específico. En todo el mundo, las luchas anticoloniales, las disputas contra los totalitarismos y a favor de la democratización y el fortalecimiento y ascenso de las minorías fueron influyendo a generaciones de personas, quienes poco a poco encontraron en el discurso de los derechos humanos estrategias para justificar el rechazo al orden prevaleciente, las acciones de resistencia y la defensa y protección de la población en contra de la violación a sus derechos.¹¹ En efecto, a partir de los años setenta y hasta los años ochenta, en América Latina se registró un período de gran efervescencia en respuesta a la represión por parte de gobiernos autoritarios o militares que utilizaban la detención ilegal, la desaparición forzada, la tortura y los tratos crueles, inhumanos o degradantes y la violencia sexual como medios para someter y reprimir a sus disidentes y controlar a la población.

Sin embargo, aunque mujeres y hombres participan en las acciones de resistencia, denuncia y exigencia de sus derechos, en un princi-

¹¹ Estos acontecimientos incluyen las luchas anticoloniales en África; la Primavera de Praga de 1968 y las luchas estudiantiles en Europa a finales de los sesenta; las manifestaciones contra la guerra en Vietnam y la lucha por la igualdad por parte de la población de afroamericanos y en Estados Unidos; la lucha por la democratización en distintos países luego de épocas de gran represión, por ejemplo, en Filipinas en contra del dictador Marcos, entre otros.

pio no hay un planteamiento en torno a la igualdad de género y la necesaria transformación de la sociedad. De hecho, esta demanda no pareciera ser una prioridad para los integrantes de los partidos u organizaciones, ni para los líderes sindicales, ni para las mismas mujeres. Para muchas de ellas, la lucha de clase resultaba más urgente frente a otras demandas sociales consideradas menos importantes. Como una activista feminista entrevistada en el marco de este proyecto recuerda:

Durante muchos años [...] la contradicción principal era la contradicción de clase [...] si había una diferencia contra las mujeres, o no la registraba, o la consideraba secundaria [...]. Las demandas feministas que me llegaban sobre todo de Europa en los setenta, me parecían cuestiones que solo se podían permitir las mujeres que ya habían llegado a un determinado nivel de vida. Como que una vez llegado a un nivel de vida de igualdad en el estado de bienestar, recién ahí podías encargarte de trabajar la cuestión de la igualdad entre mujeres y varones.¹²

Paulatinamente, las mujeres en los distintos países de la región se convirtieron en protagonistas de espacios de resistencia y denuncia de las dictaduras, «ocupando un espacio público disponible ante la proscripción de partidos políticos y militantes presos» (De Giorgi, 2016, p. 240). En esta lucha, muchas mujeres, que habían forjado trayectorias en la política, las organizaciones sociales y los sindicatos, comenzaron a articular fuertes demandas frente a las crisis sociales y económicas, asumiendo roles activos en las luchas populares de reivindicación social:

Todo lo que se pueda rescatar de aquella época que fue muy rica, puesto que empezamos a confluir entre mujeres que habíamos estado militando en la izquierda y empezábamos a cuestionar a la izquierda por esa mirada androcéntrica. Por otro lado, estaban también mujeres que estaban saliendo de la lucha armada. Por ejemplo, las sandinistas, las mujeres salvadoreñas, y en esa parte

¹² Susana Chiarotti, entrevista por Victoria A., 4 de diciembre de 2017.

las mujeres que también estaban en la resistencia contra las dictaduras. La dictadura de Argentina, Chile, Bolivia y Paraguay.¹³

La experiencia de compartir problemas entre pares comenzaba a dar lugar a procesos de crecimiento y desarrollo personal e identidad colectiva que, con el tiempo, provocaba cambios en las mujeres tanto en el ámbito personal como de la comunidad (Fries, 2000, p. 46). Ello da lugar a que las mujeres cuestionen cada vez más la falta de oportunidades dentro de sus agrupaciones, organizaciones y partidos políticos y busquen la manera de cambiar dicha situación:

En la época de mediados de los ochenta, yo me fui a trabajar en alfabetización de adultos a El Salvador en la guerra y a Nicaragua, y este proceso de ir a trabajar en alfabetización en la guerra me hizo casi desplazarme a lo que yo llamé, «el túnel del futuro» ¿Por qué? Porque si estábamos participando en procesos para ponerle el fin a dictaduras y a décadas de injusticia feroz, al pasar a trabajar a territorios liberados, una pasaba al túnel de futuro. Me di cuenta de que no había nada para las mujeres en el futuro si nosotras mismas no lo lográbamos, porque en sus territorios liberados las mujeres cumplimos los mismos roles, teníamos la misma participación y no éramos sujetas de mucho.¹⁴

Para otras mujeres, la historia personal y las nuevas experiencias comenzaron a detonar un interés a favor del sector más amplio de sus congéneres. Muchas de ellas se integraron al movimiento feminista global, el cual apostaba por la transformación de la sociedad y la política para la eliminación de la subordinación de las mujeres.¹⁵ Con el paso del tiempo, y como resultado de la incorporación de mujeres pro-

¹³ Julieta Montaña, entrevista por Victoria A., 23 de enero de 2018. A estos países hay que agregar las dictaduras en Uruguay y Brasil en donde las mujeres igualmente fueron objeto de violencia y ocuparon un importante lugar en la denuncia y la resistencia.

¹⁴ María Suárez, entrevista por Victoria A., 8 de enero de 2018.

¹⁵ El movimiento feminista también reflexionaba sobre la diferencia sexual y la reivindicación del cuerpo de las mujeres bajo el lema de «lo personal es político», al tiempo que promovía la maternidad voluntaria, la educación sexual, el acceso a anticoncep-

venientes de distintas vertientes, el movimiento feminista latinoamericano y caribeño se fue gestando en un proceso dinámico que sostenía una diversidad de reflexiones teóricas y estratégicas, y produciendo sucesivos reagrupamientos y cambios de visión. En muchas ocasiones, los pequeños grupos de reflexión-acción se van transformando en organizaciones académicas, se va logrando la penetración en instituciones gubernamentales y comienza a conformar organizaciones no gubernamentales (Carosio, 2009, pp. 243-244), lo cual resultaría clave para liderar las luchas a favor del reconocimiento de los derechos de las mujeres como derechos humanos.

El ambiente político en donde el feminismo se desenvolvía, las prioridades de los países, las preferencias de los donantes internacionales e incluso las particularidades del movimiento feminista en cada lugar determinaron el grado en que el movimiento feminista se volcó a la conformación de organizaciones no gubernamentales (Álvarez, 2014). En todo caso, la tendencia de conformar organizaciones no gubernamentales para la defensa de los derechos humanos de las mujeres siguió fortaleciéndose hasta los años noventa cuando las mujeres logran hacer prevalecer, sobre la dinámica defensiva y de confrontación al Estado, una lógica de negociación y de diálogo (Álvarez, 1998).

CONFERENCIAS INTERNACIONALES DE LA MUJER Y ENCUENTROS LATINOAMERICANOS EN LOS AÑOS OCHENTA

La nueva oleada del feminismo global de los años setenta también dio pie a la organización de la Primera Conferencia Internacional de la Mujer¹⁶ en México, en 1975, en ocasión del Año Internacional de la Mujer, a instancias de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer. Dicha conferencia contribuyó a posicionar el tema de las mujeres en los espacios internacionales y las discusiones sobre desa-

tivos, la prohibición de la esterilización forzosa y el derecho al aborto libre y seguro. Las feministas denunciaban la violencia hacia las mujeres y la libre opción sexual.

¹⁶ Naciones Unidas, E/CONF.66/34, Conferencia Mundial de la Mujer, México, D. F., 19 de junio al 2 de julio de 1975.

rollo y el diseño de las políticas públicas nacionales. A partir de la Primera Conferencia Internacional de la Mujer, los Estados miembros se comprometieron a organizar conferencias internacionales con el propósito de revisar la situación de las mujeres y proponer acciones para mejorar su condición. La Primera Conferencia Internacional dio cauce al Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz (1976-1985). Cinco años después, los Estados miembros se reunieron en Copenhague para celebrar la Conferencia Mundial del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer de 1980. La Conferencia de Copenhague buscaba examinar los avances realizados hacia el cumplimiento de los objetivos de la Conferencia Mundial de 1975, especialmente de los relacionados con el empleo, la salud, la educación, el acceso y control de la propiedad, los derechos de custodia de los hijos y el derecho a la nacionalidad de las mujeres.¹⁷

En 1985, tuvo lugar la Tercera Conferencia Mundial para el Examen y la Evaluación de los Logros del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer, en Nairobi, durante la cual los Estados adoptaron las Estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto y la igualdad de la mujer y la promoción de la participación de las mujeres en las iniciativas de igualdad, paz y desarrollo, y se abordaron temas como la sexualidad y los derechos reproductivos, la educación, entre otros.¹⁸

Para algunas feministas, la gran explosión del feminismo global se da en esta conferencia «quizás porque había habido suficiente tiempo de fermentación en las diferentes regiones, lo cual contribuye a la percepción de un feminismo más moderno».¹⁹ Esta conferencia también es especialmente importante para América Latina porque, ade-

¹⁷ Naciones Unidas, resolución 35/136, 2.ª Conferencia Mundial sobre la Mujer, Copenhague (1980). Conferencia Mundial del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer, aprobada el 11 de diciembre de 1980 por la Asamblea General en su 35.ª reunión sobre la Conferencia Mundial del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz (Copenhague, 14 al 30 de julio de 1980).

¹⁸ Naciones Unidas, A/CONF.116/28.Rev1, Conferencia Mundial para el Examen y la Evaluación de los Logros del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz (Nairobi, 15 al 26 de julio de 1985).

¹⁹ Roxanna Carrillo, entrevista por Victoria A., 6 de diciembre de 2017.

más de generar un espacio para todo tipo de expresiones, da espacio a una gran revolución en el pensamiento de las mujeres como actoras y como gestoras de un proceso de cambio en sus propios países:

En Nairobi hay un reconocimiento de que «mi lucha en América Latina tiene muchas facetas similares a la lucha tuya que estás trabajando en la India» [...] esa solidaridad que se establece no solamente en términos de cómo la situación política nos afecta, pero de qué manera nuestras vidas se han desarrollado por canales similares, aunque tienen especificidad (Carrillo, 2017).

En esta conferencia nacen redes internacionales muy importantes como Development Alternatives with Women for a New Era (DAWN), y organizaciones regionales incluyendo el Asia Pacific Forum of Women, Law and Development (APWLD), el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres (CLADEM) y el Women in Law and Development in Africa (WILDAF). Todas ellas aglomeran a mujeres que trabajan en la materia legal a favor de las mujeres.

Las conferencias permitieron a las mujeres conocer más sobre la situación y los desafíos que mujeres en otras regiones y países enfrentaban y, al mismo tiempo, encontrar puntos de encuentro y coincidencias entre las múltiples experiencias. En cada conferencia, mujeres de distintas culturas y países hacían equipo para abogar por cuestiones específicas y debatir estrategias para las teorías y el activismo feminista (Bunch y Carrillo, 2015, p. 34). De esta forma, se va perfilando el crecimiento del movimiento global de mujeres que irrumpe con gran impacto en las conferencias de los años noventa, en materia de mujeres, pero también en otras áreas. Claramente, ese nuevo activismo feminista se ve reflejado en el alto grado de organización rumbo a la Conferencia de Viena de 1993 y luego replicado en 1995 durante la celebración de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, la cual marcó un importante punto de inflexión para la agenda mundial de igualdad de género.²⁰

²⁰ La Declaración y Plataforma de Acción de Beijing constituye un programa en favor del empoderamiento de las mujeres al establecer una serie de objetivos estratégi-

La política de las conferencias internacionales de mujeres fue blanco de críticas por parte de un sector del movimiento feminista, quien consideraba que dichos eventos internacionales propiciaban su división, eliminando sus componentes radicales, rediseñando la agenda feminista y burocratizando el movimiento que producían las iniciativas de las Naciones Unidas (Federici, 2014, p. 92).²¹ Sin embargo, otros sectores han destacado que la definición del decenio de la mujer de las Naciones Unidas y las conferencias mundiales contribuyeron significativamente a la construcción y la consolidación del movimiento internacional feminista (Zinsser, 2002, p. 165), el cual muy probablemente no habría podido emerger globalmente sin los recursos, las oportunidades y los eventos que hicieron posible a partir de estas (Antrobus, 2004, p. 46).

Como se ha dicho antes, las conferencias propiciaron la movilización de la sociedad civil en los distintos países de la región, la difusión de ideas y de materiales, pero, sobre todo, lograron empoderar a las mujeres para convertir las en agentes activas en los esfuerzos por cambiar las instituciones y prácticas internacionales y nacionales. Así, mujeres de todo el mundo comenzaron a utilizar los documentos y conclusiones de dichas conferencias en sus propias luchas y negociaciones con sus gobiernos, teniendo claridad sobre los estándares que se querían alcanzar (Zinsser, 2002, p. 142) para garantizar la igualdad de las mujeres y los hombres tanto en las leyes como en la práctica.

Las conferencias internacionales de mujeres tuvieron un importante efecto en América Latina. En países del Cono Sur, las conferencias influyeron —aunque indirecta y tardíamente— en la organización del movimiento feminista y de mujeres, especialmente durante la transición de dictaduras militares a las democracias (Giordano, 2007) las cuales habilitaron la emergencia y participación social de nuevas organizaciones y sujetos políticos (De Giorgi, 2016, p. 241). Las plataformas internacionales de mujeres también contribuyeron a la movili-

cos y medidas para el progreso de las mujeres y el logro de la igualdad de género. Este documento fue adoptado de forma unánime por 189 países.

²¹ También se ha criticado que las feministas institucionales de Estados Unidos disponían de muchos más recursos económicos que cualquiera de las demás participantes, dominando la escena.

zación de las organizaciones de la sociedad civil en Latinoamérica, pues estas llevaban a cabo importantes esfuerzos para que sus temas y preocupaciones incidieran en la agenda internacional.²²

Por otro lado, las conferencias internacionales favorecieron la organización de encuentros feministas en América Latina,²³ los cuales dieron a las mujeres una perspectiva que trascendía lo nacional y contribuía a la discusión colectiva de los problemas y a la conformación de agendas feministas. Los encuentros latinoamericanos también estimularon perspectiva internacionalista sobre el feminismo y dieron lugar a redes surgidas de la interacción fomentada durante los encuentros (De Cicco, 2011).

De dichos encuentros latinoamericanos surgen fechas clave para la defensa de los derechos de las mujeres internacionalmente. Durante el Primer Congreso Feminista en Bogotá de 1982, las participantes proclamaron el 25 de noviembre como el Día contra la Violencia hacia las Mujeres, en honor a las hermanas Mirabal asesinadas por orden del dictador dominicano Trujillo. Más adelante, esta misma fecha se retomó a nivel global cuando se estableció este día como el Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer.²⁴ Por otro lado, durante el V Encuentro Feminista Latinoamericano y del Caribe celebrado en Argentina en 1990, se adoptó el 28 de septiembre como el Día por la Despenalización del Aborto. En 2011, la Red Mundial de Mujeres por los Derechos Reproductivos (RMMDR) (en inglés,

²² Ver, por ejemplo, la labor del Frente Feminista Nacional de México, en la página: <<http://frentefeministanacional.org.mx/somos/antecedentes/>>. (Acceso: 11 de julio de 2018).

²³ Desde su origen, los encuentros feministas en América Latina y el Caribe han sido piezas clave en el proceso de consolidación del movimiento feminista de la región. En estos se identifican sinergias entre activistas, organizaciones y grupos de distintos países, ciudades y comunidades. Hasta la fecha se han celebrado los siguientes encuentros: Colombia, 1981; Perú, 1983; Brasil, 1985; México, 1987; Argentina, 1990; El Salvador, 1993; Chile, 1996; República Dominicana, 1999; Costa Rica, 2002; Brasil, 2005; México, 2009; Colombia, 2011; Perú, 2014; Uruguay, 2017. En 2023 se llevará a cabo el decimoquinto encuentro en El Salvador.

²⁴ Actualmente el 25 de noviembre marca el inicio global de la campaña de los «Dieciséis días de activismo contra la violencia de género». Cabe recordar que esta campaña se gestó dentro del Centro para el Liderazgo Global de las Mujeres (CWGL) de la Universidad de Rutgers, en 1991, y desde entonces ha sido replicada cada año por organizaciones de la sociedad civil, las Naciones Unidas y gobiernos.

Women's Global Network for Reproductive Rights) proclama internacionalmente el Día de Acción Global por un Aborto Legal, Seguro y Gratuito.

TRAZANDO LOS ORÍGENES DE LA IDEA DE QUE «LOS DERECHOS DE LAS MUJERES SON DERECHOS HUMANOS» EN AMÉRICA LATINA

No es difícil ver que tanto el propio proceso de maduración del movimiento feminista como del de derechos humanos haya posibilitado trazar los primeros vínculos fuertes entre ambos:

Es solamente con la promulgación del feminismo de América Latina en los años ochenta que pueden verse las conexiones entre el trabajo que hacían los grupos progresistas de izquierda, en materia de derechos humanos, con la situación de las mujeres (Carrillo, 2017).²⁵

A lo largo de esta década en América Latina, en distintos espacios se discute el tema de la igualdad de oportunidades y la participación de las mujeres en el empleo o la educación. En el contexto del activismo y la investigación de cuestiones relativas al estatus social y la participación de las mujeres, surge el tema de la violencia contra las mujeres (Schuler, 1992). Paulatinamente, las iniciativas de grupos de mujeres y organismos no gubernamentales para combatir la violencia contra las mujeres se multiplicaron y fortalecieron cada vez más. En 1990, ISIS

²⁵ Carrillo continúa su reflexión de la siguiente manera: «Nuestra lucha era que terminara el gobierno por los militares y que quedara la sociedad civil, y cuando hacíamos esas luchas de democracia en el país, las feministas llevábamos democracia al país y a la casa, porque ya estábamos imbuidas de un análisis de la situación de la mujer que tenía que ver mucho con lo privado y lo público, que pasaba entre lo personal y lo político [...]. Había ciertos afectos en la vida política que estaban profundamente teñidos por la experiencia personal, con la vida personal de las personas y que esto no podía ser oculto, no podía ser marginado de lo que se entendía como política en el sentido más amplio [...]. Esa conexión de conceptos —que vienen del feminismo— con la vida política es lo que alimenta de alguna manera la maduración en este tema».

International y UNIFEM publicaban un informe que recopilaba programas en 22 países de América Latina y el Caribe dando cuenta del gran avance en la materia,²⁶ probablemente mucho más que en otras regiones del mundo. De hecho, la Encuesta Bibliográfica de ISIS International de 1990 señalaba que de 650 entradas en su base de datos relativas a la violencia de género, 350 correspondían a América Latina (Schuler, 1992).

En este contexto, algunas organizaciones comenzaron a establecer programas de derechos de las mujeres los cuales enriquecen el debate en la materia, incluyendo al Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA), en Colombia, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Centroamérica (CODEHUCA) en Costa Rica. Por su parte, CLADEM,²⁷ con sede en Lima en América Latina,²⁸ fue creado precisamente con el objetivo de defender a las mujeres haciendo uso de la ley.

²⁶ Los avances en los modelos de intervención de los distintos programas incluían centros de atención a mujeres golpeadas; grupos de autoayuda o apoyo; casas refugio o albergues; oficinas legales y consultorios jurídicos que brindaban asesoría y representación; formación y capacitación de promotoras o consejeras legales; unidades policiales especiales para atender a las víctimas de abusos sexuales y violaciones sexuales; capacitaciones a funcionarios de las comisarías; servicios telefónicos que brindaban servicios de 24 horas al día; oficinas gubernamentales de la mujer, adscritas a ministerios y secretarías; campañas de sensibilización dirigidas a la opinión pública y cátedras y seminarios especializados para abordar el tema de la violencia contra las mujeres dentro de distintas universidades. En diversos países se elaboraron proyectos de ley sobre violencia doméstica, los cuales eran resultado del trabajo en materia legal y la incorporación de modificaciones para eliminar las discriminaciones en las respectivas legislaciones y en la aplicación de la justicia.

²⁷ CLADEM organizaba encuentros y seminarios, y generaba publicaciones relacionadas con las legislaciones de familia, derechos constitucional, laboral y derechos humanos. Más adelante, CLADEM es clave en el desarrollo del análisis del derecho desde la perspectiva específica y las necesidades de las mujeres, significando un espacio de coordinación y trabajo conjunto para los distintos organismos en distintos países.

²⁸ A principios de los años noventa, el Women, Law and Development, liderada por Margaret Schuler, contactó a mujeres que trabajaban con derechos de las mujeres en Asia, África y América Latina, para la conformación de una red global y la participación en el Foro Mujeres, Leyes y Desarrollo que corrían paralelamente a las reuniones de la ONU. Las participantes en el Foro descubrieron que las mujeres de los países en desarrollo en-

Sin duda, la utilización de los marcos normativos nacionales ha sido clave para avanzar en los derechos de las mujeres; no obstante, para algunas feministas, la ausencia de leyes en aquella época no fue óbice para poder llevar a cabo la defensa legal de las mujeres:

Nosotras pudimos hacer un aporte muy grande, ya que no nos atuvimos a tener leyes para defender a las mujeres. El movimiento contra la violencia fue un movimiento que se fraguó en la defensa de las mujeres en la vida cotidiana y que buscamos contar con recursos legales para fortalecer eso que estábamos haciendo en la práctica [...]. Si nos hubiéramos metido [sic] solo a defender a las mujeres legalmente solo con los instrumentos que teníamos, estaríamos a cien años luz de lo que estamos ahora de que se reconozcan esos derechos como derechos humanos y que respete el derecho a la vida y la vida digna de las mujeres (Suárez, 2018).

Mas adelante, se sumaron a la defensa de los derechos de las mujeres otro tipo de actores incluyendo las organizaciones populares, las asociaciones de mujeres profesionales, la academia e instituciones dependientes de los gobiernos. Sobre el rol de las feministas desde las instituciones académicas, una académica feminista señala:

Ya las mujeres empezábamos a tener claro, sobre todo las más jóvenes, que había una distancia entre lo que era el texto de la ley, por ejemplo, con relación a los derechos, y lo que era la práctica... Por primera vez empezamos a plantear temas que tenían que ver con la violencia sexual, con el acoso, con la violencia en nuestros hogares... Entonces es un periodo en que las mujeres jóvenes empezamos a plantearnos una serie de desafíos que teníamos por delante y a combinar en la lucha estudiantil reivindicaciones que

frentaban los mismos desafíos para disfrutar de sus derechos, y que la combinación de esfuerzos era un paso crítico para superar los obstáculos en todas partes. Una conclusión de las participantes del Foro fue el establecimiento de redes regionales para intercambiar información, compartir estrategias para abordar cuestiones relativas a los derechos de las mujeres, y desarrollar mecanismos para coordinar la investigación y las acciones a nivel regional. De ahí surgieron APWLD, WILDAF y CLADEM en Latinoamérica.

eran generales, pero reivindicaciones que eran ya más específicas para las mujeres.²⁹

En los años ochenta, académicas y organizaciones feministas y de mujeres comenzaron a hacer grandes aportes en la teoría y la práctica utilizando como marco analítico el enfoque feminista y de género. Sin embargo, en la mayoría de los casos, el marco de derechos humanos era aún ajeno a sus demandas. De hecho, tampoco se habían desarrollado marcos que conceptualizaban la violencia o que establecían cómo prevenirla (Schuler, 1992). Un ejemplo claro surge desde CLADEM, que en ese entonces era la organización regional más grande en América Latina que abanderaba la lucha por los derechos de las mujeres:

En CLADEM se trabajaba la violencia contra las mujeres, las leyes laborales, las leyes de familia, el tema del derecho al divorcio, el derecho a la tenencia a los hijos, el tema de la patria protestad, que era solo del varón pero todavía no había una conexión de esa problemática con derechos humanos (Chiarotti, 2017).

Es alrededor de esa época cuando feministas de América Latina comienzan a percibir que el derecho clásico no es suficiente para capturar la complejidad de las experiencias de las mujeres.

Estuve trabajando con gente que hacía derecho de familia, pero también con gente que hacía sociología de la familia. Y bueno, leyendo literatura feminista sobre el concepto de familia, las experiencias, los límites, las nuevas familias, todo ese tipo de cosas, pero todavía eran como atisbos de derechos de las mujeres dentro del derecho clásico. Todavía yo no tenía claro que podía existir una doctrina feminista del derecho y creo que eso es lo que empieza a tomar forma en esos años, por lo menos en mi cabeza.³⁰

²⁹ Laura Guzmán, entrevista por Victoria A., 4 de enero de 2018.

³⁰ Gladys Acosta, entrevista por Victoria A., 19 de febrero de 2018.

Paulatinamente, feministas y activistas se dan cuenta de que el derecho clásico no les brinda las herramientas necesarias para exigir acciones a los Estados cuando existen violaciones de los derechos de las mujeres. Ello era así porque el derecho, entendido como conjunto de normas que rigen una sociedad, era eminentemente androcéntrico, es decir, que giraba en torno a las necesidades e intereses de los hombres y excluía a aquellos de la población femenina. Como resultado de este enfoque, las violaciones específicas a los derechos de las mujeres permanecían invisibles.

Quando empecé a trabajar con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos en el 86, y tenía que hacer capacitaciones en el tema de derechos humanos en muchos países de América Latina, empecé a darme cuenta del androcentrismo en el derecho de los derechos humanos. Lo que les pasaba a las mujeres no era cuestión de violación. La violencia contra las mujeres existía, pero eso era un asunto privado que tenía que resolverlo cada país por su cuenta y no como un problema que requería una solución global. Las violaciones que solo sufrían las mujeres no eran consideradas violaciones a los derechos humanos.³¹

Durante el Encuentro Feminista Latinoamericano y del Caribe realizado en México en 1987, Alda Facio, junto con otras feministas y activistas, organizaron un taller denominado «Los derechos de las mujeres también son humanos». En este encuentro las mujeres ya comenzaban a discutir la necesidad de apropiarse de la teoría y metodología de los derechos humanos que habían servido para liberarse de dictaduras formales (Facio, 2001).

En toda la región se comenzaban a dar importantes pasos para la apropiación de la idea de que los derechos de las mujeres eran derechos humanos. Sin embargo, esta postura encontraría rápidamente detractores que encabezarían una férrea batalla conceptual dentro de las universidades y las organizaciones tradicionales de los derechos humanos, casi siempre dirigidas por varones, quienes reclamaban que abrir el tema de la violencia contra las mujeres como una violación a los dere-

³¹ Alda Facio, entrevista por Victoria A., 27 de marzo de 2018.

chos humanos «permitiría al Estado culpar a los varones de tortura y otros temas que eran responsabilidad del Estado» (Chiarotti, 2017).

En respuesta a estos debates, y a la necesidad de explicar la posición frente a un público más amplio, algunas feministas comenzaron a escribir artículos críticos al derecho clásico y sus distintas ramas, incluyendo el derecho de los derechos humanos. En ellos, las feministas cuestionan el paradigma de los derechos humanos por haber sido reacio a incluir las experiencias de las mujeres, lo cual había generado desprotección de este sector al obviar las medidas de prevención, de protección a los derechos de las mujeres y reparación de las violaciones a sus derechos.

Naturalmente, ello no fue muy bien acogido por algunos sectores, pues los derechos humanos eran vistos como algo «sagrado al que no había necesidad de hacer ninguna reforma y menos, crítica» (Facio, 2001, p. 19). Paradójicamente, la estrategia basada en el uso de los derechos humanos para defender a las mujeres también fue duramente criticada por un sector dentro del movimiento feminista. Para estas mujeres, mezclar los derechos humanos con los derechos de las mujeres «diluía» al feminismo.

Finalmente, una gran parte del movimiento de mujeres acaba por convencerse de la importancia de vincular los derechos humanos y los derechos de las mujeres, lo cual resultaba beneficioso para ambos. Se dan cuenta de que, por un lado, se transformaba y expandía el marco de los derechos humanos. Por el otro, en palabras de María Suárez (2018), «potenciaba la perspectiva feminista de los derechos de las mujeres, no solo como mujeres, sino también en nuestra condición de humanas de segunda categoría para transformarla».

El marco de los derechos humanos logró legitimar y reconocer oficialmente las experiencias de violencia sufridas por las mujeres, transformándolas de meros problemas «individuales» y «aislados», a violaciones de derechos humanos sobre las que los gobiernos tenían la obligación de proteger, abstenerse de violar, sancionar y reportar.³² Como recuerda una activista:

³² Ana Elena Obando, respuesta por escrito al cuestionario enviado en el marco de esta investigación, 9 de enero de 2018. Disponible en el Women's Human Rights Education Institute (WHRI).

Fue impresionante porque se nos brindó la herramienta y los mecanismos de derechos humanos como una nueva posibilidad de legitimar nuestro reclamo. Ya no somos las brujas locas [sic] que queremos reclamar algo que un grupo sostiene, sino que este es nuestro derecho humano a vivir una vida en paz, a que no nos agredan (Chiarotti, 2017).

En este contexto, Alda Facio desarrolla una crítica feminista al derecho de los derechos humanos en el artículo «El androcentrismo en el derecho de los derechos humanos», del cual se publica primero una versión corta en la revista *Fempres*, y después un artículo más largo en una revista de CLADEM. Dicho artículo, probablemente el primero en América Latina en la materia, revoluciona la forma de entender al derecho y los derechos humanos con el enfoque feminista, influenciando a un gran número de activistas latinoamericanas:

En América Latina, y especialmente en Centroamérica, la presencia de feministas como Alda, como Adilia Caravaca, de feministas centroamericanas y de procesos en Centroamérica, nos llevaron a buscar la relación de los derechos humanos y los derechos de las mujeres lo cual viene mucho antes que Viena y probablemente antes que las mismas norteamericanas (Suárez, 2018).

Otras feministas de la región escriben sobre la utilización de la CEDAW para erradicar la discriminación de las mujeres y promover la igualdad sustantiva, así como los otros derechos de las mujeres. Destacan Cristina Calderón y María Isabel Plata de Profamilia, Colombia; Alda Facio, de Costa Rica; Gladys Acosta, de Perú. La misma Gladys Acosta escribiría un importante artículo llamado «Hacia la constitucionalización de los derechos de las mujeres», en el que denunciaba que los derechos de las mujeres no solo no estaban en las Constituciones, sino que estaban mediados por las líneas tradicionales del derecho. En Chile, Ximena Bunster (1983) comienza a realizar numerosos trabajos en los que se refleja la problemática de la tortura sexual, en contra de prisioneras políticas bajo la Junta Militar pinochetista.

En todo el mundo mujeres de la academia y el activismo iban desarrollando ideas que también fueron clave en la construcción del

marco conceptual de los derechos humanos de las mujeres. Tarde o temprano dichas ideas se encontrarían con aquellas gestadas en América Latina, y con las cuales se enriquecerían mutuamente para entretejer los argumentos para denunciar la inacción del Estado tratándose de las violaciones que aquejaban a las mujeres en todo el mundo y exigir la rendición de cuentas.

Entre estas se encuentran Kathy Barry, que con su obra *Female Sexual Slavery* inspiraría los análisis de Bunster;³³ Rhonda Copelon, quien puso sobre la mesa por primera vez que la violencia doméstica era una forma de tortura;³⁴ y Charlotte Bunch, quien publicó un artículo llamado «Women's Rights as Human Rights: Toward a Re-Vision of Human Rights», clave para comprender el vínculo entre género y derechos humanos.³⁵ Esta misma idea había sido avanzada en los ochenta por Alda Facio en América Latina.

También a partir de los años ochenta, activistas y feministas comenzaron a interesarse cada vez más por participar en capacitaciones e intercambiar información y recursos entre organizaciones de la sociedad civil en los distintos países latinoamericanos acerca de la utilización del enfoque de derechos humanos y de la perspectiva de género. Igualmente, feministas ligadas a los partidos políticos de izquierda, algunas de las cuales, incluso, vivieron en sus cuerpos la experiencia de la tortura y el exilio, al volver a sus países nutrieron a los miembros de sus comunidades con sus nuevos conocimientos en materia de derechos de las mujeres y del sistema internacional de derechos humanos (Fries, 2000, p. 46).

Una importante iniciativa fue la liderada por Margaret Schuler, la cual promovía la conformación de grupos de abogadas que trabajaban por los derechos de las mujeres en todo el mundo, a través de la organización Women, Law and Development. A partir de este proyecto se creó CLADEM en 1987, estableciendo su oficina principal en Lima, Perú. CLADEM fue una organización clave en la defensa de los dere-

³³ Ver Maravall (2007).

³⁴ Rhonda Copelon también jugó un importante papel en la redacción de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer aprobada en junio de 1994 en Belém do Pará, Brasil.

³⁵ Ver Bunch (1990).

chos de las mujeres en la región desde finales de los ochenta y a lo largo de los años noventa. Ya desde aquella época, CLADEM comenzó a organizar encuentros y seminarios, y a publicar artículos relacionados con la legislación de familia, el derecho constitucional, el derecho laboral y los derechos humanos, vinculado a los derechos de las mujeres.

Otra interesante iniciativa fue impulsada por Charlotte Bunch y Roxanna Carrillo, las cuales comienzan a facilitar un seminario llamado «Feminist Theory for Movement Activism» en Perú. En dicho seminario, se revisan artículos centrales del feminismo y se analiza de qué manera esos conceptos se aplicaban a la situación de las mujeres en el mundo. Estos artículos eran enviados a activistas en Chile, Argentina, Ecuador, República Dominicana, entre otros lugares, donde varias mujeres también comenzaban sus propias reflexiones. El rol de las activistas y académicas, basado en la teoría feminista, fue crucial en el proceso de transformar el trabajo tradicional de las organizaciones de mujeres en organizaciones conectadas con lo internacional.

Por su parte, el IIDH contribuyó de manera importante al fortalecimiento de las organizaciones de mujeres a partir de seminarios y capacitaciones en la materia. En 1989, el IIDH contrató a Alda Facio como consultora para desarrollar un programa sobre las mujeres y los derechos humanos. Con este objetivo, se organizó una reunión internacional con feministas de distintos países que diseñaron el programa que fue el primer paso hacia lo que después Laura Guzmán convirtió en el Proyecto Género y Derechos Humanos (Facio, 2001, p. 20).

Paralelamente, yo empiezo a trabajar también en el Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Me correspondió formar, crear el Programa de Derechos Humanos y Mujer. Ahí jugaron un papel importante dos mujeres, además de muchas otras que me han inspirado mucho en esto, la Dra. Sonia Picado, que era la directora del Instituto en ese momento, y la licenciada Elizabeth Odio, quien insistió mucho para que en el Instituto se creara ese programa (Guzmán, 2018).

En 1991, nuevamente gracias al apoyo de la entonces ministra de Justicia, Elizabeth Odio, Alda Facio diseñó un programa para y de las mujeres en el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la

Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD). El ILSA estableció el programa Mujer y Género bajo la coordinación de Gladys Acosta, desde donde se formulaba crítica feminista al derecho. La CODEHUCA estableció el programa Los Derechos de las Humanas, en donde colaboraban feministas como María Suárez y Roxana Arroyo, el cual buscaba articular los derechos humanos con los derechos de las mujeres. Precisamente fue desde CODEHUCA que se defendió a una mujer sobreviviente de violencia doméstica que privó de la vida a su esposo en legítima defensa, utilizando, muy probablemente por primera vez, argumentos y principios de derechos humanos.³⁶

Por su parte, mujeres abogadas organizadas a través de los colegios profesionales o grupos autónomos también se abocaron al análisis de la legislación con el propósito de detectar disposiciones discriminatorias en contra de las mujeres, y reflexionando sobre la necesidad de desarrollar una jurisprudencia feminista, por ejemplo, la labor de la Federación Venezolana de Abogadas, que la llamaría jurisprudencia femenina. Todos estos esfuerzos rinden fruto y eventualmente comienzan a adoptarse las primeras leyes para combatir la violencia doméstica, lo cual convierte a América Latina en pionera en esta materia a nivel global.

A finales de los ochenta en toda la región, convergen los temas de desarrollo, derechos humanos y práctica feminista (Schuler, 1992), dando como resultado que más organizaciones de la sociedad civil abordan el tema de la violencia contra las mujeres desde el marco de los derechos humanos. Argumentativamente, el principio de debida diligencia se convierte en una noción clave para denunciar la responsabilidad del Estado por la falta de prevención y protección de los de-

³⁶ Un caso emblemático, defendido desde CODEHUCA, fue el de una mujer costarricense, víctima de violencia de género por parte de su cónyuge, que vivía en Belice. Un día, en defensa propia, la mujer asesina a su marido beliceño, lo cual en aquella época era sancionado con pena de muerte. Ante esta situación, y en ausencia de un marco legal que reconociera el derecho de las mujeres a vivir una vida sin violencia, CODEHUCA convocó al abogado y a otras feministas para armar una estrategia legal, la cual finalmente logró demostrar que se trataba de un caso de defensa personal, por lo que la mujer fue dejada en libertad. El caso es importante, pues en opinión de María Suárez (2018), es uno de los primeros casos que en la región vincula los derechos humanos con los derechos de las mujeres.

rechos de las mujeres frente a particulares hasta nuestros días. El antecedente directo es el caso de Velásquez Rodríguez vs. Honduras de 1988, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en donde se determina la responsabilidad internacional del Estado hondureño por la detención y posterior desaparición de Ángel Manfredo Velásquez Rodríguez debido a su falta de debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar.³⁷ Desde entonces, este principio ha servido para dar contenido más específico a las obligaciones del Estado frente a la violencia contra las mujeres. La importancia del principio de debida diligencia es resumida por Carrillo (2017) de esta forma:

Es un concepto que nosotras tratamos de apropiarnos y ver cómo lo aplicamos a las situaciones de las mujeres, porque es toda una discusión sobre los elementos paramilitares, en el caso de las desapariciones. Pero es un concepto que avanza la Corte Interamericana y que es perfectamente adaptable a la situación de las mujeres, y que, de hecho, uno de los pilares de la re-conceptualización de los derechos humanos que sirve no solo para América Latina, sino para todas las naciones, con mayor o menor avance en el tema de derechos humanos, con mayores o menores regímenes de protección. Por eso América Latina es importante, porque América Latina sí desarrolló un tema de protección, cosa que no existía en Asia.

El tratamiento de la violencia contra las mujeres desde el enfoque de derechos humanos se desarrolla en América Latina mucho más que en

³⁷ Párr. 172 «Es, pues, claro que, en principio, es imputable al Estado toda violación a los derechos reconocidos por la Convención cumplida por un acto del poder público o de personas que actúan prevalidas de los poderes que ostentan por su carácter oficial. No obstante, no se agotan allí las situaciones en las cuales un Estado está obligado a prevenir, investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos, ni los supuestos en que su responsabilidad puede verse comprometida por efecto de una lesión a esos derechos. *En efecto, un hecho ilícito violatorio de los derechos humanos que inicialmente no resulte imputable directamente a un Estado, por ejemplo, por ser obra de un particular o por no haberse identificado al autor de la trasgresión, puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado, no por ese hecho en sí mismo, sino por falta de la debida diligencia para prevenir la violación o para tratarla en los términos requeridos por la Convención*» [Cursivas nuestras].

cualquier otra región del mundo. En 1990, la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos adoptó la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer y, en 1991, adoptó la resolución AG/RES. 1128 (XXI-o/91) Protección de la Mujer contra la Violencia, mediante la cual se resolvió apoyar la iniciativa de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) de elaborar un anteproyecto de convención interamericana para eliminar la violencia contra la mujer (Poole, 2013). Con estos antecedentes, en 1994 los Estados de América Latina adoptan por primera vez un tratado internacional que reconoce que la violencia contra las mujeres constituye una violación sancionable de derechos humanos, vinculado al principio de debida diligencia, y destacando que el carácter sistemático de este tipo de violencia frena el desarrollo, la democracia y la paz: la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará). Con ello, el proceso iniciado en América Latina cambiaría profundamente el concepto de derechos humanos para siempre: si bien los Estados no son responsables de todas las violaciones cometidas en su jurisdicción, lo son cuando no actúan con la debida diligencia para prevenir o para responder a estas.

Los distintos antecedentes narrados evidencian que en la región de América Latina se avanzaba bastante en torno al concepto de los derechos humanos de las mujeres, incluida la violencia contra las mujeres, incluso mucho antes de que esta idea se consolidara en el plano internacional durante la Conferencia de Viena. Por ello, también resulta importante detenerse en el proceso rumbo a la Conferencia de Viena, en donde el rol de las feministas y activistas latinoamericanas fue de suma relevancia.

LAS FEMINISTAS LATINOAMERICANAS Y CARIBEÑAS Y LAS ACCIONES PREPARATORIAS RUMBO A LA CONFERENCIA DE DERECHOS HUMANOS DE VIENA DE 1993

Así como sucedía en América Latina, a finales de los años ochenta y principios de los noventa en otras partes del mundo, académicas y activistas feministas también avanzaban en propuestas en torno al reconocimiento de los derechos de las mujeres. Una de las principales ini-

ciativas fue impulsada desde el Centro para el Liderazgo Global de las Mujeres³⁸ de la Universidad de Rutgers, fundado en 1989 por la estadounidense Charlotte Bunch y la peruana Roxana Carrillo. El Centro, a través del Instituto para el Liderazgo de las Mujeres, impulsó un programa de formación que tenía por objeto reunir a mujeres feministas de distintas regiones del mundo que escribían y trabajaban los derechos de las mujeres, la relación entre derecho y género, etc. El Instituto para el Liderazgo de las Mujeres se convirtió en un importante espacio que permitía a las feministas discutir y diseñar acciones coordinadas en las distintas regiones del mundo para posicionar el tema de los derechos de las mujeres como derechos humanos.³⁹

El trabajo específico del Centro para el Liderazgo respecto a la Conferencia de Viena comenzó durante el Instituto para el Liderazgo Global de las Mujeres de 1991, en donde las participantes desarrollaron la campaña de los 16 días de activismo en contra de la violencia hacia las mujeres basada en género, que unía el día internacional de la no violencia contra las mujeres (25 de octubre) y el día de los derechos humanos (10 de diciembre) (Bunch y Reilly, 1994). Uno de los acuerdos de la «Campaña de los 16 días» fue la elaboración de una petición que haría un llamado para que durante la Conferencia Mundial de Derechos Humanos se abordaran integralmente los derechos de las mujeres en todos los niveles de sus procedimientos, y para reconocer que la violencia basada en género era un fenómeno universal que constituye una violación a los derechos humanos, y, por tanto, requiere acción inmediata.⁴⁰ Dicha petición fue distribuida a nivel global por el Centro de Liderazgo Global de las Mujeres y la organización Women's Tribune Center. Las feministas que llevaron los acuerdos a América Latina y el Caribe y se encargaron de su difusión fueron Gladys Acosta, de Perú, María Suárez, de Puerto Rico, y Alda Facio, de Costa Rica.

³⁸ Su nombre en inglés es: Center for Women's Global Leadership (CWGL).

³⁹ Charlotte Bunch, entrevista por Victoria A., 18 de enero de 2018.

⁴⁰ «El clamor de la petición fue tal que en pocos meses esta fue firmada masivamente por más de un millón de personas de todo el mundo, la gran mayoría mujeres, en una época previa a internet. El día de la conferencia, y de forma simbólica, fueron llegando poco a poco las cajas repletas de reclamos concretos y contundentes a favor de los derechos de las humanas» (Carrillo, 2017).

En 1992, la campaña de los 16 días contra la violencia hacia las mujeres se enfocó en la organización de audiencias para dar voz a las violaciones de los derechos humanos de las mujeres y para documentar con más precisión el amplio espectro de cuestiones que comprende el concepto de derechos humanos de las mujeres. Así, mujeres de distintos países organizaron audiencias públicas para visibilizar y documentar casos en donde las mujeres habían experimentado violaciones (Bunch, Hinojosa y Reilly, 2000).

Mientras tanto, feministas y activistas por los derechos de las mujeres siguieron avanzando en la diseminación de información sobre la conferencia mundial a nivel nacional y regional. Las mujeres también buscarían hacerse presentes en las conferencias preparatorias regionales y la conferencia preparatoria global, en donde los Estados discutirían los temas de la Conferencia de Viena.

LA CONFERENCIA REGIONAL «LA NUESTRA» DE 1992

Cuando las feministas latinoamericanas y caribeñas recibieron información sobre la celebración de la Conferencia Preparatoria Regional de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en San José, Costa Rica, decidieron organizar una reunión propia de la sociedad civil con el propósito de influir en el espacio internacional.

El Comité de Enlace que se dio a la tarea de organizar dicho evento estuvo integrado por Marta Solano, de CLADEM; Gladys Acosta, del ILSA; Laura Guzmán, del IIDH; Alda Facio, del ILANUD, María Suárez, de Feminist International Radio Endeavor (FIRE), y Roxana Arroyo, a título personal. Finalmente, la «Reunión Satélite “La Nuestra”. Diagnóstico y Estrategias sobre los Derechos Humanos de las Mujeres», se llevó a cabo en San José, Costa Rica, del 3 al 5 de diciembre de 1992, solo unos días antes de la Conferencia Preparatoria Regional.

Las organizadoras de La Nuestra propusieron que el ILSA fuera el espacio institucional desde donde se coordinarían las participantes y se recibirían y ejecutarían los fondos que se habían recabado. Con delegadas de todos los países de América Latina y el Caribe hispanopar-

lante, un grupo diverso que tenía en común el ser activistas políticas, con conciencia feminista, redacta un texto que pone a consideración de las demás. Como una de las organizadoras recuerda:

Era un programa político de amplio alcance [...] teníamos clarísimo que queríamos tener influencia en las discusiones de la ONU y también en la OEA. Me da mucho gusto recorrer esas líneas y percibir cuánto habíamos trabajado para identificar lo que los organismos internacionales debían incluir en su agenda.⁴¹

Luego de dos días de intensas discusiones, las participantes finalmente consolidan y aprueban 19 demandas (Facio, 2001, p. 21). La importancia de La Nuestra trascendió fronteras. Mujeres de otras regiones utilizan los 19 puntos como base para la formulación de sus propias demandas en otras regiones del mundo (Facio, 2001, p. 21). Incluso, muchas de esas ideas logran verse reflejadas en la propia Declaración y el Plan de Acción de la Conferencia de Viena y, más adelante, en la Plataforma de Acción de Beijing.⁴²

Mónica Muñoz, entonces representante de UNIFEM en la región andina a principios de los años noventa, afirma que «Latinoamérica fue la región que llegó más preparada a la Conferencia de Viena, pues las participantes acudieron con documentos de los diferentes países ya discutidos en La Nuestra.»⁴³ Julieta Montañó (2018), activista feminista, añade que cuando ocurrió la Conferencia de Derechos Humanos, las mujeres se encontraban mejor organizadas, puesto que «en América Latina habíamos empezado también a organizar encuentros regionales».⁴⁴

⁴¹ Roxana Arroyo, entrevista por Victoria A., 2 de febrero de 2018.

⁴² Nota sobre Reunión Satélite «La Nuestra» (Diagnóstico y Estrategias sobre los Derechos Humanos de las Mujeres), elaborada por Gladys Acosta, fechada en abril de 2013.

⁴³ Mónica Muñoz, entrevista por Victoria A., 16 de enero de 2018. Transcripción disponible en el Women's Human Rights Education Institute.

⁴⁴ La entrevistada añade: «Tuvimos encuentros en Lima y Costa Rica donde empezamos inclusive a ir desarrollando la idea de qué tal sería el poder proponer una declaración universal de los derechos humanos de las mujeres, retomando la idea de Olimpia de Gouges».

La participación en las acciones en torno a La Nuestra también tuvo un profundo impacto en muchas de las feministas presentes a nivel personal:

Hubo una plenaria en donde cada una llevaba algo que decir, que fue la base de lo que luego fue «La Nuestra». Era una síntesis tan hermosa, tan armónica y tan vital... eras parte de algo que no era ese momento, sino era el cúmulo de muchos momentos. Y sabías que una de las cosas más importantes de la vida era haber nacido y haber estado ahí [...] Eso nunca va a tener precio. Es parte de lo que soy ahora, y creo que eso nos pasó a muchas (Arroyo, 2018).

LA RECTA FINAL: LA CONFERENCIA GLOBAL DE DERECHOS HUMANOS

En febrero de 1993, el Centro de Liderazgo Global de las Mujeres organizó una de las reuniones de planeación estratégica más importantes, pues el grupo reunido decidió trabajar en estrategias de incidencia para la Conferencia Mundial. Estas estrategias incluían redactar recomendaciones sobre los derechos de las mujeres que se pudieran utilizar durante la reunión preparatoria final y la planeación de actividades de las organizaciones de mujeres (Bunch y Reilly, 1994). Como se dijo antes, las feministas y activistas latinoamericanas participaron decididamente en las acciones coordinadas desde el Centro de Liderazgo Global de las Mujeres que buscaban galvanizar el apoyo de distintos actores y formar coaliciones entre organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, gobiernos y agencias de las Naciones Unidas, rumbo a la Conferencia de Viena.

Uno de los momentos clave que permitió demostrar que las organizaciones de mujeres eran capaces de coordinar acciones e incidir en el proceso de manera muy eficaz fue durante el Foro de ONG, el espacio de la sociedad civil que tenía por objeto influenciar la Conferencia de Viena. Las activistas mujeres, quienes ya se encontraban organizadas en torno a la campaña global, optaron por dividirse para tener presencia en los cinco grupos de trabajo temáticos, y no solo en el grupo de trabajo que abordaría los derechos de las mujeres (Guzmán, 2018).

De esta forma, se aseguraba que la dimensión de género era abordada en cada uno de dichos grupos. Finalmente, se logró que el grupo de trabajo de los derechos de las mujeres emitiera una sólida declaración en la materia y que los otros grupos de trabajo incluyeran referencias a las mujeres y la perspectiva de género en otros aspectos de los derechos humanos. Un documento consolidado fue enviado a la Conferencia de Viena como la posición de las organizaciones no gubernamentales (Bunch y Reilly, 1994).

Las latinoamericanas tenían gran experiencia en organizarse rápida y efectivamente para responder a las necesidades que se iban presentando a lo largo del proceso preparatorio, incluyendo el Foro de ONG antes descrito, por el trabajo de coordinación, y el apoyo mutuo que se dio durante la organización de la reunión La Nuestra. De hecho, ellas también comprendían muy bien la importancia de tener vínculos con las delegaciones oficiales, con quienes, de hecho, ya se había empezado a trabajar en el marco de los trabajos preparatorios en torno a la Convención Interamericana sobre violencia contra las mujeres que se venía discutiendo tiempo atrás, por lo cual les resultaba más fácil replicar las estrategias en los espacios globales.

Haber participado en la Conferencia Regional fue muy importante porque nos permitió entender muchas cosas, por ejemplo, que era muy importante tener vínculos con las delegaciones oficiales, porque ahí era donde se iban a tomar las decisiones. Entonces ya desde antes del Foro y la Conferencia habíamos empezado a trabajar con las instancias gubernamentales que iban a participar en la Conferencia, ya fuera para sensibilizar sobre temas que tenían que ver con violencia contra la mujer, por ejemplo, violencia contra las mujeres como una violación a los derechos humanos. Se prepararon materiales, también teníamos mucho material elaborado para las delegaciones que fueron a la Asamblea General en Belém do Pará [...]. Algunos de esos delegados y delegadas que fueron a Belém do Pará fueron también a Viena. Entonces se fortaleció esa relación porque esas personas ya tenían un mayor nivel de conciencia sobre la temática y porque la violencia contra las mujeres era una violación a los derechos humanos (Guzmán, 2018).

Otra de las estrategias impulsada a nivel global fue la organización de reuniones con Estados y agencias de las Naciones Unidas para obtener su apoyo u obtener recursos para financiar varias acciones del movimiento de mujeres. Al respecto, cabe destacar el rol de Roxanna Carrillo, quien desde UNIFEM logró sensibilizar a otros actores del sistema de la ONU sobre la causa de los derechos humanos de las mujeres e incluso movilizar los recursos que hicieron posible la presencia de cientos de mujeres en el Foro de ONG y la Conferencia de Viena. De esta forma, se consiguió apoyo financiero del gobierno de Holanda para asegurar que mujeres de las organizaciones de la sociedad civil participaran en la Conferencia Preparatoria Global de Ginebra en igual número que los hombres, lo cual fue muy importante para incidir en el documento final. Este grupo de mujeres después se trasladó a la Conferencia de Viena, en donde se sumaron a las acciones que tomarían lugar en este espacio.

Si bien varias de las estrategias ya habían sido utilizadas por las activistas en conferencias previas, el nivel de organización de la campaña global no tuvo precedentes. Por ejemplo, se logró generar información actualizada sobre las acciones de la campaña global para hacer llegar oportunamente a los medios de comunicación, se invitó a un grupo de periodistas a elaborar notas sobre las demandas de las mujeres, se capacitó a las mujeres que hablarían frente a los medios de comunicación y se designaron voceras oficiales para América Latina, Asia, África y del norte global. Cuando finalmente tiene lugar la Conferencia de Viena, en junio de 1993, las mujeres habían logrado incidir y tener presencia en todos los espacios disponibles a través de pósteres, botones, camisetas con mensajes relativos a los derechos de las mujeres. Además, se estableció un centro de información en donde cualquier persona podía consultar temas con relación a los derechos de las mujeres o a la conferencia misma. Además de lograr que las personas estuvieran informadas de la campaña en curso, ello creó lazos de camaradería entre las personas asistentes (Carrillo, 2017). Todas estas acciones fueron clave para cambiar la percepción respecto a la grave situación de las mujeres. Sobre estas acciones durante la Conferencia de Viena, una activista recuerda:

Entre las cosas que me parecieron más impresionantes fue ver tanto dolor expresado en imágenes. Esa parte me dejó sumamen-

te impactada, de ver esa capacidad de hacer visible en todos los pasillos en donde usted caminaba del centro de convenciones en donde estábamos, estaban llenos de las violencias hacia la mujer [...]. Entonces empezaron las reuniones.⁴⁵

La otra gran iniciativa organizada por el Centro de Liderazgo Global de las Mujeres, y que fue implementada durante la Conferencia de Viena, fue el Tribunal de Viena sobre violencia contra las mujeres, el cual tenía por objetivo facilitar la discusión sobre cómo incorporar la perspectiva de las mujeres en el análisis de las violaciones a los derechos humanos. La organización del tribunal implicó gran trabajo de colaboración en distintos niveles en los meses previos a la conferencia. Las organizadoras identificaron cuáles eran los temas a los que las mujeres de las distintas regiones querían dar relevancia, cuáles eran las personas que podían dar su testimonio y quiénes podían dar acompañamiento a esas mujeres.

También se seleccionaron juezas y jueces de gran prestigio en la materia de derechos humanos y comprometidos con la causa de las mujeres: Gertrude Mongella, secretaria general de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de las Naciones Unidas y antigua alta comisionada de Tanzania en la India; Juez P. N. Bhagwati, antiguo jefe de Justicia de la Corte Suprema de la India y titular de una organización de derechos humanos en Asia (AWARE); Ed Broadbent, un antiguo miembro del Parlamento y presidente del Centro Internacional de Derechos Humanos y Desarrollo Democrático en Montreal. En el caso de América Latina, Elizabeth Odio fue seleccionada como jueza en reconocimiento a su trayectoria como ministra de Justicia de Costa Rica. Ella después sería nombrada jueza de la Comisión de Delitos de Guerra en la antigua Yugoslavia (Bunch y Reilly, 1994). Otras latinoamericanas que tuvieron roles claves en el Tribunal de Viena fueron Gladys Acosta, asesora y moderadora de una de las sesiones del tribunal, Alda Facio, asesora legal de las juezas y los jueces, y varias testimoniando y Roxana Carrillo, organizadora de la campaña global y del Tribunal de Viena.

⁴⁵ Rose Mary Madden, entrevista por Victoria A., 12 de diciembre de 2017.

El Tribunal de Viena fue una de las estrategias de la campaña global mejor orquestadas en todos los sentidos, desde la ubicación⁴⁶ hasta la selección de las testimoniadas, las cuales tenían todo tipo de perfil y raza, origen nacional, clase, religión, etc., pasando por una efectiva campaña de comunicación que logró un importante efecto mediático tanto en el interior como en el exterior de la propia conferencia. Al respecto, cabe destacar el rol de la Radio Feminista FIRE, dirigida por María Suárez, quien fue la encargada de dar cobertura a la Conferencia de Viena y al Tribunal, documentando las acciones y entrevistando a las activistas de todo el mundo.

El impacto de la campaña global hubiera sido distinto si el Tribunal de Viena no hubiera tenido lugar. El tribunal logró visibilizar la medida en que las mujeres son sujetas a la violencia basada en el género, que afecta su integridad física, sexual y emocional, y la magnitud de la violencia en el ámbito doméstico. Como una de las organizadoras recuerda, el tribunal:

Fue una experiencia muy fuerte, no hubo nadie en la Conferencia de Viena que no estuviera mirando al Tribunal. ¡Se paró la Conferencia prácticamente para mirar al tribunal! Eso también me impresionó mucho, era como que habíamos interpretado la cosa realmente importante, era como un signo de los tiempos, era conciencia sobre el asunto (Acosta, 2018).

IMPACTO DE LA CAMPAÑA GLOBAL EN LA CONFERENCIA DE VIENA

Sin duda, todas y cada una de las acciones descritas antes contribuyeron al éxito de la campaña global, la cual logró influir positivamente la Declaración de la Conferencia de Derechos Humanos aprobada por

⁴⁶ Las organizadoras aseguraron un lugar en el mismo edificio donde se llevaba a cabo la Conferencia, lo cual permitió que los representantes de los Estados escucharan de primera mano las experiencias de las mujeres.

los Estados.⁴⁷ El documento final expresa una profunda preocupación por la situación de las mujeres y reconoce que los derechos de las mujeres son parte inalienable, integral e indivisible de los derechos humanos universales. Además, afirma que la participación de las mujeres en la vida política, civil, económica y cultural y la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres debe de ser una prioridad (ONU, 1993, párr. 18).

La cuestión de los derechos humanos de la mujer debe formar parte integrante de las actividades de derechos humanos de las Naciones Unidas, en particular la promoción de todos los instrumentos de derechos humanos relacionados con la mujer.

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos insta a los gobiernos, las instituciones intergubernamentales y las organizaciones no gubernamentales a que intensifiquen sus esfuerzos en favor de la protección y promoción de los derechos humanos de las mujeres.

Las personas entrevistadas en el marco de esta investigación coinciden en que la Conferencia de Viena marcó un hito histórico, pues por primera vez se afirma, a nivel internacional como movimiento global interrelacionado, que los derechos de las mujeres son derechos humanos, trastocando la misma concepción teórica y práctica de lo que se había entendido por derechos humanos hasta ese momento (Obando, 2018). Las mujeres lograron mostrar la falsa neutralidad de los derechos y demostrar las dimensiones de género, clase, raza, etnia, orientación sexual, etc., de las violaciones a los diferentes derechos humanos, enfatizando que no se podían sacrificar los derechos humanos de las mujeres en nombre de la cultura o la religión (Obando, 2018). Otro de los aportes de la Conferencia de Viena es que esta logra revitalizar a la CEDAW que, aunque había sido aprobada desde finales

⁴⁷ Para algunas feministas, la campaña global demostró su éxito cuando logró que se atribuyera mucha mayor importancia a la conferencia de la que tenía por sí misma. Como señala María Suárez (2018): «La Declaración de Viena no era tan fuerte, nosotras la fortalecimos en la práctica y en el imaginario. Decir que “Viena reconocía los derechos humanos como derechos de las mujeres” fue una invención nuestra. Si tú miras el texto estrictamente lo que dice es que hay que reconocer la violencia contra la mujer y todo eso. Yo le doy mucho más fuerza al Tribunal de Derechos de las Mujeres en Viena y al mismo cabildeo, aunque siempre van de la mano y no se puede separar, es una relación simbiótica el cabildeo, las formas de divulgar como hicimos en Radio Internacional Feminista».

de la década de los setenta, no se le había reconocido el mismo peso político que otros tratados internacionales.

La Conferencia de Viena fue clave para que se reconociera a las organizaciones de derechos humanos en general, y a las defensoras de los derechos de las mujeres en particular, como legítimas interlocutoras para los Estados. Como afirma una activista (Montaño, 2018), «después de Viena, la legitimidad de las organizaciones defensoras de derechos humanos ha estado fuera de cuestión», y añade:

Lo que caracterizó el proceso de Viena fue ese romper el miedo, perder el miedo. Las dictaduras nos habían tenido atemorizadas, pero levantamos la voz y nos lanzamos con mucha fuerza.

Otro de los logros más significativos en torno a la Conferencia de Viena es el fortalecimiento del movimiento de mujeres, el cual logró revelar su capacidad como estrategia política que podía incidir tanto a nivel global como regional (Obando, 2018). Algunas de las entrevistadas consideran que la conferencia logró «internacionalizar» una reivindicación común, en este caso, el derecho a vivir sin violencia para las mujeres, y poner «sobre la palestra la capacidad que tiene el movimiento para plantear una estrategia a nivel mundial a tal punto de tomarse una conferencia en sí misma» (Arroyo, 2018):

Viena fue una oportunidad inclusive para el movimiento feminista latinoamericano y mundial de poder autorreconocernos como un movimiento con más capacidades de las que nosotros realmente nos reconocíamos. Nosotras fuimos las primeras sorprendidas cuando se aprobó en la Asamblea final de la Conferencia el plan de acción y que reconocía la violencia contra las mujeres como una violación a los derechos humanos fundamentales y todo lo que se planteaba ahí sobre los derechos de las mujeres. Nos costó un buen rato poder asimilar de que eso lo habíamos logrado en gran medida nosotras con una serie de alianzas que se habían establecido, con una serie de apoyos de diversas organizaciones no feministas, el convencimiento de delegados y delegadas oficiales que estaban convencidos de que eso tenía que ser así (Guzmán, 2018).

La participación en las acciones en torno a la Conferencia de Viena, incluidas las acciones preparatorias en las regiones, también tuvo un profundo impacto en muchas de las feministas presentes a nivel personal. Para algunas de las personas entrevistadas, el efecto de este acontecimiento perduró en la conciencia de muchas de ellas, renovando su compromiso en el activismo a favor de los derechos de las mujeres (Arroyo, 2018).

CONCLUSIONES

Hoy en día, se da por sentado que los derechos de las mujeres forman parte de los marcos normativos nacionales e internacionales. Este artículo buscó documentar, para las generaciones de activistas más jóvenes, cómo se gestó y logró tal incorporación, haciendo notar que esta ha sido más bien reciente. Este artículo demuestra que la noción «los derechos de las mujeres son derechos humanos» se consolidó hace apenas veinticinco años y que este logro fue el resultado del esfuerzo colectivo de cientos de mujeres en todo el mundo. Las generaciones jóvenes podrán conocer más sobre una serie de acciones a nivel global y regional para la consolidación de esta noción durante la Conferencia de Viena, incluyendo el Tribunal de Viena sobre los derechos humanos de las mujeres y, sobre todo, reconocer y valorar el aporte de las mujeres feministas y activistas latinoamericanas en este proceso que hasta ahora se conoce poco.

El marco en el que queda planteado el presente artículo tiene por objeto destacar la aportación de las latinoamericanas y caribeñas a la consolidación de la noción de que los derechos humanos de las mujeres son derechos humanos. En este sentido, se encontró que sus acciones no fueron documentadas suficientemente, probablemente por falta de tiempo o de costumbre; pero también porque la información que pudo haberse producido hoy por hoy no se encuentra digitalizada ni accesible en internet. Por esta razón, este artículo consideró vital la realización de entrevistas a las mujeres que protagonizaron dichas acciones desde América Latina y el Caribe. Los archivos en audio y las transcripciones de dichas entrevistas quedarán disponibles en caso de que más adelante alguna feminista, alguna historiadora o profesionis-

ta afín tenga interés en documentar este momento histórico con mayor profundidad.

En este texto queda de manifiesto que la reflexión sobre la violencia contra las mujeres estaba muy avanzada en América Latina desde los años ochenta, debido a diversos factores históricos, sociales y políticos en toda la región. La investigación arrojó que desde ese entonces, feministas y activistas latinoamericanas comenzaban a trabajar con el marco de derechos humanos para abordar la violencia contra las mujeres, mucho antes que en otras partes del mundo, o utilizaban el enfoque de género para cuestionar al derecho clásico, androcéntrico, y exigir la defensa de las mujeres. La aprobación de la Convención de Belém do Pará en 1994, tan solo un año después de la Conferencia de Viena, da cuenta del gran avance de las discusiones en la materia en nuestra región por parte de activistas, académicas y también de representantes de los Estados.

Este artículo buscó destacar el esfuerzo de un puñado de mujeres latinoamericanas y caribeñas, quienes se involucraron en distintos niveles en la campaña global coordinada desde el Centro de Liderazgo Global de las Mujeres y participaron activamente como organizadoras, asesoras, juezas, testimoniantes, comunicadoras, etc. Muchas otras mujeres que no fueron mencionadas en este artículo también jugaron un importante papel en las diversas acciones en torno a la campaña global rumbo a la Conferencia de Viena de 1993, incluyendo La Nuestra. El aporte de todas estas mujeres, feministas, activistas y académicas, sin duda, debería de ser reconocido y apreciado en subsecuentes artículos.

Durante la reunión regional de La Nuestra, se logró crear un espacio de discusión y análisis profundo del cual surgieron conclusiones y demandas que posteriormente redes y organizaciones en otras regiones utilizaran para formular las propias exigencias. Finalmente, para muchas feministas y activistas entrevistadas, existe la percepción de que la participación en estas acciones tuvo un importante impacto en el movimiento de mujeres, a nivel global y regional, pero también a un nivel muy personal, lo cual acabó siendo determinante en su activismo por los derechos humanos de las mujeres. Como una de las personas entrevistadas afirmaba:

Yo creo que la experiencia política, la experiencia de convivencia, de complicidad de lecturas, fue lo mejor que pudo haberme pasa-

do. Aparte de que sigue gente en mi vida y seguirá siempre hasta el último momento en el que esté yo aquí... ellas junto con otras, más en ese momento, eran y siguen siendo mis grandes mentoras... y lo que ellas me enseñaron y me siguen enseñando es que siguen siendo las mismas que estuvieron ahí. Los años se fueron acumulando, los de ellas y los míos, porque hay casi una década de diferencia entre mis mentoras y yo. Ellas nunca claudicaron... Siguen en la misma lectura y construyendo desde diferentes ámbitos, pero construyendo [...] ¿qué más herencia quieres que eso? (Arroyo, 2018).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Álvarez, Sonia (1998). "Feminismos latinoamericanos", *Estudios Feministas*, Río de Janeiro, IFCS-Universidad Federal de Río de Janeiro, vol. 6, N.º 2; pp. 265-284.
- Álvarez, Sonia (2014). Beyond NGO-ization? Reflections from Latin America, en Victoria Bernal e Inderpal Grewal (eds.), *Theorizing NGOs: States, Feminisms, and Neoliberalism*. Londres: Duke University Press, pp. 285-300.
- Antrobus, Peggy (2004). *The Global Women's Movement: Origins, Issues and Strategies*. Londres: Zed Books.
- Bunch, Charlotte (1990). "Women's Rights as Human Rights: Toward a Re-Vision of Human Rights", *Human Rights Quarterly*, vol. 12, N.º 4; pp. 486-498.
- Bunch, Charlotte y Niamh Reilly (1994). *Demanding Accountability: The Global Campaign and Vienna Tribunal for Women's Human Rights*. Nueva York: Center for Women's Global Leadership-United Nations Development Fund for Women.
- Bunch, Charlotte, Claudia Hinojosa y Niamh Reilly (2000). *Los derechos de las mujeres son derechos humanos: Crónica de una movilización mundial*. México: EDAMEX-University of Rutgers.
- Bunch, Charlotte y Roxanna Carrillo (2015). Women's Rights are Human Rights: A concept in the making, en Ellen Chesler y Terry McGovern (eds.), *Women and Girls Rising*. Londres: Routledge, pp. 32-51.
- Bunster, Ximena (1983). *La tortura de prisioneras políticas: un estudio de esclavitud sexual femenina*. Rotterdam: Taller de la Red Feminista Internacional Contra la Esclavitud Sexual Femenina y el Tráfico de Mujeres.
- Carosio, Alba (2009). Feminismo latinoamericano: imperativo ético para la

- emancipación, en Alicia Girón (Coord.), *Género y globalización*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), pp. 229-252.
- Cook, Rebecca J. (1993). "Women's International Human Rights Law: The Way Forward", *Human Rights Quarterly*, vol. 15, N.º 2; pp. 230-261.
- De Cicco, Gabriela (18 de noviembre de 2011). The Relevance of the Feminist Encuentro for Latin American Feminist Movements. *AWID*. Disponible en <https://www.awid.org/news-and-analysis/relevance-feminist-encuentro-latin-american-feminist-movements>
- De Giorgi, Laura (2016). A la calle con la cacerola. El encuentro entre la izquierda y el feminismo en los ochenta, en *Movimientos de mujeres y lucha feminista en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), pp. 239-274.
- Facio, Alda (2001). *Declaración Universal de Derechos Humanos: texto y comentarios inusuales*. San José: ILANUD.
- Federici, Silvia (2014). "Rumbo a Beijing: ¿Cómo las Naciones Unidas colonizaron el movimiento feminista?", *Contrapunto*, N.º 5; pp. 87-96.
- Fries, Lorena (2000). Los derechos humanos de las mujeres: aportes y desafíos, en Gioconda Herrera (Coord.), *Las fisuras del patriarcado: Reflexiones sobre Feminismo y Derecho*. Quito: FLACSO Ecuador, pp. 45-63.
- Giordano, Verónica (2007). La Conferencia Mundial de la Mujer (1975) y la ampliación de los derechos de las mujeres en el Cono Sur. *IV Jornadas de Jóvenes Investigadores*. 19 al 21 de septiembre de 2007, Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales (UBA).
- Maravall, Javier (2007). Tortura sexual en Chile: las presas políticas bajo la dictadura militar (1973-1990), en *Género y globalización en América Latina: décimo aniversario de la red nórdica Haina (1996-2006)*. Disponible en http://www.contralatortura.org/uploads/2f8dca_Tortura%20sexual%20en%20Chile.PDF.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1993). *Declaración y Programa de Acción de Viena*, suscrita en Viena. Doc. A/CONF.157/23, 12 de julio de 1993.
- Poole, Linda J. (28 de octubre de 2013). "Educar y promover el rechazo a la violencia". *Milenio*. Disponible en http://www.oas.org/es/CIM/docs/Poole_Todas.pdf
- Priddy, Alice (2014). *The Situation of Women's Rights 20 Years after the Vienna World Conference on Human Rights*. Ginebra: Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights.
- Schuler, Margaret (Ed.) (1992). *Freedom from Violence, Women's Strategies from Around the World*. Nueva York: OEF International-United Nations Development Fund for Women.

Zinsler, Judith P. (2002). "From Mexico to Copenhagen to Nairobi: The United Nations Decade for Women, 1975-1985", *Journal of World History*, vol. 13, N.º 1; pp. 139-168.

Durante las celebraciones del 15.º aniversario de la creación de FLACSO Uruguay en 2021, el Programa Género y Cultura inició la organización de un concurso de artículos para conmemorar este importante hito en la vida institucional. Este proceso nos brindó la oportunidad de compartir nuestra trayectoria y la de las distintas generaciones de estudiantes que nos han acompañado a lo largo del desarrollo de la propuesta de formación en género. En el marco de este nuevo aniversario, convocamos a nuestra comunidad académica a reflexionar sobre el significado y las contribuciones de la formación en estudios de género en FLACSO Uruguay.

El objetivo fue poner en valor el legado acumulado del Programa Género y Cultura a lo largo de estos años, logrado a través de generaciones de estudiantes que, con su compromiso en la generación de conocimiento, han enriquecido la joven historia de FLACSO Uruguay.

Nos desafían las transformaciones y por eso profundizamos nuestra visión de futuro en forma permanente. Nuestra mirada puesta en el camino recorrido es un firme sustento a partir del cual seguiremos construyendo, con compromiso redoblado, nuevas propuestas en lo académico, potenciando la labor de los equipos de trabajo. Nos convoca cotidianamente la reflexión sobre nuestras prácticas con vistas a ampliar el horizonte de actuación de quienes egresan. Tenemos el anhelo de que FLACSO Uruguay siga siendo una comunidad que crece y contribuye desde la investigación a mejorar la calidad de las políticas públicas. Los artículos presentados en esta compilación buscan contribuir en este sentido.

isbn 978-9915-9590-2-3



9 789915 959023