

POLÍTICAS PÚBLICAS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO: UNA PROMESA INCUMPLIDA

Aluminé MORENO y Felicitas ROSSI *

I. Introducción ¹

El artículo 38° de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires -incluido en el Libro primero, Título Segundo, Capítulo noveno- obliga a los/as funcionarios/as públicos/as a garantizar la igualdad real entre los géneros en el diseño y ejecución de las políticas públicas, en consonancia con lo establecido en la Constitución Nacional y en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación.

* Felicitas Rossi es abogada graduada en la UBA y diplomada en “Derechos Humanos y Mujeres” por la Universidad de Chile. Integra la Comisión Directiva de Amnistía Internacional Argentina desde 2013. Fue Directora del área de Derechos Sociales de la Asociación por los Derechos Civiles donde también se desempeñó como Coordinadora del área Litigio de Interés Público. Fue consultora en temas de salud sexual y reproductiva en el Centro de Estudios Legales y Sociales y en el Programa de Salud Sexual y Reproductiva del Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires. Asimismo, integró el Observatorio de Género en la Justicia del Consejo de la Magistratura de la Ciudad de Buenos Aires. Actualmente, se desempeña como consultora independiente.

Aluminé Moreno es Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires y MSc in Gender and Social Policy por la London School of Economics and Political Science. Fue docente en materias de grado y posgrado en la Universidad de Buenos Aires y en otras universidades nacionales. Integró el Grupo de Estudios sobre Sexualidades del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires y el Instituto Interdisciplinario de Estudios de Género, en la misma Universidad. Fue directora general de la Comisión Mujer, Infancia, Adolescencia y Juventud de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Trabaja en el Observatorio de Género en la Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires desde su creación en 2012.

1 Una versión anterior de este artículo titulada “Políticas públicas con perspectiva de género. Comentario al artículo 38° de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, fue publicada en BASTERRA, Marcela (dir.), y PAGANI, Enzo y FERNÁNDEZ, Alejandro (editores), *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Edición Comentada*, Jusbairens, Buenos Aires, 2016.

minación contra la Mujer (conocida por su sigla en inglés, CEDAW), con jerarquía constitucional desde 1994 ².

Este artículo es uno de los más exhaustivos y ambiciosos del texto constitucional local y uno de los que menos ha sido concretado a más de 20 años de su sanción. En las páginas que siguen proponemos una mirada crítica sobre la trayectoria de los conceptos que subyacen al artículo 38° y un breve análisis sobre las políticas públicas orientadas a su cumplimiento.

En las últimas décadas, el concepto de género fue reelaborado para comprender no sólo a las construcciones sociales que asignan roles diferenciados a varones y mujeres sino también a otros sujetos que también son afectados por desigualdades estructurales en virtud de su género, tales como travestis y mujeres y varones trans. Por ello, si bien el artículo 38° se incluye dentro del capítulo noveno titulado “Igualdad entre varones y mujeres”, en este trabajo nos referiremos, en primer lugar, al significado de la expresión perspectiva de género, desde una lectura evolutiva de la Constitución, que da cuenta de la complejización teórica del concepto. En segundo lugar, señalaremos los antecedentes y avances relacionados con las temáticas que se enumeran en el segundo párrafo del artículo 38°. Luego, nos centraremos en el significado y alcance de los planes de igualdad de oportunidades y de trato como una de las políticas que buscan remediar las injusticias basadas en el género. Unas reflexiones finales cierran este comentario.

II. Sobre la perspectiva de género

El Derecho internacional de los derechos humanos ha desarrollado principios y estándares que deben orientar el contenido de la legislación y la implementación de las políticas públicas desde un

2 Entre otras disposiciones relevantes, el art. 3 de la CEDAW establece que los Estados Partes tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.

enfoque de derechos, perspectiva de género y, más recientemente, de respeto por la diversidad sexual ³.

El enfoque de derechos es un marco conceptual basado en principios y reglas internacionales que sugieren mantener como orientación de la acción pública el respeto, la protección y el cumplimiento de los derechos humanos. Es decir, busca incorporar los mejores estándares internacionales en la legislación, los programas, los planes y los procesos de desarrollo en cada país ⁴.

3 Sobre estándares internacionales de derechos de las mujeres, ver Oficina Mujer de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, “Guía interactiva de estándares internacionales sobre derechos de las mujeres”, 2014, disponible en http://www.csjn.gov.ar/om/guia_ddmm/index.html (acceso el 25/04/2017); Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Estándares jurídicos vinculados a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres en el sistema interamericano de derechos humanos: desarrollo y aplicación. Actualización del 2011-2014”, 2015, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/EstandaresJuridicos.pdf> (acceso 25/04/2017); Oficina del Alto Comisionado en Derechos Humanos de Naciones Unidas, “Estándares internacionales” disponible en <http://www.ohchr.org/SP/Issues/SRWomen/Pages/InternationalStandards.aspx> (acceso el 25/04/2017); Lacrampette, Nicole (ed.), *Derechos humanos y mujeres: teoría y práctica*, Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, Santiago de Chile, 2013, disponible en <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/142497> (acceso el 25/04/2017). Sobre estándares internacionales referidos a orientación sexual e identidad de género, ver Comisión Internacional de Juristas, *Principios de Yogyakarta. Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género*, Jusbairens, Buenos Aires, 2015, 2ª ed., p. 128, disponible en <http://editorial.jusbairens.gob.ar/descargar/43.pdf> (acceso al 25/04/2017) y Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América”, 2015, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ViolenciaPersonasLGBTI.pdf> (acceso el 25/04/2017).

4 Sobre enfoque de derechos, ver SEPÚLVEDA, M. and NYST, C., *The human rights approach to social protection*, disponible en <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/EPoverty/HumanRightsApproachToSocialProtection.pdf> (acceso 25/04/2017); Comisión Económica para América Latina (CEPAL), “El desarrollo centrado en derechos y el pacto para la protección social” en *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*, febrero 2006; ABRAMOVICH, Víctor, “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo” en *Revista de la CEPAL*, N° 88 Santiago de Chile, CEPAL, abril de 2006.

A su vez, la perspectiva de género y diversidad sexual ⁵ implica que los/as responsables de la definición, diseño, implementación y seguimiento de las políticas públicas asuman el compromiso de superar las desigualdades basadas en el género y la orientación sexual ⁶ y de tomar en cuenta de manera sistemática los efectos diferenciados que ejercen las intervenciones públicas y los fenómenos sociales en mujeres y en lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex (LGBTI) ⁷.

La primera frase del primer párrafo del artículo 38° establece que la perspectiva de género debe estar presente en todas las políticas públicas de la ciudad, tanto en sus fases de diseño como de ejecución. La importancia que le otorga la Constitución local a la necesidad de incorporar esta perspectiva en toda su legislación es notable. Por ello, todos/as los/as decisores/as de política deberían saber en qué consiste la perspectiva de género, valorar su relevancia, conocer su evolución y qué obligaciones se derivan, en definitiva, del artículo constitucional. En lo que sigue, intentaremos dar algunas respuestas a estas preguntas.

Ante todo, existen diversas claves de entrada para analizar las jerarquías construidas alrededor del género y las sexualidades (v.g.

5 Sobre transversalización del género en las políticas públicas, ver Mesa de Género de la Cooperación Internacional en Colombia, “Herramientas de género”, Sistema de Naciones Unidas en Colombia, disponible en <http://nacionesunidas.org.co/herramientasdegenero/transversalizacion-de-genero-politicas-publicas/> (acceso el 25/04/2017) y Naciones Unidas, *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*, disponible en http://www.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/csw/bpa_s_final_web.pdf (acceso el 25/04/2017).

6 Para consultar definiciones de la categoría orientación sexual, ver *Principios de Yogyakarta. Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género*, Jusbairens, Buenos Aires, 2015, p. 17, nota a pie N°1, 2ª ed., disponible en <http://editorial.jusbairens.gov.ar/descargar/43.pdf> (acceso el 25/04/2017).

7 Se puede consultar una definición de LGBTI en MORENO, Aluminé, “LGBTI. Activismo organizado de lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex” en Boletín N°5 del Observatorio de Género en la Justicia del Consejo de la Magistratura de la Ciudad de Buenos Aires, Observatorio de Género en la Justicia, 2015, disponible en <https://consejo.jusbairens.gov.ar/acceso/genero/boletines> (acceso al 25/04/2017).

la mala distribución de ingresos, estatus y responsabilidades de ciudadano, las modalidades de la violencia y los ámbitos hostiles, los estereotipos y la representación cultural inadecuada, entre otros). Esta variedad de abordajes teóricos y políticos fueron desarrollados por diferentes feminismos en los campos académico y político. La perspectiva de género, entonces, no es una receta única sino un conjunto de marcos teóricos y metodologías útiles para analizar e intervenir sobre las desigualdades estructurales en el acceso a bienes materiales y simbólicos que afectan a los sujetos en función de su identidad o expresión de género ⁸ -el complejo modo en que se apropian subjetivamente de y son interpelados socialmente en relación con los roles asignados a la feminidad o la masculinidad-.

El concepto de género se encuentra en permanente revisión y crítica por cuanto implica una mirada sobre lo social nutrida de categorías producidas en el seno de los movimientos sociales y de los espacios de producción de conocimiento. Así, se disputan los sentidos políticos y académicos de diversas nociones relevantes y también las modalidades de intervención sobre distintos problemas sociales. Estas conversaciones se reflejan en la letra y en la interpretación de los instrumentos del Derecho internacional de los derechos humanos, de las Constituciones y de las leyes nacionales y locales.

Contar con una perspectiva de género implica partir de un diagnóstico sobre la desigualdad estructural entre sujetos privilegiados y sujetos desaventajados en una jerarquía social basada en el género e implementar medidas que remedien esa desigualdad. Según la clásica definición de Joan SCOTT, “el género es un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias que distinguen los sexos (...) y es una forma primaria de relaciones significantes de poder” ⁹. Es decir que el género es

8 Se pueden consultar definiciones de los términos identidad de género y expresión de género en Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América*, 2015, pág. 32, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ViolenciaPersonasLGBTI.pdf> (acceso el 15/08/2016).

9 SCOTT, Joan, “El género: una categoría útil para el análisis histórico” en NAVARRO, Marysa y STIMPSON, Catharine R. (comp.), *Sexualidad, género y roles sexuales*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1999, p. 61.

una categoría cultural y relacional indispensable para el análisis histórico.

Las miradas sobre el fenómeno de la dominación y sus modalidades y sobre los sujetos involucrados han ido variando. Así, en nuestra región, la perspectiva de género en las décadas de los ochenta y comienzos de los noventa, buscaba visibilizar a las mujeres como sujetos de las políticas públicas y diseñar intervenciones que atiendan a las consecuencias de su subordinación en la sociedad. Más tarde, se complejizó la representación de las mujeres como sujetos dominados, poniéndose el foco en las diferencias intra género. Esto es, la heterogeneidad de las mujeres como colectivo: en función de su orientación sexual, situación migratoria, clase social, estatus en relación con la corporalidad estándar -que involucra definiciones de dis/capacidad, cis/transgeneridad¹⁰, cánones de belleza, otros ideales regulatorios, raza, etnia, edad, lugar de residencia, entre otros ejes de diferenciación social que devienen relevantes en diferentes contextos históricos y sociales-. Más recientemente, surgieron análisis sobre las diferencias entre masculinidades, ya que no todas sus encarnaciones tienen el mismo valor social¹¹. De este modo, el concepto de género se fue haciendo más complejo, involucrando a sujetos muy diversos¹².

Desde hace algunos años, se indaga sobre los modos en que diferentes vectores de subordinación se combinan de diversas maneras y tienen impactos distintos a la simple suma de privilegios y desventajas que experimenta una persona o un grupo en su vida cotidiana. Se reclama a las políticas públicas una perspectiva in-

10 Se pueden consultar definiciones de cismatitud/cissexual/cisgénero en Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América*, 2015, p. 41, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ViolenciaPersonasLGBTI.pdf> (acceso el 25/04/2017).

11 Sobre masculinidades, ver AMUCHÁSTEGUI, Ana y SZASZ, Ivonne (coords.), *Sucede que me canso de ser hombre: relatos y reflexiones sobre hombres y masculinidades en México*, El Colegio de México, México DF, 2007.

12 Ver, por ejemplo, la noción de “pirámide de género/identidad/poder” como un ejemplo de la sofisticación conceptual en el análisis de género en BORS-TEIN, Kate, “¿Quién está en la cima? (¿y por qué estamos abajo?) (¿y es ese realmente un lugar tan malo para estar?)” (trad. Moira PÉREZ) en Revista *Ártemis*, Vol. XX; ago-diez 2015, pp. 187-192.

terseccional ¹³. Atender a esta demanda requiere que se considere cómo se combinan los diferentes sistemas de opresión y privilegio (heterosexismo, cissexismo, patriarcado, racismo, clasismo, adultocentrismo, capacitismo, capitalismo, entre otros) en contextos sociohistóricos concretos y en las vivencias de las personas. Asimismo, el análisis del género se entreteje con el de las jerarquías sociales vinculadas al campo de la sexualidad ¹⁴, respondiendo a desarrollos del movimiento social y la academia LGTBI. A partir de la década del 2000 se comienza a hablar, cada vez más, de perspectiva de género y diversidad sexual, atendiendo a estos dos campos, diferentes analíticamente, pero estrechamente relacionados en las vivencias de las personas.

En definitiva, la perspectiva de género es una mirada específica e imprescindible acerca de las injusticias basadas en el género y sus relaciones causales con la política pública. Si bien el Estado nunca agota la explicación sobre el origen de la opresión basada en el género y en la sexualidad, la acción o la omisión del Estado siempre tienen un sesgo en relación con estos campos. Es decir, toda intervención estatal reporta beneficios para algunos sujetos e impacta

13 Esta perspectiva se desarrolló en el ámbito de los estudios legales críticos. Ver el artículo pionero de CRENSHAW, Kimberlé, "Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color", en *Stanford Law Review*, vol. 43, n° 6, Palo Alto, 1991, pp. 1241-1299 y VIVEROS VIGOYA, Mara y GREGORIO GIL, Carmen, "Presentación. Sexualidades e interseccionalidad en América Latina, el Caribe y su diáspora", en *Revista de Estudios Sociales* n° 49, 2014, pp. 9-16. La Corte IDH, aceptó la noción de interseccionalidad en el caso "Gonzales Lluy" en el cual declaró la responsabilidad internacional de Ecuador por diversas violaciones de derechos humanos cometidas por el contagio con VIH a Talía Gabriela Gonzales Lluy cuando tenía tres años de edad. La Corte determinó que en el caso confluyeron, en forma interseccional, múltiples factores de vulnerabilidad y riesgo de discriminación asociados a su condición de niña, mujer, persona en situación de pobreza y persona con VIH. Es decir que la discriminación que vivió Talía no sólo fue ocasionada por múltiples factores, sino que derivó en una forma específica de discriminación que resultó de la intersección de dichos factores, es decir, si alguno de dichos factores no hubiese existido, la discriminación habría tenido una naturaleza diferente (Corte IDH, caso "Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador", Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 01/09/2015).

14 MAFFÍA, Diana, "Introducción" en *Sexualidades migrantes. Género y transgénero*, Feminaria, Buenos Aires, 2003, pp. 5-8.

negativamente en otros ¹⁵. Cuando se omite la perspectiva de género y diversidad sexual, la política pública refuerza los privilegios de los grupos hegemónicos y acentúa las desventajas de los sujetos subordinados. Así concebida, la incorporación de la perspectiva de género y diversidad sexual en el Estado reclama no solamente transformaciones estructurales y acciones de planificación consecuentes, también requiere un profundo cambio de mentalidad de los/as decisores de política ¹⁶.

Por eso los artículos 11° y 38°, leídos en forma conjunta, señalan que es responsabilidad de la Ciudad garantizar la igualdad y la libertad de todos y todas, promover a través de sus políticas el pleno desarrollo de las personas y su efectiva participación en la vida política, económica y social y eliminar barreras basadas en el sexo, el género -en tanto vivencia interna e individual y también en lo concerniente a su expresión pública, tal como ha sido definido en la Ley de identidad de género N°26.743-, la sexualidad, los caracteres físicos o la condición psico-física de las personas.

III. Sobre las temáticas que la Constitución obliga a abordar

El segundo párrafo del artículo 38° establece una lista no taxativa de las temáticas a abordar para concretar la igualdad real entre los géneros. Este listado incluye la modificación de los patrones socioculturales estereotipados, la promoción de las responsabilidades familiares compartidas, la eliminación de la segregación y de toda forma de discriminación por estado civil o maternidad, la prevención de violencia física, psicológica y sexual contra las mujeres, entre otras.

Para comprender las variadas indicaciones para la política pública local incluidas en este párrafo resulta imprescindible tener

15 Sobre la consideración de la acción y de la omisión para un análisis de las políticas estatales en un campo problemático, ver O'DONELL, Guillermo y OSZLAK, Oscar, "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación" en revista Redes, 1995, pp. 99-128. Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=90711285004> (acceso el 25/04/2017).

16 FACIO MONTEJO, Alda, *Cuando el género suena cambios trae (una metodología para el análisis de género del fenómeno legal)*, C.R.: ILANUD, San José, 1992, p. 156.

en cuenta la movilización social como generadora de cambios normativos e institucionales. Las demandas de los feminismos y los movimientos de mujeres -muchos de ellas surgidos al calor de los Encuentros Feministas Latinoamericanos y del Caribe¹⁷- fueron incorporados progresivamente -no sin esforzadas luchas- en la agenda de otros foros y de organismos internacionales donde se elaboraron diversos documentos y compromisos en materia de políticas públicas y género. La aceleración de este proceso se produce a partir de la década de 1970: 1975 fue declarado Año Internacional de la Mujer por Naciones Unidas y se celebró la Conferencia de la Mujer en Ciudad de México. Las conferencias temáticas posteriores se celebraron en Copenhague (1980), Nairobi (1985) y Beijing (1995)¹⁸. Asimismo, fueron relevantes como antecedente del texto constitucional los acuerdos alcanzados en las Conferencias sobre Derechos Humanos de Viena en 1993 y sobre Población y Desarrollo de El Cairo en 1994.

Los documentos oficiales producidos en cada oportunidad contienen directrices para los Estados que apuntan al desarrollo de políticas e instituciones para mejorar la situación relativa de las mujeres en diversos contextos. La participación de organizaciones de la sociedad civil preocupadas por los derechos de las mujeres, así como organizaciones feministas y LGBTI fue incrementándose en cada foro internacional. Además, debemos tener en cuenta que la movilización de los movimientos sociales focalizados en cuestiones de género, expresión de género y orientación sexual se fortaleció con los procesos re-democratizadores de nuestra región. El ámbito del Sistema Interamericano de Derechos Humanos constituye un escenario privilegiado donde se reflejan los esfuerzos de los Estados y de

17 Ver, ÁLVAREZ, Sonia E.; JAY FRIEDMAN, Elisabeth; BECKMAN, Ericka; MAYLEI BLACKWELL, Norma; STOLTZ CHINCHILLA, Nathalie Lebon; NAVARRO, Marysa y RÍOS TOBAR, Marcela, "Encountering Latin American and Caribbean Feminisms", *Signs: Journal of Women in Culture and Society* 28, no. 2, Winter 2003, pp. 537-579.

18 Ver, el Plan de Acción Mundial de México en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/mexico.html>; el Programa de Acción de Copenhague en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/copenhagen.html>, las Estrategias de Nairobi en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/nairobi.html>, la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20S.pdf> (acceso el 25/04/2017).

los movimientos sociales de América Latina y el Caribe para dar debates en torno a los asuntos de derechos humanos más acuciantes.

En definitiva, los compromisos específicos que asume la ciudad en el segundo párrafo del artículo que comentamos están muy vinculados con las discusiones que tuvieron lugar en aquellos ámbitos transnacionales. Estos compromisos constituyen una agenda ambiciosa y desafiante para la política pública que recién comienza a ser abordada parcialmente con algunas leyes y programas locales. Sin ánimo de ser exhaustivas, a continuación, mencionaremos algunas a modo de ejemplo: la Ley 188 sobre erradicación de estereotipos sancionada el 6/05/1999 que establece el premio Lola Mora para comunicadoras/es sociales y piezas de comunicación que promueven imágenes positivas de las mujeres; la Ley 474 del 5/08/2000 que crea un exhaustivo plan para promover la igualdad real de oportunidades y de trato entre varones y mujeres; la Ley 418 del 22/06/2000 que garantiza las políticas de promoción y desarrollo de la salud reproductiva y la procreación responsable, la Ley 1004 del 12/12/2002 que reconoce las uniones civiles entre parejas del mismo sexo en el ámbito de la CABA; la Ley 2110 del 12/06/2006 que establece los lineamientos de la educación sexual integral en la ciudad; la Ley 4376 del 15/11/2012 que indica los lineamientos de política pública para el ejercicio de los derechos de las personas LGTBI; la Ley 103 del 19/11/1998 que crea el “Programa de Acciones positivas en favor de las Jefas de hogar y las mujeres embarazadas”; la Ley 1168 del 6/11/2003 que incorpora dentro de los contenidos de la Encuesta Anual de Hogares el módulo correspondiente a la Encuesta de Uso del Tiempo de la Ciudad de Buenos Aires; la Ley 1892 del 6/12/2005 que crea el “Régimen de Inserción Laboral para la Mujer”; la Ley 3231 del 15/10/2009 sobre protección a la mujer embarazada bajo régimen locación de Servicios; la Ley 4892 del 5/12/2013 que impulsa acciones sobre la contribución que la economía del cuidado tiene en el funcionamiento del sistema económico y concientiza a la población sobre sus alcances; la Ley 5261 del 9/04/2015 que protege contra la discriminación por razones de sexo, género, orientación sexual, identidad y expresión de género, estado civil y situación familiar; la Ley 4238, sancionada el 12/07/2012 sobre desarrollo de políticas orientadas a la atención integral de la salud de personas intersexuales, travestis, transexuales y transgénero, entre otras. En cuanto a la violencia contra las mujeres, la Ciudad creó programas de atención y promulgó diversas leyes y en 2012 mediante Ley

4203 del 28/06/2010 adhirió a la Ley nacional 26.485 de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales; la Ley 4343 del 1/11/20210 que establece que en los locales de indumentaria femenina habrá información sobre asistencia a mujeres víctimas de violencia de género en todas sus formas; la Ley 5742 del 7/12/2016 sobre prevención y sanción del acoso sexual en espacios públicos, entre otras.

Las leyes mencionadas abordan problemáticas que afectan a mujeres y adolescentes o a la comunidad LGBTI y se orientan a cumplir con los mandatos constitucionales. Sin embargo, hay una enorme distancia entre las promesas legales, la implementación de programas estatales y el ejercicio efectivo de los derechos que tales normas intentan proteger o posibilitar. Si bien quedan situaciones relevantes por abordar a través del trabajo legislativo, una de las obligaciones más urgentes es operativizar las leyes existentes, transformar la legislación en política pública.

Por otro lado, un aspecto importante del mandato constitucional es que la perspectiva de género y diversidad sexual debe ser incorporada en el diseño, ejecución y evaluación de todas las políticas públicas, no de algunas áreas o temas en particular. La indicación no se cumple cabalmente estableciendo dependencias o programas específicos para algunos sujetos -es decir, políticas focalizadas- sino incorporando enfoques atentos al género y la sexualidad a toda la actividad pública. Esto quiere decir que la perspectiva de género y diversidad sexual debe ser transversal a todas las políticas públicas. Como se ha dicho, la transversalidad implica “la organización (la reorganización), la mejora, el desarrollo y la evaluación de los procesos políticos, de modo que la perspectiva de la igualdad de género se incorpore en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, por los actores normalmente involucrados en la adopción de medidas políticas”¹⁹.

En el mismo sentido, recientemente la CEPAL sostuvo que las políticas enfocadas en procesos de transversalización, que reconocen y evalúan el impacto diferenciado de género de la acción del Estado y que han ampliado la actuación institucional del Estado en torno

19 Consejo de Europa: *Mainstreaming de género. Marco conceptual, metodología y presentación de buenas prácticas*, Estrasburgo, 1998.

a la igualdad de género, suponen un avance en las políticas de género. En definitiva, se trata de prestar atención a las cuestiones de género desde las etapas iniciales del proceso de toma de decisiones hasta la fase de implementación, tratando de tener un impacto en las metas, las estrategias y la distribución de recursos, en la búsqueda de un cambio sustantivo en la operacionalización de políticas y programas. A su vez, este tipo de estrategias permite que las políticas dejen de ser una responsabilidad de los mecanismos para el adelanto de las mujeres y se vuelvan responsabilidad de cada actor estatal, así como del Estado en su conjunto ²⁰.

IV. Sobre los planes de igualdad

La segunda frase del primer párrafo del artículo 38° establece que la Ciudad elabora participativamente un plan de igualdad de oportunidades y de trato entre varones y mujeres (en adelante PIO). Un plan de este tipo es un programa público intersectorial que expresa la voluntad política de desarrollar remedios para las desventajas sistemáticas que afectan a determinados grupos sociales en virtud de su género. Según GUZMÁN y TODARO, “los Planes de Igualdad de Oportunidades son un tipo particular de políticas de género cuyo propósito es afectar las distintas dimensiones de la discriminación: las estructurales, que se derivan de la división sexual del trabajo y de la posición de las mujeres en la familia, en el mercado y la vida política, y las de carácter cultural, derivadas de la imposición de determinados patrones de interpretación y de comunicación de la realidad social que se brinda a las mujeres” ²¹.

En América latina los PIO se han ocupado fundamentalmente de generar mecanismos para promover la situación de las mujeres ²². Sin embargo, esta herramienta también es apta para impulsar la

20 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Planes de igualdad de género en América Latina y el Caribe. Mapas de ruta para el desarrollo*, abril de 2017.

21 GUZMÁN, Virginia y TODARO, Rosalba, “Plan de Igualdad de Oportunidades” en *Fempres*, número especial (noviembre), Santiago de Chile, 1998, p. 38.

22 Una revisión y análisis actualizados de los procesos de diseño de los planes de igualdad de género vigentes en los países de América Latina y el Caribe, se encuentra en: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

equiparación de otros grupos oprimidos en función del género o las jerarquías basadas en la sexualidad tales como travestis, transgéneros, gays, lesbianas, bisexuales ²³.

Los PIO funcionan como un marco orientador para las acciones gubernamentales, un mapa que guía a las políticas públicas hacia el fortalecimiento de la posición relativa de las mujeres y otros grupos a través de medidas simultáneas en distintos sectores tales como atención de la salud, educación, acceso a la Justicia, acceso y disfrute del espacio público, participación política, trabajo (remunerado y no remunerado), entre muchas otras áreas de intervención estatal.

La adopción de PIO enfatiza la necesidad de operar desde diferentes sectores y niveles de la Administración Pública para promover la equidad entre los géneros. En efecto, debido a la concepción que lo sustenta y a su formato de “Plan marco”, el PIO necesariamente excede la noción de programa que implementa una dependencia en forma aislada. Por el contrario, es indispensable para su puesta en marcha la intervención articulada de varias instancias estatales diferentes en el abordaje de las causas estructurales de la desigualdad basada en el género. Tal como señala la Plataforma de Acción de Beijing “...las diferentes dimensiones de los problemas y desigualdades de género que son resultado de este carácter sistémico: simbólica, normativa, subjetiva y relacional. Se reconoce que ningún campo es neutral al género y que es necesario profundizar el análisis multicausal y la integralidad de la acción, y que el Estado es el responsable de hacerlo” ²⁴. Para abordar la complejidad de la desigualdad de género desde la política pública es preciso, entonces,

(CEPAL), “Planes de igualdad de género en América Latina y el Caribe. Mapas de ruta para el desarrollo”.

23 Ver, por ejemplo, el Plan Interdepartamental para la no Discriminación de las Personas Homosexuales y Transexuales de Catalunya, la Agenda Nacional de las Mujeres y la Igualdad de Género 2014-2017 de Ecuador y el Plan de Acción Indicativo 2013-2016 de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres de Colombia. Estos dos últimos si bien no incluyen a sujetos diferentes de las mujeres explícitamente cuentan con objetivos específicos referidos a población LGBTI en diferentes áreas estratégicas.

24 RIGAT-PFLAUM, María, “Gendermainstreaming: un enfoque para la igualdad de género” en Revista Nueva Sociedad, núm. 218 (noviembre-diciembre), Buenos Aires, 2008, pp. 40-56.

que el Estado ponga en acción varias estrategias simultáneas, desde diferentes áreas funcionales y temáticas.

La efectividad de los PIO depende de varios factores que conjugan tanto capacidades y recursos técnicos y presupuestarios de las dependencias a cargo como compromiso político por parte de los actores y actoras relevantes. Esta voluntad política se debe traducir en la asignación de recursos suficientes para la elaboración de nuevas políticas públicas, para adaptar aquellas que se encuentren vigentes a fin de que incorporen efectivamente la perspectiva de género, y para capacitar al personal estatal acerca de aspectos sensibles a la condición de género de las y los beneficiarias/os de diferentes políticas. Asimismo, es necesaria la construcción de un sistema de evaluación de la aplicación del PIO, que incluya la elaboración de indicadores y de estadísticas sensibles al género, así como la disponibilidad de herramientas de control ciudadano. Por último, el éxito del PIO también requiere de la difusión del mismo, a fin de que distintos grupos sociales utilicen, reclamen y recreen las herramientas que el plan pone a su disposición.

En el año 2000, la Legislatura porteña sancionó la Ley 474 que creó el Plan de Igualdad Real de Oportunidades y de Trato entre Mujeres y Varones en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires ²⁵. Según el artículo 2, su objetivo es garantizar a las mujeres el pleno reconocimiento, goce y ejercicio de sus derechos y garantías, y promover la igualdad real de oportunidades y de trato entre varones y mujeres, tal como lo establecen la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, la Constitución Nacional y los Tratados Internacionales suscriptos por nuestro país.

La ley obliga al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a promover activamente la equidad entre mujeres y varones. Para ello, la Ciudad se compromete a incorporar la perspectiva de género en el diseño y ejecución de sus políticas y en la elaboración de todas las estadísticas y la información públicas. Este PIO, además, propone acciones y directrices en nueve áreas temáticas: Derechos humanos; ciudadanía, poder y toma de decisiones; economía y trabajo; educación, ciencia y tecnología; cultura y medios de comunica-

25 Ley 474, sancionada el 5/08/2000, promulgada de hecho el 12/09/2000, publicada en el BOCBA N° 1030 del 19/09/2000.

ción; salud; violencia y abuso contra las mujeres; grupos vulnerables y la Ciudad y las mujeres.

Sin embargo, transcurridos diecisiete años desde la creación de este plan, poco se ha hecho para llevarlo a cabo. Los avances han sido esporádicos y poco sistemáticos. La información sobre el estado de aplicación de sus compromisos no está disponible. Y tampoco se vislumbra un liderazgo claro a nivel organizacional ni político que impulse el desarrollo de un programa tan vasto. Por último, la situación descripta se agrava porque la ley no es conocida por los movimientos sociales ni las organizaciones de la sociedad civil relevantes para su control ciudadano.

V. Reflexiones finales

A 20 años de la sanción de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, la distancia entre las promesas constitucionales referidas a la igualdad de género y la implementación de políticas públicas concretas es evidente.

La falta de compromiso y de voluntad política de los/as funcionarios/as, la inexistencia de presupuestos sensibles al género y de personal técnico capacitado en políticas de equidad, son algunos de los factores que obstaculizan la incorporación de la perspectiva de género en las políticas y en las instituciones públicas de la ciudad. Sin embargo, no sólo es necesario fortalecer estas capacidades estatales, sino también generar herramientas y espacios de participación que permitan a la ciudadanía apropiarse del texto constitucional, traducirlo en prácticas cotidianas y hacerlo exigible. Además, en este proceso es imprescindible que los/as responsables de diseñar e implementar la política pública se tomen en serio los compromisos internacionales en materia de género y derechos humanos. La erradicación de las desigualdades relacionadas con la identidad y la expresión de género, la orientación sexual y otras manifestaciones de ciudadanía encarnada forman parte ineludible del ambicioso proyecto democrático esbozado en la Constitución de la Ciudad.