



Universidad del Salvador
Facultad de Ciencias Sociales
Escuela de Ciencia Política

Tesis de Licenciatura

**La influencia de los regímenes internacionales en el diseño de políticas
públicas de género en Argentina entre 2015 y 2019**

USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Dolores Ford

Profesora consejera: Karina Molina

Buenos Aires, noviembre de 2020

Resumen: esta investigación propone entender cómo se manifestaron, desde el punto de vista de la interdependencia compleja, las recomendaciones de los regímenes internacionales, especialmente las Naciones Unidas y el G20, en la formulación de políticas públicas de género en Argentina, entre 2015 y 2019. Este período se caracterizó por tener una política exterior receptiva de los lineamientos internacionales. Para lograr los objetivos del trabajo, se realizó la operacionalización del concepto de influencia y se analizaron por separado las recomendaciones de los organismos internacionales y el accionar del gobierno nacional. En ese sentido, es relevante comprender cómo funciona la relación entre la esfera nacional e internacional en la temática de género, en un contexto donde no abundan las teorías que lo expliquen. Al final, se comprueba que existe efectivamente una influencia dependiendo de cómo es el *modus operandi* del régimen internacional. En el caso de la ONU, ha sido la primera en tomar los temas de género, tiene capacidad para ampliar la agenda global y diversos instrumentos; a través de oficinas y agencias especializadas, para realizar un seguimiento de las políticas adoptadas por el gobierno nacional. Por su parte, el G20 posee un gran poder de movilización y de transformación, lo que se puso en evidencia durante la organización de la presidencia argentina en 2018. En cuanto a las perspectivas a futuro, es posible pensar en ampliar la investigación para construir un marco teórico que permita comprender cómo actúan otras influencias en las distintas esferas de acción política.

Palabras clave: influencia; regímenes internacionales; políticas públicas; igualdad de género; empoderamiento económico de las mujeres

Abstract: the purpose of this research is to understand how, from the point of view of complex interdependence, the recommendations of international regimes, especially the United Nations and the G20, were manifested in the formulation of gender-related public policies in Argentina, from 2015 to 2019. This period of time was characterised by having a foreign policy that was receptive to international guidelines. In order to achieve the objectives of this research, the concept of influence was operationalised, and the recommendations of international organisations and the actions of the national government were analysed separately. Thus, it is important to understand how the relationship between the national and international spheres works on gender issues, in a context where there are not many theories that explain it. Finally, it is found that there is indeed an influence depending on the *modus operandi* of the international regime. In the case of the UN, it was the first to address gender issues, it has the ability to expand the global agenda and various instruments, by means of specialised offices and agencies, to monitor the policies adopted by the national government. On the other hand, the G20 has great power to mobilise and transform, which was made evident during the organisation of the Argentine presidency in 2018. Regarding future prospects, it is possible to consider expanding the research to build a theoretical framework that allows for the understanding of how other influences act in the different spheres of political action.

Key words: influence; international regimes; public policies; gender equality; women's economic empowerment

Índice

1. Introducción p. 5
2. Cuestiones teóricas y metodológicas p. 8
 - 2.1. Marco Teórico p. 8
 - 2.1.1. Teorías sobre la influencia de los regímenes internacionales en las políticas públicas de los países p. 9
 - 2.1.2. Teoría feminista y economía feminista p. 15
 - 2.2. Abordaje metodológico p. 21
3. Estado del Arte p.30
 - 3.1. Convenciones y organismos internacionales p. 30
 - 3.1.1. ONU Mujeres. Conferencias Mundiales sobre la Mujer p. 32
 - 3.1.2. CSW p. 33
 - 3.1.3. Organización Internacional del Trabajo (OIT) p. 35
 - 3.1.4. G20. Women 20 p. 37
 - 3.2. Políticas de género en Argentina desde el retorno de la democracia p. 41
4. Recomendaciones y políticas de organismos internacionales (2015-2019) p. 47
 - 4.1. ONU Mujeres p. 47
 - 4.2. CSW p. 49
 - 4.3. G-20 a través de su engagement group Women20 p. 61
 - 4.4. Organización Internacional del Trabajo (OIT) p. 72
5. Política exterior durante el período 2015-2019 p. 74
6. Políticas de género en Argentina (2015-2019) p. 77
 - 6.1. Gestión del Instituto Nacional de las Mujeres y de las áreas especializadas en género de (algunos) ministerios de la Nación p. 77
 - 6.1.1. Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIOD) p. 78
 - 6.2. Otros programas -de origen internacional p. 80
 - 6.3. Proyectos de Ley tratados y leyes sancionadas en el Congreso Nacional relativas a temas de género p. 80
 - 6.2.1. Ley Micaela
 - 6.2.2. Ley de Paridad de Género
7. Conclusiones y reflexiones finales p. 81
8. Aporte a la ciencia p. 87
 - 8.1. Sobre el proceso de investigación

8.2. Implicaciones a futuro

9. Bibliografía p. 89

Anexos p. 96



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

1. Introducción

“La política nacional y las relaciones internacionales siempre están entrelazadas de alguna manera y nuestras teorías aún no han resuelto este rompecabezas. Es inútil debatir si la política interna realmente determina las relaciones internacionales o si es al revés. La respuesta a este interrogante es clara: se dan ambas posibilidades, a veces. Las preguntas más interesantes son: ¿cuándo se influyen? y ¿cómo se influyen?”.

Robert Putnam (1988)

En los últimos años, se ha visto modificada en forma creciente la forma de concebir el rol tradicional de las mujeres en la sociedad y la familia. Ya no es únicamente la demanda particular de las posturas feministas que reclaman su lugar en el mundo. Es un hecho ineludible que la desigualdad de género es reconocida y crecientemente cuestionada por los sectores decisivos de la sociedad, y se ha incorporado a la agenda pública como una problemática cuya resolución es ineludible.

Sin embargo, las fuerzas que motivan esta búsqueda de igualdad son diferentes en función del rol que ocupan los agentes de cambio. En algunos casos la motivación es económica, institucional, política y, en otros, es cultural, personal, histórica (y también política). Si bien estas motivaciones se entrelazan y se mezclan en el intercambio de las ideas, se puede a grandes rasgos hacer una división. La primera corriente de opinión surge desde abajo, es decir, desde organizaciones de base de la sociedad, por ejemplo, los diversos movimientos culturales en los que las mismas mujeres reivindican sus derechos. Por su parte, el segundo conjunto de motivaciones proviene de la superestructura política y social donde se encuentran las instituciones y organismos estatales e internacionales. En ese juego de interacciones, se desenvuelven todo tipo de políticas que, en mayor o menor medida, tienden a cerrar las brechas económicas, financieras y digitales que puedan existir entre varones y mujeres, sean públicas o privadas. Estas dos corrientes, el movimiento cultural y social y las dimensiones políticas, se retroalimentan constantemente, dependiendo la una de la otra para avanzar.

Desde el punto de vista de la definición de las políticas, la cuestión de género está vista como una necesidad para el crecimiento y desarrollo económico global, ya que las mujeres son el 50% de la población y por lo tanto una potencial fuerza de trabajo no aprovechada. Para ello es necesario incrementar las tasas de participación y el desarrollo profesional de las mujeres. Esta es una cuestión que sólo puede resolverse eliminando la desigualdad y las brechas de

género existentes en el mercado laboral, y generando mejores condiciones para la participación de las mujeres en los sectores productivos.

En esta tesis se analizarán los aspectos políticos de la problemática de género, con particular énfasis en el origen de las políticas públicas, la forma en que son concebidas y los porqué de su gestación. Trataremos de averiguar cuáles son las influencias de mayor significación y cuál es la incidencia de las corrientes globales que se expresan a través de recomendaciones de los regímenes internacionales, teniendo en cuenta la permeabilidad de la política exterior del país durante el período estudiado.

Partiendo del supuesto de que la lógica de los espacios supranacionales de generación de políticas no siempre coinciden con los intereses nacionales, lo que genera tensiones que se advierten a menudo en los ámbitos de negociación correspondientes, uno de los andariveles más efectivos para ejercer *influencias* de afuera hacia adentro de los países son los organismos internacionales. Estas instituciones, que han ido incrementando su papel a medida que se intensifican y se hacen más complejas las relaciones entre las naciones, ejercen sus acciones en aspectos económicos, culturales, sociales, tecnológicos, etc.

En las últimas décadas, la información ha ido atravesando en forma creciente las fronteras nacionales dando lugar a lo que se conoce como el “tiempo real”, es decir, el cambio de velocidad en la comunicación por la cual si antaño un hecho tardaba días o meses en conocerse, con los medios hoy disponibles ocurre al instante. En ese marco, el desarrollo de los conflictos da lugar a la diversificación de las instancias de negociación. Luego de la Primera Guerra Mundial se creó la Sociedad de las Naciones, que fue el primer esfuerzo de los países más desarrollados a esa escala para intensificar la seguridad colectiva, fuertemente afectada hasta ese momento.

Si bien su papel fue relativo con relación a los objetivos de paz que justificaron su creación, el acto mismo de su fundación constituyó un precedente que fue cobrando sentido con los años. La creciente interacción entre la confrontación y la complementariedad, como una expresión de las características multivariadas y contradictorias de la interdependencia compleja, fue promoviendo el ambiente de proclividad necesario para que, a la finalización de la Segunda Guerra Mundial, se creara la Organización de las Naciones Unidas.

A partir de los setenta se produce una diversificación en los temas tratados en la agenda internacional con la aparición de nuevos programas, instituciones y consejos en una gran variedad de temas como la energía, la alimentación, los derechos humanos, el ambiente; el

género. En esos años, con cierta informalidad y carácter transitorio, funcionaron foros de convergencia consensual, instalándose una nueva manera de concebir la política internacional.

Ese conjunto de instituciones internacionales (organismos, programas, consejos, agencias, etc.) son quienes hacen llegar en forma de directivas, sugerencias, recomendaciones y otras formas de influir, los patrones de comportamiento que van orientando el transcurso de las gestiones nacionales. Por cierto, ese juego de persuasión (acto que consiste en convencer con el fin de modificar una opinión o hacer adoptar un determinado comportamiento o actitud) se desenvuelve en contextos extremadamente contradictorios.

Las influencias no son lineales: los funcionarios actuantes en negociaciones internacionales se ven sometidos a la tensión que conlleva su rol en la actuación supranacional vis a vis con sus funciones nacionales, dos posiciones que no siempre coinciden. Putnam (1988) aborda la problemática y presenta una aproximación teórica a la relación que existe entre la política doméstica y las relaciones internacionales, afirmando que siempre están entrelazadas de alguna manera y que las teorías escritas hasta el momento aún no han resuelto el rompecabezas. El autor sostiene que las relaciones internacionales y la política nacional se influyen mutuamente y que la pregunta más interesante que queda por responder es cuándo y cómo sucede.

Con el objetivo de que los compromisos y las resoluciones emanadas de las negociaciones internacionales sean duraderas, lo que se busca son mecanismos que permitan “reconciliar la tensión entre: a) una participación amplia y por tanto la legitimación y b) una toma de decisiones efectiva” (Bergsten, Berthoin, Mushakoji & Pinder, 1976)

En esta tesis, se intenta demostrar la influencia de las recomendaciones de los organismos internacionales en la formulación de políticas públicas de género en Argentina, acotando la investigación al período 2015-2019. Se eligieron estos años porque ocurrieron algunos hechos sin antecedentes con respecto a temas de género, sin duda también fruto de que cambió radicalmente el modelo de política exterior. Se pueden mencionar tres: la instalación de la oficina de ONU Mujeres en Buenos Aires, el hecho significativo de que la Argentina hubiera ocupado durante todo 2018 la presidencia del G20, y una medida oficial trascendente como subir el rango del Consejo Nacional de las Mujeres, que pasó a llamarse Instituto Nacional de las Mujeres. El impacto de estas medidas se evalúa solamente hasta 2019, debido

a que todavía es muy pronto para estudiar la presente gestión, especialmente en el contexto de crisis que se vive en la actualidad con la pandemia mundial.

Durante el desarrollo de la tesis se buscará responder algunos interrogantes surgidos durante los años de la carrera, por ejemplo: ¿cuáles son las políticas públicas de género que se diseñaron e implementaron durante el período considerado? ¿Influyó el modelo de política exterior implementado por el gobierno durante este período en el abordaje de políticas de género? ¿De qué forma? ¿Se pueden identificar influencias exógenas en el diseño de las políticas? ¿Cuáles son? ¿Dónde se manifiesta esta influencia? A medida que avancemos con estas respuestas, llegaremos a contestar la que ocupa el centro de esta investigación, que es identificar cuál es la influencia de los regímenes internacionales en estas políticas. Al respecto, ¿Existe una relación directa entre las recomendaciones de los organismos internacionales y las políticas públicas de género en Argentina? De ser así, ¿cuáles son los medios para la traducción de esta influencia?.

La investigación será de carácter principalmente exploratorio con algunas cualidades explicativas. Es exploratoria, en primer lugar, porque se trata de un período de tiempo muy reciente y todavía no hay trabajos académicos que analicen las políticas públicas de los últimos cinco años. En segundo lugar, lo es porque los temas de género, en especial el abordaje que se le da en las políticas públicas, no ha sido motivo de muchas investigaciones académicas en nuestro país que relacionen estas dos variables, que son las recomendaciones de los organismos internacionales y las políticas públicas de igualdad de género. La parte explicativa comienza una vez que está planteado el panorama nacional e internacional en la investigación, y pretendemos combinar algunas variables para entender la relación existente y poner a prueba la hipótesis planteada.

Las fuentes de información que se van a utilizar son mayoritariamente secundarias. Lo constituyen documentos de acceso público, desarrollados por el Estado argentino, universidades, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil. La recolección de datos se hace a través de las páginas web oficiales de estas entidades y, en algunos casos, de documentos que no son de acceso público que fueron obtenidos de sus poseedores para su uso específico en esta investigación. Además se realizarán encuestas a personas que ocupan cargos clave durante el período mencionado.

2. Cuestiones teóricas y metodológicas

2.1. Marco Teórico

2.1.1. Teorías sobre la influencia de los organismos internacionales en las políticas domésticas de los estados-nación

El régimen internacional es una construcción teórica que pretende explicar no las situaciones de anarquía y conflicto clásicas de la política internacional, sino las situaciones de orden (su creación, su evolución y su desaparición o cambio) existentes en un campo de actividad internacional. Por su complementariedad y su amplia aceptación se pueden recoger aquí dos definiciones sucesivas de régimen internacional. Se trata, en primer lugar, de la definición de Stephen Krasner, para quien “los regímenes internacionales son principios, normas, reglas y procedimientos de decisión en torno a los cuales convergen las expectativas de un determinado campo de actividad”. En segundo lugar, para Robert Keohane y Joseph Nye “los regímenes son redes de reglas, normas y procedimientos que configuran el comportamiento y controlan sus efectos en un campo de actividad”. (Barbé, 1989, p. 56)

La aparición de un nuevo instrumento de análisis en los años setenta, como es el régimen internacional, se explica en base a las condiciones cambiantes de la realidad. De este modo, el régimen internacional pretende explicar una situación para la que no existían instrumentos adecuados, pues “el impacto de los acontecimientos internacionales durante los setenta y más adelante se produjo de un modo para el que no se disponía de explicaciones elaboradas de antemano” (Barbé, 1989, p. 57) De este modo, la realidad internacional comienza a interpretarse en términos de globalidad. La teoría de las relaciones internacionales genera un nuevo paradigma de interpretación -el paradigma globalista- que surge frente al modelo estatocéntrico del realismo dominante durante la guerra fría.

El carácter global está determinado por las condiciones de interdependencia compleja del sistema internacional que se recogen en los siguientes puntos: la disminución del papel de la fuerza militar, importancia de múltiples campos de actividad, no ordenados jerárquicamente, y la existencia de diversos canales de contacto entre las sociedades.

Al crear expectativas comunes sobre las conductas que resultan apropiadas y elevar el grado de transparencia en un ámbito determinado de la política, los regímenes internacionales propician que los Estados (y otros actores) cooperen con el fin de obtener ganancias comunes expresadas, por ejemplo, en un mayor bienestar social o en mayor seguridad. Los regímenes internacionales contribuyen a que los Estados, centrados en sus propios intereses, coordinen sus acciones de tal manera que puedan evitar colectivamente la obtención de resultados

subóptimos y es posible mostrar que los Estados se interesan por preservar los regímenes existentes aun cuando los factores que le dieron origen hayan desaparecido.

Antes de violar las reglas acordadas en un régimen potencialmente benéfico, los Estados con reputación de oportunistas tendrán más dificultades para que se les acepten como socios en el futuro. Más aún dado que no es sencillo crear instituciones internacionales, los Estados dudarán antes de poner en peligro a un régimen, lo que ocurriría por ejemplo, si condicionaran la continuidad de su cooperación a la realización de cambios profundos en el régimen. En otras palabras, los regímenes internacionales son resistentes pues representan “costos perdidos”, es decir, son inversiones políticas que no pueden recuperarse fácilmente y aplicarse a otros fines.

Keohane indaga en el funcionamiento de la política internacional para explicar porqué los agentes con intereses propios, los Estados, buscan, por mutuo acuerdo, establecer regímenes internacionales. Según el autor, la Teoría de la Estabilidad Hegemónica, que sostiene que la concentración de poder en un Estado dominante facilita el desarrollo de regímenes fuertes y que la fragmentación de poder está asociada con el colapso del régimen, fracasa para explicar los cambios en las estructuras de poder y en los regímenes internacionales. Keohane toma esta teoría y busca corregir sus defectos mediante un abordaje de oferta y demanda que toma prestado de la microeconomía.

La teoría desarrollada por Keohane es sistémica, por lo tanto se explica en base a los cambios en los atributos del sistema y no en los cambios de cada uno de los agentes. La necesidad de una teoría sistémica radica en que no alcanza con una mera descripción histórica para suministrar un marco teórico que permita plantear preguntas como por qué y bajo qué condiciones debería esperarse que los regímenes se desarrollaran o se volvieran más fuertes.

A finales de los años '70, Robert Keohane y Joseph Nye presentaron una nueva teoría sobre el funcionamiento de la política mundial en su libro “Poder e Interdependencia”. “El poder de las naciones -aquella secular piedra basal de analistas y estadistas- se ha tornado más elusivo... estamos ingresando a una nueva era... los viejos modelos internacionales están desmoronándose”. El Estado territorial; figura dominante en la política mundial durante cuatro siglos a partir de la finalización del feudalismo, está siendo eclipsado por actores no territoriales como las corporaciones multinacionales, los movimientos sociales transnacionales y las organizaciones internacionales (Keohane & Nye, 1995, p. 15). Para los