
1

Diseño y ejecución de políticas de género en el ámbito de la Defensa. Análisis y breve reseña histórica

Laura Masson ■ Melina Silbergleit

El género en las políticas públicas

Desde el reconocimiento de los derechos civiles y políticos de las mujeres en la primera mitad del siglo XX hasta la movilización de miles en las calles, a comienzos del siglo XXI, muchos han sido los cambios sociales. También se han transformado las políticas públicas con el objetivo de lograr tanto el reconocimiento formal de la igualdad como el cambio de perspectiva en las instituciones. Consideramos que, en su diseño e implementación, las políticas públicas con perspectiva de género requieren del diagnóstico y reconocimiento de las diferencias estructurales entre varones y mujeres y de la creación de mecanismos que contribuyan de manera sustantiva a reducir la desigualdad. En este camino, tanto las estrategias como los resultados nunca son lineales y demandan propuestas específicas de acuerdo a la población destinataria y los contextos histórico-sociales. A su vez, el diseño de las políticas debe actualizarse y responder a las necesidades de cada momento.

En la década de 1980, la antropóloga británica Henrietta Moore (1999) realizó una importante síntesis analítica de la relación de las mujeres con el Estado. En su trabajo destaca el desarrollo de la

normativa jurídica relacionada con la política familiar (reformas vinculadas con la propiedad, la sucesión y el matrimonio, medidas en torno a licencias por maternidad) que posibilitaron una mayor libertad para las mujeres en la esfera familiar. Por otra parte, evidencia que la influencia de las políticas públicas en la vida de las mujeres, especialmente en los gobiernos socialistas, estuvo marcada, entre otras cosas, por la igualdad de oportunidades para acceder al empleo y a salarios iguales por trabajo idéntico, medidas relativas al cuidado de los/as niños/as y acciones que regulan el ejercicio de la sexualidad y la reproducción (leyes de matrimonio, penalización o no de la violación, anticoncepción, penalización/despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo, entre otras). Dependiendo de los países, algunos de estos temas pueden considerarse superados, mientras que otros están en pleno proceso de negociación o aún a la espera de su resolución.

Queremos señalar dos puntos importantes para pensar los temas que se abordan en este libro. El primero es la estrecha relación entre el diseño de las políticas públicas y la configuración de roles e identificaciones desde el accionar del propio Estado. Tal como muestran diversas autoras, el Estado no solo regula la vida de las personas, sino que también define ideologías de género, conceptos de “feminidad” y “masculinidad” y determina la imagen ideal de varones y mujeres (Moore, 1980; Masson, 2004; Faur, 2006). Una de las formas en que los Estados construyen imágenes ideales de masculinidad y femineidad es en la conformación de las Fuerzas Armadas. Autoras como Yuval Davis (1996), Helms (2006), Veena Das (2007), Masson (2017), Lomsky-Feder y Sasson-Levy (2018) tematizan, a partir de análisis y perspectivas diversas, la relación de las mujeres con la Nación, el Estado y la ciudadanía tomando en cuenta su integración a las Fuerzas Armadas nacionales.

El segundo punto importante para pensar el género en las políticas públicas es la tensión entre el enfoque de la ciudadanía universal vs. los derechos específicos (Fraser, 2007; Young, 1996; Rodríguez Gustá, 2008; Pautassi, 2011; Guzmán, 2012). El enfoque de la ciudadanía universal supone una igualdad de hecho, dado que las políticas alcanzan a todos los ciudadanos y ciudadanas sin realizar distinciones, y el único requisito de acceso suele ser la pertenencia nacional. Sin embargo, uno de los aportes más significativos de los debates al respecto demuestra que la utilización de categorías abstractas como “ciudadanía”, “comunidad”, “fuerza de trabajo” o “pobreza” dan por supuesto que los actores del desarrollo son varones, que las únicas necesidades e intereses mercederos de atención son las de ellos y no reconocen la desigualdad de género existente. De esta manera, las desigualdades se reproducen y se excluye de hecho a las mujeres de los recursos y beneficios. Naila Kabeer (1994) llamó la atención sobre el hecho de que estas políticas eran “ciegas al género”, en lugar de neutrales al género, como suele considerárselas.

Una vez reconocida la desigualdad, una de las estrategias que ha sido utilizada para mitigar sus efectos es la creación de programas y políticas de acción positiva. Según Raquel Osborne (1997), éstas buscan la igualdad de oportunidades por medio de medidas temporales que permiten contrastar o corregir las desigualdades que, de una manera u otra, habían sido promovidas por el propio Estado. Este es el caso en las instancias de representación política. En la Argentina se sancionó, en 1991, la Ley N° 24.012 o Ley de Cupo Femenino, que propició el aumento de la representación de las mujeres a través de cuotas de participación mínima (30 por ciento) en las listas de candidatos/as presentadas por los partidos para las elecciones. En 2017, mediante la Ley N° 27.412, conocida como la Ley de Paridad de Género, la cuota se elevó al 50

por ciento y las listas de candidatas/os al Congreso de la Nación (diputadas/os y senadoras/es) y al Parlamento del Mercosur deben ubicar “de manera intercalada a mujeres y varones desde el/la primer/a candidato/a titular hasta el/la último/a candidato/a suplente”.

Estas políticas están en la base de los llamados proyectos específicos en los que las mujeres son el grupo objetivo y las principales participantes. Se caracterizan por estar centradas en una dimensión formal –jurídica y normativa– y se desarrollaron en Estados Unidos a partir de la década de 1960 y en Europa en la década de de 1980. El objetivo fue reconocer las **necesidades específicas** de las mujeres y llevar adelante medidas para favorecerlas, poniendo a disposición recursos que ellas pudieran controlar y/o actividades de las que puedan beneficiarse directamente. No obstante, a pesar de que algunos cambios fueron registrados con su aplicación, estas estrategias suelen ser propensas a dejar intactas las relaciones desiguales vigentes. Rodríguez Gustá (2008) remarca que mantienen las diferencias primarias buscando compensar a las mujeres por su eventual doble inserción en el ámbito público y privado.

En la década de 1990 se produce un cambio de paradigma y surge el *gender mainstreaming*. Este enfoque subraya la necesidad de realizar una serie de consideraciones a la hora de pensar en políticas públicas con perspectiva de género: un diagnóstico de las diferencias existentes y, a partir de allí, la definición de los problemas, la colocación de los temas en la agenda pública, la evaluación del impacto de las políticas y la adopción de un enfoque de transversalidad de género. Se busca así no solo hacer hincapié en aquellas políticas destinadas a las mujeres separadas del conjunto de los programas públicos, sino la inclusión de la perspectiva de género en la totalidad de los proyectos. El *gender mainstreaming* o la transversalidad de género se propone revisar integralmente las

políticas públicas, cuestionando los elementos que redundan en favorecer relaciones desiguales entre varones y mujeres. También se orienta a lograr no sólo igualdad de derecho sino, principalmente, la igualdad de hecho ya que la experiencia demostró que la igualdad formal no necesariamente se traduce en una igualdad real. Esto implica eliminar los sesgos de género que ofrecen un trato preferente a los varones descuidando las situaciones que afectan a las mujeres, analizar los factores que generan las desigualdades y evaluar las modalidades posibles de su modificación.

García Prince analiza las limitaciones del *gender mainstreaming* y considera que, si se lo trata como un proceso de naturaleza “más o menos” técnica, sus impactos en los núcleos de las desigualdades políticas no se traducen en cambios reales. Pero los cambios reales sí parecen posibles cuando se maneja su dimensión política. Para la autora, el poder transformativo del *gender mainstreaming* depende de los alcances de la visión estratégica y holística con la cual se diseñen las políticas en su ejecución estratégica y progresiva (García Prince, 2008, p. 41). Lo que nos lleva a cuestionar la eficacia de las medidas por sí mismas, sin tomar en cuenta el compromiso de las personas involucradas, la decisión firme de los gobernantes y las demandas de la sociedad civil respecto de estos temas.

La transversalidad de género es, entonces, una estrategia aceptada a nivel internacional, que supone asegurar que la perspectiva de género sea previa y central en todas las etapas: diagnósticos, desarrollo de políticas, investigación, diálogos y consensos, legislación, asignación de recursos, planificación, implementación, monitoreo y evaluación de programas y proyectos. A esto sumamos que es vital el trabajo para el cambio de la “cultura institucional”, que refiere a los valores que orientan las prácticas cotidianas. De este modo, se aspira a acciones destinadas a cambiar las relaciones

de género existentes redistribuyendo recursos, responsabilidades y poder entre mujeres y varones.

Institucionalización de la perspectiva de género

En 1990, Joan Acker (1990) desafió la suposición de que las instituciones son neutrales al género y mostró en un artículo, que devino en clásico, que las instituciones y los perfiles laborales están “generizados”. Por su parte, Caroline Moser (2005) es una de las autoras que destaca la necesidad de promover la institucionalización de la preocupación de género dentro de las organizaciones, analizando la igualdad en el grupo de personas y otros procedimientos para asegurar un proceso de transformación en términos de actitudes y “cultura”. También remarca la importancia de promover el empoderamiento de género a través de la participación femenina en el proceso de toma de decisiones para garantizar que sus intereses estén incluidos e introduzcan temas en la agenda. Es decir, no se propone solamente el aumento de la participación de las mujeres en agendas definidas por otros, sino también atender a las contribuciones de las mujeres.

Al respecto, Emanuela Lombardo (2003:10) plantea un enfoque de cambio de agenda, en tanto se “requieren transformaciones en las estructuras y en los procesos de toma de decisión, en la articulación de los objetivos, en la prioridad dada a los temas de género entre otros asuntos relevantes y, en general, un replanteamiento de las configuraciones institucionales que apoyan la presente división del poder en la toma de decisiones.” Se busca no sólo realizar acciones destinadas a las mujeres, sino también que los varones asuman responsabilidades, para conseguir mayor igualdad e integración. Estas políticas dan pie a proyectos cuyo objetivo es la igualdad de oportunidades en el acceso y control de los recursos y beneficios del desarrollo, la satisfacción de los inte-

reses de género, ya sean prácticos o estratégicos (Molineux, 1985)¹ y el empoderamiento (*empowerment*) de las mujeres².

Si hacemos foco en las políticas de género en la Argentina, es necesario resaltar como un importante indicador de equidad de género en el terreno público, que el país ha sido pionero en el empleo de cuotas electorales que ampliaron sistemáticamente las proporciones de legisladoras nacionales (Rodríguez Gustá, 2008). Sin embargo, Rodríguez Gustá menciona que, a diferencia de otros países como Chile, no se ha logrado implementar una estrategia consistente de transversalización de género en el Estado, al momento en que realiza su escrito. Al analizar puntualmente la historia institucional y políticamente convulsionada del Consejo Nacional de las Mujeres destaca que, desde el retorno de la democracia, las políticas públicas de género han estado signadas por su discontinuidad, insuficiencia de financiamiento y ambigüedad en la definición de la equidad y resalta cómo esa discontinuidad se reflejó en el deterioro de su jerarquía, autonomía y presupuesto.

A pesar de esto, es necesario destacar que en casi todas las provincias y municipios se crearon áreas específicas de género que

1. “Caroline Moser (1989), interesada en ofrecer a los planificadores una herramienta útil para proyectar acciones de desarrollo a favor de las mujeres, tradujo el concepto “intereses de género” al lenguaje de la planificación convirtiéndolo en necesidades de género. Esta investigadora considera que, desde la perspectiva de la planificación, los intereses pueden ser definidos como “las preocupaciones prioritarias” y las necesidades como “los medios por los cuales dichas preocupaciones son satisfechas”. Dado que las necesidades son palpables y específicas, este concepto resulta más útil cuando se trata de diseñar programas y proyectos destinados a satisfacer las demandas de las mujeres” (*Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Universidad del País Vasco <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/112>).

2. El concepto de empoderamiento toma relevancia tras la histórica Conferencia Mundial de las Mujeres en Pekín en el año 1995, cuando se lo empleó por primera vez en los debates políticos como estrategia fundamental para que las mujeres asuman un papel de liderazgo y puedan tener un rol preponderante en la toma de decisiones. Es preciso considerar que la transversalidad y el empoderamiento son acciones complementarias, que se vinculan estrechamente en la medida en que toda política diseñada y desarrollada sobre la base de la transversalidad debería redundar en el empoderamiento de las mujeres.

implementan políticas hacia las mujeres y, a fines del año 2019, al asumir como presidente de la Nación Alberto Fernández, se creó el Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad como apuesta política que busca sopesar estas dificultades. Del mismo modo, si recorremos los avances en la ampliación de derechos de las mujeres y en la igualdad de género, debemos resaltar un conjunto de normas sancionadas para acceder a servicios de salud sexual y reproductiva, al parto respetado, protección integral contra la violencia, prevención, sanción y asistencia a las víctimas de trata de personas, la Ley de Educación Sexual Integral y la regulación del contrato de trabajo para el personal de casas particulares, entre muchas otras. Es de destacar, además, que en 2019 se promulgó la Ley N° 27.499, denominada Ley Micaela³, que instruye la obligatoriedad de formar en temas de género a quienes integran los tres poderes del Estado y, en el año 2018, se profundizó y discutió por primera vez en el ámbito parlamentario un proyecto de ley para la interrupción voluntaria del embarazo.

Otras acciones fundamentales para evaluar la ampliación de derechos en la Argentina es la Ley de Matrimonio Igualitario, sancionada en 2010, y la Ley de Identidad de Género, sancionada en 2012. La primera de ellas cuestiona el modelo heteronormativo que no solamente hace referencia a la conformación de un tipo ideal de unión sexo-afectiva, sino a la organización de todo un sistema administrativo y valorativo en función de presumir que todas las personas que nos rodean son heterosexuales. A partir de la posibilidad de que se casen personas del mismo sexo, la legislación en materia de familia reconoce y protege la identidad, el matrimonio y la parentalidad de personas LGTBI (lesbianas, gays,

3. En reconocimiento a Micaela García, víctima de femicidio asesinado en la provincia de Entre Ríos.

trans, bisexuales e intersex)⁴. Por su parte, la Ley de Identidad de Género permite que las personas trans sean tratadas de acuerdo a su identidad autopercibida e inscriptas en sus documentos personales con el nombre y el género vivenciado, sin intervenciones judiciales y sin patologizar su identidad⁵.

Por último, es necesario mencionar que, en las últimas décadas en la Argentina, varias mujeres accedieron a puestos clave en el Estado: las primeras mujeres juezas de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (Elena Highton de Nolasco en 2004 y Carmen Argibay en 2005), la primera presidenta electa, Cristina Fernández de Kirchner, la primera ministra de Economía, Felisa Michelli, y Nilda Garré, primera ministra de Defensa y, posteriormente, de Seguridad, entre otras. Sin embargo, a pesar de todos los adelantos mencionados, aún persisten grandes brechas relacionadas con las posibilidades reales de la incorporación de los cambios en la cosmovisión de personas e instituciones. Durante un largo período de tiempo, la expansión del marco normativo convive con prácticas institucionales que sostienen y reproducen no sólo las desigualdades entre varones y mujeres, sino también entre mujeres de distintas clases sociales, y en prácticas discriminatorias y excluyentes de las personas trans, gays y lesbianas.

Retomando el análisis de Rodríguez Gustá del Consejo Nacional de las Mujeres, como ejemplo de discontinuidad, insufi-

4. El movimiento de diversidad sexual tiene una larga historia de organización en el país, surgió en la década de los setenta y continuó su organización política durante más de cuarenta años. Sin embargo, sus demandas empezaron a ser reconocidas por el Estado nacional a partir de las leyes mencionadas junto con la de Reproducción Médicamente Asistida (2013), el Código Civil y Comercial Unificado (2014) y el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 1006/2012, de Reconocimiento Legal de Hijos e Hijas de Familias Co-maternales (que permite la inscripción de niños y niñas por parte de matrimonios conformados por personas del mismo sexo).

5. Esta Ley ordena, además, que todos los tratamientos médicos de adecuación a la expresión de género sean incluidos en el Programa Médico Obligatorio, lo que garantiza una cobertura de las prácticas en todo el sistema de salud, tanto público como privado (Cutuli y Keller, 2015).

ciencia de financiamiento y ambigüedad en la definición de la equidad, consideramos que las políticas de género implementadas en el Ministerio de Defensa entre los años 2006-2015 fueron la contracara de esta experiencia. Más allá de los señalamientos que haremos como tensiones y obstáculos, podemos sintetizar la experiencia como exitosa y transformadora. A partir de la gestión de Nilda Garré como ministra de Defensa entre los años 2006-2010, se implementó una política de género transversal, basada en un alto grado de institucionalización, la articulación con organismos externos y ámbitos académicos, que buscaba fortalecer las capacidades internas de las Fuerzas Armadas y promover la participación permanente de las mujeres militares. Esta iniciativa fue continuada por el ministro Arturo Puricelli (2010-2013), en cuya gestión se eliminó la restricción para el ingreso de mujeres a las Armas de Caballería e Infantería del Ejército. Las políticas de género se profundizaron en la gestión del ministro Agustín Rossi (2013-2015), en la que se destacan el desarrollo de una política de cuidados en la que se inauguraron nuevos jardines maternales y se realizaron convenios con autoridades provinciales, se promovieron los lactarios en las Instituciones castrenses, se crearon nuevas Oficinas de Género y se reglamentaron las responsabilidades de los Puntos Focales de Género. También son destacables las medidas sobre la evaluación y monitoreo de las políticas de género (Resolución Ministerial N° 452/13) e indicadores de género y la promoción del ascenso (en vida) de la primera mujer a Generala de Brigada del Ejército Argentino, esta continuidad fue interrumpida en el año 2016, al asumir como ministros de Defensa Julio Martínez (2016-2017) y Oscar Aguad (2017-2019) durante la gestión del presidente Mauricio Macri. La institucionalización de las políticas se sostuvo (aunque debilitada) a través de la continuidad de la Dirección de Políticas de Género del Ministerio de

Defensa y mecanismos de las propias Fuerzas Armadas como las Oficinas de Género y los Equipos de Violencia Intrafamiliar.

Mujeres en las Fuerzas Armadas: del apoyo y la complementariedad a los esfuerzos por la integración

Como mencionamos al inicio, una de las formas en que los Estados construyen imágenes ideales de masculinidad y femineidad es a través de la conformación de sus Fuerzas Armadas, es decir, a quienes se reconoce como representantes de la defensa de la Nación⁶. En la Argentina se pueden reconocer diferentes momentos de la incorporación de las mujeres a las Fuerzas Armadas, que han sido graduales y cada uno con su propia complejidad.

Masson (2010a) analiza los momentos en que se produjeron reformas institucionales en las Fuerzas Armadas para el ingreso de mujeres y destaca que este proceso registra dos etapas. La primera, a principios de la década de 1980, con la incorporación de personal femenino al Cuerpo Profesional⁷. Este cambio surge como iniciativa del propio medio castrense y se da prácticamente al mismo tiempo en las tres Fuerzas. Entre los años 1980 y 1983 se permitió el ingreso de mujeres al Cuerpo Profesional de las tres Fuerzas, tanto para Oficiales como para Suboficiales. El Ejército y la Fuerza Aérea incorporaron mujeres Oficiales al Cuerpo Profesional en 1982, un año antes del inicio de la democracia, y la Armada en el año 1981 e incorporó mujeres Suboficiales al Cuerpo Comando en el año 1980, y fue la primera de las tres Fuerzas en modificar la normativa restrictiva.

6. Sobre este punto ver el Capítulo 9 en este libro.

7. La primera incorporación de mujeres a las Fuerzas Armadas fue en 1977, mediante la Ley N° 21.521, con la creación de la Policía Aeronáutica Nacional (PAN), que podría considerarse dentro de la primera etapa.

Si analizamos los datos actuales de composición de las Fuerzas, encontramos que la participación femenina —especialmente entre los Oficiales—, continúa destacándose en el ámbito profesional, puntualmente en el área de salud. Esta realidad coincide con lo que acontece en el mercado de trabajo, siendo esta una actividad con una alta carga de cuidado. La mayoría se concentra, principalmente, en tareas semicalificadas como la enfermería y, en las últimas décadas, con una tendencia creciente como profesionales médicas. Así, lo que sucede en las Fuerzas coincide con los datos sobre la representación de las mujeres registradas en el sector salud en la Argentina, donde el 71 por ciento son mujeres, valor que se encuentra muy por encima del resto de la economía, donde éstas apenas alcanzan el 40 por ciento (Aspiazu, 2016).⁸ Es importante vincular esta realidad con la probabilidad de que las mujeres de las Fuerzas Armadas accedan a los puestos jerárquicos más importantes. Sobre ello, Muleiro y Escoffier (2015) analizaban la dificultad de que esto suceda dado que el personal femenino de mayor jerarquía pertenecía, hasta el momento, al Cuerpo Profesional y para muchas unidades es requisito indispensable que sus jefes/as sean Oficiales de Cuerpo Comando. Por otro lado, refieren que las capacitaciones que se exigen luego para postular a agregadurías militares en el exterior solo son accesibles para Oficiales de Cuerpo Comando⁹.

Ahora bien, retomando lo planteado por Masson (2010a), el segundo momento de transformaciones aconteció durante un gobierno democrático y consistió en la modificación de la normativa que restringía el ingreso de mujeres a los Institutos de formación

8. <http://nulan.mdp.edu.ar/2465/1/aspiazu.2016.pdf>

9 Es importante destacar que, dentro del Cuerpo Profesional, quienes ejercen la medicina y la abogacía pueden ascender al Generalato. Tradicionalmente, los jefes del Hospital Militar han sido Generales, sin embargo, la actual Jefa del Hospital Militar ocupa ese cargo, pero no ha sido ascendida al grado de General.

de Oficiales e incluyó una modificación en la modalidad de reclutamiento del personal de tropa donde se suspendió el Servicio Militar Obligatorio, basado en el sistema “universal” instaurado en 1901. A partir de 1994, las mujeres pueden ingresar como soldados voluntarias¹⁰. Ambas transformaciones son sumamente significativas en cuanto atraviesan la identidad de la Institución, que hasta el momento permanecía resguardada. Por un lado, al no permitir mujeres en el Cuerpo Comando y, por otro, por excluirlas del servicio militar obligatorio, uno de los mecanismos de pertenencia ciudadana reservado sólo a los varones (Yuval Davis, 1996; Boëne, 2003; Lomsky-Feder y Sasson-Levy, 2018). El Ejército Argentino fue el primero en permitir el ingreso de mujeres al Cuerpo Comando en el año 1997 y el último en eliminar las restricciones para el acceso de las mujeres a las armas de Infantería y Caballería. La Escuela de Aviación eliminó la restricción de ingreso de mujeres en el año 2001 y la Escuela Naval en el año 2002.

Consideramos que la apertura de las emblemáticas armas de Caballería e Infantería, pertenecientes a la más antigua de las tres Fuerzas, corresponde a una tercera etapa de integración de las mujeres que se dio posteriormente a las dos mencionadas por Masson (2010a). Esta modificación institucional, que se realizó mediante Resolución Ministerial en el año 2012, puede definirse como un nuevo paso en la modificación de la identidad exclusivamente masculina de las Fuerzas Armadas argentinas y es un espacio que continúa siendo resistente a la presencia de las mujeres.

10 El Servicio Militar Voluntario (SMV) es la prestación que efectúan por propia decisión los argentinos varones y mujeres, nativos, por opción o ciudadanos naturalizados, con la finalidad de contribuir a la defensa nacional, brindando su esfuerzo y dedicación personales con las características previstas en la presente Ley (Ley N° 24.429, artículo 1°).

Perspectiva de género en el ámbito de la Defensa: avances normativos

Los avances normativos que se establecieron en el ámbito de la Defensa sucedieron en el período que va desde el año 2006 —a partir de la implementación de políticas de género—, hasta el año 2015, momento en el cual hubo cambio de signo político y asumió el gobierno la alianza “Cambiamos”. Los cambios estuvieron vinculados con la transformación de las instituciones castrenses de un ámbito profesional netamente masculino a un ámbito profesional mixto, y en su adecuación a las leyes que regían en el ámbito civil (Masson, 2010b). Tal como detalla la autora, uno de los principales ejes para lograrlo fue la revisión del modelo de familia que sostenía la normativa militar, el cual implicaba la dedicación y el tiempo completo de sus miembros, la exclusión de las mujeres de la estructura formal y su inclusión en tanto esposas. Se establecieron una serie de normas que derogaron la prohibición de acceso de quienes tuvieran hijos/as o personas a cargo, tanto al Servicio Militar Obligatorio (Decreto Presidencial N° 1.647/2006), como a los Institutos de formación.

Al mismo tiempo, se promovieron acciones que reconocieran las exigencias domésticas para sus integrantes y modificaran la vinculación que tenían los propios varones con las Fuerzas, como el reconocimiento de los hijos/as, el derecho a su identidad y las prestaciones médicas (Resoluciones Ministeriales N° 1435/2006 y N° 15/2010). También, el compatibilizar el respeto de los derechos provenientes de la maternidad y las necesidades del desarrollo de la carrera profesional en sus distintas etapas (Resolución Ministerial N° 48/12), así como evitar que mujeres embarazadas y lactantes hagan determinadas actividades (tiro, combate, orden cerrado) y la extensión de la licencia por paternidad (Resoluciones 706/11). En esta línea, fue muy significativo el Plan Nacional de

Jardines Maternales y Paternidad Responsable, mediante el cual se promovió la creación de jardines maternales que prioritariamente atienden la demanda de trabajadores/as militares y civiles con hijos/as de entre 45 días y 2 años de edad.

Conjuntamente, en la revisión normativa se propuso reconocer las distintas formas de organización familiar y la redefinición de roles al interior de la familia. Para ello, se identificaron instrumentos de regulación que debieron ser derogados o modificados. Se suprimieron las directivas existentes que recababan información sobre “situaciones regulares o irregulares de familia” y se revisaron y modificaron aquellas cláusulas que referían como única posibilidad de ordenamiento familiar el casamiento heterosexual. Como contrapartida se impulsó la Resolución Ministerial N° 1.103/2011 que establece la adecuación de la normativa a la Ley de Matrimonio Igualitario y se suscitaron acciones que no presuponen la existencia de una familia integrada por un varón y una mujer, especialmente para la adjudicación de viviendas.

A su vez, se incluyó el tema de violencia intrafamiliar como un aspecto en el cual el Estado tiene la obligación de intervenir, dejando atrás aquellas concepciones que la consideraban una cuestión del espacio privado. Por consiguiente, se estableció el “Plan de trabajo conjunto para promover una política integral para la detección, atención y registro de los casos de violencia intrafamiliar”, que se guía por las obligaciones que pesan sobre todos los actores públicos en materia de violencia, cualquiera sea el ámbito estatal en que estos se encuentren.

En este sentido, se tomaron como áreas de desarrollo las estructuras de salud pública a cargo de las Fuerzas Armadas y se llevó adelante una política que incluye la capacitación, la conformación de equipos interdisciplinarios de asistencia a víctimas y la realización de protocolos estandarizados, entre otras

medidas¹¹ (Arduino, 2010). También, para brindar en la propia estructura militar una instancia de atención que asegure la gestión institucional con perspectiva de género, se crearon las Oficinas de Género (Resolución Ministerial N° 1.160/08) y se establecieron acciones puntuales para prevenir y sancionar la discriminación y el acoso sexual.

En el plano de formación con perspectiva de género, en el año 2009 se creó la Diplomatura de Género y Gestión Institucional en el Instituto Nacional de Derecho Aeronáutico y Espacial (IN-DAE), con el objetivo de ofrecer un espacio de capacitación y profundización en la temática de género para el personal de las Fuerzas Armadas, extensivo a otras áreas de interés. La Diplomatura continuó ininterrumpidamente, alcanzó los 10 años de cursada y más de 700 egresados/as hasta el año 2019¹².

Las normativas mencionadas fueron el resultado de un trabajo diagnóstico específico que intentaba dar cuenta de la transición de una profesión tradicionalmente masculina hacia un espacio de trabajo mixto, en el cual las mujeres deben ser reconocidas no en términos de colaboración (y complementariedad) en las tareas definidas como masculinas, sino en condiciones de igualdad en el desempeño profesional (Masson, 2010b). Tal como expresa Donadío (2004:9) la participación de las mujeres en las Fuerzas Armadas existe desde sus inicios sin embargo, la organización de las Fuerzas como institución profesional a principios del siglo XX no incluyó la participación femenina en su estructura.

En el año 2006 se realizó un censo para conocer las condiciones socio-económicas de las mujeres en las Fuerzas, una encuesta de opinión sobre sus percepciones y expectativas al interior de sus unidades y de la Fuerza en general, el análisis sobre su situación

11. Para profundización sobre este tema, puede consultarse el Capítulo 5 del presente libro.

12. Sobre la Diplomatura, puede consultarse el Capítulo 3 del presente libro.

jurídica y de la infraestructura edilicia para detectar posibles vulnerabilidades y reformas a realizar. En 2007, con la formación del Consejo de Políticas de Género para la Defensa se dio respuesta a una demanda común de las mujeres de todas las Fuerzas: la necesidad de poder acceder a algún espacio en el que pudieran participar y discutir, como mínimo, respecto de las cuestiones que las afectan directamente (Arduino, 2010). Desde allí se identificaron los temas del uso de uniformes, la participación de las mujeres en misiones internacionales, entre otros debates. En el año 2008, para dar mayor institucionalidad a las políticas que comenzaron a implementarse a partir de 2006, se creó la Dirección Nacional de Políticas de Género dependiente de la Dirección Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario¹³.

En el año 2013, para continuar con el análisis diagnóstico, se incorporó la variable sexo en el manejo de datos de las tres Fuerzas, dentro del denominado “tablero de comando” (Resolución Ministerial N° 452/13) y un año después se desarrollaron indicadores de género (Resolución Ministerial N° 93/14). Uno de los resultados percibidos a partir de estos instrumentos, fue la existencia de una baja tasa de retención de las mujeres dentro de las instituciones militares. En este sentido, si analizamos la información suministrada por las propias Fuerzas, encontramos un crecimiento exponencial del número de mujeres a partir del año 2010. Sin embargo, al observar porcentualmente la participación, el crecimiento no es tan grande: en el año 2017 las mujeres en las tres Fuerzas representaban solamente un 17 por ciento, lo cual equivale a una mujer cada, aproximadamente, ocho varones, porcentaje que aumentó un 5 por ciento desde el año 2007. Por otro lado, la participación de las mujeres en las Fuerzas Armadas no necesariamente se concentra en las tres instituciones castrenses

13. Estos temas se analizan en detalle en el capítulo 2 de este libro.

por igual. En el año 2019 el porcentaje de mujeres es sustancialmente mayor en la Fuerza Aérea y la Armada (25 por ciento y 26 por ciento respectivamente), mientras que en el Ejército alcanza apenas el 14 por ciento.

La presencia, desde hace más de cuatro décadas, de las mujeres en las instituciones castrenses evidencia un largo recorrido donde se pudieron ir rompiendo las barreras –implícitas y explícitas–, demostrando la capacidad y el interés de las mujeres en desarrollarse profesionalmente en todos los ámbitos. Sin embargo, la documentación y precisión cuantitativa nos permite dar cuenta que aún son muchos los desafíos, y que su incorporación a las Fuerzas es aún escasa. Por lo tanto, solamente a partir de un análisis continuado y de la profundización de las medidas se podrá ir ahondando en la integración efectiva, es decir, aquella que supera la aceptación formal del ingreso y avanza hacia un proceso de integración sustancial en condiciones de equidad, con lo que se logró una alta tasa de retención y permanencia.

Tal como plantea García Prince, la transversalización de género puede hacerse efectiva si existe decisión y compromiso político. Este se vio disminuido paulatinamente con el cambio de gobierno, a fines del año 2015. La gestión gubernamental que se inició ese año tuvo dos ministros de Defensa. El primero mostró sensibilidad con el tema y, aunque el compromiso registrado fue menor, la Directora de Políticas de Género se reconocía como feminista y realizó diversas acciones en pos del sostenimiento del camino iniciado. En el segundo caso, el interés en el desarrollo y profundización de las políticas fue inexistente. Aun así, la Dirección Nacional de Políticas de Género continuó sus funciones, pero sin contar con apoyo político. Un ejemplo es que en estos años no sólo no se impulsó ninguna Resolución que promueva la igualdad de género sino que se discontinuaron las publicaciones anuales

denominadas *Género y Defensa: una política en marcha*, donde se plasmaban las acciones realizadas¹⁴. Como aspecto positivo de este período debe mencionarse la creación de la Oficina de Género del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (EMCO). La falta de compromiso político por parte de las autoridades ministeriales tuvo rápida repercusión en gran parte del personal de las Fuerzas Armadas, que interpretó que las incómodas políticas de género habían sido un tema “pasajero” y vinculado a una gestión de gobierno específica.

Mecanismos institucionales para la integración de las mujeres: las Oficinas de Género

Hubo dos mecanismos institucionales en las propias Fuerzas Armadas que han sido de importancia en la implementación de las políticas de género en el ámbito de la Defensa: las Oficinas de Género (OG) y los Equipos de Violencia Intrafamiliar (VIF) que dependen de las áreas de sanidad y bienestar de cada Fuerza y son analizadas en profundidad en el Capítulo 5. Las primeras fueron creadas en las tres Fuerzas en el año 2008 y dieron continuidad a la experiencia de la Oficina centralizada de la mujer de la Fuerza Aérea, creada ese mismo año. De acuerdo a lo que indica la Resolución Ministerial, la dependencia orgánica de cada Oficina debía ser la Dirección General de Personal de cada Fuerza. En el caso de la Armada y la Fuerza Aérea la denominación es Departamento de Género y tiene dependencia directa de la Dirección General de Personal. En el caso del Ejército, se creó un Departamento de Asuntos Humanitarios y Género, y de éste depende la OG.

A continuación, citamos uno de los considerandos de la resolución ministerial que crea las OG por considerar que, pasados

14. La primera de las publicaciones *Equidad de Género y Defensa: una política en marcha*, se realizó en marzo de 2007.

doce años, los argumentos esgrimidos deben aún ser trabajados a nivel institucional: “considerando que las Fuerzas Armadas han sido integradas históricamente por hombres y que muchos de sus sentidos se han orientado por valores masculinos, es necesario reforzar la integración de las mujeres mediante la creación de un organismo que contemple las dificultades que puedan surgir de su inserción profesional”. Por un lado, las Fuerzas Armadas continúan orientadas por valores de masculinidad y se hace necesario que estos valores sean resignificados. Por otro, el objetivo de reforzar la integración de las mujeres mediante la creación de las OG fue solo parcialmente alcanzado y merece atención para lograr un reconocimiento pleno de las mujeres militares. Si bien las acciones de las OG han sido muy importantes y ayudaron a resolver muchas de las tensiones y desafíos que enfrentan las mujeres, también agudizó la posición de “otredad” y diferencia frente al modelo masculino hegemónico. A tal punto esto ha sido así que las Oficiales de Cuerpo Comando difícilmente contemplan la posibilidad de realizar consultas. El acercamiento a las OG puede denotar para ellas, en el ámbito castrense, una posición de debilidad, una “personalidad problemática” y/o un mal desempeño de la conducción¹⁵.

Composición de las Oficinas de Género

Con el transcurso del tiempo las Fuerzas Armadas crearon nuevas Oficinas y en 2019 llegaron a 22 incluidos los Departamentos¹⁶, la última en crearse fue la OG del Estado Mayor Conjunto.

15. Este punto será trabajado en profundidad en el Capítulo 9.

16. Antes de avanzar en el análisis, es relevante realizar unas aclaraciones de tipo metodológicas. El acceso a la información no fue homogéneo y, a pesar de que el proyecto y el trabajo de campo contaban con la aprobación de la Dirección de Políticas de Género del Ministerio de Defensa, en algunos casos se presentaron dificultades. En una de las Fuerzas, si bien las investigadoras fueron recibidas, en una de las OG la

Los Departamentos de Género están ubicadas en las sedes burocráticas de cada Fuerza: edificio Libertador (Ejército), edificio Libertad (Armada) y edificio Cóndor (Fuerza Aérea). En líneas generales, la composición de sus equipos es más completa que el resto de las Oficinas y una de sus funciones es asesorar a las demás. Idealmente, los equipos de las OG están compuestos por el jefe/a que es un/a oficial, un/a asistente social, un/a abogado/a, un/a psicólogo/a y una persona que lleva la administración. Sin embargo, a lo largo de los años la composición de las OG ha fluctuado y algunos equipos se han desmembrado, ya sea por cambios de destino de sus integrantes o por solicitud de baja. La pérdida de personal afecta fuertemente el funcionamiento de las OG, ya que la formación en perspectiva de género conlleva tiempo, dedicación y experiencia. El resto de las OG suelen tener menos personal asignado y muchas veces desempeñan funciones, simultáneamente, en otros destinos. Por otro lado, no siempre se garantiza la formación en género y no todas las personas que son parte de las OG tienen afinidad con el tema.

Las funciones

De acuerdo a la Resolución Ministerial N° 1.160/2008, los objetivos de las OG son los siguientes:

- A) Analizar y evaluar las distintas situaciones que se desprenden de la inserción de las mujeres en la carrera militar.

desconfianza y reticencia a brindar información obstaculizó el monitoreo y la información brindada fue más reactiva que colaborativa. Como contraparte obtuvimos datos en otra de las OG de la misma Fuerza. En otra de las Fuerzas tuvimos acceso a entrevistas en profundidad donde las personas consultadas se expresaron en sus análisis y percepciones de manera colaborativa y muy profesional. En este caso pudimos obtener datos de calidad y entrevistamos OG de tres unidades diferentes. Finalmente, en la tercera Fuerza, por razones de tiempo e imposibilidad de compatibilizar agendas, no pudimos realizar entrevistas.

- B Canalizar y recibir inquietudes relacionadas con las cuestiones de género que se susciten en el ámbito laboral.
- C) Brindar orientación jurídica y contención psicológica preliminar al personal militar femenino y proponer acciones tendientes a solucionar las situaciones planteadas.

De los tres objetivos, el que ha sido más desarrollado es el objetivo (C)¹⁷. En cuanto al objetivo (B), a inicios de la creación de las OG, a pesar de la difusión realizada, los prejuicios que pesaban sobre el “tema de género” hacían que las consultas fueran escasas. Con el tiempo, tanto las consultas como el inicio de denuncias comenzaron a crecer y las Oficinas a ser parte de la cultura institucional. Pero este “ser parte” implicó un proceso de aceptación que, en algunos casos tuvo avances y retrocesos y en otros demoró su reconocimiento formal y aún es materia pendiente el reconocimiento real. En palabras de una entrevistada:

...la Oficina de Género existía, todo el mundo sabía que existía, pero no figurábamos en la orgánica. O sea, cuando veás la organización, no aparecía el cuadradito que dijese: “Oficina de Género”. Y teníamos como una dependencia ambigua, entonces había como... no sé, un chisporroteo de quién se iba a hacer cargo de la Oficina de Género. ... **Y fue mucho también la lucha nuestra de que nos reconozcan.** Si bien estábamos reconocidas, no lo estábamos formalmente en la orgánica. Y hará tres años que figuramos en el organigrama, que empezamos a hacer cosas más intensas (...)

Nosotras necesitábamos el aval. Como personal de la Oficina necesitábamos tener un respaldo de la autoridad. Si no es como que

17. Este tema es analizado en el Capítulo 7 tomando como referencia el caso de la Armada.

nos íbamos manejando de acuerdo a la necesidad, pero formalmente necesitábamos responder a alguien y saber adónde pertenecíamos dentro del organismo. Es así que logramos que se defina quién iba a ser la cabeza (...) entonces ahora ya figuramos, estamos formalizadas dentro de ese organigrama. Personalmente, creo que si bien hay una aceptación de las políticas de género **es una... aceptación y un manejo formal, que quizás requiere un poco más de atención y una bajada un poco más real. Que realmente sea efectivo, que el interés también sea efectivo y genuino...** no pasa. (...) ¿Hay una convicción? ¿Hay una interiorización, una internalización, de que esto es así, una aceptación? Y... no lo sé...

En cuanto al objetivo (A), ha sido el menos desarrollado de los tres, ya que las actividades de las Oficinas se volcaron más a dar respuestas a las demandas recibidas sobre situaciones específicas que a realizar tareas de evaluación y monitoreo. Con el tiempo, se sumó la difusión de normativa dictada por el Ministerio de Defensa, así como actividades de formación y capacitación en temas de género. En las entrevistas realizadas estas tareas, que eran subsidiarias de aquellas definidas en la Resolución Ministerial, aparecen junto con la respuesta a los casos, como las principales:

Hay tres grandes patas de lo que es el funcionamiento de la Oficina, que tiene que ver, por un lado, con atención y asesoramiento en relación a las consultas que se iban realizando. Ya sean consultas o a veces más en tono de denuncias. Por otra parte, las capacitaciones, la difusión y la tercera parte, al menos desde donde yo lo veía, era de la cuestión más administrativa y la generación de proyectos a nivel más interno.

Porque, lógicamente, las funciones que son primordiales en género, en la Oficina son: capacitación, que ahí se canaliza a través de las distintas charlas a los cadetes, y después la atención de casos, o sea, estamos más también para el tema de atención de casos. Hay que estar predispuesta para que en el momento se acerquen las personas, escuchar, llenar planillas y, después, intentar buscar una solución. Las principales actividades son esas: la atención, la capacitación y promover, supuestamente, las políticas de género.

La “promoción de las políticas de género” aparece junto a la palabra “supuestamente”, indicando que es lo que debería hacerse, pero que de hecho no sucede. Otro punto a destacar es que las OG se convirtieron en un lugar de consulta acerca de otros problemas ante la ausencia de mecanismos institucionales para canalizarlos:

Lo que más vemos que vienen a consultar son problemas de conducción, no de género en sí, como que no está bien en conocimiento qué es género o qué no. Ahora, como que cualquier cosa puede ser género, entonces por las dudas vienen. Después, lo otro que vienen a preguntar, que tampoco es género, y que sigue segundo en el ranking, son temas de violencia intrafamiliar.

Este tema de consultas no relacionadas con género ha sido muy debatido en los inicios del Consejo de Políticas de Género. La respuesta fue que se debía tomar la demanda y orientar a la persona para una posible solución. Esto se denominó “derivación responsable”. La experiencia de las OG ha variado de acuerdo a la idiosincrasia de cada Fuerza y de los lugares específicos donde se insertan. A continuación, analizaremos los principales obstáculos y desafíos que han mencionado las personas entrevistadas.

Obstáculos

Una de las medidas que involucran a las OG y que más resistencia presentó fue la posibilidad de “saltar la cadena de comando” para hacer consultas o denuncias. De acuerdo a una resolución ministerial, la persona afectada no tiene la obligación de referir el problema a su superior jerárquico, sino que puede acceder a la OG, sin consultar o dar previo aviso a su jefe.

E1: Esto que cualquier persona puede golpear la puerta y venir cuando lo desee, a través de un mail, un teléfono, acercarse espontáneamente, seas coronel o seas cadete de primer año, yo creo que esa fue, entre comillas, la normativa, por ahí que es que...

E2: eso es por ahí lo que más produjo urticaria con el tema de las Oficinas de Género (...) lo tuvieron que confirmar [por Resolución] porque algunos no lo entendían, y es que la Oficina de Género está abierta a todos sin distinción de grado, sin distinción de jerarquía, no importa quién seas, quién no, podías acceder en forma directa. El problema es que en la estructura militar no ocurre eso. Como es vertical, es disciplinaria, jerárquica, ¿cómo alguien que tiene problemas va a venir en forma directa? Que toca, justamente, la vulneración de la cadena de mando. Entonces... **era constantemente tener que explicar que podían acceder, porque a los cadetes les decían que no, me tenés que dar la novedad a mí para después ir a la Oficina.** Y nosotros tener que hacer unas charlas con Oficiales y “no, no requieren pedirle permiso a ustedes para que vengan a la Oficina”.

Esta medida, que resulta sumamente polémica en una Institución cuya lógica está basada en la jerarquía y la disciplina, fue necesaria para garantizar la no vulneración de derechos a la que las mujeres se encontraban expuestas en mayor medida que los varones, tanto por pertenecer a una minoría como por la cultura masculina de la Institución. Desde la perspectiva de género, esta

disposición es ejemplar, en tanto reconoce la desigualdad existente entre varones y mujeres a la hora de diseñar estrategias para el logro de la igualdad. En caso de haber sido necesario que las/os denunciante(s) respeten la cadena de comando, la medida podría haber reproducido las desigualdades constitutivas de la configuración institucional, más allá de que se trate de un mecanismo diseñado para disminuir la brecha de género.

Otro obstáculo que surgió a partir de la implementación de las OG fue el argumento generalizado acerca del supuesto “abuso por parte de las mujeres” de la normativa que otorga derechos en relación con aspectos de género y/o las denuncias a las OG. Este fue un tema mencionado en las distintas Fuerzas, tanto en entrevistas a los equipos de las OG como a mujeres Oficiales y Suboficiales y a Oficiales varones. En algunos casos es mencionada como una de las causas por las cuales las OG serían rechazadas:

La búsqueda de por ahí sacar un provecho, y el hombre olfateó también, esto, de parte de la mujer... Y hubo un rechazo a las Oficinas por eso.

E1: Y hubo un rechazo a las Oficinas que tenía que ver con que **por ahí había mujeres que aprovechaban su situación de ser mujer**, y existían Oficinas que avalaban, entre comillas un poco esto, se generó también un cierto enojo con las Oficinas o resentimiento, mala mirada, que tenía más que ver con esto, ¿no?

Creían que, porque la mujer se acercaba a la Oficina, era como una obligación atender ese problema y solucionarlo, no importase lo que pasase o lo que dijese la persona. No obstante, también era un trabajo extra para nosotras de poner la lupa y ser lo más objetivas posible, para que se muestre esa objetividad y que el hombre no crea que porque la mujer viene a la Oficina de Género quiere decir que él va a ser atacado y que la solución siempre va a ser en contra de ellos. **Hay**

mujeres a las que le hemos tenido que decir que como aplicaba la Resolución el jefe estaba bien.

Un tercer obstáculo, que es importante mencionar, tiene que ver con la constitución de los equipos y los cambios en las jefaturas:

...siempre hay muchos movimientos con cada cambio de gestión, de un nuevo... tanto de la Oficina, como la Dirección, como la elección de personal. **Cada uno con su librito. Entonces siempre había que estar como reorganizando** (...) [Al principio] había mucha libertad para trabajar de parte del equipo, las propuestas que se hacían, había mucho lugar. Después tanto con la segunda... como la tercera jefatura lo que pasó fue que costó hasta que más o menos encontraron el lugar (...) conocer el tema básicamente. Llegaron sin conocimientos del tema. Y si bien... sobre todo uno de ellos, manifestó mucho interés, la realidad es que costó, y lleva un tiempo, como con cualquiera, poder ponerse en sintonía. Uno sentía que cuando más o menos se había acomodado, se tenía que ir.

Este es un punto crítico para el buen funcionamiento y el sostenimiento de las políticas de género que requiere ser revisado por la institución en tanto la formación para cubrir la especialidad del destino, es decir, la gestión con perspectiva de género es decisiva para tomar las decisiones correctas acerca de la política de personal. Muchos problemas y vulneración de derechos podrían evitarse con un asesoramiento profesionalmente fundamentado.

Desafíos

A continuación, mencionaremos los desafíos que las/os integrantes de las OG entrevistados/as consideraron más importantes. Por un lado, el tema de la legitimidad de las OG y por otro el de las políticas de cuidado. En varios casos se mencionó la preocu-

pación por la continuidad de las Oficinas, la aceptación/necesidad de las mismas ante los cambios sociales, la articulación de las personas que ya están formadas en género y la profundización de temas puntuales:

Todavía falta trabajar muchas cosas, falta la aceptación, si bien **hay una aceptación, aún no es total y genuina**. Entonces, como está camuflado, hay personas que realmente lo incorporan, y otros que no. Todavía tenemos un gran porcentaje de personal militar que son de la vieja escuela, como se denominan. Todavía falta... quizás, las generaciones nuevas y también por un cambio social que hay y cultural. Lo tienen como ya más incorporado porque ya en el afuera también se habla mucho, que estén viendo ya por televisión el tema del aborto (...) y la identidad de género... Bueno, pensando en esto, el desafío, específicamente esto, es un desafío. **Cómo aceptar la homosexualidad, el travestismo**, entre otras cuestiones dentro de las Fuerzas, es un desafío pendiente.

Yo creo que surgió [el tema de género] en un momento donde políticamente se dio como una orden a nivel ministerial, fue impuesta, no fue algo que dijeron “la necesitamos”. **Pero ahora creo que con todo lo que está surgiendo y todos estos cambios sociales es una herramienta que sí o sí necesitan**. Porque si no, la verdad que no sabrían que hacer. Ellos no entienden, no saben, entonces bueno, que haya gente que sí entiende y que sí se sabe es como que les da una mano. (...) **Entonces es como que nos están dando de a poco más poder...**

...puede pasar que mañana venga otro que le interese, y todo esto vuelva a resurgir. Entonces me parece que ahí sí se va a poder contar... o ya hay cierta gente más preparada con la que en ese momento se va a poder contar. Tampoco hace falta que venga alguien,

ya hay gente, el tema es que sepan que... que se armen diálogos, hay un montón de gente que está muy perdida por todos lados.

Las políticas de cuidado aparecen como otro de los grandes desafíos, especialmente cuando es necesario romper con la tradicional división sexual del trabajo, sobre la que históricamente se sostuvieron las Fuerzas Armadas. Si bien, como hemos mencionado, se ha avanzado en el tema, las dificultades se agudizan, principalmente ante dos circunstancias: cuando se trata de personas oriundas de provincias diferentes a las de su destino o cuando la situación económica es desfavorable. En algunos casos, esas variables se combinan y son las familias que mayor vulnerabilidad presentan:

Me parece que no se terminó de romper esta polaridad entre la mujer, ubicada como la que tiene que hacer los cuidados y no tiene nada que hacer en el Ejército, y el varón como el que tiene que estar en la guerra y tiene que estar combatiendo, tiene que estar trabajando (...) es una falencia que nos ha quedado... y digo a nivel Oficina, a nivel Ejército e incluso, también lo diría, más a nivel Ministerio y sociedad.

La insuficiencia [de lugares de cuidado] afecta en el sentido de que hay mujeres que, económicamente, no les alcanza para pagar una guardería afuera, entonces se complica el tema del cuidado, y eso genera en el ámbito de trabajo estas cuestiones de que, “necesito que mi jefe contemple que yo dos días tengo que salir más temprano”.

La ausencia de jardines hace que muchos tengan que pedir excepciones, pedir permisos, mudarse a otros lados. Algunas personas nos han contado que los dejan solos (...) hay muchos que entran por ahí, no sé, a las 7 de la mañana y los hijos entran al colegio 7 y media, entonces se van de la casa a las 6 y los pibes se van solos, los dejan esas dos horas solos, son pibes de 8 años.

La insuficiencia de espacios de cuidado y la asignación de esa responsabilidad a las mujeres es un tema que se comparte con el diagnóstico a nivel nacional. De acuerdo a la Encuesta Nacional sobre la Estructura Social del Programa de Investigación de la Sociedad Argentina (PISAC) la asignación de las responsabilidades de cuidado y tareas del hogar recae abrumadoramente sobre las mujeres (88 por ciento). Esta situación no se revierte cuando la mujer percibe la mayor parte de los ingresos, sino que ella asume las tareas en casi el 70 por ciento de los casos. A su vez la división sexual del trabajo se reproduce con la asignación de tareas del hogar a las hijas mujeres (Faur y Pereyra, 2018).

Logros y aspectos positivos

Una de las preguntas que el equipo de investigación realizó durante las entrevistas fue acerca de los logros, la resolución exitosa de casos y los aspectos positivos que podían identificar. En este sentido, obtuvimos respuestas diversas tanto acerca de qué situaciones identificaron como positivas como qué entendían como positivo o exitoso desde el punto de vista de la gestión con perspectiva de género. Agruparemos los testimonios de acuerdo a las siguientes categorías: cambios institucionales significativos, resolución positiva de casos y problemas familiares, cambios en la dinámica institucional para actuar ante denuncias de abuso.

- **Cambios institucionales significativos**

La apertura a las Armas de Caballería e Infantería creo que fue uno de los logros más importantes, porque realmente era como una postura muy, muy estructurada y son armas muy patriarcales, con una actitud muy cerrada. También los ascensos y las misiones de paz... Donde fueron incorporándose cada vez más mujeres, o sea participan más mujeres en las misiones...

Hubo muchos logros... Las licencias de maternidad y paternidad... Mayormente en paternidad, hoy creo que se puede ver un cambio. (...) Pude ver el cambio que hay en lo que es Oficiales. Por ejemplo, antes era más complicado cuando eran padres, permiso para ir a asistir al hijo y la licencia era tomada, con ciertos cuidados. Es un cambio significativo que al principio era tomado con temor, de tomarte los diez días. Sin embargo, a medida que fueron pasando los años, **hoy podemos ver que muchos de los Oficiales... los masculinos**, es como que lo han adquirido y esto es positivo y sí, **se dan el permiso para disfrutar de la familia.**

- **Resolución positiva de casos y problemas familiares**

Los casos **muy exitosos son los que la persona que ejercía ese hostigamiento, esa violencia, se ha dado cuenta.** Esos son los casos que podría decir muy exitosos... Entonces ahí uno decía, “bueno, algo de esto quizás no se vuelva a repetir”.

Nos ha llegado un personal que es oficial, hombre, que estaba pasando una situación de violencia, obviamente que cuando es a la inversa no se toma que es violencia de género, pero no obstante no deja de ser algo relacionado a lo que nosotras manejamos, y si bien no era una denuncia de violencia, hemos sido el canal donde él pudo abordar su problemática, donde se le habló, se le explicó, diferenciando como corresponde todas las cuestiones. Lo llevamos, desde lo jurídico y desde lo psicológico, a tomar resolución de lo que le estaba pasando (...) pasado un tiempo... un año y pico **vino a agradecernos, porque gracias a nosotras le dio la vuelta al problema sin tener que perder su familia**, y eso es lo importante.

- **Cambios en la dinámica institucional para actuar ante denuncia de abusos**

Todavía se está investigando [un caso de denuncia durante el viaje de la Fragata Libertad], pero para mí ya se tomó una medida y estuvo bien. Que **a las personas denunciadas se las bajó de la Fragata** y hubo como una medida en automático, que **por ahí años anteriores no hubiera pasado nada**. Y ahora fue como que, si bien todavía se investiga, [en ese momento] se actuó.

A través de la descripción de la organización, funciones, obstáculos, desafíos y logros de las OG, intentamos dar un breve panorama de la evolución de la implementación y funcionamiento de las OG desde su creación en el año 2008. Más allá de la identidad de cada Fuerza y de las particularidades de los lugares donde funcionan, hay algunos aspectos comunes a todas. En primer lugar, la falta de legitimidad inicial y la resistencia al modo en que se tramitan las consultas y las denuncias. En segundo lugar, esa carencia de legitimidad, que aún persiste, comienza a mezclarse con la necesidad de contar con asesoramiento y herramientas para dar respuesta a los cambios sociales y culturales en la sociedad y en las estructuras del Estado. En tercer lugar, las dificultades que se presentan ante la falta de una estructura que dé respuesta a la insuficiencia de espacios de cuidado para las niñas/os de personal civil y militar de las Fuerzas Armadas.

Finalmente, se vislumbra, aunque de manera tímida, la mención a la incorporación genuina de la perspectiva de género, en casos como la posibilidad de utilizar la licencia por paternidad, la necesidad de absorber y dar respuesta a los cambios que provienen actualmente de las demandas sociales y el caso mencionado como “muy exitoso” donde la persona que comete la falta, además de recibir la sanción correspondiente, reconoce su error. Esto da la

pauta de un cambio institucional incipiente con posibilidad de sostenerse a largo plazo.

Conclusión

En este capítulo contextualizamos brevemente la dinámica adquirida por las políticas de género a lo largo del tiempo y en particular las políticas de género en el ámbito de la Defensa. Las Fuerzas Armadas son especialmente importantes para pensar las relaciones entre varones y mujeres dado que se trata de una Institución que representa una de las formas hegemónicas de la masculinidad que se articula de manera estrecha con el desempeño profesional. Señalamos, en un primer punto, la manera en que el propio Estado configura roles e identificaciones de género. En ese sentido, como mostramos a lo largo del capítulo, las Fuerzas Armadas se encuentran en un proceso de transformación.

El segundo punto que marcamos es la tensión entre el enfoque de la ciudadanía universal vs. los derechos específicos. El primer enfoque supone que la igualdad existe por el hecho de que las políticas alcanzan a todos los ciudadanos y ciudadanas sin realizar distinciones, pero no contemplan las diferencias y desigualdades de base. La vinculación de las mujeres con la Institución, a partir de su profesionalización en las primeras décadas del siglo XX, fue desde un espacio diferenciado y complementario (el doméstico) a partir de una clara división sexual del trabajo, donde las mujeres fueron excluidas del manejo de las armas. Este punto es uno de los aspectos más conflictivos actualmente en tanto se hace cada vez más evidente que las instituciones no son neutras, sino que han sido diseñadas para personas cuyas responsabilidades de cuidados son suplidas por otras (en general mujeres) que les permiten a los varones una dedicación exclusiva al desempeño profesional. Segal (2004) señala que, aunque existen requerimientos organizativos

en otras profesiones, el Ejército es casi único en el tipo de exigencias que impone a los miembros del servicio y a sus familias. Esto se pone fundamentalmente en evidencia en el caso de las Oficiales de Cuerpo Comando.

En cuanto a las políticas en el ámbito de la Defensa, éstas han sido un ejemplo en la región e incluso se han adelantado, en las medidas implementadas con perspectiva de género, a la Administración Pública Nacional en la Argentina, como en el caso de la ampliación de la licencia por paternidad, tal como lo hemos mostrado en el análisis de las OG. Sin embargo, los cambios formales no se traducen en forma automática en cambios reales, ni la perspectiva de género logra sostenerse sin “voluntad política”. De esta manera, tanto debido a las resistencias institucionales como a un desinterés de los dirigentes políticos por el tema, se produjeron regresiones en los últimos cuatro años. Sobre este punto trabajamos al analizar las OG en los apartados “Obstáculos” y “Desafíos” donde mostramos las dificultades que surgen al no haber “una aceptación total y genuina” de las políticas de género. Si la perspectiva no se sostiene a partir de lo que se denomina habitualmente como “decisión política”, la dinámica institucional tiende a retroceder.

Al mismo tiempo, los cambios sociales y las grandes movilizaciones impulsadas por los feminismos en la Argentina demandan una respuesta de las instituciones. Y lo que antes era percibido como un tema impuesto y pasajero, comienza a considerarse una necesidad de adquirir las herramientas para dar respuesta. Consideramos que los testimonios recogidos durante la investigación y reproducidos en este capítulo permiten mostrar este momento de cambio y transformación. Así, la discontinuidad, insuficiencia de financiamiento y ambigüedad en la definición de la equidad a las que hace referencia Rodríguez Gustá (2008), parecieran ahora po-

der revertirse al estar amparadas por los cambios impulsados por los movimientos de mujeres y los feminismos. Sin embargo, a pesar de las grandes transformaciones sociales que se han producido, persisten brechas de género que serán analizadas en los capítulos subsiguientes, junto con las transformaciones recientes.

Bibliografía

- Acker, J. (1990). "Hierarchies, Jobs, Bodies: A Theory of Gendered Organizations". *Gender and Society*, Vol. 4, No. 2 (Jun).
- Arduino, I. (2010). Políticas de género en las Fuerzas Armadas de la República Argentina: recorridos para su integración". En: *Género y Fuerzas Armadas: algunos análisis teóricos y prácticos*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa, Presidencia de la Nación, Fundación Friederich Ebert.
- Aspiazu, E. (2016). "Heterogeneidad y desigualdades de género en el sector Salud: entre las estadísticas y las percepciones sobre las condiciones de trabajo" *Revista Pilquen*. Sección Ciencias Sociales, 19(1), 55-66. ISSN 1851-3123
- Boëne, B. (2003). « La professionnalisation des armées: contexte et raisons, impact fonctionnel et sociopolitique ». *Revue française de sociologie*. Vol. 44, No. 4, Profession: militaire (Oct-Dic., 2003), pp. 647-693.
- Cutuli, M. S. y Keller, V. (2015). "At the forefront of Sexual rights? Notes on Argentinean LGBT Activism". En: Tellisand, A. y Bala, S. (editores). *The Global Trajectories of Queerness: Rethinking same-sex politics in the Global South*. Amsterdam: Brill Rodopi Press.
- Das, V. (2007). "The Figure of the Abducted Woman: The Citizen as Sexed". In: *Life and Words violence and the descent into the ordinary*. Los Ángeles: University of California Press.
- Escoffier, N. y Muleiro A. (2015). "Resolución Ministerial N° 93/2014: producción de indicadores y su vinculación con la transversalización de la perspectiva de género". En: C. Mazzota, ed. *Equidad de Género y Defensa: una política en marcha IX*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa.
- Faur, E. (2006). "Género, masculinidades y políticas de conciliación Familia-Trabajo". *Nómadas* (Col), núm. 24, pp. 130-141.

- Faur, E. y Pereyra, F. (2018). “Gramáticas del cuidado”. En: Juan Ignacio Piovani y Agustín Salvia (Coordinadores). *La Argentina en el Siglo XXI. Cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual. Encuesta nacional sobre la estructura social*. Siglo XXI: Buenos Aires. pp. 497-534
- Filgueira, F. (2014). *Hacia un modelo de protección social universal en América Latina*. CEPAL. División de Desarrollo Social. Noruega: Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Fraser, N. (2008). “La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación”, *Revista de Trabajo*, Año 4, Número 6.
- García-Prince, E. (2008). “Políticas de igualdad, equidad y *gender mainstreaming*. ¿De qué estamos hablando? Marco conceptual”. En: *América Latina Genera: Gestión del Conocimiento para la Equidad de Género en Latinoamérica y El Caribe*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Guzmán, V. (2011). “Procesos políticos-institucionales e igualdad de género: el caso de Chile 1985-2010”. Tesis doctoral. Departamento de sociología, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. España: Universidad Autónoma de Barcelona.
- Helms, E. (2006). “Gendered Transformations of State Power: Masculinity, International Intervention, and the Bosnian Police”. *Nationalities Papers*, Vol. 34, No. 3, July 2006.
- Kabeer, N. (1994). “Reversed realities. Gender Hierarichies in Development Thought” (London: verso).
- Lombardo, E. (2003). “El *mainstreaming*: la aplicación de la transversalidad en la Unión Europea”. *Aequalitas: Revista jurídica de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres*, 10-15, pp. 6-11.

- Lomsky-Feder, E. y Sasson-Levy, O. (2018). *Women Soldiers and Citizenship in Israel. Gendered Encounters with the State*. New York: Routledge.
- Masson, L. (2004). *La política en Femenino. Género y poder en la provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Antropofagia.
- Masson, L. (2010a). “La transformación del rol de las mujeres en las Fuerzas Armadas Argentinas: hacia la construcción de un espacio mixto”. En: *Security and Defense Studies Review. Interdisciplinary Journal of de Center for Hemispher Defense Studies*. Volumen 11, Fall Winter 2010. Washington: Board.
- Masson, L. (2010b). “Las Mujeres en las Fuerzas Armadas ¿Qué tipo de integración?”. En: *Género y Fuerzas Armadas: algunos análisis teóricos y prácticos*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa, Presidencia de la Nación, Fundación Friederich Ebert.
- Masson, L. (2017). “Women in the Military in Argentina: Nationalism, Gender and Ethnicity”. En: *Gender Panic, Gender Policy. Advances in Gender Research*, Volume 24, p. 23-43.
- Molyneux, M. (1985). “Mobilization without Emancipation? Women’s Interests, State and Revolution in Nicaragua”, *Feminist Studies*, vol. 11, nº 2.
- Moore, Henrietta (1999). *Antropología y feminismo*. Madrid: Ediciones Cátedra-Universitat de València-Instituto de la Mujer.
- Moser, C. y A. Moser (2005). “Gender mainstreaming since Beijing: a review of success and limitations in international institutions”, *Gender and Development*, vol. 13, nº 2.
- Osborne, Raquel (1997). “Grupos minoritarios y acción positiva: las mujeres y las políticas de igualdad”, *Papers*, octubre-noviembre, pp. 65-76.
- Pautassi, L. (2007). “El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos”. Santiago de Chile: Unidad Mujer y Desarrollo.

- Pautassi, (2011). “La igualdad en espera: el enfoque de género”. *Lecciones y Ensayos*, nº 89, pp. 279-298
- Rodríguez Gustá, A. L. (2008). “Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención”. *Temas y debates*. Revista Universitaria de Ciencias Sociales: Rosario. vol. 12. 119-129
- Segal, M. (2004). “El Ejército y la Familia como Instituciones Voraces”. En: Moskos, Ch. y Frank Wood. *Lo Militar ¿Más que una profesión?* España: Ministerio de Defensa.
- Young, I.M. (1996). “Vida política y diferencia de grupo: una crítica de ideal de ciudadanía universal”. En: Castells, C. (comp.): *Perspectivas feministas en teoría política*. Barcelona: Paidós. 99-126.
- Yuval-Davis, N. (1996). “Género y Nación. Articulaciones del origen, la cultura y la ciudadanía”. En: *Arenal: Revista de historia de mujeres*, Vol. 3, nº 2.