

El Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad durante el gobierno de Alberto Fernández. Del Volvimos Mujeres a los rigores de la crisis política



The Ministry of Women, Gender and diversity during Alberto Fernandez's government. From "Volvimos Mujeres to the rigors of the political crisis

Canelo, Paula; Duarte Avalos, Gonzalo

 Paula Canelo

pvcanelo@gmail.com

Instituto de Investigaciones Sociales de América Latina, CONICET-FLACSO, Área de Estudios Políticos y Sociales de FLACSO - Sede Argentina / Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Argentina

 Gonzalo Duarte Avalos

gonzaloedavalos@gmail.com

Instituto de Investigaciones Sociales de América Latina (CONICET-FLACSO), Área de Estudios Políticos y Sociales de FLACSO - Sede Argentina, Argentina

Descentrada

Universidad Nacional de La Plata, Argentina

ISSN: 2545-7284

Periodicidad: Semestral

vol. 7, núm. 2, e215, 2023

publicaciones@fahce.unlp.edu.ar

Recepción: 23 Junio 2023

Aprobación: 13 Julio 2023

Publicación: 01 Septiembre 2023

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/84/844332001/>

DOI: <https://doi.org/10.24215/25457284e215>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.

Resumen: El artículo analiza el caso del Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad, creado en 2019 en la Argentina. El texto evalúa la representación descriptiva de las mujeres en el gabinete del presidente Alberto Fernández, en general, y en esta cartera, en particular, y examina cómo dicha representación se vio afectada por la derrota en las elecciones legislativas de 2021, que profundizó la inestabilidad de la coalición de gobierno y que llevó a cambios significativos en el gabinete. Estos cambios estuvieron marcados por una reorientación de los acuerdos políticos que priorizó el poder territorial de los gobernadores desplazando la agenda feminista y modificando los equilibrios políticos iniciales. El artículo advierte, finalmente, sobre la importancia de analizar tanto el nivel de la representación descriptiva de mujeres y diversidades (cuántas ocupan altos cargos de gobierno), como también su representación sustantiva, es decir, en qué medida sus necesidades y agendas se traducen en políticas públicas efectivas.

Palabras clave: Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad, Frente de Todos, Representación descriptiva, Crisis política.

Abstract: The article analyzes the case of the Ministry of Women, Gender and Diversity, created in 2019 in Argentina. The text evaluates the descriptive representation of women in the cabinet of President Alberto Fernández in general and in this portfolio in particular, and examines how such representation was affected by the defeat in the 2021 legislative elections, which deepened on the instability of the government coalition and led to significant changes in the cabinet. These changes were marked by a reorientation of political agreements that prioritized the territorial power of the governors, displacing the feminist agenda and modifying the initial political balances. Finally, the article warns about the importance of analyzing not only the level of descriptive representation of women and diversities (how many occupy high government positions), but also their substantive representation, that is, to what extent their needs and agendas are translated into effective public policies.

Keywords: Ministry of Women, Gender and Diversity, Frente de Todos, Descriptive representation, Political crisis.

1. INTRODUCCIÓN

“Estoy muy feliz de estar poniéndole fin al patriarcado, es una gran injusticia que se ha vivido durante siglos” (Presidente Alberto Fernández, *Infóbae*, 14 de enero de 2021).

A casi cuatro años de que el Frente de Todos ganara en primera vuelta las elecciones generales del 2019 y a pocos meses de enfrentarse a los comicios electorales de 2023, se abre un interesante espacio de reflexión para analizar lo que dejó la experiencia reciente (y aún inconclusa) en términos de género y representación política de las mujeres en las altas esferas del poder gubernamental, puntualmente, del ejecutivo. Probablemente, uno de los *issues* con mayor impacto público y de gestión haya sido la inédita experiencia del Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad (en adelante Ministerio de Mujeres), cartera que debutó oficialmente hace apenas cuatro años en la estructura de la Administración Pública Nacional.

Luego de un muy auspicioso inicio al comienzo de la gestión del presidente Alberto Fernández, cuando el ministerio logró erigirse como una de las dependencias más promisorias dentro del gabinete, hoy resulta un ejercicio interesante analizar cuál ha sido su devenir. En particular, cuál ha sido el impacto que tuvieron sobre dicha cartera las sucesivas crisis políticas enfrentadas por la gestión, que hoy han derivado en una virtual disgregación de la coalición de gobierno. En este trabajo nos interesa especialmente una de esas crisis, que a nuestro entender operó como una bisagra en el vínculo entre el movimiento de mujeres y el gobierno: la derivada de la derrota en las elecciones legislativas de 2021.

La agenda de las mujeres, feminismos y diversidades ha venido ocupando un espacio cada vez más notorio en el escenario público y político argentino desde por lo menos 2015, con la irrupción del Movimiento “Ni una Menos”. El presidente Fernández recogió el guante de la *marea verde* y en los inicios de su gestión marcó un hecho político de relevancia con la decisión de incorporar a la estructura de su gabinete inicial un Ministerio de Mujeres. Su creación apuntaba tanto a articular las demandas de un movimiento de crecimiento exponencial que reclamaba mayor participación y protagonismo, como a diferenciar a su gobierno de administraciones anteriores y a fortalecer la base de sustentación de la coalición que lo había llevado al poder.

El diseño inicial de un gabinete puede considerarse nada más y nada menos que una declaración de intenciones políticas del presidente, porque refleja sus prioridades y su visión en términos de cómo gobernará y qué políticas promoverá durante su mandato, más allá de cómo la realidad posterior de la gestión cotidiana modele (y en algunos casos, carcoma) esas intenciones iniciales. La elección de sus colaboradores más cercanos en general implica una cuidadosa consideración por parte del máximo mandatario ya que, con ella, buscará concretar objetivos de distinto orden: rodearse de un equipo de confianza que comparta sus valores, objetivos y agenda en las áreas consideradas más sensibles y/o prioritarias, ampliar o sostener la coalición de gobierno de la que forma parte, repartir premios y castigos entre diversas líneas internas, establecer equilibrios de poder y/o controles entre las fuerzas involucradas, etc.

Tras la efervescencia del triunfo de Fernández en primera vuelta, en 2019, sobre Mauricio Macri, el nuevo gobierno conformó equipos que pudieran expresar (y contener) a los distintos sectores y fuerzas políticas que integraban el frente oficialista. Como sugieren Longa y Vázquez, este frente político incluía a actores diversos, especialmente a exponentes de “la política profesional, la academia y los científicos y los movimientos socioterritoriales y colectivos feministas y de las diversidades” (Longa y Vázquez, 2020, p. 4). En este contexto, el espacio a ocupar por estos últimos movimientos auguraba una modificación decisiva del rol subordinado, o al menos, minoritario, que las mujeres y diversidades habían tenido en la ocupación de espacios de poder en el Ejecutivo Nacional (Canelo 2021b).

En este texto evaluaremos el grado de representación descriptiva femenina en el gabinete de Alberto Fernández en su conjunto, enfocando nuestra atención en el caso del Ministerio de las Mujeres, dependencia insignia del compromiso gubernamental con la lucha de las mujeres, géneros y diversidades. Entendemos a la representación descriptiva como el número y perfil de las mujeres que acceden a los cargos de poder, lo

que es diferente a la representación sustantiva, que observaría el tipo de agenda o labor que desempeñan en el cargo (Martínez y Garrido, 2013). En segundo lugar, presentaremos algunas evidencias para comprender, aun provisoriamente, de qué forma esta representación descriptiva fue afectada por un hito clave en el devenir de este gobierno: su derrota en las elecciones legislativas del 14 de noviembre de 2021. Para ello, recurriremos a información sistematizada por el Observatorio de las Elites de la FLACSO Argentina (OE-FLACSO) que releva y analiza periódicamente datos sobre el perfil y composición de las elites argentinas en los años recientes, en este caso, trabajando con datos vinculados a quienes ocuparon las posiciones de ministrxs, secretarixs, subsecretarixs y cargos con jerarquía equivalente en el gabinete de Alberto Fernández.¹

2. DEL VOLVIMOS MUJERES A LOS RIGORES DE LA CRISIS POLÍTICA

En 2019, el gabinete inicial de Alberto Fernández presentó importantes niveles de participación femenina, con un 37,37% de mujeres ocupando los cargos de ministra, secretaria y subsecretaria, quebrando la tendencia de las presidencias de Mauricio Macri (2015-2019) (23,51%) y de la segunda presidencia de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015) (22,84%). El gobierno de Fernández inició su mandato con cuatro mujeres ministras sobre un total de 20 ministerios, el equivalente a un 20% del total. Aunque las mujeres continuaron siendo minoría en los tres tipos de cargo aquí observados, aumentó su presencia en el nivel de secretarías del 16% en 2015 al 40% y en subsecretarías del 28% de 2015 al 38% en 2019 (Canelo, 2021b).

En este auspicioso marco inicial, la designación de Elizabeth Gómez Alcorta como Ministra de Mujeres, militante feminista y hasta el 2019 reconocida por ser la abogada de la dirigente social Milagro Sala detenida en la provincia de Jujuy desde 2016, mostraba la transversalidad y el arraigo que el Frente de Todos quería imprimirle a esta dependencia. Integrante de la colectiva feminista Mala Junta, parte del espacio Patria Grande y miembro del Frente de Todos, su trayectoria anterior la ubicaba, también, como defensora de las víctimas del terrorismo de Estado y como crítica de la falta de perspectiva de género en los procesos judiciales vinculados a la última dictadura cívico militar.²

El perfil de funcionarias del Ministerio de Mujeres destacaba especialmente sobre el resto del gabinete: se trataba del único ministerio formado íntegramente por mujeres (100%) frente a otras dependencias que permanecían netamente masculinizadas, como Obras Públicas, Trabajo y Transporte. También, a diferencia de otras carteras que presentaban niveles educativos más bajos, las funcionarias del Ministerio de Mujeres presentaban un alto nivel educativo: el 100% poseía credenciales universitarias y la mitad tenía estudios de posgrado. Todas estas funcionarias poseían, además, experiencia previa en gestión en alguna dependencia pública.

Más allá de la excepción puntual del ministerio que nos ocupa y de los avances concretados en términos de representación descriptiva de las mujeres mencionados más arriba, dentro del gabinete de Fernández permanecían intactas tendencias de largo plazo en términos de masculinización de los ejecutivos. Se advertían al menos cinco techos de cristal: las mujeres seguían siendo una clara minoría, continuaban ausentes de los cargos más altos de varias dependencias, sólo en algunos casos excepcionales lograban ser designadas ministras y, como hemos mostrado en otros trabajos (Canelo, 2021a; Canelo, 2021b; Canelo, 2022), en su mayoría eran reclutadas para desempeñarse en áreas de gestión de tipo social (vinculadas con una dimensión simbólica de la representación de las mujeres clásicamente asociada a las tareas de cuidado “tradicionalmente femeninas”) y debían poseer credenciales educativas más altas que los hombres para ocupar los mismos cargos, una verdadera “brecha educativa generizada” (Canelo, 2021a).

Estas tendencias inalterables a la masculinización se vieron profundizadas por los rigores de la crisis política (y socioeconómica) en la que se sumiría el gobierno del Frente de Todos a poco de andar. Puntualmente, por la derrota en las elecciones legislativas de noviembre de 2021, cuando, a nivel nacional, el Frente de Todos cosechó sólo un 33,03% para diputados (perdiendo el quórum propio que poseía en la cámara) y un 27,54% para senadores, mientras que Juntos por el Cambio obtuvo un 41,89% en diputados y un 46,85%

en senadores. A pesar de que el gobierno de coalición ya presentaba, hacia 2021, numerosos síntomas de balcanización, esta derrota inició un proceso de declive e inestabilidad que no lograría ser remontado.

A partir de entonces, el gobierno ingresó en una fase inestable donde las internas del Frente de Todos recrudecieron, marcando el inicio de la ruptura entre el presidente Alberto Fernández y la vicepresidenta Cristina Fernández de Kirchner, y el realineamiento de las alianzas, que impactaron en importantes modificaciones en el gabinete nacional.

Si antes de las elecciones PASO (Primarias, Abiertas y Simultáneas Obligatorias) del 2021 el gobierno había realizado unas seis modificaciones en el gabinete, luego de la derrota de noviembre realizó en un solo día siete cambios que alteraron notablemente la configuración del ejecutivo. De acuerdo con la reconfiguración de las alianzas establecidas, fueron designados siete nuevos funcionarios varones en la Jefatura de Gabinete de Ministros, Agricultura, Ciencia y Tecnología, Educación, Relaciones Exteriores, Seguridad y en la Secretaría de Presidencia de Comunicación y Prensa. Habría que esperar un año (octubre de 2022) para que el gabinete recobrara una mayor presencia de ministras, cuando fueron nombradas Victoria Tolosa Paz, en Desarrollo Social; Raquel “Kelly” Olmos en Trabajo y Ayelén Mazzina en el Ministerio de Mujeres, alcanzando ahora un 22,2% de los más altos cargos de la estructura.

La reorientación de los acuerdos políticos privilegió, en términos tácticos, un acercamiento al poder (altamente masculinizado) de los gobernadores, que aportaban una reserva de poder territorial electoralmente confirmada, minando la centralidad de la agenda feminista, entre muchas otras agendas y modificando los equilibrios políticos iniciales de la coalición. En momentos de crisis política, la política viró hacia lo que podríamos llamar sus cauces naturales, hacia la política “como cosa de hombres”.

El Ministerio de las Mujeres no escapó a los rigores de la crisis política y socioeconómica. En octubre de 2022, la ministra Gómez Alcorta presentó su renuncia, detonada por el violento desalojo de una comunidad Mapuche en Villa Mascardi, en el que se produjeron detenciones de mujeres y niñxs, con participación de fuerzas federales. Gómez Alcorta denunció violaciones a los derechos humanos sobre la comunidad Lafken Winkul Mapu, particularmente, sobre las mujeres detenidas de dicha comunidad.

Su sucesora al frente del Ministerio de las Mujeres fue Ayelén Mazzina, nacida y criada en San Luis, activista lesbiana y militante peronista que, de acuerdo con sus propias declaraciones, respondía a Alberto Rodríguez Saa.³ Desde 2019 y hasta su designación en la cartera nacional había sido funcionaria del gobierno de la provincia de San Luis, ocupando el rol de Secretaria de la Mujer, Diversidad e Igualdad. La nueva funcionaria recompuso su ministerio con funcionarixs ligados a dicha provincia e incorporó al primer varón ocupando un cargo.⁴ En suma, y en términos muy generales, la composición enteramente femenina y con funcionarias ligadas al Frente Patria Libre del gabinete inicial dio paso, en el Ministerio de las Mujeres, a un elenco ligado al Partido Justicialista de la provincia de San Luis. Desde el punto de vista del perfil educativo, el equipo inicial con formación universitaria y de posgrado dio paso a un nuevo perfil para el ministerio, liderado por una Profesora de Ciencias Políticas rodeada por funcionarixs con formación terciaria, con un promedio de edad de 40 años, tres años más joven que el equipo que había asumido en 2019. El Ministerio de Mujeres logró sobrevivir a los impactos de la crisis política y económica de mano de este nuevo elenco, aunque no recuperaría en la escena pública la centralidad que había alcanzado en 2019.

3. REFLEXIONES FINALES

Un aspecto sobresaliente del debate sobre derechos de las mujeres e igualdad de género es que la representación política importa. El acceso de personal político femenino a los cargos políticos, tanto legislativos como ejecutivos, es decisivo por muchos motivos. Entre ellos, para posibilitar el acceso a la representación de nada menos que la mitad de la población, para profundizar la calidad democrática de las instituciones, para ampliar las agendas políticas y para fortalecer la competencia político-partidaria. También, para transformar los patrones de género presentes en la sociedad, estimulando y reproduciendo, a su vez, una

mayor tendencia a la participación femenina y para incorporar los intereses de las mujeres en el contenido de las políticas públicas (Araújo, 2009; Fernández Poncela, 2012; Martín, 2018; Martínez y Garrido, 2013; Ríos Tobar y Villar, 2005).

El objetivo de la igualdad no fue abandonado por el gobierno del Frente de Todos. En febrero de 2022, el presidente Fernández suscribió un anuncio sobre una normativa donde se buscaba establecer la paridad de género en el acceso a los cargos del Poder Ejecutivo. Diversos medios de comunicación indicaron que el anuncio del presidente había provocado fuertes tensiones al interior del Poder Ejecutivo porque dicha decisión, que aún no se encontraba vigente, habría frenado las designaciones de nuevos funcionarios.⁵ Lo cierto es que la sanción de una normativa de este tipo, tal como lo había demostrado en el pasado la experiencia de la sanción de la Ley de Paridad en los legislativos, no puede estar exenta de tensiones. El anunciado fin del patriarcado sigue permaneciendo, en realidad, muy lejos.

Concretamente, y desde febrero del 2022 a la fecha (junio de 2023), han sido removidos o han renunciado unos nueve funcionarios de primera línea que han sido reemplazados por cinco mujeres. Sólo una de ellas reemplazó a otra mujer en el cargo, mientras que las otras cuatro reemplazaron a varones.⁶ Asimismo, actualmente no se registran carteras exclusivamente masculinas, y la participación de las mujeres se hace presente incluso en Transporte, Obras Públicas y Trabajo, únicas tres áreas exclusivamente masculinas del gabinete inicial. Tampoco quedan dependencias exclusivamente femeninas, situación que el Ministerio de Mujeres detentaba al inicio del gobierno. En el conjunto del gabinete, el número de mujeres que detentan el cargo de ministra se mantuvo inalterable (4) y sólo aumentó su participación relativa a causa de la reducción de la cantidad de ministerios (de 20 a 18).

Para concluir, y volviendo al caso particular que nos ocupa, al día de hoy (junio de 2023), el 67% de las funcionarias que iniciaron su recorrido en 2019 en el Ministerio de las Mujeres ya no ocupan altos cargos en el gobierno del Frente de Todos (Motta y Pierbattisti, 2023). Los motivos de estas numerosas desvinculaciones (de casi el 70% de los elencos iniciales) serán seguramente variados, pero probablemente entre ellos pueda encontrarse el de las tensiones que genera la necesidad de compatibilizar las convicciones de la militancia con las responsabilidades de la gestión (pensándolo en términos weberianos) en un contexto de disgregación de los acuerdos políticos iniciales y de profundización de la crisis.

Ha sido ya señalado que una adecuada representación descriptiva de las mujeres y diversidades (esto es, cuántos cargos son ocupados por mujeres y diversidades) no es garantía de una adecuada representación sustantiva de sus intereses, ni de una efectiva traducción de los mismos en políticas públicas. El acceso de personal político femenino y de diversidades a las más altas esferas de poder es un hecho necesario, pero no suficiente, para garantizar la implementación efectiva de políticas feministas. Es por eso que, en contextos de crisis política y económica, e incluso cuando los escenarios políticos más generales auguran posibles retrocesos en las políticas de igualdad y justicia, la tarea es doble. Es fundamental observar no sólo si tambalea o sobrevive la representación descriptiva sino también, y sobre todo, qué sucede con la representación sustantiva de los colectivos de mujeres y diversidades, que va mucho más allá de cuántos cargos conservan o de qué perfil presentan; un doble problema que será, seguramente, retomado por futuros trabajos.

REFERENCIAS

- Araújo, C. (2009). Gênero e acesso ao poder legislativo no Brasil: As cotas entre as instituições e a cultura. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 2, 23-59. Recuperado de <https://periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/view/1604>
- Canelo, P. (2021a). Volvimos mujeres. Participación, atributos y reclutamiento del personal político femenino en el gabinete inicial del presidente Alberto Fernández. *Estudios Sociales del Estado*, 7(14). <https://doi.org/10.35305/ese.v7i14.268>

- Canelo, P. (2021b). Género y poder en Argentina. Las elites ejecutivas de Fernández de Kirchner, Macri y Fernández. *América Latina Hoy*, 87, 127-150. <https://doi.org/10.14201/alh.23821>
- Canelo, P. (2022). Credenciales educativas y acceso al poder político. La brecha educativa generizada del gabinete de Alberto Fernández. En C. Caffarelli (Ed.), *Política y Pública: investigaciones, experiencias y reflexiones sobre política en las voces de las mujeres desde las Ciencias Sociales* (pp. 55-56). Tandil: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Fernández Poncela, A. M. (2012). Desconfianza en la clase política y preferencias hacia las mujeres políticas. *Polis*, 8(2), 175-209. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-23332012000200007&lng=es&tlng=es
- Longa, F., y Vázquez, M. (2020). ¿Tres ramas? La composición política del albertismo. *La Nación Trabajadora*. Recuperado de <https://lanaciontrabajadora.com.ar/ensayo/gobierno-alberto/>
- Martín, M. E. (2018). *Parlamento y Género: El caso de Misiones, Argentina. 1983-2001*. Editorial Académica Española.
- Martínez, M. A. y Garrido, A. (2013). Representación descriptiva y sustantiva: La doble brecha de género en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, 75(3), 407-438. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032013000300003&lng=es&tlng=es
- Motta G. y Pierbattisti D. P. (2023). *Análisis comparado de los gabinetes inicial y actual (marzo 2023) del presidente Alberto Fernández*. Buenos Aires: CITRA.
- Ríos Tobar, M. y Villar, A. (2005). *Cuotas de Género: Democracia y Representación*. Chile: FLACSO Chile.

NOTAS

- 1 El OE-FLACSO tiene el propósito de acercar al público no académico investigaciones actualizadas y rigurosas sobre quienes ocupan las más altas posiciones de poder en la Argentina y otros países latinoamericanos, a partir del relevamiento periódico de datos públicos que sistematiza en variables como sexo, edad, nivel educativo, ocupación previa, etc. <https://www.flacso.org.ar/investigaciones/oe-flacso-observatorio-de-las-elites-de-la-flacso/#:~:text=El%20Observatorio%20de%20Elites%20de,conocimiento%20%C3%BAtil%20para%20la%20sociedad>
- 2 Además, se desempeñó como abogada del lonko Facundo Jones Huala, condenado y detenido a la espera de su extradición a Chile.
- 3 Su nombre completo es Ximena Ayelén Mazzina Guiñazú. Al respecto, <https://www.pagina12.com.ar/488906-ayelen-mazzina-militante-feminista-y-de-la-diversidad>
- 4 Mauro Ceratto, Subsecretario de Gestión Administrativa del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad. En reemplazo de Larisa Rosón, <https://www.boletinoficial.gob.ar/pdf/aviso/primer/279087/20230105>
- 5 A partir del nuevo instructivo será necesario para cada designación en los cargos superiores de los ministerios del Gobierno nacional, se deberá elevar un informe donde se especifique la cantidad de hombres y mujeres presentes en cada sector. Luego será el propio poder central el que autorice los nuevos nombramientos, en calidad de buscar una paridad de género en el diseño del gabinete. Para más información véase: <https://www.perfil.com/noticias/politica/varones-fre-nados-el-tema-de-la-paridad-de-genero-genera-tensiones-en-varios-ministerios.phtml>
- 6 Cinco mujeres fueron nombradas en altos cargos desde febrero del 2022: Silvina Batakis, Mercedes Marcó Del Pont, Victoria Tolosa Paz, Ayelén Mazzina y Kelly Olmos. Sólo Ayelén Mazzina reemplazó a otra mujer, el resto fueron reemplazos de varones que poseían el cargo.