



FLACSO
ARGENTINA

Área de Estado y Políticas Públicas

Tesis para optar por el Título de Magister en Políticas públicas y Desarrollo

“Experiencias de cooperación internacional para el desarrollo (Europa-Latinoamérica)

sobre políticas públicas para la igualdad de género: el caso del Programa

EUROSociAL+ y Argentina (2016-2022)”

Tesista: Carolina Belen Rabasa Rucki

Directora de Tesis: Mg. Lorena Guzzetti

Cohorte: V

Lugar y Fecha: Bruselas, 10 de octubre de 2022

ÍNDICE

Resumen	3
Glosario	4
Agradecimientos	5
Introducción	6
Objetivo general	8
Objetivos específicos	8
Estrategia metodológica	9
Estructura del trabajo	11
Capítulo I	14
Cooperación Internacional, Políticas Públicas y Género: la triada del caso argentino en vínculo con el Programa EUROsociAL+	14
1.1. Programa EUROsociAL: mapa de actores y trayectoria histórica	15
1.2. Conceptos centrales	19
1.2.1. Cooperación Internacional	21
1.2.2. Políticas Públicas	26
1.2.3. Género	30
1.3. Nociones subyacentes	36
1.3.1 Teoría Social de Bourdieu: Espacio social, campo y habitus. Disputas de poder, legitimidad y hegemonía.	36
1.3.2. La perspectiva de las “Políticas de Interpretación de Necesidades”	40
1.4. Recapitulación	42
Capítulo II	45
Mesas País entre el Programa EUROsociAL+ y Argentina 2016 y 2020	45
2.1. “Etapa cero”: la convocatoria a Mesa País	47
2.1.1. Orígenes de la Mesa País	47
2.1.2. La “Etapa Cero”: gatekeeping y especificidades de la cooperación técnica	48
2.2. Mesas País Argentina: 2016 y 2020	58
2.3. Eje de Autonomía Física: definiciones e implicancias sobre las políticas públicas para el desarrollo	64
2.4. Recapitulación	73
Capítulo III	76
Políticas para la Igualdad de Género en Argentina: Interpretación de necesidades en la dinámica de CID. Encuesta de Prevalencia de Violencias, el Protocolo de Investigación y Litigios sobre Femicidios y el Módulo de Empoderamiento para Mujeres en Situación de Violencia	76
3.1. La metamorfosis de una necesidad en una demanda y su satisfactor: tres momentos de interpretación de necesidades y su legitimación	78

3.2. Encuesta de Prevalencia de Violencia de Género	81
3.2.1 Orígenes de la necesidad interpretada y su construcción en una demanda	81
3.2.2. Proceso decisionales en CID: determinación del satisfactor	84
3.2.3. Luchas por la implementación	93
3.3. El Módulo Empoderamiento Económico para Mujeres en Situación de Violencia	97
3.3.1 Necesidad interpretada: dos demanda y un satisfactor	97
3.4. Protocolo de Investigación y Litigio en Casos de Muertes Violentas de Mujeres (femicidios)	106
3.4.1 Necesidades y demandas nacionales-regionales: el recorrido de la UFEM (MPF) y la AIAMP	106
3.4.2 Una política pública a medida	111
3.5. Recapitulación	119
Conclusiones	121
Bibliografía	131
Anexos	138

Resumen

Título: “Experiencias de cooperación internacional para el desarrollo (Europa-Latinoamérica) sobre políticas públicas para la igualdad de género: el caso del Programa EUROSociAL+ y Argentina (2016-2022)”. Presentada: 10 de octubre de 2022

Autora: RABASA RUCKI, Carolina Belen (carolinarabasa@gmail.com)

Palabras clave: Cooperación internacional - políticas públicas - Género - Latinoamérica - Unión Europea

La elaboración de políticas públicas en materia de género en contextos de cooperación internacional para el desarrollo (CID) pone en juego dinámicas de interpretación de sentidos, construcción de definiciones y pujas por legitimación de intereses.

Este estudio parte de la experiencia del Programa EUROsociAL+ y Argentina (2016-2022) -Eje de Autonomía Física, Área de Políticas para la Igualdad de Género- donde la Unión Europea apoyó técnicamente tres políticas públicas argentinas: la Encuesta de Prevalencia de Violencias de Género, el Módulo de Empoderamiento Económico para Mujeres en Situación de Violencia y el Protocolo de Investigación y Litigios sobre Femicidios.

La complejidad de estos procesos, teniendo en cuenta la multiplicidad de actores y los desafíos de articulación interinstitucional, confluyen en políticas públicas que producen y reproducen significados a nivel nacional, regional e internacional, sobre los modos de abordaje de la problemática de género y su legitimidad en agenda pública y estatal.

Estos espacios habilitan dos mecanismos: de “extrañamiento de lo propio” -momentos de reflexión y desnaturalización de sentidos pre construidos- y de “congregación de lo nuestro” – de potencialización de una agenda regional latinoamericana.

Glosario

AIAMP: Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CID: Cooperación Internacional para el Desarrollo

CNM: Consejo Nacional de las Mujeres (Argentina)

ENDIREH: Encuesta Nacional mexicana sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares

GEG- AIAMP: Grupo Especializado en Género de AIAMP

IGDS: Instituto de Género y Diversidad Sexual de la Provincia de Buenos Aires

INAM: Instituto Nacional de las Mujeres (Argentina)

INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México

MMGyD: Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación (Argentina)

MPF: Ministerio Público Fiscal (Argentina)

ODS: Objetivos para el Desarrollo Sustentable de la ONU

ONU: Organización de las Naciones Unidas

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

REG- AIAMP: Red Especializada en Género (AIAMP)

UE: Unión Europea

UFEM: Unidad Fiscal Especializada en Violencia contra las Mujeres (MPF)

Agradecimientos

A Lorena, por su constante presencia, por ser ejemplo vivo de que la educación se transmite más allá de las palabras. Por su fuerza, humildad y generosidad todos estos años.

A todas/os las/os entrevistadas/os, por su tiempo y predisposición. A las/os representantes de instituciones argentinas y a las/os representantes del Programa EUROsociAL+, por su expertise, transparencia y generosidad.

A Kiara

Introducción

La presente tesis se configura dentro del contexto de cooperación internacional en políticas públicas en materia de género, sobre el caso de estudio del Programa EUROsociAL+ (2016-2022), representante de la región europea, y su vínculo con la República Argentina. La amplitud de este caso, y los diferentes factores que potencian la complejidad de su abordaje, han resultado en la necesidad de delimitar el mismo al Área de Políticas para la Igualdad de Género del Programa EUROsociAL+.

Si bien se desarrollarán en profundidad las características y estructura organizacional del Programa EUROsociAL en el capítulo I, es necesario precisar en esta instancia que el presente trabajo tomará únicamente las experiencias de uno de los ejes que componen el Área de Políticas para la Igualdad de Género: el Eje Autonomía Física. Esto, con fines de focalizar la mirada en las acciones particulares que lo componen, y poder ahondar en un análisis cualitativo pormenorizado de los procesos y dinámicas que se desarrollaron a su alrededor. En el caso Argentino, este eje incluye tres acciones: apoyo técnico al diseño de la Encuesta de Prevalencia de Violencia de Género y análisis de costo para su despliegue junto al Consejo Nacional de Mujeres [CNM], Instituto Nacional de Mujeres [INAM] y luego el Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación [MMGyD]); apoyo técnico para el diseño e implementación del Protocolo de investigación y litigio en casos de feminicidios (mediante el Ministerio Público Fiscal Nacional [MPF] y, dentro de este, la Unidad Fiscal Especializada en Violencias contra las Mujeres [UFEM]); y por último, apoyo técnico para la elaboración módulo empoderamiento económico mujeres en situación de violencia (mediante el Instituto Provincial de Género y Diversidad Sexual de Buenos Aires [IGDS]).

Las razones de esta delimitación arbitraria se vinculan a la necesidad de reducir el número de acciones concretas a analizar, dada la complejidad que produce la multiplicidad de

actores intervinientes en cada una de ellas: tanto nacionales, internacionales o interregionales, ya sean estatales, de organismos internacionales o de la sociedad civil. Sumado a ello, la fase del Programa EUROsociAL+ (2016-2022) al interior del cual transcurre este análisis, fue atravesada por el contexto de pandemia COVID-19 y el desarrollo dos gobiernos de partidos opositores en Argentina: la presidencia de Mauricio Macri (2015-2019) seguida de la presidencia actual de Alberto Fernández (2019-presente). Todas estas características inciden sobre la complejidad del análisis, que pretende un abordaje explicativo de las dinámicas y procesos cualitativos que se desarrollan a su interior.

El área seleccionada para la delimitación del caso de estudio, la temática y el enfoque que se desarrollará a continuación, se encuentran estrechamente vinculados a dos factores principales. En primer lugar, el recorrido académico y profesional de la autora, argentina, licenciada en Trabajo Social por la Universidad de Buenos Aires, cuya tesis de licenciatura se centró a su vez en la temática de violencias por motivos de género. A su vez, se ha desarrollado como analista de políticas públicas para el Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación Argentina, durante 2020-2022. En segundo lugar, el interés que ha dado origen a la elección inicial de cursar la Maestría en Políticas Públicas y Desarrollo en FLACSO, en modalidad virtual: abordar las políticas públicas desde una mirada regional e internacional, reconociendo las fuerzas de interdependencia particulares de la coyuntura actual sobre la política global y los efectos que se replican -con diferentes características- en los estados nacionales.

En simultáneo, tras el relevamiento del estado del arte, se identificaron vacancias en la confluencia de los fenómenos abordados: cooperación internacional -en particular, entre dos regiones como es Europa y Latinoamérica- y políticas públicas que aborden la problemática de violencias por motivos de género desde un enfoque cualitativo: de procesos y sentidos sobre la propia categoría de género a la hora de pensar las políticas públicas; en especial, en un contexto

con tantos actores, provenientes de contextos y perspectivas diferentes. La presente tesis se enfoca en esos procesos, intercambios y dinámicas que pueden observarse mediante los testimonios de representantes institucionales entrevistados, diversos informes y encuentros grabados de publicación abierta (online).

En pocas palabras, la pregunta de investigación que guía esta tesis ha sido: ¿Cómo es el proceso de construcción de demandas durante la elaboración de políticas públicas para la igualdad de género -al interior de la dinámica del Programa EUROsociAL+ en su fase 3 (2016-2021) y Argentina- ubicado dentro de un contexto de cooperación internacional, primordialmente interregional pero que a su vez da lugar a espacios de cooperación intrarregional latinoamericana?

Objetivo general

Para ello, se diseñó un objetivo general y una serie de objetivos específicos (OE). El primero, siendo: *Analizar la dinámica de la cooperación internacional para el desarrollo entre la Unión Europea y Latinoamérica sobre políticas públicas para la igualdad de género, a partir del caso del Programa EUROsociAL+ (fase 3 2016-2021, Eje Políticas para la Igualdad de Género, Línea Autonomía Física) en vínculo con la República Argentina.*

Objetivos específicos

En cuanto a los objetivos específicos, se determinaron los siguientes:

- 1) Conocer los aspectos formales y la estructura organizacional de la dinámica de cooperación interregional para el desarrollo del Programa EUROsociAL+ (fase 3: 2016-2021 - Eje de Políticas para la Igualdad de Género, Línea Autonomía Física) y el caso argentino
- 2) Indagar sobre la construcción de la demanda de Argentina sobre políticas públicas en materia de género en contexto de cooperación interregional para el desarrollo, a partir la Mesa

País convocada por el Programa EUROsociAL+ (fase 3: 2016-2021 - Eje de Políticas para la Igualdad de Género, Línea Autonomía Física)

3) Analizar el proceso de definición de satisfactores, a partir de la Mesa País al interior de la dinámica de cooperación inter-regional para el desarrollo entre el Programa EUROsociAL+ (fase 3: 2016-2021 - Eje de Políticas para la Igualdad de Género, Línea Autonomía Física) y la República Argentina

4) Explorar los espacios de cooperación intrarregionales latinoamericanos que surgiesen de la experiencia argentina en vínculo al Programa EUROsociAL+ (fase 3: 2016-2021 - Eje de Políticas para la Igualdad de Género).

Como breve aclaración final, dado el contexto de pandemia COVID-19 que atravesó esta tercera etapa del Programa EUROsociAL (Programa EUROsociAL+), el mismo obtuvo una extensión para la finalización de su ejecución hasta el 2022. Por estos motivos, se proporcionan el objetivo general y los objetivos específicos tal cual fueron propuestos en el proyecto de tesis. Sin embargo, se ruega contemplar mencionada extensión en el desarrollo del análisis, ya que en adelante se hará referencia al plazo 2016-2022.

Estrategia metodológica

En base a todo ello, se determinó que la aproximación metodológica más adecuada para su abordaje sería de *alcance explicativo*. En este sentido, esta tesis pretende abordar una dinámica de intercambios entre múltiples actores en un contexto de cooperación internacional. Por lo tanto, el alcance explicativo resulta ventajoso al permitir explicar las condiciones de manifestación del fenómeno (Sampieri et al, 2010). Adicionalmente, el desarrollo presenta una *estrategia cualitativa*, que pretende alcanzar la multiplicidad, complejidad e interactividad de causas, mientras que reconoce la parcialidad de la investigadora. Esta estrategia resulta ser la

más apropiada en vinculación con el problema de investigación y el objetivo general. En ambos casos, se hace foco sobre la dinámica de intercambios desde su aspecto subjetivo, sobre la elaboración de políticas públicas en materia de género entre actores pertenecientes a dos regiones con diferentes antecedentes y diversos intereses.

La estrategia cualitativa se manifiesta a través de la realización de *entrevistas semi-estructuradas* con lxs actores involucradxs en estos espacios de intercambio: representantes del Programa EUROsociAL+ dentro del eje Políticas para la Igualdad de Género, técnicxs expertxs en género convocadxs para la realización de las acciones mencionadas, y sus contrapartes argentinxs.

El marco teórico que se vincula a la selección metodológica parte de una perspectiva que intenta vincular los “dualismos macro-micro” (Sautu, 2005, p.81) sociales, recuperando los desarrollos conceptuales de autores tales como Bourdieu.

Se realizaron un total de siete entrevistas. Dos entrevistas a la coordinación del Área de Políticas para la Igualdad de Género del Programa EUROsociAL+, a su Coordinador adjunto, Alfonso Martínez-Sáenz, y a su experta en Género, Leticia Benedet. Dos entrevistas a técnicas especialistas en género del Programa EUROsociAL+, que han trabajado en vínculo con la República Argentina, Maria Edith Lopez Hernandez y Maite Albagly. Tres entrevistas a representantes institucionales de Argentina: por el MPF, al Director de Relaciones Institucionales, Luis Lozano, y a la Coordinadora General de la UFEM, Agustina Rodríguez; por el CNM/INAM a su Directora Nacional de Comunicación (2016-2020), Carla Majdalani; y por el IGDS de Buenos Aires, a su presidenta (2017-2019), Agustina Ayllón. Para la realización de estas entrevistas, se tomaron los resguardos éticos correspondientes, mediante la presentación de los objetivos de la investigación y la solicitud escrita de permiso para utilización de nombres reales de personas e instituciones. Esto se realizó mediante un Formulario de Consentimiento Informado (ver Anexo 1), el cual fue conversado al inicio de

cada entrevista y firmado por cada entrevistadx. Los formularios firmados se ponen a disposición de FLACSO en caso de ser requeridos.

Paralelo a las *fuentes primarias*, se definió utilizar *fuentes secundarias*, como informes publicados por el Programa EUROsociAL+, papeles de trabajo -brindados generosamente por lxs actores intervinientes- y grabaciones de seminarios y encuentros internacionales virtuales donde participó Argentina representación de alguna de tres acciones mencionadas, para obtener un mayor acercamiento hacia las cualidades y características de este proceso de construcción de políticas públicas en materia de género.

Estructura del trabajo

Habiendo expresado las decisiones metodológicas, se continuará por una breve descripción de la estructura de la propia tesis. La misma se dividirá en tres capítulos.

El primero, denominado “*Cooperación Internacional, Políticas Públicas y Género: la triada del caso argentino en vínculo con el Programa EUROsociAL+*” partirá de la reconstrucción de las características generales que de la dinámica del caso de estudio: el Programa EUROsociAL+ (2016-2022) y Argentina, en su área de Políticas para la Igualdad de Género. Luego, se realizará una delimitación conceptual de las variables principales que lo atraviesan: Cooperación Internacional, Políticas Publicas y Género. Por último, se abordarán nociones subyacentes que atraviesan a todo el trabajo: algunos de los conceptos principales de la Teoría Social de Bourdieu y la perspectiva de las Políticas de Interpretación de Necesidades de Nancy Fraser. Este capítulo pretende sentar las bases teóricas de nociones que seguirán desarrollándose a lo largo del trabajo y comenzar a describir las características situadas del caso de estudio, actores y ámbitos involucrados, para dar cuenta de la complejidad del recorte en análisis.

El segundo, llamado “*Mesas País entre el Programa EUROsociAL+ y Argentina 2016 y 2020*” se enfocará en los primeros momentos de la dinámica de articulación de la cooperación internacional entre Argentina y la Unión Europea. En primer lugar, dará cuenta de los procesos que dieron origen a las Mesas País: estructuras formales de convocatoria para inicio de las acciones de cooperación internacional. Seguido a ello, hará foco sobre la “etapa cero”, los procedimientos y vínculos previos a la convocatoria formal y sus implicancias sobre el caso de estudio. Luego, se realizará un recorrido descriptivo y analítico sobre las dos Mesas País que se concretaron en 2016 y 2020 entre el Programa EUROsociAL+ y Argentina. Por último, se continuará refinando el foco del caso de estudio, avanzando sobre la caracterización del Eje de Autonomía Física, al cual pertenecen las políticas públicas que se abordarán en el capítulo III. Simultáneamente, se utilizará este apartado para avanzar reflexivamente sobre la vinculación entre políticas públicas y desarrollo, desde la mirada internacional y desde la perspectiva de género.

El tercer y último capítulo, nombrado “*Políticas para la Igualdad de Género en Argentina: Interpretación de necesidades en la dinámica de CID. Encuesta de Prevalencia de Violencias, el Protocolo de Investigación y Litigios sobre Femicidios y el Módulo de Empoderamiento para Mujeres en Situación de Violencia*” se dedicará a las tres políticas públicas desarrolladas al interior del contexto de cooperación internacional entre el Programa EUROsociAL+ y Argentina, en el Área de Políticas para la Igualdad de Género, dentro del Eje de Autonomía Física: la Encuesta de Prevalencia de Violencia de Género, el Módulo de Empoderamiento Económico para Mujeres en Situación de Violencia y el Protocolo de Investigación y Litigios sobre Femicidios. Ello, con fines de describir, analizar y dar espacio a la reflexión sobre los procesos de legitimación de necesidades, construcción de una demanda específica plausible de ser abordada mediante una política pública y, por último, la confección e implementación del satisfactor: la política pública en sí misma. Los tres casos incluyen

acciones realizadas entre el Programa EUROsociAL y Argentina, junto a vínculos intrarregionales latinoamericanos que se desarrollaron en su interior.

Por último, se desea advertir a lxs lectorxs que la presente tesis hará uso del lenguaje inclusivo (“x”)¹, por decisión y posicionamiento ético-político profesional de la autora, la cual reconoce que es imperativo desarmar estereotipos de género en todos los ámbitos de la vida, incluido el académico. A su vez, resaltar la representatividad de géneros en la selección de las fuentes bibliográficas, las cuales se componen por un total de 64 fuentes de las cuales: el 40,6% son autorxs mujeres y/o de otras identidades de género, el 31,3% son autores varones, el 3,1% son fuentes de colaboración entre mujeres y varones mientras que el 6,3% son fuentes de colaboración entre varones. El resto, 18,8%, componen fuentes de organismos internacionales.

¹ Para mayor profundidad sobre el lenguaje inclusivo, se recomienda consultar la “Guía (Re)Nombrar para una comunicación con perspectiva de género”. Recuperada de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/guia_para_una_comunicacion_con_perspectiva_de_genero_-_mmgyd_y_presidencia_de_la_nacion.pdf

Capítulo I

Cooperación Internacional, Políticas Públicas y Género: la triada del caso argentino en vínculo con el Programa EUROsociAL+

Este primer apartado se propone un acercamiento a la trayectoria histórica del caso de estudio y a los fundamentos teóricos que subyacen a su abordaje, para sentar bases sobre los conceptos e ideas que seguirán desarrollando en los capítulos posteriores.

En primer lugar, se iniciará por un recorrido histórico descriptivo del Programa EUROsociAL y su vínculo con la República Argentina. Seguido a ello, se podrá visualizar cómo la tríada conceptual de cooperación internacional, políticas públicas y género comienza a entretorse. Adicionalmente, se identificarán las perspectivas teóricas subyacentes a través de las cuales se interpretan los conceptos sustantivos abordados en el mencionado caso de estudio: la Teoría Social de Bourdieu, los aportes de Weber y Gramsci sobre legitimidad y hegemonía, y la perspectiva de Fraser sobre las políticas de interpretación de necesidades.

Este apartado tiene como fin brindar claridad sobre el caso de estudio seleccionado, sus características particulares y, por último, sentar las líneas teóricas para un abordaje comprensivo de una dinámica compleja por su magnitud, cualidad y cantidad de actores involucrados, y por las cualidades de la perspectiva analítica seleccionada.

1.1. Programa EUROsociAL: mapa de actores y trayectoria histórica

El Programa EUROsociAL tiene sus orígenes en 2005 y cuenta con tres etapas claramente diferenciadas: EUROsociAL I (2005-2010), EUROsociAL II (2011-2016) y EUROsociAL+ (2016-2022). Indistintamente, en todas sus etapas se desarrolla como un programa de cooperación internacional bi-regional entre Europa y Latinoamérica, centrado en brindar apoyo técnico y de ligazón institucional para el fortalecimiento de políticas públicas. Se define como:

un programa de cooperación entre la Unión Europea y América Latina que contribuye a la reducción de las desigualdades, la mejora de los niveles de cohesión social y el fortalecimiento institucional en 19 países latinoamericanos, mediante el apoyo a sus procesos de diseño, reforma e implementación de políticas públicas, focalizando su acción en las áreas de igualdad de género, gobernanza y políticas sociales. (Programa EUROsociAL, 2021, P.1)

Sus principios orientadores, los cuales serán retomados en los siguientes capítulos mediante los ejemplos de acciones concretas realizadas con Argentina , son expresados como:

- 1) Enfoque en la demanda preexistente de cada país latinoamericano, desde un carácter estratégico en políticas públicas claves, 2) Orientación a resultados sustanciales y sostenibles para potenciar la calidad de las políticas públicas locales, 3) Carácter de intersectorialidad mediante el cual se pretende un “abordaje comprensivo, interinstitucional y multidisciplinar que favorezca un entendimiento holístico de realidades y problemáticas complejas” (Programa EUROsociAL, 2021, P.2). Este último punto contempla también, según los lineamientos del propio programa, su vocación regional, con miras a fomentar espacios de cooperación triangular y Sur-Sur, con una apertura y dinámica flexible que contemple alianzas con otros programas paralelos. En el caso argentino, un claro ejemplo es su combinación con la Iniciativa Spotlight:

un programa de apoyo económico producto de la alianza ONU y la UE, destinado específicamente al abordaje de acciones concretas contra la violencia física y sexual contra las mujeres.

En cuanto a su diseño institucional y sus fondos, el Programa EUROsociAL se encuentra financiado por la Unión Europea, estructurado y ejecutado mediante un consorcio de instituciones principales, conformado por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) con sede en España -la cual lidera el consorcio-, la Organización Internacional Ítalo-latinoamericana (IILA) con sede en Italia, y Expertise France con sede en Francia. Cada una de ellas concentra la dirección de un área específica: el Área de Gobernanza Democrática mediante FIIAPP, el Área de Políticas Sociales mediante IILA y el Área de Políticas para la Igualdad de Género mediante Expertise France. Además de estas instituciones, el consorcio central incluye a la Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA), al Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), a la Comisión Europea y, dentro de esta última, a la Dirección General para las Alianzas Internacionales (DG INTPA).

Adicionalmente, el Programa EUROsociAL trabaja en coordinación con redes institucionales latinoamericanas, siendo estas: la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP), la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas (AIDEP), la Cumbre Judicial Iberoamericana, la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB), la Red de Presupuesto por Resultados, la Red Núcleos de Apoyo Contable y Fiscal (NAF), la Red de Transparencia y Acceso a la Información (RTA), la Red de Educación Fiscal, la Red Latinoamericana de Políticas Públicas para el Desarrollo Regional -lanzada en 2016 con el apoyo de EUROsociAL, CEPAL y el Centro de Desarrollo de la OCDE-, y la Red de Políticas de Cuidado de Larga Duración en América Latina y el Caribe (RedCUIDAR+). Mediante estas

redes, se propone dar un alcance regional a las acciones de cooperación que lleva adelante EUROsociAL.

A su vez, sostiene alianzas con organismos internacionales, entre los que destacan la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Fundación Unión Europea-América Latina y el Caribe (Fundación EU-LAC).

Por último, pero no por ello de menor importancia, establece vínculos de cooperación de forma directa con 19 estados nacionales latinoamericanos, entre los que se encuentra la República Argentina.

Esta red de actores ha combinado esfuerzos para realizar diversas acciones que atraviesan cada una de las etapas de EUROsociAL. Resulta vital nombrarlas para visibilizar la extensa magnitud de participantes que se entrelazan para sostener estos proyectos en materia de políticas públicas. Cada uno de ellos, con perspectivas, posicionamientos, objetivos y funciones diferentes.

Este caso de cooperación internacional se engloba bajo la temática de “cohesión social”, entendida como “la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que estos operan” (CEPAL, 2007, p.13). Es posible encontrar una serie de debates y críticas desde autorxs latinoamericanxs sobre la viabilidad y validez de esta definición (CEPAL, 2010), reconociendo que el mismo es un concepto original de la región europea. Zamora y Soletto et al (2015) expresan en referencia a ello, vinculándolo a los objetivos del Programa EUROsociAL, que

Algunos políticos y expertos latinoamericanos afirman que las condiciones económicas, políticas y sociales son tan distintas en América Latina y en Europa que es imposible

aplicar en su región el modelo europeo basado en un enfoque de derechos. No les falta razón, ya que la historia demuestra que los modelos sociales no son transportables. Pero la historia también demuestra que las lecciones derivadas del éxito o el fracaso de unas determinadas políticas en otros contextos son muy útiles para diseñar modelos propios y, al hacerlo, no cometer los errores que otros cometieron en el pasado. (p. 15)

De esta forma, EUROsociAL apunta desde la perspectiva de cohesión social a intervenir sobre un abanico amplio de áreas y problemáticas sociales, principalmente mediante el intercambio de experiencias desde la cooperación técnica. Como ya fue mencionado, estas se organizan en tres áreas: Políticas Sociales, Gobernanza e Igualdad de Género. La presente tesis se focaliza específicamente en esta última, que fue introducida como tal a partir de la tercera etapa del programa: EUROsociAL+ (2016-2022). Previo a ello, el programa mantuvo las áreas de Políticas Sociales y Gobernanza, a través de las cuales se sostenía el principio de la transversalidad de la perspectiva de género. A partir del 2016, la temática de género cobró fuerza propia y se convirtió en un área en sí misma. Por este motivo, el recorte temporal del caso de estudio se sitúa desde el 2016 al 2022. No es menor señalar que, a su interior, el Área de Políticas para la Igualdad de Género se encuentra dividida en cuatro ejes: Autonomía Física, Autonomía Económica y de Cuidados, Autonomía Política y Paridad, y Transversalización de la perspectiva de género. Como ya se ha especificado en la introducción, el presente trabajo se enfocará en las acciones realizadas al interior del eje Autonomía Física.

En el caso argentino, el vínculo de cooperación es establecido mediante la Dirección General de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MRE), y de la Delegación de la Unión Europea en el país. El Programa EUROsociAL+ invita a Cancillería Argentina a formar parte de una nueva etapa del mismo. Luego Cancillería, extiende la propuesta y entabla conversación con una serie de instituciones argentinas (Ministerios, Agencias, Institutos, Consejos- casi exclusivamente de órbita Nacional), para organizar lo que

se conoce como “Mesa País”, donde se presentan las prioridades en agenda nacional y vacancias visibilizadas en materia de apoyo técnico para el desarrollo de políticas públicas.

Hasta aquí, actores y dinámicas presentadas. Pero el dinamismo del Estado, la cooperación internacional y las políticas públicas difieren de la simpleza que se pueda presentar en un esquema fijo de procedimientos y de composición institucional. El caso de estudio en cuestión presenta dos singularidades. Primero, el periodo seleccionado fue atravesado por dos presidencias: la de Mauricio Macri por la coalición política Cambiemos (2015-2019) y la de Alberto Fernandez por el Frente de Todxs (2019-presente), que representan dos plataformas políticas contrapuestas. Segundo, el periodo seleccionado se vio atravesado a partir del 2020 por la pandemia COVID-19, que re-estructuró significativamente la agenda pública y estatal argentina. En principio, el cambio de presidencia requirió de la realización de dos Mesas País (en 2016 y en 2020), en lugar de una. Cada una de ellas toma la forma de un evento de jornada completa que materializa la convocatoria y el inicio de acciones en el contexto de cooperación internacional de Argentina con el Programa EUROsociAL+. En adición, la segunda Mesa País dio cuenta del giro de prioridades de la agenda pública y estatal en vínculo con las -no necesariamente nuevas- urgentes necesidades producto del contexto pandémico y de Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) impuesto a nivel nacional a partir de marzo de 2020. Las características de las convocatorias de Mesa País 2016 y 2020 serán retomadas en mayor profundidad en el próximo capítulo, junto a las acciones que de ellas surgieron.

1.2. Conceptos centrales

Al momento, se ha hecho un breve repaso de las características concretas del caso de estudio: su delimitación espacio-temporal, los actores involucrados y la mención de algunas características de coyuntura argentina que influyeron sobre el desarrollo del mismo.

Sin embargo, es imposible continuar un análisis en profundidad sobre el desarrollo del caso sin abordar primero los puntos de partida teórico-conceptuales en los que se basa el mismo. En ello, surge un reto. Esta tesis presenta tres conceptos principales: cooperación internacional, políticas públicas y género. Primero, se realizará una delimitación de cada acepción en particular, una caracterización a partir de la cual se interpretará el análisis de la información recabada en los siguientes capítulos. Segundo, se identificarán las nociones que subyacen a estos conceptos, perspectivas teóricas más generales mediante las cuales se interpretan esas acepciones.

Para abordar estos desafíos teórico-conceptuales, es crucial reconocer que esta tesis se configura desde un punto de partida reflexivo y consciente de su parcialidad. Este es un punto de partida que debe ser identificado sin excusas, ya que diferentes acercamientos teóricos producirían diferentes focos sobre las temáticas abordadas y, así, diferentes conclusiones. Es por esto que durante todo su desarrollo se hará especial hincapié en aclarar las perspectivas teóricas y significados que sostienen el análisis. Lejos de pretender el alcance de una verdad absoluta o, incluso, de encontrar evidencias de un posicionamiento pre-existente, esta tesis busca posicionarse como un puntapié para la reflexión. La reflexión sobre procesos, sentidos y dinámicas que se desenvuelven al interior de esta triada de variables: cooperación internacional, políticas públicas y género. Dinámicas que presentan características particulares que esta tesis propone visibilizar para observar sus potencialidades existentes e identificar posibles propuestas superadoras. Por ello, parte del reconocimiento de la necesidad de una perspectiva reflexiva, retomada de la propuesta de la sociología reflexiva de Bourdieu y Wacquant (2005), quienes plantean que “tan pronto como analizamos (theorein) el mundo social, introducimos una desviación en nuestra percepción de éste” (p.115). La autora de esta tesis se reconoce atravesada por el mundo social que intenta comprender analíticamente, y por ello reconoce una parcialidad siempre presente -no por ello una parcialidad negativa o positiva- sino una

parcialidad que tiene un nuevo punto de vista para aportar, siempre desde un posicionamiento reflexivo.

Por último, antes de zambullirse en la concatenación teórica, es importante resaltar que la presente tesis recupera aportes de diversas disciplinas: ciencias políticas, trabajo social, relaciones internacionales, sociología, entre otras. Esta combinación de disciplinas propone enriquecer los resultados del trabajo.

1.2.1. Cooperación Internacional

Comenzando por el concepto de cooperación internacional, este es entendido como “toda relación entre actores internacionales orientada a la mutua satisfacción de intereses o demandas, mediante la utilización complementaria de sus respectivos poderes en el desarrollo de actuaciones coordinadas y/o solidarias.” (Calduch, 1991, p 88). Ayllón Pino (2007), aborda esta definición clásica luego de presentar el contexto histórico donde surge la disciplina de las relaciones internacionales, que se han debatido entre dos procesos: el de conflicto y el de cooperación. El autor señala que “el conflicto supone incompatibilidad de intereses y la cooperación, por el contrario, la coordinación de intereses a partir de la percepción de problemas comunes.” (p. 26). En cuanto a la cooperación en términos generales, Ripoll Gothme (2015) señala que esta se define como un “sistema de interacciones” (p.56) donde actores y organizaciones negocian para lograr niveles de conformidad recíproca.

Antes de focalizar sobre los debates teórico-conceptuales más específicos del caso de estudio, es necesario alejar un poco la mirada del concepto de cooperación para enfocarse en el escenario que la contiene: la sociedad internacional y el sistema internacional, para luego comenzar un acercamiento hacia la idea de juego de intereses. Esther Barve (2003) presenta a la sociedad internacional conformada por una “sociedad de estados [...] el producto de una dialéctica constante entre la lógica de la dominación, existente en cualquier sociedad (Marx) y

la lógica del contrato y de la autorregulación (Locke)” (p.99). La autora complejiza el abordaje de esta noción, incorporando que:

A diferencia de Hobbes, Groccio o Kant, vivimos, en palabras de Roberto Mesa, en “el mundo cerrado de una sociedad internacional herméticamente estatilizada”. El desarrollo de la tecnología (como, por ejemplo, los satélites de comunicaciones) y la globalización de la economía son dos fenómenos que mejor evidencian la realidad del “mundo cerrado” (un mundo sin “fuentes del Nilo” por descubrir) o de la aldea global. La evidencia de la mundialización en el terreno técnico-económico tiene su contrapartida en el terreno político bajo la forma de la estatización (p.94)

La apreciación de las ideas de globalización, mundialización y estatización serán claves para poder ubicar la inexorable conexión entre cooperación internacional y políticas públicas que veremos en el siguiente apartado.

Antes de pasar a ello, quedan algunos conceptos colindantes aún por definir. El concepto de sistema internacional, que la misma Barve (2003) asocia estrechamente al concepto de sociedad internacional, al afirmar que “la sociedad internacional es el complejo de relaciones sociales que distribuyen el poder a nivel mundial” (p.107). Este requiere de una concepción analítica - el “sistema internacional”- para poder dar respuesta a cualquier pregunta respecto a los procesos y dinámicas del poder que en ella se desarrollan. Para ello, la misma autora define que: “el sistema internacional está construido por un conjunto de actores, cuyas relaciones generan una configuración de poder (estructura) dentro de la cual se produce una red compleja de interacciones (proceso) de acuerdo a determinadas reglas” (p.115). Esta definición nos dirige a otra pregunta, ¿quiénes son estos actores internacionales? Esther Barbe define al actor internacional como “aquella unidad del sistema internacional (entidad, grupo o individuo) que goza de habilidad para movilizar recursos que le permitan alcanzar sus objetivos, que tiene capacidad para ejercer influencia sobre otros actores del sistema y que goza de cierta

autonomía” (p.117). Es así que la cooperación internacional, y en este caso de estudio, interregional entre Europa y Latinoamérica, supone un punto de convergencia de diversos actores internacionales, que se disponen a vincularse en base a metas donde convergen intereses- comunes o contrarios.

Existen diferentes tipos de cooperación internacional, con sus características y clasificaciones, sobre las cuales esta tesis no convoca a definir. Pero si, a determinar a qué clase de cooperación internacional se refiere el caso de estudio. En este sentido, se identifica al mismo como Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID). Este tipo de cooperación internacional ha mutado históricamente, siendo su origen y forma tradicional aquella desarrollada en la segunda posguerra mundial. Una de sus definiciones clásicas sostiene:

La cooperación internacional al desarrollo comprende el conjunto de actuaciones, realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferente nivel de renta con el propósito de promover el progreso económico y social de los países del Sur, de modo que sea más equilibrado en relación con el Norte y resulte sostenible (Gómez Galán y Sanahuja, 1999, p.17)

En relación a ella, Perez Rodriguez (2013) señala que la cooperación internacional en la posguerra, con un orden internacional mediado por procesos de conflicto este-oeste y procesos de decolonización, promovió el surgimiento de estas nuevas formas de cooperación “en el marco de relaciones de poder y dependencia. La cooperación en ese contexto estaba motivada entonces por la necesidad de acumular poder y ventajas estratégicas que permitieran ratificar posiciones a nivel mundial. (Perez Rodriguez, 2013, p. 3) Como se desprende de la crítica de esta autora, los orígenes de la CID y sus desarrollos teórico-conceptuales fueron contrastados con el correr de los años con sus efectos concretos sobre la realidad mundial. Algunxs autorxs reflexionan sobre estas cuestiones (Ripoll Gothme, 2015; Ramos Rollon y

Jung Altrogge, 2019), debatiendo el carácter de perpetuación de dependencia que originalmente produjo este modelo. De forma contundente, Ripoll Gothme (2015) expresa:

[...] la CID ha servido de instrumento de penetración con alcance global por parte de los países poderosos a través del discurso globalizador, y como consecuencia de ello no ha logrado cumplir su objetivo principal, que consiste en la superación de la pobreza en el mundo o por lo menos reducirla a niveles tolerables. (p. 56)

Observando las características y procesos de CID más contemporáneos, estos presentan un giro significativo, los cuales aluden a las reflexiones y críticas que se han hecho con el transcurso de los años. La principal, aquella vinculada al reconocimiento del subdesarrollo como un problema de todos y para todos, en especial cuando se la observa desde el lente de los Derechos Humanos. Ripoll Gothme (2015) sugiere para ello pasar de un enfoque asistencialista a un enfoque de relaciones estratégicas para fortalecer las institucionalidades y políticas públicas en los países receptores, desde una perspectiva que se sitúe a partir de las demandas propias de cada uno de ellos en lugar de transpolar soluciones pre-fabricadas del Norte al Sur.

Para este caso de estudio, interesa resaltar que el vínculo del Programa EUROsociAL+ con Argentina se trata de un tipo de Cooperación Técnica. Ésta es definida inicialmente como aquella “centrada en la difusión, transferencia o intercambio de conocimientos técnicos y de gestión, con el fin de aumentar las capacidades de instituciones y personas para promover su propio desarrollo” (Ramos Rollon y Jung Altrogge, 2019, p. 6). Estxs autorxs debaten la mencionada acepción mediante otras conceptualizaciones marcadas por su contexto de aplicación: Norte-Sur y Sur-Sur. El caso de estudio que analiza la presente tesis se caracteriza por ser un espacio de cooperación Norte-Sur (región europea y región latinoamericana, respectivamente). En este contexto de aplicación resalta el desarrollo de recomendaciones para evitar la repetición de errores en la traspolacion de recetas foráneas. Así, se convoca a una CID Técnica con foco en el abordaje de demandas propias de cada país receptor y la estimulación

de fuentes técnicas de origen locales y SUR-SUR. En esta misma línea, se sostiene que la confluencia de CID Técnica Norte-Sur con intercambios de cooperación Sur-Sur son ejemplos de Cooperación Triangular superadora de los intentos de CID que se han llevado a cabo históricamente al confluir actores en posiciones de poder asimétricos. (Ramos Rollón y Jung Altrogge, 2019).

El espacio de CID de Argentina junto a EUROsociAL+ (Unión Europea) tiene origen desde normativas internacionales que han ido desarrollándose a partir de la Segunda Guerra Mundial, en materia de derechos humanos y en base al “Principio de Progresividad” del Derecho Internacional. En este sentido, la noción de cooperación internacional se encuentra vinculada a los compromisos de agenda internacional, guiados por tratados internacionales de derechos humanos. Es posible visualizar claramente estos compromisos al revisar la Carta de las Naciones Unidas, Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), donde establece también en su Preámbulo que

Los Estados miembros se han comprometido a asegurar, en cooperación con la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el respeto universal y efectivo a los derechos y libertades fundamentales del hombre [...] todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones [...] promuevan [...] y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos [...]. (ONU, 1948, preámbulo).

Asimismo, la Convención de Viena (1969), instrumento que regula los tratados internacionales establece en su Preámbulo:

Convencidos de que la codificación y el desarrollo progresivo del derecho de los tratados logrados en la presente Convención contribuirán a la consecución de los propósitos de las Naciones Unidas enunciados en la Carta, que consisten en mantener

la paz y la seguridad internacionales, fomentar entre las naciones las relaciones de amistad y realizar la cooperación internacional (ONU, 1969)

De este modo, mediante estos instrumentos internacionales se reafirma la configuración de la vinculación entre actores internacionales para la consecución del ejercicio efectivo de diversos derechos, la cual se expresa mediante la cooperación y ayuda internacional.

El caso del vínculo de cooperación internacional para el desarrollo entre el Programa EUROsociAL+ y la República Argentina, en el Área de Políticas para la Igualdad de Género que compete a este caso de estudio, se caracteriza por encontrarse guiada por normativa internacional específica a la materia de género, en adición a los tratados de derechos humanos. Según expresado por la Experta en Género del Programa EUROsociAL+:

En términos de instrumentos internacionales en los que se basa el área para desarrollar su acción están la CEDAW, es decir la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, y la Plataforma de Acción de Beijing de 1995 (Entrevistada Leticia Benedet, 2022)

La presente tesis analiza la materialización de este compromiso internacional, mediante la conformación de un proyecto de CID, a través de la cooperación en asistencia técnica para el apoyo de diseño, elaboración e implementación de políticas públicas en materia de género. En el caso, las acciones proponen afrontar una problemática social reconocida en la agenda pública, e identificada en las estructuras de la sociedad internacional, que debe por su carácter estructural debe ser afrontada de forma conjunta para su erradicación.

1.2.2. Políticas Públicas

Al referirse a las políticas públicas, estas son entendidas como “conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad

civil” (Oszlak y O’Donell, 1981, p. 112). En esta acepción, resalta la centralidad del rol del Estado para ejecutar una intervención (sea mediante acción u omisión) sobre una cuestión en proceso de problematización. En el apartado anterior, se mencionó que los procesos de estatización, mundialización y globalización serían claves para conectar las ideas de políticas públicas y cooperación internacional.

La estatización se refiere a procesos históricos globales, principalmente socio-políticos, pero sin renegar de su ineludible variable económica, de reorganización del poder y el ejercicio de la dominación política. Oszlak (1982) plantea que la estatidad -condición de ser Estado- requiere de ciertas propiedades, entre ellas:

- 1) capacidad de externalizar su poder, obteniendo reconocimiento como unidad soberana dentro de un sistema de relaciones interestatales;
- 2) capacidad de institucionalizar su autoridad, imponiendo una estructura de relaciones de poder que garantice su monopolio sobre los medios organizados de coerción;
- 3) capacidad de diferenciar su control, a través de la creación de un conjunto funcionalmente diferenciado de instituciones públicas con reconocida legitimidad para extraer establemente recursos de la sociedad civil, con cierto grado de profesionalización de sus funcionarios y cierta medida de control centralizado sobre sus variadas actividades; y
- 4) capacidad de internalizar una identidad colectiva, mediante la emisión de símbolos que refuerzan sentimientos de pertenencia y solidaridad social y permiten, en consecuencia, el control ideológico como mecanismo de dominación (p.2)

En esta definición se puede observar como primera característica, la propiedad de los Estados de diferenciarse de otros Estados en la sociedad internacional. Dicho proceso de estatización se ubica principalmente en la tendencia histórica global iniciada a finales del siglo XVIII, con los surgimientos de los Estados Modernos, los cuales poco a poco fueron adquiriendo las mencionadas propiedades enumeradas por Oszlak. Ello se vincula a un

movimiento de diferenciación socio-política, donde los Estados no solo figuran como nuevas estructuras institucionales sino como propias relaciones sociales (Oszlak, 1982). García Delgado (1994) comparte esta perspectiva al sostener que

A partir de concebir al Estado como relación social procuramos sistematizar sus mediaciones con la sociedad, tanto en lo económico, en lo político, como en lo socio-cultural. Pensamos el poder del Estado como más relacional y menos omnipresente, buscando alejarnos de perspectivas ahistóricas, que impiden comprender el fenómeno en su evolución y complejidad, como aquellas que lo enfocan desde el nivel puramente institucional considerando al Estado como una estructura autónoma y homogénea. Se trata de un distanciamiento tanto de las concepciones juricistas como de las sistémicas, que consideran al Estado como autónomo de la sociedad civil y de su cultura y no influido o modelado recíprocamente por ésta. (p.20).

Aquí, se hace más visible la vinculación entre el proceso de estatización y el de mundialización, que se vinculan dinámicamente a través del proceso de globalización. Con mundialización, nos referimos al proceso de expansión e internacionalización de los intercambios económicos y tecnológicos. Se desarrolla en la historia, así, un binomio dicotómico de un movimiento de delimitación (estatización) y un movimiento de expansión (mundialización). Este carácter de relación social que puede observarse en los Estados, da cuenta de una vinculación hacia su interior y en relación a su exterior. Anzorena (2013) aborda el concepto de mundialización desde la perspectiva feminista, haciendo foco sobre su incidencia en la noción de ciudadanía. Mediante esta vinculación, advierte la fragilidad de la autonomía del Estado como garante de derechos, a pesar de que el proceso de mundialización haya sido positivo para la progresividad de derechos a nivel internacional, tomando como ejemplo la década de los '90 y principios del 2000, de manifiesta tendencia neoliberalista.

A su vez, los procesos de mundialización capitalista y la expansión del nuevo derecho internacional alteraron la relación entre condición de ciudadanía y nacionalidad. Los límites de los Estados-nación se vieron conmovidos cada vez más por la intervención de los organismos de financiamiento internacional y la penetración de las multinacionales, pero también por la influencia de los organismos de defensa de los derechos humanos. Floreció a nivel internacional una retórica sobre el reconocimiento de derechos que décadas atrás era inimaginable, pero en el marco del desmantelamiento de los Estados como garantes de los derechos sociales. (Anzorena, 2013, p.35)

Para esta autora, es indispensable recuperar el concepto de ciudadanía para comprender la relación vinculante entre el Estado y la necesidad de su intervención social mediante políticas públicas sobre la desigualdad de género. Expresa que la condición de ciudadanía es “un conjunto de derechos que se les atribuyen a las personas en relación con un Estado; y además, al presentar al/la ciudadano/a como miembro de una comunidad, brinda herramientas para analizar las políticas públicas como vínculo entre el Estado y las mujeres.” (Anzorena, 2013, p.33). La autora recupera los aportes de Sonia Fleury (1997), Kate Millet (1995) y Elizabeth Jelin (1996), para resaltar el carácter político de las políticas públicas, en especial en vinculación con el concepto de ciudadanxs como sujetxs de derecho igualadxs frente al Estado- el cual oculta la reproducción del orden social tanto en luchas de clases, explotación y opresión de género.

Retomando la primera definición presentada en este apartado, cabe revisar su segunda parte, donde hace foco a las “cuestiones que concitan atención, interés o movilización de otros actores”. El proceso de constitución de políticas públicas requiere de un Estado que responda a una problemática social, una situación socialmente problematizada. Lumerman (1994) sostiene que los problemas sociales se conforman en tales cuando: “la preocupación común de la población reconoce que ciertas condiciones de la sociedad no realizan sus aspiraciones” (p. 15).

Según este autor, las aspiraciones sociales se regulan mediante un ethos colectivo, mediante el cual se comparte e identifica qué es digno y qué no lo es. Esto genera un piso, un mínimo de expectativas sobre la satisfacción de cuestiones sociales, que atraviesan todas y cada una de las temáticas que configuran a la sociedad misma.

Existen diversas perspectivas para problematizar la confluencia de estado y políticas públicas. Desde una perspectiva de género crítica, se interpela la propia constitución del Estado y sus políticas públicas como respuesta para evitar o prohibir excesos en orden de normalizar la existencia del poder y dominación masculina, garantizando el control sobre las mujeres. En palabras de Valobra (2015):

El Estado no sólo se define por los intereses que sirve o por quienes detentan el poder sino porque está garantizando ciertas relaciones sociales que, además de vehicular la existencia de ciertos modos de producción capitalistas, también supone relaciones generizadas de subordinación que impiden impugnar el sistema. (p.39)

En el caso de la presente tesis, la problemática social que es de interés para el análisis de las políticas públicas y su conexión con el escenario de CID del Programa EUROsociAL+ y Argentina, es la problemática de la violencia por motivos de género. Avanzaremos, ahora, con la última categoría pendiente de definición: género.

1.2.3. Género

El abordaje y la comprensión de la categoría de género no es tarea sencilla. Existen diversas acepciones y perspectivas, que recorren desde lo meramente analítico hasta apreciaciones particulares de la realidad social. Además de ello, es un concepto que se encuentra en continua disputa. Marcela Lagarde, autora mexicana presenta en su libro “Género y Feminismos. Desarrollo Humano y Democracia” (1998) una interpretación relacional, socio-

histórica y política de la noción de género, que resulta sumamente pertinente para el presente trabajo:

El género es más que una categoría, es una teoría amplia que abarca categorías, hipótesis, interpretaciones y conocimientos relativos al conjunto de fenómenos históricos construidos en torno al sexo. El género está presente en el mundo, en las sociedades, en los sujetos sociales, en sus relaciones, en la política y en la cultura. El género es la categoría correspondiente al orden sociocultural configurado sobre la base de la sexualidad: la sexualidad a su vez definida y significada históricamente por el orden genérico.

[...] El género es una categoría relacional que busca explicar una construcción de un tipo de diferencia entre los seres humanos. Las teorías feministas, ya sean psicoanalíticas, posmodernas, liberales o críticas coinciden en el supuesto de que la constitución de diferencias de género es un proceso histórico y social, y en que el género no es un hecho natural. Aún más... es necesario cuestionar la oposición misma entre sexo y género. La diferencia sexual no es meramente un hecho anatómico, pues la construcción e interpretación de la diferencia anatómica es ella misma un proceso histórico y social. Que el varón y la hembra de la especie difieren es un hecho, pero es un hecho también siempre construido socialmente. La identidad sexual es un aspecto de la identidad de género. El sexo y el género no se relacionan entre sí como lo hacen la naturaleza y la cultura pues la sexualidad misma es una diferencia construida culturalmente. (p. 26-27)

Lo interesante de esta definición es que sostiene una complejidad que abarca varios componentes al mismo tiempo que los pone en juego entre sí. Mediante esta definición, es posible abordar la categoría de género independientemente del contexto particular en el que se la inserte, ya que cada contexto expresará características peculiares, sin dejar de representarse

en la misma. Por este motivo, al encontrarnos en el análisis del caso de estudio de políticas públicas para la igualdad de género en contexto de cooperación internacional, una definición de semejante flexibilidad -que no pierda de vista la complejidad de la realidad social- resulta clave. Butler (2007) sostiene que el género es una construcción simbólico-cultural, ampliando aún más la definición de género, con miras a superar la realidad binominal masculino-femenino. A su vez, resalta su carácter performativo:

[...] lo que consideramos una esencia interna del género se construye a través de un conjunto sostenido de actos, postulados por medio de la estilización del cuerpo basada en el género. De esta forma se demuestra que lo que hemos tomado como un rasgo «interno» de nosotros mismos es algo que anticipamos y producimos a través de ciertos actos corporales, en un extremo, un efecto alucinatorio de gestos naturalizados. (p.17).

Esta tesis reconoce que la categoría de género comprende una complejidad. Por este motivo, se retoman distintos aportes de las teorías de género. Sin embargo, se reconoce que, en el desarrollo del caso de estudio en análisis, dadas las propias delimitaciones de significados que en él se encuentran, se abordarán las desigualdades de derechos de las mujeres cis en vínculo con las masculinidades hegemónicas.

Dichos rasgos, características o manifestaciones de género se ubican al interior de un espacio social² caracterizado por la dominación masculina. Para Bourdieu (2000), la dominación masculina es producto de dos procesos dialécticos: la socialización de lo biológico y la biologización de lo social, que fundamentan la neutralización y naturalización de las estructuras sociales y las divisiones arbitrarias que en ellas habitan. Estas se configuran de modo tal que subyugan a las otredades, en otras palabras, a las identidades “no-masculinas”. Joan Scott (1996) sostiene al “género como fuente primaria de las relaciones significantes de poder” (p.32), Así es como la posición de género en el espacio social y en cada uno de sus campos es

² En términos de la Teoría Social de Bourdieu

uno de los ejes cruciales por donde discurren las desigualdades de poder que se traduce en la mencionada dominación masculina. Esta autora continúa indicando que:

El género es una de las referencias recurrentes por las que se ha concebido, legitimado y criticado el poder político. Se refiere al significado de la oposición varón/mujer, pero también lo establece. Para reivindicar el poder político, la referencia debe parecer segura y estable, fuera de la constitución humana, parte del orden natural o divino. En esa vía, la oposición binaria y el proceso social de relaciones de género forman parte del significado del propio poder; cuestionar o alterar cualquiera de sus aspectos amenaza a la totalidad del sistema.” (Scott, 1996, p. 33).

Esta situación de dominación masculina incide directamente sobre las formas y oportunidades de satisfacción de las necesidades más elementales humanas (De Barbieri, 1993) dependiendo de la ubicación del sujeto en el espacio social y en cada uno de sus campos, dos nociones subyacentes que se desarrollarán en mayor profundidad en el siguiente apartado. Existe una acepción analítica para definir esta estructura configurada alrededor de la dominación masculina, que ha sido -y continúa siendo- tópico de debate: el patriarcado. Carosio (2016) lo define como:

un sistema socio-político y económico que organiza el trabajo, y el poder según el modelo masculino [...] todo lo masculino tiene más valoración social, y abre más horizontes con mayor facilidad, se justifica y legitima la dominación sobre la base de una supuesta inferioridad (biológica y/o psicológica) de las mujeres, por lo tanto, el patriarcado es también un sistema ideológico. Es decir, un sistema de valores, creencias y representaciones que se presentan como un orden natural e inevitable. (p. 249).

Esta misma autora refiere al impacto que la estructura patriarcal ejerce sobre el ejercicio simbólico y efectivo de la ciudadanía, en tanto configura: “sus criterios de inclusión-exclusión. Las mujeres son excluidas de la ciudadanía, se las coloca en el ámbito privado” (Carosio, 2016,

p.250). Aquí, se hace clara la estrecha vinculación entre la categoría de género y su incidencia en los procesos de elaboración y ejecución de políticas públicas, apuntados a intervenir sobre problemáticas sociales que afectan a lxs ciudadanxs de un Estado, como sujetxs de derecho. Con esto se quiere resaltar que la categoría de género se expresa como desigualdad transversal a todas las problemáticas sociales existentes y emergentes, al mismo tiempo que se configura en una problemática en sí misma: las violencias contra las mujeres por motivos de género.

En Argentina, la Ley N°26.485 de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales, estipula que

Se entiende por violencia contra las mujeres toda conducta, acción u omisión, que de manera directa o indirecta, tanto en el ámbito público como en el privado, basada en una relación desigual de poder, afecte su vida, libertad, dignidad, integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, como así también su seguridad personal. Quedan comprendidas las perpetradas desde el Estado o por sus agentes.

Se considera violencia indirecta, a los efectos de la presente ley, toda conducta, acción omisión, disposición, criterio o práctica discriminatoria que ponga a la mujer en desventaja con respecto al varón. (Art. 4)

Queda claro con ello que el Estado Argentino reconoce el impacto desigual que genera la estructura de dominación masculina, que reproduce una relación desigual de poder por motivos de género. De la misma manera, los avances en normativas internacionales han reconocido progresivamente la incidencia de esta construcción social desigual y su carácter significativo para pensar, planificar y concretar el desarrollo de nuestras sociedades - globalmente interconectadas e interdependientes. Marcela Lagarde (1998) aborda el componente de desarrollo en vinculación con la categoría de género, resaltando que:

En busca de la definición y del ejercicio de sus derechos, los sujetos de la diversidad han reconocido que el modelo de modernidad neoliberal, globalizadora, homogeneizante y profundamente injusta, no les ofrece perspectivas de mejoría ni siquiera para enfrentar las enormes privaciones seculares y vigentes. [...]

La viabilidad de construir el desarrollo humano no radica sólo en coincidir para enfrentar la privación humana y la depredación social, cultural y ambiental, en el sentido de mejorar la calidad de vida y acceder a posibilidades abiertas de desarrollo personal y comunitario. Esa coincidencia no es suficiente. Se precisa, además y como nunca antes, que quienes confluyen en esta alternativa, reconozcan y preserven su diversidad.

El paradigma en gestación encuentra su fundamento más firme en una eticidad que reclama el fin de la intolerancia y la construcción de la mutua aceptación basada en el reconocimiento de la equivalencia humana.

Las mujeres, en particular las creadoras de la cultura feminista, han reivindicado desde hace cuando menos dos siglos esa visión y se han afanado en construirla. Hoy, como antaño, plantean al mundo que el desarrollo humano no puede darse sin las mujeres, y que la democracia implica en primer término la democracia genérica. (p.10-11)

Esta autora propone incorporar la categoría de género como noción central al desafío del desarrollo. En tanto necesidad de políticas públicas construidas en contexto de democracia que intervengan sobre las diferentes problemáticas sociales reconociendo su componente de desigualdad de género y, en específico, de políticas públicas específicas para la intervención sobre la problemática de la desigualdad de género.

Por último, se destaca la presencia del aspecto internacional en la noción de desarrollo, ligado al contexto de cooperación internacional que caracteriza al presente caso de estudio. Como se continuará desarrollando al correr del presente análisis, los debates sobre el desarrollo

convocan y concatenan diferentes perspectivas sobre las potencialidades y posibilidades del espacio de cooperación internacional en materia de políticas públicas para la igualdad de género. Pero antes de abordar la conjunción de todas estas nociones mediante el análisis particular de la dinámica de cooperación internacional entre el Programa EUROsociAL+ y la República Argentina, es indispensable abordar el ya mencionado segundo desafío teórico: el de explicitar las teorías subyacentes a través de las cuales se interpretan y aplican los conceptos ya desarrollados.

1.3. Nociones subyacentes

Para abordar las nociones subyacentes, se dará comienzo por la Teoría Social de Bourdieu, delimitando aquellos aspectos centrales que serán herramienta de análisis a posteriori. Estas ideas se conectarán a las definiciones de legitimidad y hegemonía. Seguido a ello, se abordará la propuesta de Nancy Fraser sobre la “Política de Interpretación de las Necesidades”, la cual gira transversalmente el diseño de la presente tesis y su desarrollo.

1.3.1 Teoría Social de Bourdieu: Espacio social, campo y habitus. Disputas de poder, legitimidad y hegemonía.

Las tres variables centrales de este trabajo (cooperación internacional, políticas públicas y género) comparten un fundamento característico: se insertan en todos los niveles, incluso a nivel estructural. Por ejemplo, al referirnos a cooperación internacional, esta se encuentra inscripta en un sistema de relaciones internacionales. Por otro lado, al referirnos a políticas públicas, las mismas se encuentran insertas en una arena pública y política. Por último, si nos referimos a la categoría de género, esta también se encuentra imbricada dentro de la estructura social, analíticamente conceptualizada mediante la noción de patriarcado. Se requiere elaborar

la perspectiva teórica sobre la cual se interpreta qué se entiende por estructura. Para ello, se retoman aquí tres nociones planteadas por Bourdieu: espacio social, campo y habitus.

Se iniciará de lo macro a lo micro. Bourdieu (1990) se refiere al concepto de espacio social expresando que:

Se puede representar así al mundo social en forma de espacio (de varias dimensiones) construido sobre la base de principios de diferenciación o distribución constituidos por el conjunto de las propiedades que actúan en el universo social en cuestión, es decir, las propiedades capaces de conferir a quien las posea con fuerza, poder, en ese universo. Los agentes y grupos de agentes se definen entonces por sus posiciones relativas en ese espacio. (p.205)

En otras palabras, expresa que el espacio social - a veces referido como campo social- es una posición multidimensional que funciona a modo de “coordenadas sociales”, que ubican a los actores en una posición general respecto de sus posiciones específicas de acuerdo a su posición de poder/capital en diferentes campos. Resumiendo, el espacio social es el conjunto general de campos.

En cuanto a la noción de campo, se refiere a ella de una forma general describiéndola como:

Una red o configuración de relaciones objetivas entre posiciones. Estas posiciones se definen objetivamente en su existencia y en las determinaciones que imponen a sus ocupantes, ya sean agentes o instituciones, por su situación (situs) actual y potencial en la estructura de la distribución de las diferentes especies de poder (o de capital) —cuya posesión implica el acceso a las ganancias específicas que están en juego dentro del campo— y, de paso, por sus relaciones objetivas con las demás posiciones (dominación, subordinación, homología, etc.) (Bourdieu y Wacquant, 1995 p. 64).

Los autores también refieren a dos características de la noción de campo. Por un lado, utilizan la analogía de campo magnético, para expresar su cualidad de “sistema estructurado de fuerzas objetivas, una configuración relacional dotada, de una gravedad específica capaz de imponerse a todos los objetos y agentes que penetran en ella” (Bourdieu y Wacquant, 1995, p.26). A esta característica, añaden una segunda analogía de campo de batalla, dado que lo reconocen como un “espacio de conflicto y competición [...] en el que los contendientes rivalizan por establecer un monopolio sobre el tipo específico de capital eficiente en él.” (Bourdieu y Wacquant, 1995, p.26). En otras palabras, surge una disputa por el poder/capital predominante en el campo, para reubicar, sostener y legitimar su posición en el mismo. Los autores describen tres tipos de capital fundamentales (económico, social y cultural), los cuales pueden representar, a su vez, capital simbólico. Este pasaje se produce cuando “es captada a través de las categorías de percepción que reconocen su lógica específica o, si usted prefiere, que desconocen el carácter arbitrario de su posesión y acumulación.” (Bourdieu y Wacquant, 1995, p.81). Es decir, la posesión de capital económico puede también significar capital simbólico cuando este recubre las formas de capital económico legítimo.

Esta tesis entiende la mencionada “rivalidad” en términos de lucha por legitimidad y por la consecución de hegemonía respecto de los sentidos e interpretaciones en la elaboración de políticas públicas de género en un contexto de cooperación internacional. Thwaites Rey (2007) realiza un análisis comparativo entre los aportes de Max Weber y Antonio Gramsci sobre los conceptos de legitimidad y hegemonía, resaltando que ambas son claves para comprender los modos de fundamentación del poder político. Por un lado, encuentra que ambos autores coinciden en referirse “al mismo problema de construcción del poder y a la inclusión de las formas que otorgan consenso a la dominación” (p.178) Sin embargo, Weber trabaja el concepto de legitimidad como condición de una relación de poder - mediante el ejercicio de fuerza- que deriva en una dominación aceptada. En palabras de Bourdieu y Wacquant –según la última cita

mencionada- cuando “se desconoce el carácter arbitrario de su posesión y acumulación”. Se desconoce, es una realidad naturalizada que se sostiene como tal por su propia naturalización. Mientras que Gramsci busca desentrañar el mecanismo de construcción de poder mediante el cual la dominación se convierte en hegemonía, entendiendo a esta última noción como una situación de consenso. En otras palabras, se entienden como legítimas aquellas acciones de ejercicio de poder que son impuestas por ciertos actores (en el caso de las políticas públicas, los Estados) y aceptadas por otrxs (lxs ciudadanxs). Por otro lado, se entiende a la hegemonía como un estado de consenso de la sociedad sobre una forma de dominación. Estos dos conceptos se vinculan estrechamente tanto en el caso de las políticas públicas, como en el de las concepciones de género o los espacios de cooperación internacional. En el desarrollo de esta tesis, se comprende que la dominación masculina y la opresión de género son parte de la estructura hegemónica - nacional e internacional. Por otro lado, se sostiene que lxs actorxs involucradxs en el caso de estudio pujan por legitimar los sentidos y contenidos que proponen para la interpretación de necesidades sociales, construcción de demandas y satisfactores (políticas públicas) en juego.

El tercer concepto, sumamente interconectado a los anteriores, es el de habitus. El cual es entendido por Bourdieu (1991) como:

El sistema de disposiciones duraderas y transponibles, estructuras estructuradas predispuestas a funcionar como estructuras estructurantes, es decir como principios generadores y organizadores de prácticas y representaciones que pueden estar objetivamente adaptadas a su objetivo sin suponer la intención consciente de fines y el dominio expreso de las operaciones necesarias para alcanzarlos. (p. 92)

Fowler y Zavaleta (2013) resumen el vínculo entre las nociones de campo y habitus de una forma muy clara, indicando que “las sociedades existen bajo dos formas: los campos

(instituciones), que conforman las estructuras sociales externas, y los habitus (disposiciones), que constituyen la organización interna de los agentes” (p. 117)

Mediante esta perspectiva teórica, se propone observar al caso de estudio y sus actores intervinientes como actores posicionados en un espacio social, poseedores de diferentes capitales e involucrados en relaciones de poder. Asimismo, constituyentes y constituidos por instituciones (campos) y atravesados internamente por habitus interiorizados. Esta perspectiva de análisis puede aplicarse tanto a la relación interregional entre Europa y América Latina, el intercambio específico entre el Programa EUROsociAL y el Estado Argentino, y las vinculaciones específicas de la coordinación del Área de Políticas Públicas para la Igualdad de Género del mencionado programa frente a sus contrapartes institucionales argentinas: el MPF, el CNM/INAM/MMGyD y el IGDS de PBA. Incluso, se puede observar en la interacción interna entre el Programa EUROsociAL+ y otros programas de la Unión Europea, tales como la Iniciativa Spotlight, o las disposiciones que se desarrollaron al interior de cada institución argentina mencionada, en referencia al presente caso.

A su vez, esta Teoría Social permite incluir las categorías analíticas, como es la de género, en cuanto a la disputa de poder en un contexto de dominación masculina. Por otro lado, permite el abordaje de los debates alrededor de las diversas perspectivas de teorías del desarrollo- estrechamente vinculadas a la sociedad internacional y los procesos de globalización y creciente interdependencia en términos de políticas públicas.

1.3.2. La perspectiva de las “Políticas de Interpretación de Necesidades”

Este apartado se configurará como una brevísima introducción, dado que diferentes aristas de esta perspectiva serán exployadas en el desarrollo de los posteriores capítulos. A pesar de ello, es clave partir de una base clara que establezca a qué se refiere esta tesis cuando aborda la Política de Interpretación de Necesidades.

La autora que la presenta, Nancy Fraser (1991, 2020), expresa que “Cuando hablo de las políticas de interpretación de necesidades, justamente pongo atención en el significado de las demandas en controvertidas redes de relaciones condicionadas.” (Fraser y Lamas 1991, p.7). Aquí se puede observar, nuevamente, la fuerte presencia e impronta relacional que caracteriza a la presente tesis. Esta perspectiva, junto a la teoría social de Bourdieu, es la que ha impulsado a un análisis sobre las dinámicas y sentidos que se producen y reproducen en el ámbito de cooperación internacional en políticas públicas sobre materia de género. Las bases analíticas parten de una postura reflexiva en cuanto a diferentes instancias de los procesos de construcción de políticas públicas y de elaboración del contenido de ellas en materia de desigualdad de género.

Yo propongo una alternativa más crítica políticamente, orientada hacia el discurso. Para mí, la política de las necesidades comprende tres momentos, diferentes analíticamente, pero interrelacionados en la práctica. El primero es la lucha por establecer o por negar el estatuto político de una necesidad dada, la lucha por validar la necesidad como un asunto de legítima preocupación política o por clasificarlo como un tema no político. La segunda es la lucha sobre la interpretación de la necesidad, la lucha por el poder de definirla y así determinar con qué satisfacerla. El tercer momento es la lucha por la satisfacción de la necesidad, la lucha por asegurar o impedir la disposición correspondiente. (Fraser, 1991, p.8)

Esta perspectiva, y los tres momentos que la componen, han sido guía esencial para diseñar y delimitar los intereses principales de la presente tesis, incluso resalta en la formulación de sus objetivos de investigación. Tanto el espacio de cooperación internacional, como las líneas de acción desarrolladas al interior de este, serán abordados desde un análisis de la dinámica mediante la cual se disputan las formas y sentidos de las necesidades, su legitimidad

política y la gestación de satisfactores para darles respuesta- estos últimos reflejan la ejecución de políticas públicas concretas.

Sin más preámbulos, se continuará el desarrollo de esta perspectiva mediante el análisis concreto del caso de estudio: Programa EUROsociAL+ y República Argentina, acciones realizadas en el eje de Autonomía Física al interior del Área de Políticas Públicas para la Igualdad de Género.

1.4. Recapitulación

El presente capítulo ha abordado los orígenes del Programa EUROsociAL como programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo dependiente de la Unión Europea, que ofrece asistencia técnica de apoyo a políticas públicas para con los países de la región latinoamericana. Se describieron sus principios orientadores y la estructura organizacional del consorcio de instituciones que lo compone. También se establecieron los vínculos y alianzas estratégicas que mantiene con redes latinoamericanas y otros actores internacionales. Luego se procedió a delimitar qué recorte del Programa EUROsociAL sería abordado como caso de estudio, determinando que sería su tercera edición - EUROsociAL+ (2016-2022)- y en especial el Eje de Autonomía Física dentro de su Área de Políticas para la Igualdad de Género. Por último, se presentaron brevemente dos características coyunturales destacadas en el que se insertó EUROsociAL+ en vínculo con la República Argentina: el atravesamiento de dos gobiernos nacionales de plataformas políticas opuestas (Cambiamos 2015-2019 y Frente de Todxs 2019-2023) y de la pandemia COVID-19. Ambos aspectos incidieron sobre la realización de dos Mesas País: 2016 y 2020.

Luego de esta breve introducción práctica al caso de estudio, se empezaron a desgranar los conceptos centrales que lo atraviesan: cooperación internacional, políticas públicas y género.

Dentro del concepto de cooperación internacional, se recuperaron nociones como el binomio conflicto-cooperación, sociedad internacional, sistema internacional y procesos de estatización-mundialización-globalización. Se explicitaron los debates en torno a la CID, en especial aquellos vinculados a la Cooperación Técnica. También se hizo un breve recorrido histórico sobre los vínculos y tratados internacionales para la progresividad de los derechos humanos.

En cuanto al concepto de políticas públicas, se definió el mismo en estrecha relación con el rol del Estado, retomando los procesos de estatización, mundialización y globalización. Posteriormente, se comenzó a abordar el rol del Estado y las políticas públicas desde una perspectiva feminista, a partir del concepto de ciudadanía, para luego referirse los procesos mediante los cuales la sociedad construye problemáticas sociales de demanda.

En cuanto a la categoría de género, se presentaron varias acepciones que serán guía al resto del trabajo, reconociendo la complejidad del término. Luego, se abordó la noción de dominación masculina propuesta por Bourdieu y la aproximación de Joan Scott sobre el género como fuente de relaciones de poder. En vinculación a estas relaciones, se definió el concepto de patriarcado. Por último, presentado el carácter estructural del último concepto nombrado, se planteó la vinculación analítica entre género y desarrollo.

En vinculación a las nociones subyacentes, se recorrieron varios conceptos claves de la Teoría Social de Bourdieu, abarcando espacio social, campo y habitus. Se vincularon las disputas de poder al interior de los campos y las posiciones en el espacio social, con los conceptos de legitimidad y hegemonía desde las perspectivas de Weber y Gramsci, respectivamente. Por último, se presentó la perspectiva de Fraser sobre las políticas de interpretación de necesidades, mediante su definición y la delimitación de los tres momentos que esta autora propone: lucha por poner una necesidad en agenda política, lucha por el

contenido de interpretación de una necesidad y su constitución en demanda, y lucha por elaborar su satisfactor e implementarlo efectivamente.

Capítulo II

Mesas País entre el Programa EUROsocial+ y Argentina 2016 y 2020

El presente capítulo se desarrollará alrededor de las Mesas País desarrolladas entre el Programa EUROsocial+ y Argentina, en 2016 y 2020. Las mismas revisten el carácter de primer espacio de encuentro formal entre las dos partes del vínculo de Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID).

Para esto, se comenzará por la etapa de construcción de las Mesas País- la “etapa cero”. Aquí, se intentará describir e identificar actores claves en la dinámica de construcción de la primera etapa formal del vínculo de CID entre la Unión Europea y Argentina.

En segundo lugar, se procederá la descripción y caracterización las Mesas País en término amplio, siendo jornadas mediante las cuales se establece el primer intercambio formal de necesidades y legitimación de estas en demandas plausibles de ser abordadas por la asistencia técnica en materia de políticas públicas ofrecida en el intercambio internacional. Junto a ello, se establecerán las similitudes y diferencias que se identificaron entre las Mesas País 2016 y 2020.

Por último, a causa de que las Mesas País reúnen a todas las áreas de trabajo y todos los ejes particulares que construyen la estructura del Programa EUROsocial+, se comenzará a abordar el recorte de este caso de estudio sobre el eje de Autonomía Física perteneciente al Área de Políticas para la Igualdad de Género. Para ello, se explicitan los lineamientos internacionales que le dan base, definiendo sus los componentes y lineamientos relacionados a acuerdos vinculados a políticas públicas para el desarrollo. Este apartado permitirá hacer foco analítico sobre las implicancias del término desarrollo en un contexto multipolar desde la perspectiva

argentina y latinoamericana. Su vinculación con las políticas públicas, el ámbito de cooperación internacional y la categoría de género.

2.1. “Etapa cero”: la convocatoria a Mesa País

2.1.1. Orígenes de la Mesa País

Las Mesas País son una estructura formal y organizacional. Se trata de una reunión presencial, que tiene la duración de una jornada completa. En ella, se presentan cuatro grandes grupos institucionales: dos instituciones diplomáticas que representan a la República Argentina y a la Unión Europea (Cancillería Argentina y la Delegación de la Unión Europea en Argentina, respectivamente), junto a el Programa EUROsociAL+ y los Ministerios, Consejos y otros organismos estatales argentinos involucrados de forma sustantiva en las acciones de cooperación internacional para el desarrollo (CID).

Cabe destacar que esta modalidad de diálogo inicial es una novedad incorporada a partir de la tercera fase del mencionado programa: EUROsociAL+. En sus fases anteriores, las primeras reuniones formales tomaban carácter bilateral, donde se presentaban lxs representantes del Área correspondiente de EUROsociAL a lxs representantes de la institución argentina con la que fuesen a vincularse.

La Mesa País no existía como herramienta antes de EUROSOCIAL+. Lo que se hacía eran misiones de identificación de la demanda, que eran más que todo misiones un tanto bilaterales. En ese sentido, por ejemplo, yo trabajo de género, entonces yo voy a tener reuniones solamente con el ministro de la Mujer; o los colegas que trabajan sobre políticas sociales, solamente van a tener reuniones con el proyecto sobre políticas sociales, con el Ministerio de Desarrollo Social. (A. Martínez-Saenz, Entrevista, 9 de Septiembre 2022)

Según agregó el entrevistado, la conformación de las Mesas País como dispositivo formal inicial para la determinación de los proyectos y acciones a llevar a cabo en el contexto de CID, surge de la mesa de evaluación final de la etapa anterior, EUROsociAL II, donde en

diferentes países de Latinoamérica se llevó adelante una puesta en común a nivel nacional de las acciones realizadas en el periodo 2011-2016.

[...] al final de EUROsociAL II, por primera vez se hicieron mesas de evaluación país y se invitaron a todos los actores. Entonces, por ejemplo, el Ministerio de Justicia se dio cuenta que el Ministerio de Salud tenía un trabajo sobre penitenciaria y salud, etc., y no que se habían enterado. Se dieron cuenta al final de EUROsociAL II. Entonces, uno de los evaluadores es Juan Manuel Santomé- que es el Director General del programa- visualizó esto como herramienta y dijo: “Bueno, es importante que sea para que sean Mesa País, para que desde un inicio las mismas instituciones de administración se conozcan. ¿Qué pidió el Ministerio de Salud? ¿Qué pide el Ministerio de Desarrollo Social? A ver, hagamos algo juntos.” (A. Martinez-Saenz, Entrevista, 9 de septiembre 2022)

2.1.2. La “Etapa Cero”: gatekeeping y especificidades de la cooperación técnica

Tanto en el caso de las reuniones bilaterales como en las Mesas País, formatos constituidos como la primera etapa formal de intercambio en esta dinámica de cooperación, requieren de un paso previo. Al inicio de cada una de sus etapas, y/o frente a un cambio de gobierno nacional -como sucedió en 2019 con la asunción a presidencia de Alberto Fernández- la Dirección General del Programa EUROsociAL se presenta, mediante la Delegación de la Unión Europea, ante Cancillería para convocar a dichas reuniones. Como expresó uno de los entrevistados:

La etapa cero... La Delegación de la Unión Europea es importante siempre para tener este vínculo con Cancillería, con las administraciones locales. Entonces, una vez que vamos a hacer una mesa país, vamos a presentarnos, vamos a identificar la demanda,

Cancillería de algún modo como que centraliza que la información de que es EUROsociAL, etc. (A. Martinez-Saenz, Entrevista, 9 de septiembre 2022)

Otra entrevistada ejemplificó:

La dirección del Programa EUROsociAL se comunica con las máximas autoridades de gobierno que en este caso están en el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE). Ahí, está lo que se llama el punto focal de EUROsociAL, esto quiere decir las autoridades nacionales que son la contraparte de EUROsociAL que es un programa de la Unión Europea. [...] en la Argentina es la Dirección de Cooperación del MRE. Entonces, desde la Cancillería se establece un diálogo con las distintas carteras ministeriales para sentarlos en la mesa, digamos. Eso es potestad del gobierno nacional. El gobierno contraparte es quien lidera ese proceso de diálogo nacional y quien define quienes se sientan en la Mesa País. Puede definir que sea el Ministro, Ministra, Directora General... el 1, 2 o 3 de cada Ministerio o puede hacer un recorte. Decir bueno, vamos a sentar uno por el área social, otro por el área productiva.

[El país define] a quienes sientan en la mesa para plantear las demandas. A su vez en general hay una coordinación previa. Esas autoridades nacionales se reúnen antes con las autoridades de los distintos ministerios. Conversan cuales son las demandas que se van a plantear a EUROsociAL. (L. Benedet, Entrevista, 9 de septiembre de 2022)

Allí, Cancillería toma un rol que podría ser considerado teóricamente desde la sociología y las ciencias políticas como “gatekeeper” (guardianes del acceso) término originalmente acuñado por Kurt Lewin (1947, 1951). En este sentido, Cancillería es la institución que centraliza la capacidad de convocatoria a participación del espacio de cooperación internacional. En el caso de la Mesa País 2016, Cancillería determinó ampliar la convocatoria, e incorporar al Instituto de Géneros y Diversidad Sexual de la Provincia de

Buenos Aires, siendo que las instituciones tradicionalmente convocadas son aquellas que pertenecen a nivel nacional.

Si bien ser “gatekeeper” o “guardián de acceso” no conlleva una connotación necesariamente negativa, sí requiere de un gran trabajo interno de comunicación interinstitucional y de relevamiento de las necesidades plausibles de ser abordadas en cada una de los organismos de nivel estatal. En materia de género, Lagarde (1998) advierte sobre los peligros de los procesos burocráticos y los mandatos institucionales en cuanto a los procesos de elaboración de políticas públicas. En este sentido, refiere al peligro de la falta de capacitación y transversalidad de perspectiva de género en las instituciones estatales -incluso aquellas cuyo fin último no esté dedicado a la problemática de género en sí- ya que, en el campo de la administración pública, todos los actores (instituciones) ejercen algún tipo de intervención sobre el desarrollo de políticas públicas en la materia.

De tanto usar el término en la formulación de políticas públicas y debido a las formas tecnocráticas y autoritarias de ponerlas en práctica a través de mandatos institucionales, la perspectiva de género ha sido víctima de la burocratización por parte de quienes impulsan acciones que inciden en la reorganización social, la reconversión económica y política y la aculturación de las mujeres. Sus escasos conocimientos y sus visiones que van desde el antifeminismo consciente o ignorante soterrado, hasta el explícito y agresivo, impiden una comprensión cabal de la profundidad de los planteamientos. (Lagarde, 1998, p. 22)

Un mecanismo identificado mediante las entrevistas realizadas con representantes de EUROsociAL ha sido el de “trabajo en conjunto” con Cancillería, al reconocer -no necesariamente en el caso argentino, sino en el recorrido de 15 años del programa desde sus inicios- que la resonancia y alcance de la convocatoria de las instituciones diplomáticas pueden tener diversos sesgos. Por ejemplo, uno de los entrevistados comentó que por falta de

conexiones, costumbres u olvidos ciertas instituciones pueden quedar relegadas de la convocatoria. En este caso, el Programa EUROsociAL, en cada una de sus áreas, realiza un seguimiento de los proyectos trabajados en sus ediciones anteriores, elevando esta información a Cancillería para reforzar el alcance de la convocatoria. Uno de los entrevistados dio un claro ejemplo de este tipo de intervenciones: “Hacemos una lista común. Yo, por ejemplo, si veo que en la Mesa País de Paraguay no invitaron a la Ministra de la Mujer, y yo me ocupo de género, entonces digo “a ver, inviten a la Ministra de la Mujer, sino de nada sirve”. (A. Martinez-Saenz, Entrevista, 9 de septiembre 2022).

Muller (2000) refiere a este proceso de vinculación entre actores políticos e institucionales en la elaboración de las políticas públicas, conceptualizando “cuatro círculos fundamentales de decisión”. Indica que “para un actor determinado, [...] el acceso a los círculos de la decisión de una política pública representa un recurso político fundamental que da testimonio de su capacidad para influir sobre la decisión.” (P. 111). En clara vinculación con el caso de estudio, el mencionado autor señala que el primer círculo de decisión se encuentra conformado por los altos mandos políticos (Presidencia, Cancillería, entre otros) y es donde “se realiza una parte de la interfaz entre la dimensión propiamente administrativa de la decisión y la dimensión política.” (Muller, 2000, p.114). El segundo círculo se compone por el conjunto de administraciones sectoriales (instituciones sustantivas, en este caso: CNM/INAM/MMGyD, MPF y IGDS PBA). En el tercero, circulan los socios externos del Estado: sindicatos, empresas, asociaciones, entre otras. Por último, en el cuarto círculo de decisiones se reúnen otros poderes del estado (por ejemplo: del poder legislativo o judicial) que pudiesen inferir de forma limitada o determinante sobre la efectiva implementación de la política pública. Partiendo de esta concepción analítica, es importante nuevamente abordar el carácter relacional entre actores y su capacidad (capital o poder en términos de Bourdieu) de poner sus intereses en agenda o incluso de impulsar la participación de su institución en la Mesa País.

Otra dificultad identificada para la institución gatekeeper (Cancillería) en el caso de estudio, remite a su particularidad de Cooperación Técnica que caracteriza a la CID. Esto requiere de una dinámica de clara comunicación entre ambas partes para lograr productos concretos. En otras palabras, no se trata sólo de definir qué necesidades y demandas sociales serán puestas literalmente “sobre la mesa”, mediante la convocatoria de los organismos estatales vinculados a darles respuesta mediante políticas públicas. Sino también a la identificación de que posibles satisfactores de esas demandas (políticas públicas) podrían adquirir un valor agregado a través de una instancia de cooperación técnica. Este trabajo de delimitación es un proceso que, en el caso de estudio, queda en manos de la Cancillería.

Dependen de Cancillería [...] verdaderamente preparar bien la Mesa País, que la gente sepa qué es EUROsociAL y que no es EUROsociAL. Hay instituciones que están acostumbradas a “el BID me financió todo mi parque informático”, ¿no? Bueno, sí, pero nosotros no hacemos eso. ¿Qué es EUROsociAL? Pues la cooperación técnica. (A. Martinez-Saenz, Entrevista, 9 de septiembre 2022).

Y ahí hay un rol muy importante de las Delegaciones de la Unión Europea en el país. Son las embajadas de la UE en Argentina en este caso. Y lo que se hace también previamente [a la Mesa País]... es que EUROsociAL no es un programa de cooperación de transferencia de fondos. Es un programa de cooperación técnica. ¿Eso qué quiere decir? Que también hay herramientas limitadas de cooperación, no es que se puede pedir cualquier cosa. Por ejemplo, no se puede pedir que se compre un software para hacer “x” cosa. Eso no entra en lo que apoya EUROsociAL. EUROsociAL lo que brinda son especialistas en ciertas áreas que acompañan un proceso y pueden ayudar a hacer un proyecto de ley, a elaborar un protocolo, a generar un diálogo interinstitucional con una metodología concreta. Crear una mesa interinstitucional, hacer una resolución que pueda ayudar a... no? es cooperación técnica. Apoyo de visitas de estudio, talleres,

seminarios y distintos instrumentos de política pública. Entonces lo que se trabaja previamente a que se constituya la mesa propiamente dicha es que el país tenga claro esto. Las fortalezas y limitaciones de la cooperación. (L. Benedet, Entrevista, 9 de septiembre de 2022)

Al transcurrir las entrevistas, se pudo observar cómo este carácter de Cooperación Técnica - incluso estando claramente comunicado desde Cancillería a las instituciones argentinas- fue difícil de interpretar para las mismas. Una de las entrevistadas contó su experiencia como Directora de Comunicación - puesto que incluye las comunicaciones en contexto de relaciones internacionales: “Tuvimos unas primeras reuniones y... lo que tiene EUROsociAL es que es un programa a veces un poco difícil de entender para quien no está en el mundillo de la cooperación internacional. Entonces para mis autoridades era “¿nos dan plata o no?” (C. Majdalani, entrevista, 19 de agosto 2022). Esta pregunta focalizada en recursos económicos se repite a través de las diferentes experiencias relevadas. La presente tesis considera que el foco en la faceta económica puede interpretarse mediante lo que Fraser (2020 [1989]) denomina los momentos de la “Política de Interpretación de Necesidades”, y mediante su postulado del “dilema redistribución-reconocimiento” (Fraser, 2000), a través de dos aspectos.

El primer aspecto consiste en la capacidad material y de autonomía interna de las instituciones para implementar y evaluar las políticas públicas que tienen en su órbita. Por supuesto, este aspecto parte de reafirmar que el análisis se centra específicamente en políticas públicas para abordar la problemática de género, dentro de un contexto de cooperación internacional. No es menor indicar que el Consejo Nacional de Mujeres fue creado en 1992, convirtiéndose en Instituto Nacional de las Mujeres en 2017, para luego formar parte y transformarse al Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación en 2019. Su propia presidenta en ese momento, Fabiana Tuñez, expresó a los medios de comunicación:

Luego de 25 años de existencia, el Consejo se encontraba como un organismo que se perdía en la estructura estatal; con la creación del INAM como un ente descentralizado ganamos autonomía, manejo de presupuesto y la posibilidad de ampliar el marco de acción; es en definitiva la jerarquización del organismo que rige las políticas públicas de género (Pagina 12, 2017)

Interpretar las necesidades requiere de una disputa a tres niveles, ya mencionados pero que serán recordados: del reconocimiento de la necesidad como legítima, de la lucha por la forma que tomará y se construirá esa necesidad en una demanda, y de concreción de sus satisfactores. En este último nivel es donde el presupuesto estatal y su ejecución cobran un sentido vital. También es el momento donde las disputas no siempre son ganadas. En este sentido, una de las entrevistadas refirió:

El intercambio técnico es clave después. Es súper constructivo. Hoy la encuesta [Encuesta de Prevalencia de Violencia contra las Mujeres] tiene la solidez que tiene en general... tiene la solidez que tiene el instrumento de recolección, y todo como se fue dando el proceso, porque hubo un acompañamiento técnico que difícilmente hubiésemos podido reclutar exclusivamente desde el organismo por varios motivos. Pero bueno, hacer entender eso a veces es... en contexto donde hay una necesidad muy concreta, por ejemplo, ampliar la línea 144. No podes contratar gente, no podes conseguir insumos. (C. Majdalani, entrevista, 19 de agosto 2022)

El segundo, en vínculo con esto último, se refiere a la propia disputa por legitimidad institucional hacia afuera - interpretada en términos de participación del presupuesto nacional para sus políticas públicas. Los movimientos feministas y la lucha por el reconocimiento en la agenda pública y estatal de las problemáticas de género llevan años en debate. Sin embargo, la realidad nos presenta con que las conquistas de derecho en materia de género han tomado tiempo. Es posible señalar dos conquistas estrechamente relacionadas a las políticas públicas

que aborda esta tesis, aunque por supuesto, no las únicas: la sanción en 2009 de la Ley N° 26.485 de Protección Integral contra las Violencias y la creación en 2019 del MMGyD. Ambos avances, son logros sumamente recientes.

En ambos casos, sea una lucha hacia dentro o hacia fuera de la institución, la propia problemática social a intervenir mediante políticas públicas- la desigualdad por motivos de género- presenta sus desafíos a la hora de definir su reclamo o demanda, tanto desde la sociedad civil como desde los organismos gubernamentales. Asimismo, la forma en que esta demanda sea planteada configura el punto focal donde se configuren los recursos necesarios para su abordaje. Fraser (2000) plantea el “dilema redistribución-reconocimiento”, mediante el cual desarrolla que:

La «lucha por el reconocimiento» se está convirtiendo rápidamente en la forma paradigmática del conflicto político a finales del siglo XX. [...] En estos conflictos «postsocialistas», la identidad de grupo reemplaza al interés de clase como motivo principal de movilización política. [...] Y el reconocimiento cultural reemplaza a la redistribución socioeconómica como remedio contra la injusticia y objetivo de la lucha política. (pp.126-127)

La autora realiza una diferenciación entre dos tendencias de demandas políticas: aquellas características del siglo XIX y XX, ligadas a la justicia redistributiva, y aquellas características de fines del siglo XX en adelante, ligadas a las luchas por el reconocimiento. Por supuesto, esta división se plantea de forma analítica ya que, en la práctica, ambas vertientes suelen encontrarse estrechamente vinculadas. En sus palabras:

Incluso las instituciones económicas más materialistas cuentan con una dimensión cultural constitutiva e irreductible; están plagadas por significados y normas. Y a la inversa, incluso las prácticas culturales más discursivas cuentan con una dimensión económico-política constitutiva e irreductible; se sostienen gracias a pilares materiales.

Por consiguiente, lejos de ocupar dos esferas separadas herméticamente, la injusticia económica y la injusticia cultural se encuentran habitualmente imbricadas hasta el punto de reforzarse dialécticamente la una a la otra. Las normas culturales que tienen un sesgo de injusticia en contra de alguien están institucionalizadas en el Estado y en la economía; simultáneamente, las desventajas económicas impiden la participación igualitaria en la creación de la cultura, en las esferas públicas y en la vida cotidiana. Con frecuencia, esto acaba en un círculo vicioso de subordinación cultural y económica (Fraser, 2000, p.130)

En el caso de las desigualdades por motivos de género, la autora refiere a las grupalidades atravesadas por estas como “comunidades bivalentes”, ya que son afectadas tanto por una distribución socioeconómica desventajosa como de un reconocimiento cultural inadecuado. Tomando el caso de las mujeres cis como comunidad bivalente, estas se encuentran afectadas por desigualdades culturales que requieren de un reconocimiento: los estereotipos de género, la sobrecarga de tareas de cuidado, entre otras. Pero también, requieren de una redistribución socioeconómica: acciones concretas que impacten sobre la feminización de la pobreza a nivel macro social y económico. El nudo conflictivo aquí es que reconocer a una grupalidad significa diferenciarla, separarla del todo, para realizar una discriminación positiva. Mientras que reconocer la feminización de la pobreza requiere de acciones con miras a la reestructuración social como un todo. Esto se debe a que la desigualdad por motivos de género se encuentra enraizada en una estructura patriarcal que requiere de un proceso profundo de redistribución: al contrario de un proceso de diferenciación, reclama un agrupamiento global y una reestructuración general para generar efectos a largo plazo.

El objetivo a largo plazo del feminismo deconstructivo es generar una cultura en la que las dicotomías jerárquicas de género sean reemplazadas por redes de diferencias múltiples y en intersección, que sean cambiantes y no están solidificadas. Este objetivo

es coherente con la redistribución transformadora del feminismo socialista. La deconstrucción se opone al tipo de sedimentación o congelación de la diferencia de género que se da en una economía política injustamente generizada. Su imagen utópica de una cultura en la que siempre se generen libremente nuevas construcciones de identidad y diferencia y, tras ello, se deconstruyan de modo inmediato, únicamente es posible, a fin de cuentas, a partir de una sociedad igualitaria a grandes rasgos. (Fraser, 2000, p.152)

Es requisito reconocer que la problemática de la desigualdad por motivos de género no es unívoca, sino que se expresa de formas diferentes según las variables interseccionales que en cada caso existan (etnia, clase social, franja etaria, orientación sexual, etc.). Esto produce una multiplicidad de grupalidades que disputan por su reconocimiento, pero también requieren de un proceso redistributivo estructural. “La tarea, por tanto, consiste en concebir las formas de afinar el dilema redistribución-reconocimiento cuando situamos este problema en un campo más amplio de luchas múltiples y entrelazadas contra injusticias múltiples y entrelazadas. (Fraser 2000, p.155). En esta puja redistributiva-reconocimiento, se insertan las demandas por políticas públicas, que se presentarán mediante diferentes estrategias (de unidad o de diferenciación). Dichas estrategias constituirán, a su vez, propuestas concretas de intervención (satisfactores) que ingresarán a la disputa por la legitimidad institucional necesaria para su implementación. Dependerá del poder de puesta en agenda, de la presencia política y de la representatividad de la demanda, las posibilidades con las que puedan posicionarse hacia adentro y hacia afuera de las instituciones estatales -consiguiendo o no los recursos económicos necesarios para su implementación en tanto políticas públicas.

Todo este recorrido analítico es necesario para reconocer que la “etapa cero” de la Mesa País, que podría pasar desapercibida al no ser una etapa formal, consiste en la construcción del vínculo y dinámica de CID, siendo es un momento clave. En tanto la definición de qué actores

tienen reconocimiento y legitimidad suficiente para sentarse a la mesa a plantear sus necesidades y demandas, y qué políticas públicas podrán ser afectadas por el dispositivo de cooperación técnica con suficiente respaldo presupuestario para que la misma pueda concretarse y generar una intervención significativa y de valor sobre la problemática social.

2.2. Mesas País Argentina: 2016 y 2020

Realizada la “etapa cero”, se procede a la efectiva convocatoria a Mesa País. En el caso de Argentina en el periodo analizado (2016-2022), se realizaron dos Mesa País: una en 2016, al inicio del Programa EUROsociAL+ (tercera etapa), y otra en 2020, a causa del cambio de autoridades nacionales, producto de las elecciones democráticas de 2019 donde asumió la fórmula Fernandez-Fernandez.

Durante la Mesa País, participan: la Dirección General de EUROsociAL+, y las coordinaciones de sus tres Áreas: Políticas Sociales, Gobernanza y Políticas para la Igualdad de Género. Junto a ellas, participan la Cancillería Argentina y la Delegación de la UE en Argentina. En esta mesa se incorpora de forma colectiva la participación de las instituciones estatales argentinas convocadas, pertenecientes al ámbito nacional (sean de poder ejecutivo, legislativo o judicial) - que trabajen sobre alguna de las mencionadas áreas temáticas. En palabras de una entrevistada “La Mesa País lo que ve es la globalidad del programa y las demandas a todo el programa. En general se organiza por bloques, para el área de políticas sociales habla el Ministerio de Desarrollo Social de Argentina, por ejemplo, planteando las demandas de Argentina.” (L. Benedet, entrevista, 9 de septiembre de 2022). Cabe resaltar que el Programa EUROsociAL se dedica a realizar acciones con organismos de nivel nacional, a menos que el propio país solicite una excepción. “En el caso de Argentina se trabajó con la Provincia de Buenos Aires y eso en general es una excepción.” (L. Benedet, entrevista, 9 de

septiembre de 2022). Asimismo, no se acostumbra convocar a la mesa a organizaciones de la sociedad civil.

En cuanto a su caracterización concreta, las Mesas País fueron planificadas para la etapa EUROsociAL+ como jornadas presenciales, con sede en el país receptor de la CID, donde hicieron presencia todos los actores institucionales con los que se pudiese iniciar acciones concretas para materializar el vínculo de cooperación técnica. Su estructura contaba con un espacio de apertura, donde participaron las máximas autoridades de cada institución presente. Luego, un espacio de trabajo, mayormente presenciado por “mandos técnico/políticos que planteaban las demandas específicas” (L. Benedet, entrevista, 9 de septiembre de 2022). Diversxs entrevistadxs, representantes de las instituciones argentinas convocadas a la Mesa País 2016 la caracterizaron como un encuentro formal, ordenado y sin moderadores. Más bien, organizado en bloques temáticos donde una institución vinculada a la temática tomaba la palabra por un plazo de 10 a 15 minutos, seguido de un bloque de preguntas libres y puesta en común de la temática abordada.

Esta es la primera vez que yo lo veía todos juntos. Recuerdo que era muy serio, estaba muy bien organizado [...]. Recuerdo que nos dejaron hablar y lo que sí, había una diversidad grande de presentaciones. Me acuerdo que antes o después de mí expuso una persona del Ministerio de Trabajo y ni siquiera con una agenda transversal de temas de género. No, no... era una charla totalmente distinta. Después había gente del Ministerio de Desarrollo Social, del Consejo Nacional de las Mujeres y cada uno iba exponiendo sus 10, 15 minutos. Había preguntas y alguna puesta en común hacia el final del bloque, donde ellos contaban un poco más de lo que estaban pensando. El programa [EUROsociAL+] todavía también sin muchas definiciones, o no las tenían o no las dieron a nosotros en ese momento. Pero me acuerdo incluso que a mí me dejaron proyectar un video. Yo proyecto un video de víctimas de que habíamos hecho poco

tiempo atrás para el canal Encuentro. Las víctimas que hablaban era una víctima de violencia doméstica, y otra persona, una chica que había sido víctima de una estafa virtual, pero que había llegado a través del mecanismo de acceso a la justicia que yo quería mostrar sobre lo que habíamos implementado. Entonces mostré ese video que duraba cinco minutos y después hablé, habré hablado 10, 15 minutos. (L. Lozano, entrevista, 25 de agosto 2022)

Si bien se mantuvo la misma estructura general, la Mesa País 2020 tuvo la particularidad de llevarse a cabo en modalidad virtual dado el contexto de ASPO en Argentina. Esta modalidad, según varixs entrevistadxs, tuvo sus ventajas y desventajas. En primer lugar, resalta la falta de espacios informales para continuar diálogos, por ejemplo: los coffee breaks o los almuerzos. En segundo lugar, se identifica como una ventaja la accesibilidad y la reducción de costos de realización de un evento de semejante magnitud y formalidad.

Hasta aquí, se ha abordado de forma descriptiva la convocatoria a Mesa País en Argentina, características concretas y coyunturales de similitud y diferencia entre la realizada en 2016 y en 2020. Sin embargo, queda un punto significativo a revisar. La presente tesis se propone abordar, al interior de esta compleja dinámica inter-institucional, uno de los cuatro ejes que componen el Área de Políticas Públicas para la Igualdad de Género del Programa EUROsociAL+: el Eje de Autonomía Física. Con el correr de las entrevistas y la revisión de fuentes secundarias, se pudo visualizar claramente que ambos eventos coyunturales -el cambio de autoridades nacionales y la pandemia COVID-19- generaron un viraje de prioridades en agenda. A su vez, se incorporó activamente durante este periodo (2016-2022) un nuevo programa de la Unión Europea, la Iniciativa Spotlight, la cual hace foco específicamente en acciones de Autonomía Física.

En este sentido, durante la Mesa País 2016, la convocatoria en el eje de Autonomía Física se comprometió a realizar acciones junto al Ministerio Publico Fiscal, el Consejo

Nacional de Mujeres y el Instituto de Género y Diversidad Sexual de PBA. Mientras que en la Mesa País 2020, el eje Autonomía Física fue formalmente desplazado y las acciones del Área de Políticas para la Igualdad de Género se centraron en los ejes de Autonomía Económica y Cuidados y Autonomía Política y Paridad. Esto se debe, en primer lugar, a una decisión arbitraria de la Unión Europea a concentrar las acciones de Autonomía Física para la ejecución de la agenda de la Iniciativa Spotlight. En relación a esto, uno de los entrevistados expresó:

¿Por qué no nos concentramos en la autonomía física en este período de gobierno? No es porque no quisiéramos o no tuviésemos demandas. Fue porque estando Spotlight en Argentina, la Delegación de la Unión Europea hizo una división artificial de temas. Es decir: “tenemos Spotlight, que Spotlight se ocupe de autonomía física”. Aunque, entre paréntesis, por ley no tiene las mismas herramientas. No puede valorizar la expertise europea, no puede hacer viajes de estudio, no puede pagar expertas internacionales latinoamericanas, etcétera. Pero [la decisión fue] autonomía física en Spotlight: “hay que ejecutar y trabajar Spotlight”. Entonces esas demandas van a ver esto. “Ustedes [EUROSociAL] concéntrense en los otros tres ejes que tenemos, que es autonomía política, económica y de gender mainstream, es decir transversalización. Entonces no nos dejaron entrar autonomía física. Qué es bueno, de algún modo también está bien. O sea, los proyectos europeos tienen esa meta de complementariedad. (A. Martinez-Saenz, Entrevista, 9 de septiembre 2022).

No obstante, se verá en el próximo capítulo que el Programa EUROsociAL+ logró continuar el apoyo técnico en la totalidad del periodo (2016-2022) en dos de las tres líneas de acción en el Eje Autonomía Física, siendo estas la Encuesta de Prevalencia de Violencias (CNM/INAM/MMGyD) y el Protocolo de Investigación y Litigios (MPF), de forma complementaria a la Iniciativa Spotlight.

En segundo lugar, las prioridades de la agenda estatal argentina viraron dada la coyuntura de emergencia de COVID-19, que en relación a la problemática de género incidió de forma notable. También cabe mencionar que en 2019 se creó el Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación, el cual fue estructurado desde su organigrama para contar con áreas específicas sobre Cuidados y Diversidad. “En Argentina tenían muy clara la demanda. En el tema de cuidados estaba muy claro, el tema de certificaciones y sello también. En Argentina, en esta mesa 2020, había mucha claridad en lo que se quería.” (L. Benedet, entrevista, 9 de septiembre de 2022). La entrevistada se refiere a dos acciones centrales: la asistencia técnica en cuanto al Plan Nacional de Cuidados y en cuanto a la creación de un sistema de certificaciones y un sello de igualdad de género para aumentar el acceso al mercado de trabajo formal de mujeres y personas del colectivo LGTBIQ+. Estas fueron las dos acciones claves puestas en agenda para el vínculo de CID a partir de la Mesa País Argentina 2020. Ambas, pertenecientes al eje de Autonomía Económica y Cuidados.

La selección de estas dos acciones tiene estrecha vinculación con el contexto de pandemia. Tal como menciona Muller (2006) “elaborar una política pública se reduce a construir una representación, una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir” (pp. 97-98). En este caso, la pandemia dejó al descubierto realidades que vienen siendo discutidas y visibilizadas por los feminismos: la feminización de la pobreza y la feminización de las tareas de cuidado. Al establecerse el ASPO y condensarse las actividades de la sociedad al llamado ámbito doméstico, se conjugaron dos hechos: primero, los trabajos de mayor informalidad fueron los más vulnerables a la desintegración. Según el informe del Ministerio de Economía de la Nación “Brechas de Género en la Economía Argentina (2021):

Debido a la mayor inserción de las mujeres en ramas de actividad más precarizadas, el porcentaje de asalariadas informales es mayor que el de los varones. Al 4to trimestre de 2021, al 35,7% de las mujeres asalariadas no se le descontaban aportes jubilatorios, en

tanto que entre los asalariados varones este porcentaje era del 31,3%. El porcentaje de mujeres informales creció durante el proceso de recuperación económica en 2021, lo que evidencia que, tras la crisis pandémica, las mujeres se insertan en el mercado de trabajo en condiciones de mayor precariedad. (p.16)

En este sentido, el establecimiento de ASPO dejó al descubierto la exponencial vulnerabilidad de las mujeres a la pérdida de sus ingresos y de su autonomía económica, dado que, por condiciones desiguales de género, su participación en el mercado laboral informal es mayor a la de los varones. Potenciando así la carencia de protecciones laborales y sociales frente al desempleo.

Por otro lado, la disposición de ASPO confinó a los grupos familiares al interior de sus hogares, dejando sin actividad a instituciones de cuidados (como, por ejemplo: jardines, escuelas, entre otras) y limitando el acceso a otras (instituciones de salud: salitas, hospitales, entre otras). El ya citado informe indica:

Según los primeros datos publicados por INDEC sobre la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT) 2021, la tasa de participación de las mujeres en el TDCNR [trabajo doméstico y de cuidados no remunerado] es del 91,6%, en tanto que la de los varones es de casi 20 puntos menos (73,9%). [...] La desigual distribución de cuidado es la base de otras desigualdades. [...] Reconfigurar el sistema de cuidados es uno de los desafíos más urgentes. Por ello, en mayo de 2022, el Poder Ejecutivo envió al Congreso de la Nación el proyecto de ley Cuidar en Igualdad. El texto, que fue elaborado por el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación junto al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, establece la creación del Sistema Integral de Cuidados de Argentina con perspectiva de género (SINCA). (Ministerio de Economía de la Nación Argentina, 2022, pp. 25-29)

La información hasta aquí expuesta describe el giro de prioridades a partir de la Mesa País 2020, tanto del gobierno argentino como del Programa EUROsociAL+. Junto a ello, una consecuente concentración en acciones vinculadas al eje de Autonomía Económica y Cuidados. Estas aclaraciones resultan necesarias para dar cuenta de los motivos por los cuales en los siguientes capítulos sólo se analizarán las tres acciones construidas a partir la Mesa País 2016, que componen formalmente el eje de Autonomía Física.

2.3. Eje de Autonomía Física: definiciones e implicancias sobre las políticas públicas para el desarrollo

Hasta el momento, se ha proporcionado una descripción y caracterización de las Mesas País en el marco de CID entre el Programa EUROsociAL+ y Argentina, para el periodo del caso de estudio (2016-2022). Se han mencionado las áreas en las que se organiza EUROsociAL+: Políticas Sociales, Gobernanza y Políticas para la Igualdad de Género, indicando que se abordará la última haciendo un recorte a su interior sobre el eje Autonomía Física. Este eje, como los demás ejes y áreas mencionadas, suponen una delimitación arbitraria de la Unión Europea con fines prácticos para delimitar acciones y designar instituciones participantes en el contexto de CID. No obstante, parten y se estructuran a partir de dos grandes líneas de acuerdo internacional.

Por un lado, las áreas que aborda el Programa EUROsociAL+, se basan en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), acordados en 2015 por los Estados Miembros de las Naciones Unidas - entre los cuales se encuentra Argentina. Este acuerdo constituye la Agenda 2030, que se compone por 17 objetivos³, a saber:

- 1) Fin de la pobreza

³ Recuperado de: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/sustainable-development-goals/>

- 2) Hambre cero
- 3) Salud y Bienestar
- 4) Educación de calidad
- 5) Igualdad de Género
- 6) Agua limpia y saneamiento
- 7) Energía asequible y no contaminante
- 8) Trabajo decente y crecimiento económico
- 9) Industria, innovación e infraestructura
- 10) Reducción de las desigualdades
- 11) Ciudades y comunidades sostenibles
- 12) Producción y consumo responsables
- 13) Acción por el clima
- 14) Vida submarina
- 15) Vida de ecosistemas terrestres
- 16) Paz, justicia e instituciones sólidas
- 17) Alianzas para lograr los objetivos

El Área de Políticas para la Igualdad de Género del Programa EUROsociAL+, expresa que se estructura mediante los ODS 1, 5, 10, 16 y 17.

Por otro lado, los ejes que componen la mencionada Área: Autonomía Física, Autonomía Económica y Cuidados, Autonomía Política y Paridad, y Transversalización de la perspectiva de género, responden a los Ejes trazados a partir del 2009 por el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG), dependiente de la CEPAL. En primer lugar, define la autonomía como “la capacidad de las personas para tomar decisiones libres e informadas sobre sus vidas, de manera de poder ser y hacer en función de sus propias aspiraciones y deseos en el contexto histórico que las hace posibles” (CEPAL, 2011, p. 9). En

virtud de la Autonomía Física, está considera el derecho a una vida libre de violencias, específicamente en cuanto al sostenimiento de la salud de forma integral, con particular atención en la salud reproductiva y el abordaje de los Femicidios (OIG, 2017)

Como puede observarse, las definiciones aquí mencionadas corresponden todas a organismos internacionales. En ello, se identifican interpretaciones sobre el aspecto “físico” de las violencias por motivos de género y sus supuestos que llegan ya demarcados a la Mesa País. En el próximo capítulo, se observarán las dinámicas internas en el desarrollo de interpretación de sentidos y significados en la construcción de demandas y satisfactores en las tres acciones que componen el eje de Autonomía Física. Sin embargo, es interesante resaltar el carácter pre-establecido de una línea de base interpretativa. En este sentido, la propia CEPAL (2016) remarca:

Es imperativo elaborar y poner en marcha acciones articuladas que fortalezcan las sinergias, promoviendo un vínculo sistemático entre el seguimiento de los compromisos de la Agenda 2030, el sentido político y programático de la agenda regional de género, los acuerdos de la Plataforma de Acción de Beijing y el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994), así como las obligaciones asumidas por los Estados al firmar y ratificar la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención de Belém do Pará. Para avanzar en esta articulación, se debe reforzar el compromiso político de los países y mejorar la coordinación intersectorial y la cooperación entre ellos, implementando vasos comunicantes entre la institucionalidad regional y global existente. En este proceso, la participación de los Gobiernos y de diversos actores sociales es clave, porque de este modo se retoma el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas entre países. [...] Cerrar las brechas de género y ampliar el ejercicio de la autonomía de las mujeres requiere de mucha audacia y de nuevas alianzas,

más solidarias y justas, en el plano internacional y regional, y en cada país, lo que representa un desafío para las capacidades gubernamentales. (p. 248)

En este contexto de CID, donde los esfuerzos apuntan al abordaje de la desigualdad de género como problemática social estructural y de presencia global, mediante la coordinación de políticas públicas, se observa la necesidad de acordar una línea base para poder realizar una articulación de esfuerzos efectiva. Sin embargo, cabe reflexionar sobre las implicancias de dicha línea base, su efectividad (o falta de), considerando que el espacio social que representa la sociedad internacional se compone por actores en diferentes posiciones de poder. En otras palabras, el estado nacional requiere de un posicionamiento de atención activa, que promueva la participación en las construcciones de sentidos que componen esa línea de base. A su vez, requiere de la delimitación de sus intereses y necesidades autóctonas de desarrollo, para encontrar en los espacios de cooperación internacional herramientas que generen un impacto efectivo sobre la realidad social situada -pensada desde su propio posicionamiento y eludiendo intereses de provecho exógenos. Esta idea de lo “situado”, se retoma de diversas propuestas conceptuales desde la disciplina del trabajo social. Entre ellas, se recupera un fragmento de Alfredo Carballada (2013) que se refiere al “pensar situado”:

El pensar situado en términos de intervención social implica un nuevo diálogo con el territorio, con la cultura y el sujeto de intervención intentando aproximarse a la realidad sin pre conceptos, es decir partir de la cotidianeidad para pensar la sociedad. Pero, por otro lado, también es un ejercicio y trabajo de crítica y deconstrucción de las categorías externas al pensamiento americano. Esta perspectiva, desde la intervención en lo social no pretende reemplazar los pensamientos que se gestaron fuera de América. Se trata de tamizarlos a través de una mirada crítica para poder readaptarlos a nuestra realidad; es decir una mirada que se apropie de esos pensamientos desde una perspectiva estratégica y situada en nuestro continente. (pp. 2-3)

De esta forma, esta tesis plantea la importancia de encontrar un equilibrio entre una participación activa en los procesos de cooperación internacional para el desarrollo junto a un constante trabajo interno/externo desde un posicionamiento situado para abordar las políticas públicas atendiendo a las particularidades de las expresiones de la desigualdad de género de Argentina y la región Latinoamericana. En vinculación a promover un abordaje regional del desarrollo sobre la agenda de género, Beramendi, Fainstain y Tuana (2015) expresan:

Sin embargo, habida cuenta de que aún con sus particularidades regionales, nacionales, locales y microterritoriales, tanto la agenda de género y en particular, la de la lucha para erradicar la violencia contra las mujeres como los obstáculos al progreso de la mismas son fuertemente compartidos a todos esos niveles, resulta lógico que se aspire a generar espacios de debate tanto políticos como técnicos que trasciendan lo local. Ante problemáticas tan universales, multifactoriales y resistidas y la imperiosa necesidad de conocer mejor cómo operan, es decir, medirlas, no sorprende la avidez por compartir conocimientos y debatir conceptos en lugar de multiplicar las discusiones y las frustraciones de ensayar soluciones “originales”. (p.69)

La problemática de género en cuanto a violencia contra las mujeres se extiende, como ya se ha presentado, de forma estructural, trascendiendo fronteras y continentes. Configura una problemática de tal magnitud que los esfuerzos en políticas públicas deben reforzarse mutuamente. Por supuesto, sin olvidar las particularidades situadas que permitirán resultados efectivos en contextos locales. No obstante, la cooperación intrarregional para el desarrollo aquí presenta un punto medio interesante de remarcar: trascienden lo local, pero comparten ciertas características socio-históricas y políticas. En este sentido y como se verá en el capítulo III, los intercambios al interior de la región latinoamericana representan herramientas de enriquecimiento mutuo que deben ser puestos en valor y fomentados.

Anzorena (2013) realiza un breve repaso histórico del abordaje de las políticas públicas para el desarrollo en materia de género.

Las mujeres, hasta mediados del siglo XX, eran incluidas en la planificación social como parte de la unidad familiar, de grupos vulnerables y carenciados que debían ser protegidos, o en políticas demográficas, pero nunca atendiendo a las problemáticas como colectivo con necesidades específicas resultantes de su condición de género.

Desde la década de 1950, se han formulado diversos enfoques para intervenir en relación con las mujeres, los cuales reflejan los cambios a nivel macroeconómico y las orientaciones de las políticas sociales para el desarrollo del Tercer Mundo. Los distintos enfoques han dado lugar a estrategias de diseño de políticas y programas de desarrollo dirigidos hacia mujeres, pasando de políticas de modernización de crecimiento acelerado, por estrategias de necesidades básicas asociadas con la redistribución, hasta medidas compensatorias asociadas con las políticas de ajuste estructural. (p.71)

Este fragmento sirve de puntapié para detenerse y ofrecer un espacio de reflexión sobre los debates del desarrollo y la multipolaridad. El recorrido del pensamiento latinoamericano sobre el debate del desarrollo es vasto. Se han enfrentado diversos modelos analíticos de teorías del desarrollo, junto a la difundida teoría de la dependencia. Uno de los grandes aspectos que resaltan de las líneas de pensamiento cepalinas a partir de Prebisch, están vinculadas con su enfoque histórico-estructuralista. El mismo, en palabras de Kay (1991) se destaca por “la originalidad el planteo que tanto el desarrollo como el subdesarrollo constituyen un proceso único y que las desigualdades entre el centro y la periferia se reproducen a través de comercio internacional.” (p.102). Estas palabras resuenan a la sinergia entre los procesos de estatización-mundialización que fueron abordados en el capítulo anterior. No es posible abordar políticas públicas para el desarrollo sin reconocer las posiciones asimétricas de poder en las que se

encuentran insertos los estados nacionales en el campo internacional. Cardoso y Faletto (1999), refieren a la necesidad de

considerar en su totalidad las "condiciones históricas particulares" —económicas y sociales— subyacentes en los procesos de desarrollo, en el plano nacional y en el plano externo; por otro, comprender, en las situaciones estructurales dadas, los objetivos e intereses que dan sentido, orientan o alientan el conflicto entre los grupos y clases y los movimientos sociales que "ponen en marcha" las sociedades en desarrollo. (p.484)

Hacer referencia al recorrido de las condiciones históricas del proceso de desarrollo es un trabajo que excede a la presente tesis. No obstante, resulta interesante ofrecer un espacio de reflexión sobre las condiciones contemporáneas de los procesos de desarrollo en la sociedad internacional. Especialmente, sobre los debates sobre procesos de convergencia y divergencia dentro de un contexto de multipolaridad. Ocampo (2005) se refiere a estos procesos indicando que —contrario a las estipulaciones de convergencia internacional- los momentos de convergencia entre países se desarrollan únicamente al atravesar el umbral de las economías de ingreso medio y alto:

Los resultados de las estimaciones tienden a confirmar que, después de tomar en cuenta las diferencias en las tasas de inversión, la educación y factores de riesgo político, las economías de los países más pobres han tendido a crecer más lentamente que las economías de ingreso medio y alto y que, sólo luego de sobrepasar cierto umbral, se inicia un proceso de convergencia. (Ocampo, 2005, p. 250)

En este sentido, Bárcena (2010) señala al desarrollo latinoamericano como una tarea inconclusa. Las condiciones estructurales de la región requieren de un posicionamiento fuerte del Estado que: “vuelva a desempeñar un papel relevante en las estrategias de desarrollo, de modo que las políticas públicas sean principal protagonista de la construcción del futuro”. (p.7) La autora continúa su análisis sobre las tendencias de desarrollo contemporáneas en la región y

expresa “a pesar de las tendencias claramente favorables, debe tenerse presente que los resultados del último sexenio no alteran el hecho de que la desigualdad en América Latina y el Caribe continúa siendo una de las más altas del mundo” (p.14) Luego, convoca a los gobiernos siguientes a mantener una impronta de resguardo y atención al combate de las desigualdades sociales. La autora no alcanzó a contemplar los procesos de retroceso en políticas públicas que continuarían a partir de la década de 2010 con el retorno de tendencias neoliberales en varios países de la región Latinoamericana. Más aún, no se imaginó la aparición de la pandemia COVID-19 de impacto y crisis global, y los desafíos que ellos configurarán para el sostenimiento de las agendas estatales.

En cuanto a la multipolaridad que acoge a los procesos de convergencia y divergencia, esta es entendida como:

una nueva etapa del proceso de globalización iniciado hace tres o cuatro décadas con la expansión del mercado y del capitalismo liberal a nivel mundial, a partir de una gran transformación del poder global predominante o hegemónico hasta hace pocos años: la globalización unipolar, iniciada con la caída del Muro de Berlín a finales de los ‘80 y que tuvo vigencia hasta hace tan sólo unos pocos años. La Multipolaridades un orden mundial aún en construcción, no institucionalizado y en tensión que lucha contra los actores y las naciones predominantes del periodo anterior, y que abre nuevas posibilidades de intercambio y más franquicias a los países del Sur, es decir, habilita otras aspiraciones sobre la globalización a configurarse. (García Delgado y Ruiz de Ferrier, 2015, p.16)

Esta realidad multipolar nos presenta nuevas posibilidades. También, con la complejidad de un espacio social estrechamente interconectado y en constante intercambio de sentidos e interpretaciones. Por supuesto, en este caso de estudio, los sentidos que convocan

son aquellos alrededor de las discusiones en materia de género, y sus condiciones históricas particulares. Anzorena (2013) sintetiza:

La modificación en las relaciones internacionales por la emergencia del Tercer Mundo y los avances en cuanto a los derechos sociales y económicos configuraron, a mediados de los años 60, un contexto propicio para instalar en el debate internacional la situación injusta de desigualdad en que vivían las mujeres y la necesidad de reconocer algunos de sus derechos en espacios institucionales. Las mujeres, como sujetos/as con características específicas y diferencias reales en relación con otros colectivos, sobre todo aquellas de sectores subalternos, se constituyeron en uno de los puntos clave en las discusiones en torno a la cooperación y al desarrollo de los países del Sur. Específicamente, las ideas que llevaron a los organismos y agencias internacionales a debatir sobre el lugar de las mujeres en el desarrollo tienen que ver con procesos que las hicieron aparecer como un factor relevante en los asuntos económicos y sociales: la percepción del crecimiento demográfico como un problema. [...] De este modo se desarrolló una vinculación progresiva, a nivel conceptual, entre mujer y desarrollo, y se asignaron recursos a la investigación y promoción del asunto (pp. 73-74).

Existen diferentes enfoques analíticos que vinculan a las mujeres con el desarrollo. Entre ellos, podemos destacar al enfoque Mujeres en el Desarrollo (MED) (Boserup, 1970), el cual postula el reconocimiento de la marginación de las mujeres en los proyectos de crecimiento y desarrollo. También al enfoque de Género en el Desarrollo (GED) (Jaquette, 1982), el cual vincula las relaciones de producción con las de reproducción con miras en alcanzar una perspectiva estructural desde la categoría de género. Las aproximaciones han sido variadas, y denotan la inclusión de los derechos de las mujeres y la temática de género, en un proceso de conquista de terreno en el campo de las políticas públicas (nacionales e internacionales) para el

desarrollo. En la actualidad, el proceso de vinculación entre las desigualdades de género y el desarrollo, se constituye en la puja por la Transversalización del género en las políticas públicas.

El siguiente capítulo dará cuenta del proceso de jerarquización de las políticas públicas en materia de género. Los ejemplos que serán presentados en el caso argentino se insertan en instituciones nacionales e internacionales que han progresivamente acrecentado la magnitud de sus intervenciones, y la autonomía y relevancia de sus instituciones ejecutoras. También, se observará la estrecha relación de los avances de distintos países latinoamericanos y los espacios de cooperación sur-sur (de hecho, no de forma) que se desarrollan al interior del espacio de cooperación entre Argentina y el Programa EUROsociAL+.

2.4. Recapitulación

El presente capítulo hizo foco en el dispositivo de Mesa País, primer espacio formal de encuentro entre el Programa EUROsociAL+ y la República Argentina, para la planificación de acciones coordinadas en espacio de CID.

Se comenzó por la descripción de sus orígenes y su caracterización en términos generales, definiendo los actores-instituciones involucrados. Luego, se profundizó analíticamente sobre la “etapa cero”: el primer contacto efectivo de la dirección de EUROsociAL+ con el “punto focal” de la República Argentina, el MRE mediante Cancillería. En este sentido, se planteó un espacio de reflexión sobre la cualidad de “gatekeeper” o guardián de acceso, una noción proveniente de la sociología, utilizado en término de actores que permiten (o impiden) el acceso de otros actores a la mesa de debate sobre las políticas públicas en este contexto de CID. En relación a ello, se retomó la formulación de Muller sobre los “cuatro círculos fundamentales de decisión” en el ámbito de la política pública. Adicionalmente, se añadió el desafío que se presentó en esta “etapa cero” la comunicación sobre los alcances y limitaciones de una cooperación técnica. Una de las cuestiones destacadas en este sentido fue

el posicionamiento de las instituciones argentinas respecto de la utilidad del apoyo técnico sin apoyo económico. Mediante los aportes de Fraser, se analizaron dos aspectos: la capacidad interna de las instituciones (material y de autonomía presupuestaria) para implementar políticas públicas en su órbita, y la capacidad externa de las instituciones para legitimar su agenda en cuanto a participación de la designación del presupuesto nacional. Asimismo, se habilitó un espacio de debate sobre el dilema de redistribución-reconocimiento, para repensar la importancia de la puesta en agenda de políticas que intervengan sobre las desigualdades de género (reconocimiento) y cuestionar su eficiencia y efectividad si las mismas carecen de presupuesto para su implementación o de una perspectiva transversal a múltiples aspectos de la estructura social (redistribución).

En segundo lugar, se dirigió la mirada a las Mesas País desarrolladas con Argentina, en 2016 y 2020. Se dio cuenta de las razones de la realización de dos Mesas País, siendo necesario realizar la Mesa País 2020 por el cambio de mandato presidencial en Argentina. Aquí, resalta un fuerte cambio de agenda, por dos motivos. El primero, vinculado a una decisión arbitraria de la Unión Europea de implementar la Iniciativa Spotlight respecto al Eje de Autonomía Física, relegando al Programa EUROsociAL+ a trabajar sobre los demás Ejes. En segundo lugar, y extremadamente vinculado al contexto pandémico, el gobierno argentino decidió focalizar la cooperación técnica sobre el Plan Nacional de Cuidados y el fortalecimiento del acceso al mercado laboral para las personas del colectivo LGTBIQ+. Esto también estuvo estrechamente vinculado a la decisión política de constitución de áreas específicas para el abordaje de los cuidados y los derechos de los colectivos de la diversidad, mediante la creación del primer Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación Argentina, jerarquizando y ampliando la legitimidad de las políticas de género en la agenda pública y estatal. El Programa EUROsociAL+, por su lado y en complementariedad con la presencia de la Iniciativa Spotlight, continuó dando apoyo técnico a dos de las tres líneas de acción iniciadas en la Mesa País 2016:

la Encuesta de Prevalencia de Violencia de Género (continuada mediante el MMGyD) y el Protocolo de Investigación y Litigio en Casos de Muertes Violentas de Mujeres (Femicidios).

Por último, se abordaron los lineamientos principales del Eje de Autonomía Física, fundamentados en los ODS y OIG-CEPAL. Se observó la importancia de establecer líneas de base para la interpretación de las nociones de género con fines de poder organizar acciones coordinadas para su resolución. Sin embargo, también se advirtió sobre los desafíos de sostener un posicionamiento autóctono y situado, que vele por la resolución de desigualdades sociales y el desarrollo propio nacional y regional. Por estos motivos, se introdujo la categoría de multipolaridad y un breve análisis de las tendencias de divergencia-convergencia. Si bien esta tesis identifica numerosas potencialidades en los espacios de CID, no es ingenua a las asimetrías de posiciones de poder que Argentina -como país latinoamericano- ocupa en la sociedad internacional. Por este motivo, convoca a reflexionar de forma crítica sobre las posibilidades que estos espacios ofrecen, y a plantearse como pregunta: ¿qué ofrece Argentina a estos espacios? Se intentará bosquejar una respuesta en el siguiente capítulo.

Capítulo III

Políticas para la Igualdad de Género en Argentina: Interpretación de necesidades en la dinámica de CID. Encuesta de Prevalencia de Violencias, el Protocolo de Investigación y Litigios sobre Femicidios y el Módulo de Empoderamiento para Mujeres en Situación de Violencia

En el presente capítulo se desarrollará un análisis sobre las tres acciones concretas de asistencia técnica sobre políticas públicas, producto del vínculo de cooperación internacional del Programa EUROsociAL+ con Argentina, correspondientes al Eje de Autonomía Física del Área de Políticas para la Igualdad de Género. Estas son aquellas vinculadas a la Encuesta de Prevalencia de Violencia de Género (CNM/INAM/MMGyD), al Protocolo de Investigación y Litigio en Casos de Muertes Violentas de Mujeres (Femicidios) (MPF-UFEM) y, al Módulo Empoderamiento Económico para Mujeres en Situación de Violencia (IGDS PBA).

Para ello, se comenzará por retomar algunas nociones bases sobre los procesos de interpretación de necesidades en vinculación con los tres casos mencionados.

En segundo lugar, se abordará el caso de la Encuesta de Prevalencia de Violencia de Género. Iniciando con sus procesos de interpretación, construcción y legitimación de necesidades y demanda específica desde el CNM/INAM. Luego se procederá a analizar la dinámica desarrollada en el momento de confección del satisfactor para abordar la demanda construida. Por último, se reflexionará sobre los desafíos surgidos durante la etapa de implementación de esta política pública, llevada a cabo desde el INAM y el MMGyD.

Se continuará por el caso del Módulo de Empoderamiento Económico para Mujeres en Situación de Violencia. Aquí, se caracterizará el proceso llevado a cabo para arribar a la interpretación de necesidades legitimadas. Luego, se dará cuenta de la confección de dos

demandas, a partir de una de las cuales se elaboró el satisfactor. Por último, se propondrá un espacio de reflexión sobre las disputas de legitimidad en agenda de las políticas públicas a la hora de su efectiva implementación.

En cuarto lugar, se abordará el caso del Protocolo de Investigación y Litigio en Casos de Muertes Violentas de Mujeres (Femicidios). Este caso presenta una doble vinculación con el Programa EUROsociAL+: mediante cooperación directa con Argentina y a través de su colaboración con el AIAMP, organismo regional del que Argentina forma parte. Se hará un recorrido sobre la vinculación de intereses nacionales-regionales e internacionales. A su vez, se observará el proceso de construcción situada de la política pública y su impacto sobre los procesos judiciales en casos de femicidios, tanto en Argentina como en países de la región latinoamericana.

3.1. La metamorfosis de una necesidad en una demanda y su satisfactor: tres momentos de interpretación de necesidades y su legitimación

Los procesos de políticas públicas, tal como fueron definidas en el capítulo I, suelen ser pensados y diferenciados analíticamente en cuatro etapas- iniciación, elaboración, implementación y evaluación (Valles et al., 2015)-, que se desarrollan de forma solapada en la realidad. En relación con esta perspectiva analítica, la presente tesis convoca a reflexionar sobre estos procesos desde una perspectiva de otorgamiento de sentidos y significados a las realidades y problemáticas sociales- que se configura en una dinámica de puja de interpretaciones durante todas las etapas del ciclo de las políticas públicas. Recuperando la propuesta de la “política de interpretación de las necesidades” de Fraser, resulta interesante cómo la autora señala que esta discusión sobre las disputas de sentido no siempre ha sido central. La autora propone incluir a la mirada analítica desde las políticas públicas como instrumentos de satisfacción de necesidades, incorporando como parte central los procesos y dinámicas mediante las cuales estas necesidades son interpretadas. Esta propuesta reconoce la complejidad de la realidad social, las disputas de intereses de lxs diferentes actorxs situados en diversas y desiguales posiciones de poder en el espacio social, y dentro de él, en diferentes campos.

Este caso de estudio presenta la interesante posibilidad de abordar el desarrollo de tres políticas públicas que se encuentran ubicadas en y atravesadas por diferentes campos. Esto habilita una mirada “tridimensional”, si se quiere, de sus posiciones en el espacio social. Para ejemplificar concretamente: se abordarán los procesos de políticas públicas de la Encuesta de Prevalencia de Violencias, el Protocolo de Investigación y Litigios sobre Femicidios y el Módulo de Empoderamiento Económico de Mujeres. Cada una de ellas, se ubica al interior de instituciones estatales: el CNM/INAM/MMGyD, el MPF y el IGDS PBA, respectivamente. Estas políticas públicas se vinculan con un amplio portfolio de políticas que cada institución

mencionada lleva adelante, interconectadas e interdependientes de su posición frente a los recursos presupuestarios, dependiendo de su presencia en agenda pública y legitimación social. Esta disputa intra-institucional resulta en un proceso de jerarquización institucional de estos satisfactores y por consecuencia, su posible ejecución, restricción o incluso eliminación de la proyección de políticas institucionales. En segunda instancia, si observamos el caso de la Encuesta y el Protocolo, ambos convergen en la dependencia nacional. Por tanto, en la disputa por posicionarse en el campo de las políticas públicas de alcance nacional de forma tal que obtengan legitimidad suficiente para su diseño e implementación. En el caso del Módulo de Empoderamiento Económico de PBA, se ubica asimismo dentro del abanico de políticas públicas de la mencionada jurisdicción, sus ministerios y demás organismos estatales que coexisten con recursos limitados.

Apuntando a un análisis macro-social nacional en relación a la problemática de género, esta se ubica, debate y disputa constantemente su posicionamiento al interior del campo de la agenda pública y política, en vínculo con otras temáticas como podrían ser hábitat, recursos naturales, industria, trabajo, entre otras. Estas disposiciones de disputa se repiten – a la vez que hacen eco, dialécticamente- de la misma dinámica por legitimidad que se da en otras regiones y a nivel internacional.

Con esta breve ejemplificación, se busca orientar a lxs lectorxs de forma clara hacia el núcleo central sobre el cual se pretende reflexionar. El presente capítulo se propone abordar tres ejemplos concretos de estas dinámicas de disputa de legitimación política de necesidades, las dinámicas de interpretación que intervienen en la construcción de demandas y satisfactores, y las disputas por su implementación.

De esta forma, nos preguntamos en cuanto a las necesidades: ¿Qué recorte de la realidad se convierte en una necesidad legitimada políticamente? ¿Quiénes participan de este proceso de interpretación y construcción de demandas? ¿Qué perspectivas se ponen en disputa para

definirlas? En relación a los satisfactores: ¿Qué variables y actores intervienen en su determinación? ¿Cómo se desarrolla la dinámica para su definición? En cuanto a las implementaciones: ¿Cómo se desenvuelven los procesos de puja por la ejecución de los satisfactores determinados? ¿Se reflejan las condiciones previamente interpretadas y definidas de las necesidades que les dan origen? ¿Cómo se desarrolla el sostenimiento de las implementaciones en contexto de continua disputa de poder y pujas en la agenda pública, política y estatal?

Antes de proceder a los casos en particular, se recuerda y aclara que todos los casos comparten: su participación en Mesa País 2016 y, posteriormente, un proceso de intercambio por escrito mediante una ficha en formato de Excel denominada “*Propuesta de Acción*”, donde cada institución dialoga con el Programa EUROsociAL+. Esta ficha es completada por la institución argentina y requiere el siguiente contenido:

- a) *Datos institucionales*: país proponente, otros países involucrados, institución principal que llevará la acción, ubicación institucional (organismo y poder al que corresponde), área específica y técnicos a cargo
- b) *Identificación de la acción propuesta*: nombre, relación con EUROsociAL II (si es una acción en continuidad con la etapa previa de EUROsociAL o una acción nueva), objetivos generales y específicos, descripción de la acción, meta global y resultados esperados, productos, y propuestas actividades de interés para la institución argentina.
- c) *Información sobre el proceso de reforma política*: contexto y estado actual de la política pública sobre la que se desea trabajar, si la misma fue formulada a partir del enfoque de género o surge desde otro origen, fase en la que se encuentra (agenda, formulación, implementación o evaluación), nivel de respaldo político, presupuesto estatal asignado para la misma, articulaciones institucionales, inserción de la política pública en una agenda regional o no, y experiencias de interés identificadas en Latinoamérica o Europa.

En todos los casos, el Programa EUROsociAL+ mantiene un intercambio constante en la elaboración de esta ficha hasta establecer ciertas líneas base que funcionarán a modo de guía para el resto del periodo de cooperación técnica en el marco de CID.

A continuación, se presenta caso a caso con sus particularidades, donde se indicará la impronta que cada institución tuvo respecto a su interpretación de necesidad y definición de demanda -cuestiones básicas para construir la mencionada herramienta.

3.2. Encuesta de Prevalencia de Violencia de Género

3.2.1 Orígenes de la necesidad interpretada y su construcción en una demanda

La Encuesta de Prevalencia de Violencia de Género tiene sus orígenes de diseño en 2016, dentro de la órbita del Consejo Nacional de Mujeres, organismo de mayor jerarquía institucional nacional en materia de género a ese momento. Al interior de esta institución, las diferentes expresiones de la problemática de desigualdad y violencias por motivos de género se manifestaron en la necesidad de elaboración y fortalecimiento de políticas públicas transversales en esta temática. En concreto, en la necesidad de jerarquizar las políticas públicas en materia de género mediante un Plan Nacional, el cual se configuró en demanda y concretó en satisfactor para el periodo 2015-2017. No obstante, luego de su presentación, lxs equipxs de funcionarixs, profesionalxs tecnicxs y otrxs miembrxs de la institución, observaron la vacancia de datos estadísticos que diesen base, soporte político y herramienta de medición para su evaluación y su fortalecimiento. En primera palabra, una de las entrevistadas ejemplificó este proceso:

Fabiana Túñez quien era la presidenta del CNM llega a ese cargo por su reconocimiento y trabajo en la sociedad civil. Y el equipo que la acompañamos también... teníamos desde la Casa del Encuentro con un enfoque muy claro en la prioridad de la agenda de

violencia. En ese gran mundo que es la agenda de igualdad de género, ¿no? [...] Entonces nosotras teníamos muy clara la vacancia en términos de políticas públicas que había... No en marco normativo, porque la Ley 26.485 del 2009 es muy completa, siempre perfectible, pero bueno lo que se venía reclamando en forma sistemática desde la sanción de la ley hasta el 2016 era que se avanzara en el cumplimiento del Art.9 sobre el funcionamiento y el rol del CNM. Una de las debilidades de esa ley en su momento es que asignaba al órgano de aplicación una cantidad de funciones que el órgano en sí mismo no podía asumir como estaba diseñado, porque de hecho tenía rango de secretaría de estado, pero estaba dentro de otra secretaría de estado... de hecho no tenía sistema de administración financiera propia. El muy pequeño presupuesto no se gestionaba desde ahí. Ni siquiera tenía potestad la presidenta del Consejo de gestionarlo de forma autónoma. Tenía que pasar por otra instancia que era el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Entonces digo, toda esta introducción para decir que nosotras teníamos muy claro que la prioridad era sacar el Plan Nacional, porque no había un plan desde la sanción de la ley. Y la demanda estadística. Digo, viniendo de la Casa del Encuentro como primera organización que hacía relevamiento y teniendo muy claro que hacer un aporte de sociedad civil que quedaba en sociedad civil y lo que faltaba eran estadísticas oficiales. La prioridad en la generación de datos oficiales era número uno en la agenda. Y éramos muy conscientes de que la Encuesta de Prevalencia es cara, es compleja y que no teníamos en ese momento el volumen político para pedirla o que se incorporara. Tampoco se veía como tal. (C. Majdalani, entrevista, 19 de agosto 2022)

Este fragmento ejemplifica el inicio de una necesidad identificada (jerarquización de políticas públicas en materia de violencias por motivos de género) y planteada como un nuevo desafío, una demanda (construcción de datos estadísticos oficiales para el sostén de las políticas públicas). También, da cuenta de que “estas demandas tienden a estar unidas, vinculadas unas

con otras en cadenas de relaciones condicionadas”. (Fraser y Lamas, 1991, p.6). El fragmento de entrevista citado da cuenta de un proceso de legitimación en la interpretación de necesidades y de construcción de una demanda específica inicia en 2003, con una institución no gubernamental: Asociación Civil La Casa del Encuentro. Esta produce en 2008 el primer informe de femicidios de Argentina, frente a la carencia de datos estadísticos oficiales a ese momento.

La puja de actores civiles, desde los movimientos feministas argentinos, evocan una dinámica de intercambios con las instituciones estatales que se ejemplifican- en este caso- en el pasaje de Fabiana Tuñez de ser miembro de la comisión directiva de La Casa del Encuentro, a ser Presidenta del Consejo Nacional de las Mujeres en 2015. Cabe aclarar que la referencia a la presencia de movimientos sociales feministas, aluden a eso: su presencia. Las características que constituyen esa presencia en este caso en particular exceden a los objetivos de análisis de la presente tesis. No obstante, se identifica que en este caso y en contexto de un gobierno de tinte neoliberal a partir de 2015, los movimientos feministas se caracterizaron en términos generales por presentar una fuerte oposición y reclamos respecto a múltiples medidas tomadas (u omitidas). Esto no suprime la propia existencia de presencia de los movimientos feministas que -con acuerdos y desacuerdos a su interior- continuaron impulsando la presencia en agenda de las políticas públicas en materia de género, pudiendo disputar o no su contenido. Es interesante retomar frente a este escenario de intercambios y pujas, las palabras de Vilas (2011), quien menciona:

El escenario en el que se elaboran y ejecutan las políticas se caracteriza no por una “pluralidad casual” sino por una “pluralidad profundamente estructurada”, donde la estructura socioeconómica y el poder difícilmente se encuentran separados. El supuesto de la homología entre los actores involucrados diluye lo político y la política en un sistema de juegos y estrategias probabilísticas de corto plazo y soslaya o minimiza sus

articulaciones con asuntos de mayor proyección y alcance, la vinculación de lo inmediato y el corto plazo con el modo en que se gesta –no siempre de manera intencional- el largo plazo. (p.38)

El autor debate sobre la condición de lo político en las políticas públicas y del “núcleo de politicidad” inherente a la agenda estatal. El caso de la política observada, esta se encuentra fuertemente conectada a un movimiento social que ha estado presente por décadas, y con un recorrido que aborda los derechos de las mujeres en distintos ámbitos: civiles (acceso a la educación), políticos (derecho al voto), económicos (políticas positivas de inclusión al mercado laboral), y de salud sexual (derecho al aborto), entre otras. Como ejemplo contemporáneo, significativo, precursor y posibilitador de la política pública en análisis, se destaca la realización del primer Encuentro Nacional de Mujeres en 1986, seguido de la creación del Consejo Nacional de la Mujer en 1992 como organismo a cargo de la aplicación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (ONU, 1981). Esta dinámica de interpretación de necesidades y construcción de demanda es, más que una carrera, una maratón. La propia creación del CNM en 1992 se encuentra vinculada a los movimientos feministas y la agenda internacional, derivando 26 años más tarde (2018) en la implementación de una Encuesta de Prevalencia de Violencia, finalmente publicada en 2022. Un proceso de largo plazo que ha llevado años y una diversidad de actores, continuando una constante lógica de intercambio intra e internacional.

3.2.2. Procesos decisionales en CID: determinación del satisfactor

En 2016, con la convocatoria de EUROsociAL+ a la Mesa País en Argentina, el CNM es invitado como representante de la agenda de políticas de género. Allí se da inicio al proceso de CID en asistencia técnica sobre la primera Encuesta de Prevalencia de Violencia de Género. Carla Majdalani, en concepto de Directora Nacional de Comunicación del CNM, y luego del

INAM, fue quien se encargó de participar de esta Mesa País y presentar la demanda ya construida por la mencionada institución nacional argentina: la de elaboración e implementación de un instrumento de recolección de datos estadísticos a nivel nacional sobre la problemática de violencia de género. En sus palabras:

Y en eso iniciamos el diálogo con EUROsociAL+ de lo que es el proceso de la primera encuesta de prevalencia de la violencia, que se materializó con la contratación por parte de EUROsociAL+ de una experta franco-chilena que está asesorando desde entonces la elaboración. La encuesta se realizó finalmente pre y post pandemia, [...] la gestión efectiva de la encuesta que implementó la UNTREF y se hizo con financiamiento de la Iniciativa Spotlight a través de la gestión de la agencia PNUD y ONU Mujeres. (C. Majdalani, entrevista, 19 de agosto 2022)

En términos generales, la necesidad identificada y la demanda construida fueron producto de procesos transcurridos a partir de una trayectoria histórica de pujas de los movimientos feministas, y concretamente de una decisión institucional-estatal argentina. La disposición de esta demanda de datos estadísticos se encontraba fuertemente asociada con el lanzamiento del ya mencionado primer Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las mujeres (2017-2019).

Generar evidencia de que intervenciones eficientes tienen un impacto efectivo en la vida de las personas... pero en esto nunca hubo línea de base [datos estadísticos]. Nosotras tuvimos la prioridad de hacer el Plan, y de hecho lo diseñamos con un marco lógico divino y reconociendo la debilidad metodológica del plan que es que no tenía línea de base. Entonces el primer Plan tiene ese reconocimiento de debilidad metodológica y se apuntaba a que en el desarrollo de los 3 años de implementación de ese primer plan se iban a poder generar líneas de base. Explícitamente creo que lo pusimos en el texto y si no lo pusimos lo decíamos en cada presentación pública del Plan. Porque era una forma

de decir “bueno hay una debilidad porque realmente sin tener línea de base, evaluar es muy difícil”. (C. Majdalani, entrevista, 19 de agosto 2022)

La materialización de esa demanda de datos estadísticos en un satisfactor específico se concretó en el espacio de CID junto a la asistencia técnica de EUROsociAL+. En términos de Dente y Subirats (2014) este fue un espacio de decisión, donde “se decide decidir, se analizan y desechan posibles alternativas y se alcanza un resultado final” (p.36). Se determinó construir una Encuesta de Prevalencia de Violencias de Género, partiendo principalmente de la experiencia mexicana del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) con la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH). Simultáneamente, la elección de la experta franco-chilena involucrada en este intercambio a través de EUROsociAL+, Maite Albagly, añadió a la revisión de encuestas pre-existentes, su experiencia en primera persona en la elaboración de las encuestas francesas y europeas. Ella expresó en entrevista:

Mira, todo esto empezó en una reunión que se hizo en Costa Rica en el 2017 de EUROsociAL+⁴. Donde había muchos, muchos presentes. En un viaje en bus para ir de un lugar a otro, me tocó al lado de una argentina. Empezamos a conversar y le conté un poco de lo que estaba haciendo. Lo que pasa es que yo participé en el año 2014-2015 en la Encuesta francesa. Y en el 2014 a la Encuesta europea. Entonces por eso que se me había invitado a esta reunión de EUROsociAL+, para que yo conversara de la Encuesta de Prevalencia de Violencia de las que había participado y cómo era lo que estaba pasando en América Latina y poder tratar de un grupo de trabajo que pudiéramos conversar. Entonces, en este bus le conté un poco y me dice “me interesa muchísimo porque nosotros estamos tratando de hacer esto”. Así que bueno todo esto empezó en

⁴ Encuentro Anual del Programa EUROsociAL+, San José de Costa Rica, 20-22 Noviembre 2017. “La Cohesión social en la Agenda 2030: miradas cruzadas entre América Latina y Europa”. Agenda recuperada de: [http://www.eurosocietal.eu/files/2017-11/Agenda_encuentro%20anual_maq%20\(3\).pdf](http://www.eurosocietal.eu/files/2017-11/Agenda_encuentro%20anual_maq%20(3).pdf)

un bus [...] Y fue bastante rápido esto porque la primera misión que yo hice a Argentina fue en diciembre de 2017. (M. Albagly, entrevista, 31 de agosto 2022)

Como se ha podido observar hasta ahora, los momentos de interpretación de necesidades y de determinación de qué necesidad se constituirá en demanda, fueron disputados al interior del Estado Argentino. Esta disputa fue precedida por una fuerte presencia de los movimientos sociales feministas en la puja por puesta en agenda estatal de las problemáticas de género.

En cuanto al proceso de diseño del satisfactor (política pública en concreto), este fue llevado a cabo al interior del espacio de cooperación internacional junto a EUROsociAL+. En términos generales, todxs lxs entrevistadxs refieren al carácter de “agente problematizador” que aporta esta instancia de cooperación técnica. “Como es una colaboración técnica, EUROsociAL+ contribuye a eso, a problematizar determinados fenómenos y a ayudar a conceptualizarlos. Pero después esa conceptualización se adapta a la situación y realidad de cada país.” (L. Benedet, entrevista, 9 de agosto 2022). En el caso de la Encuesta, los intercambios sobre modelos, modalidades, dimensiones y alcances de las muestras a abordar fueron claves para lograr la solidez buscada en el instrumento de recolección.

Lo que el INAM quería era saber era cómo habíamos hecho la muestra. Querían saber también qué tipo de encuesta - que yo hiciera un trabajo para saber... porque las encuestas en Europa, por lo menos la francesa, la europea no, pero la francesa es por vía telefónica, lo que es bastante más económico como encuesta. Entonces me pidieron que yo hiciera un trabajo de saber cuáles son los pros y los contras, de una encuesta telefónica o de una encuesta presencial para poder tomar las decisiones. Después también hice otro trabajo sobre la muestra, cómo se hacía la muestra, cuál era el tipo de muestra que se podía hacer en una encuesta así, robusta. (M. Albagly, entrevista, 31 de Agosto 2022)

La cooperación técnica se fundamentó en dos pilares. Primero, la revisión y articulación con otras experiencias latinoamericanas, principalmente el caso mexicano y la elaboración de su Encuesta de Prevalencia. Segundo, en el apoyo y seguimiento técnico a través de la experta ya mencionada. Ambos pilares fueron organizados y sostenidos por el Programa EUROsociAL+. Producto de este espacio de CID, se fortaleció la confección del satisfactor: Encuesta de Prevalencia de Violencia de Género. En este proceso, el INAM y MMGyD participaron de varios espacios de intercambio internacionales, los cuales se listan a continuación:

Año	Mes	Lugar	Espacio de intercambio
2017	Noviembre	San José de Costa Rica, Costa Rica	I Encuentro del Programa EUROsociAL+ (INAM)
2018	Junio	París, Francia	I Encuentro del área de políticas de Igualdad de Género: Diálogo Euro-Latinoamericano en torno a la lucha contra las violencia de género (INAM)
2018	Noviembre	DF, México	Visita de intercambio al INEGI para el diseño de metodología de Encuesta de Prevalencia Violencia de Género (INAM)
2019	Julio	Cartagena de Indias, Colombia	II Encuentro del Programa EUROsociAL+ (INAM)
2022	Julio	Santiago, Chile	Encuentro Eurolatinoamericano sobre estadísticas nacionales y regionales sobre la prevalencia de la violencia basada en género hacia las mujeres (MMGyD)

El I Encuentro del Programa EUROsociAL+⁵ ⁶ de 2017 marcó el inicio de contacto con la experta franco-chilena. El recorrido profesional de esta experta a través de otros organismos internacionales y gobiernos nacionales latinoamericanos, junto a la demanda claramente construida por el CNM, reforzó la legitimidad de la elaboración y ejecución de este satisfactor.

A diferentes los organismos: BID, ONU, UE, les llamaba mucho la atención que Argentina fuera de los pocos países de la región que no tenía esta encuesta. Llamaba mucho la atención.... teníamos tanto marco normativo, tanta presencia en la agenda pública del tema violencia... y que no hubiese una encuesta. Porque todos los países, incluso los países con menos recursos habían hecho algún ejercicio en algún momento, que se aproximaba a una encuesta, pero Argentina no. Entonces eso siempre fue una ventaja para poder identificar oportunidades de comunicación y cooperación. Decir bueno, acá es donde con el organismo podemos hacer la diferencia. (C. Majdalani, entrevista, 19 de agosto 2022)

En 2018, el INAM participa de la visita de intercambio con México para recuperar las características de su experiencia en la construcción de la ENDIREH, la cual tiene amplio reconocimiento por su solidez y trayectoria histórica. Las participantes de esta visita fueron varias profesionales técnicas de áreas sustantivas del INAM, que se encontraban trabajando directamente sobre el proyecto de encuesta, junto a la experta franco-chilena. Esta última refiere:

Hay una encuesta que, como le digo yo, es la Biblia de las encuestas: la mexicana. Todo en América Latina se hace a partir de la encuesta mexicana, que es un motor inmenso con 2500 personas que trabajan en INEGI. Hacen cada 4 años la ENDIREH. Lo que pasa es que, como toda encuesta, uno no puede copiar las encuestas porque el palabreo...

⁵ Agenda del encuentro recuperada de: <https://eurosociat.eu/wp-content/uploads/2017/07/Agenda-encuentro-anual.pdf>

⁶ Agenda de la Mesa de Dialogo area Igualdad de Género recuperada de: <https://eurosociat.eu/wp-content/uploads/2017/07/Mesa-de-dialogo-genero.pdf>

Por ejemplo: yo soy francesa, pero hablo español como chilena. Entonces cuando redactamos las preguntas yo les decía “bueno, esta pregunta se tiene que redactar así”. Y [en Argentina] me decían esta pregunta no va a pasar así, porque está bien en español, pero nosotros no hablamos así. Es muy importante que el fraseo corresponda a los países, que no es solamente que la encuesta sea en español, tiene que poder entenderse. Para que la encuestadora no tenga obligación de rehacer la pregunta. Entonces es muy importante que las encuestas estén hechas y trabajadas por las personas que están viviendo en el país, que conocen el fraseo de los países. (M. Albagly, entrevista, 31 de agosto 2022)

De este fragmento resalta que el abordaje de las políticas públicas desde lo situado es imprescindible. Es valioso recuperar experiencias previas, reconociendo la coyuntura internacional interdependiente. Pero resulta inaplicable hacer una mera copia, sin considerar la carga de sentidos que ellas contienen.

Maite Albagly ocupó dos roles claves durante todo el proceso (2017-2022): el primero, en brindar su experiencia sobre el diseño e implementación de encuestas sobre género (habiendo participado en la francesa y la europea, durante 2014-2015). Para ello, colaboró en su elaboración y la capacitación de las “encuestadoras referentes” en 2018. Viajó a Argentina y, en vínculo con la UNTREF, universidad que implementó la encuesta, se realizaron una serie de capacitaciones respecto de la especificidad de la temática de género de esta encuesta. La entrevistada expresó la importancia del rol de las entrevistadoras en los resultados a obtenerse, y manifestó que ese es uno de los ejes claves que transmitió en el espacio de cooperación. “La encuesta de violencia es distinta, porque muchas veces a la encuestadora misma se refleja actos de violencia que ya tenía totalmente olvidados. Eso nos pasa mucho.” (M. Albagly, entrevista, 31 de agosto 2022). Su segundo rol clave fue como puente institucional, a este rol se hará alusión en el apartado 3.2.3.

Continuando con los intercambios internacionales, también en 2018 se desarrolló el I Encuentro del Área de Políticas de Igualdad de Género “Diálogo Euro-Latinoamericano en torno a la lucha contra la violencia de género”⁷ ⁸. Allí, se presentaron los proyectos y avances de todos los países latinoamericanos involucrados, junto a exposiciones de experiencias de instituciones -estatales o de la sociedad civil- europeas. Durante este encuentro, varias entrevistadas recordaron en particular un intercambio sobre el avance de los “masculinismos” europeos y el rechazo a esta postura desde las representantes latinoamericanas. Incluso remarcaron que una de ellas detuvo la conversación expresando de forma contundente que los debates sobre la participación masculina en las acciones y presupuestos de género eran un tema disputado y ya saldado en la región latinoamericana, expresando finalmente que las discusiones sobre ese tema son cuestiones que para el caso latinoamericano retrasan en lugar de avanzar. En relación a esto, la técnica franco-chilena por EUROsociAL+ narró su experiencia sobre las Encuestas de Prevalencia de Violencia en Francia y Europa:

La de Francia fue por teléfono, la de Europa fue presencial. En Francia, además de ser por teléfono, encuestamos a hombres y mujeres con la misma encuesta.

[Entrevistadora: ¿Pero se debe a que tenían el presupuesto también para poder agrandar la muestra?]

Es que nos obligaron. Nos obligaron porque los masculinistas en Europa son cada día más potentes.

[Entrevistadora: ¿Identificas que hay otra perspectiva teórica sobre género que aborda más las masculinidades?]

No... no aborda las masculinidades. Lo que pasa es que los hombres dijeron “nosotros estamos aburridos de que haya solamente encuestas sobre la violencia de las

⁷ Agenda del evento recuperada de: <https://eurosocietal.eu/wp-content/uploads/2018/02/Agenda-Encuentro-EUROsociAL-pol%C3%ADticas-de-igualdad-de-g%C3%A9nero.pdf>

⁸ Memoria del encuentro recuperada de: <https://eurosocietal.eu/wp-content/uploads/2018/02/Memoria-del-encuentro.pdf>

mujeres, porque nosotros también somos víctimas de violencia”. Entonces, los masculinistas decían eso y el gobierno tuvo que aceptar. Y nos impuso a nosotros hacer una encuesta para hombres y mujeres, con las mismas preguntas. Eso causó muchos problemas. Nos causó muchos problemas a nosotras las feministas, porque estábamos muy asustadas de los resultados, que podría haber sido catastrófico...

[Entrevistadora: ¿Y qué salió?]

Salieron cosas bien interesantes. Y las que yo retomo más interesante es que los hombres también son víctimas de violencia. Bastante menos que las mujeres. Pero las consecuencias de los hombres son distintas. Los hombres nunca tienen miedo, nunca están asustados de la violencia de las mujeres. No les gusta, se entristecen, se acomplejan, les da vergüenza. En cambio, las mujeres víctimas de violencia están todas traumadas. Y con miedo. Eso es una gran diferencia. Y la segunda, la otra diferencia bastante importante es cuando tú haces preguntas sobre la sexualidad. Todas las preguntas son las mismas, salvo las de embarazo. Pero todas las preguntas, las mismas. Y cuando tú haces las preguntas sobre violencia sexual. A mí después de la encuesta general me tocó hacer una encuesta más. A algunas personas les decimos “¿Usted estaría dispuesto a que alguien lo llame después para hablar de esto?” Es decir, con preguntas que ya no eran “sí o no”. Esta segunda etapa de encuesta se llamó encuesta cualitativa. La encuesta cualitativa la realicé a algunos de los hombres que habían contestado que sí a una segunda etapa, fueron unos 20 hombres. Ahí se dieron los resultados muy importantes. Porque yo preguntaba: “¿usted que tuvo violencia económica?” Y me decían “Sí, es cierto”. Y cuando yo hablaba con ellos, re-preguntaba: “Ya, y ¿cómo se manifestó esta violencia económica?” Entonces me decían: “Porque me obligó a pagar la pensión [alimentaria de sus hijxs]”. Claro, y eso para ellos era violencia económica. (M. Albagly, entrevista, 31 de agosto 2022)

Este fragmento de entrevista ilustra gráficamente las disputas de sentido sobre la temática de género, que nos interpelan a todxs como sujetxs en nuestra vida cotidiana, extendiéndose a luchas sobre la agenda pública y estatal. No sólo en cuanto a implementar o no una Encuesta de Violencias de Género, sino también sobre cómo hacerlas, qué incluir, y cómo interpretar los datos, y cómo lograr legitimidad en estas decisiones. En este episodio recuperado de un encuentro internacional, la región latinoamericana puso sobre la mesa que ciertas disputas no iban a volver a ser revisadas, de acuerdo al largo y característico recorrido de los movimientos feministas latinoamericanos. Sin embargo, se rescata de este ejemplo que los sentidos son constantemente re-visitados y revisados, puestos en duda y re-analizados. El caso argentino rechazó la inclusión de varones como parte de la muestra, en línea con la posición regional latinoamericana.

Otra de las características particulares del caso argentino, consiste en que fue la primera Encuesta de Prevalencia de Violencia de Género realizada pre y post pandemia COVID-19, lo que permitió identificar algunos elementos particulares de impacto sobre la desigualdad de género antes, en y luego de la emergencia sanitaria de escala mundial. Esta característica resalta en el contexto mundial, y configura un precedente comparativo interesante para la propia región. Avanzaremos ahora con más características del momento de implementación de la política pública en cuestión.

3.2.3. Luchas por la implementación

Ya se ha establecido que la interpretación de las necesidades y definición de la demanda decantó en la elaboración de la Encuesta de Prevalencia de Violencia de Género. Que fue implementada finalmente pre y post pandemia COVID-19 (2018-2022) en 12 provincias, atravesando tres coordinaciones institucionales diferentes: CNM (2016-2017), INAM (2017-2019) y MMGyD (2019-2022).

En el apartado anterior se introdujo que la experta franco-chilena tuvo dos roles claves en el caso de CID alrededor de la Encuesta: su expertise técnica y temática, y su rol clave como puente institucional. El presente caso está atravesado no sólo por la metamorfosis de su institución coordinadora, sino por una serie de instituciones colaboradoras estatales e internacionales: UNTREF, INDEC, Iniciativa Spotlight, PNUD y ONU Mujeres. Esta es una de las características de mayor complejidad que presentan contemporáneamente los espacios de cooperación internacional para el desarrollo: la multiplicidad y potenciada proliferación de actores involucrados (Perez Rodriguez, 2013). Previamente se abrió lugar al debate sobre los espacios de disputa de sentido y legitimidad de las interpretaciones de necesidades, tanto a niveles intrainstitucionales, interinstitucionales, nacionales e internacionales. La Encuesta de Prevalencia es un claro ejemplo de esta dinámica constante, donde no faltaron los desafíos de articulación institucional:

Hubo muchos problemas de adecuación institucional. Entonces me quedé sin interlocutor. Simplemente la encuesta no fue prioridad por un montón de razones. Y fue bastante tiempo después... A finales de 2018, creo, que se hizo un encuentro convocado por EUROsociAL+ en México. Y ahí invitamos un cierto número de países que estaban haciendo o que no habían hecho encuesta a participar. Allí nuevamente vino Argentina. Ahí entonces pudimos realmente hacer esta reunión donde cada país presentaba lo que había hecho y EUROsociAL+ presentaba también todo el apoyo que había podido realizar a Ecuador, estaba realizando en Chile y a Argentina. Ahí se empezó a mover la cosa un poquito más, más rápidamente, diría yo. Y mi rol en el fondo en el primer tiempo fue un rol casi político. Porque en el fondo... yo desde el exterior era una manera de hacer conversar instituciones [refiere al vínculo INAM-INDEC] que no estaban conversando bien juntas. (M. Albagly, entrevista, 31 de agosto 2022)

Se podrá observar como en los siguientes dos casos de estudio también resalta el rol institucional que jugó el Programa EUROsociAL+ para promover la continuidad de la elaboración e implementación de políticas públicas en medio de cambios coyunturales como fue, por ejemplo, la emergencia sanitaria. Además de promover la continuidad, también colaboró a convocar instituciones un tanto reticentes a la participación en esta nueva propuesta. “INDEC fue uno de esos organismos a los que hubo que convencer. Porque el objetivo es que se incorpore al relevamiento estadístico general de Argentina y que no sea una encuesta aislada. Ahí el INDEC... hay una cierta resistencia.” (C. Majdalani, entrevista, 19 de agosto 2022). El diseño e implementación de una política pública de estas características es muy difícil de llevar a cabo y sostener si no se cuenta con una red de instituciones nacionales y provinciales que puedan dar el recurso humano y alcance territorial que una encuesta de este tipo requiere para ser representativa a nivel nacional. Una vez más, el espacio social está en constante disputa. Los campos de la política pública nacional, provincial, internacional e institucional de diversas temáticas se ponen en juego, y sus actores pugnan por posicionar su agenda de la forma más conveniente. Al ser consultada por la importancia de la participación (o falta de) de INDEC, la entrevistada respondió:

Para la regularidad en el tiempo y todo lo que desde la estadística tiene que tener para estar consolidado. Incluso, siendo Argentina un país, después del NiUnaMenos, con mucha visibilidad, sobre todo - antes también pero con menos alcance- con un marco normativo muy robusto en materia de género y de radicación de las violencias. Pero claro, incorporar en la agenda estadística este tema era resistido porque es muy caro. Es una encuesta que demanda mucho más que solo el relevamiento de datos. Lo que tiene esta encuesta es una demanda muy fuerte de formación, capacitación y de derivación de las personas que efectivamente son efectores en el terreno. Porque con estas relevamos situaciones que son complejas, y se capacita a las personas como contener, si

eventualmente la persona que están encuestando tiene una situación que desborda. Sin pretender que sean psicologxs o trabajadorxs sociales quienes lleven a cabo la encuesta. Pero si que tengan herramientas para contener y eventualmente derivar. Hay que tener mucho vínculo con los recursos y servicios locales. Generar una formación especializada, no es una capacitación de “llenar la ficha” únicamente. Y en eso hay cierta reticencia de los organismos que llevan estos temas. En “te estás metiendo en algo complicado”. Pero bueno, aun así, y de hecho INDEC no participó mucho... estuvo en la mesa que se conformó interinstitucional, que para nosotras como mecanismo género era clave que se generara la instancia de diálogo entre todas las instituciones para ir incorporándolo y que no quedara solo como una iniciativa de la cooperación internacional. (C. Majdalani, entrevista, 19 de agosto 2022)

En el caso abordado, se identifican claramente las disputas por prioridad en la agenda, por presupuesto y participación institucional, en contexto de una gestión de tendencias neoliberales, que se caracterizó por un progresivo ajuste en el gasto social. También, resalta el arduo trabajo que se llevó a cabo en el contexto de CID para sostener la implementación de la política pública ante la falta de presupuesto en el periodo 2018, con la incorporación del apoyo económico de la Iniciativa Spotlight en 2019. Asimismo, el Programa EUROsociAL+ continuó apoyando la misma, mediante la asistencia técnica de Maite Albagly quien cumplió el mencionado doble rol, esencial para la articulación de recursos técnicos e institucionales. Así es como en los encuentros de 2019 (II Encuentro del Programa EUROsociAL+ en Cartagena de Indias, Colombia) y 2022 (Encuentro Euro-Latinoamericano sobre estadísticas nacionales y regionales sobre la prevalencia de la violencia basada en género hacia las mujeres en Santiago, Chile) se continuaron compartiendo los avances de estadística en materia de género junto a otros países de la región latinoamericana. Pese a su pausa en el 2018, la Encuesta comenzó su implementación pre-pandemia en cuatro provincias, sumando cuatro más luego de la

incorporación de la Iniciativa Spotlight en 2019. Post-pandemia, se añadieron cuatro provincias más, alcanzando una muestra que cubre 12 provincias. Los resultados de la Encuesta de Prevalencia de Violencia de Género de Argentina⁹ fueron publicados en agosto de 2022, y utilizados como línea de base para el Plan Nacional de Acción contra las Violencias por Motivos de Género 2022-2024.

3.3. El Módulo Empoderamiento Económico para Mujeres en Situación de Violencia

3.3.1 Necesidad interpretada: dos demandas y un satisfactor

El caso del Módulo de Empoderamiento tuvo un inicio diferente. La necesidad interpretada y planteada por el IGDS de PBA fue el abordaje efectivo de las situaciones de violencia de género de alto riesgo, vinculado a mujeres alojadas en la red de refugios de dicha jurisdicción. Sin embargo, inicialmente la demanda planteada en la Mesa País 2016 se relacionó al fortalecimiento institucional de su red de refugios. Luego, esta demanda cambiaría su foco hacia la concreción de un satisfactor específico: la elaboración de un módulo de empoderamiento económico para mujeres en refugios.

Sin adelantarnos, en 2016 se inició el espacio de CID y asistencia técnica mediante una asesora técnica peruana/costarricense del Programa EUROsociAL+. Sumado a ello, se hicieron una serie de encuentros internacionales. A continuación, se expone el listado de encuentros de intercambio del que participó el IGDS de PBA durante el espacio de CID con EUROsociAL+:

Año	Mes	lugar	encuentro
2017	Noviembre	San José de Costa Rica	I Encuentro del Programa EUROsociAL+

⁹Informe final recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/generos/encuesta-de-prevalencia-de-violencia-contra-las-mujeres>

2018	(S/I)	Costa Rica	Visita de intercambio a INAMU (Instituto Nacional de Mujeres) de Costa Rica
2018	Junio	París, Francia	I Encuentro del área de políticas de Igualdad de Género
2019	Julio	Cartagena de Indias, Colombia	II Encuentro del Programa EUROsociAL+

En 2017, asume una nueva presidencia en el IGDS. La institución participó del I Encuentro del Programa EUROsociAL+, el cual como ya fue descrito, congrega a la totalidad de áreas y países en convenio con EUROsociAL+. Adicionalmente, se dieron dos encuentros claves para la demanda establecida. Primero, la visita del equipo técnico del IGDS de PBA al Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) de Costa Rica. En cuanto a este, la presidenta del IGDS en ese momento, Agustina Ayllon, expresó:

Nuestra asistencia técnica tenía la particularidad de que la experta vivía en Costa Rica y se hizo un encuentro, o sea, ya se había planeado como individualmente nuestro, más para conocer cómo estaba el ministerio allá. Fuimos a ver la política nacional de allá, ¿no? a ver cómo trabajaban y a contar nuestros programas. Porque tenían programas también respecto de temas de género que nos interesaban. Entonces ese intercambio tuvo más que ver con todo lo que había sido la red de hogares, fue el equipo que trabaja en la red de hogares. Todas las cuestiones tuvieron igual, tuvieron una agenda amplia, ¿no? Pero después de eso, cuando vuelven, empezamos a trabajar sobre lo sobre la cuestión de autonomía económica. (A. Ayllon, entrevista, 12 de septiembre 2022)

En la visita de intercambio a Costa Rica, viabilizada a través de su experta técnica por parte de EUROsociAL+, el IGDS pudo interiorizarse sobre otra experiencia latinoamericana de conformación de red de hogares. A su vez, pudo compartir sus avances en el desarrollo y características que este tipo de políticas públicas tomaba en Argentina. A partir de ello,

comenzó a identificarse que esta demanda –de fortalecimiento de la red de refugios- podría estar suficientemente avanzada como para dirigir las herramientas brindadas por el CID hacia otra demanda en vacancia.

En 2018, el IGDS participó del I Encuentro del área de políticas de Igualdad de Género en Paris, Francia. Allí, se realizaron talleres de intercambio entre todos los países latinoamericanos en cooperación con el Área de Políticas para la Igualdad de Género y, en este caso en particular, realizó visitas en territorio a refugios parisinos para mujeres. En palabras de una de las entrevistadas: “Si me preguntas a mí, se dio mucho a nivel esto que te digo fue muy impresionante a nivel región. O sea, Latinoamérica tenía un discurso y una forma y Europa tenía otra. Como que como posturas distintas”. (A. Ayllon, entrevista, 12 de septiembre 2022). En este sentido, a través de estos encuentros en Costa Rica y luego en Francia, se identificaron similitudes y diferencias en las concepciones de lo que se entiende y reproduce en tanto refugios de protección para mujeres en alto riesgo por situaciones de violencia de género. Por ejemplo, identificó que los países latinoamericanos focalizan su población objetiva a mujeres ciudadanas nacionales o en proceso de migración, de forma indistinta. Mientras que la perspectiva europea se caracteriza por acentuar el carácter migratorio de su población objetiva.

[en relación al tema red refugios de protección] Encontrar Latinoamérica y Europa... las decisiones eran muy distintas en esto. Argentina tiene una impronta también, con todo el tema de NiUnaMenos. Los movimientos de mujeres en Latinoamérica tienen una impronta profunda. Entonces fue muy rico el compartir las experiencias, pero la verdad es que había muchas cosas que eran distintas, en términos de realidades distintas, de los contextos. En situaciones en donde Latinoamérica es la región más desigual, donde tenemos situaciones económicas que no acompañan. Sin embargo, en todo eso yo veía políticas que eran, como te diría, hasta de avanzada, pero distintas a las que tenía en Europa. Europa, por ejemplo, está todo muy enfocado a lo que tiene que ver con

inmigrantes. O sea, todo sistema de violencia está instalado en todos lados... y hay que abordarlo de forma distinta. Y también es cierto que cuesta a veces ver cómo se está enfocando, ¿no? Pero bueno, ahí hay visiones distintas en ambos continentes, seguramente que tiene que ver con lo cultural y con los contextos que uno tiene, pero eran distintas. También ayudó mucho a lo que tiene que ver en estas charlas, en ese encuentro que tuve en Colombia y en París, también el de Costa Rica. Yo fui a esos dos y a Costa Rica fui a una delegación del IGDS específicamente a trabajar. En Colombia compartimos mucho y había una situación más homogénea con esto que lo que era Latinoamérica. [...] Había como una situación bastante pareja de lo que se estaba trabajando hasta donde yo estuve. [...] Así que, bueno, empezó a cambiar también la idea de que era un hogar y como tenía que ser. O sea, en lugar de estar tan escondido y tan alejado... que sea parte de la comunidad, que se empiece a involucrar a la comunidad. O sea, hay conceptos que iban cambiando a medida que lo íbamos trabajando, trabajamos todo el tema de red. (A. Ayllon, entrevista, 12 de septiembre 2022)

La presente tesis considera que estos intercambios internacionales entre políticas públicas relativas a temáticas similares (en este caso, el trabajo con refugiados), son sumamente significativos y provechosos para crear espacios de reflexión sobre los presupuestos y concepciones naturalizadas en el ambiente nacional. Se constituyen en una potencialidad de *extrañamiento de lo propio*. Otro de los entrevistados expresó al respecto:

Entonces, creo que la verdad ese es uno de los grandes valores agregados del Programa EUROsociAL+. Este intercambio de prácticas buenas y malas de las 17 experiencias de América Latina y de las experiencias de Europa. Y creo que ahí nosotros desde el Área de Género hemos dado un impulso, hemos buscado encontrar las experiencias más interesantes, poco importa si es de Estonia o Bulgaria. Es decir, no importa tampoco el

idioma. Obvio, es más fácil hacerlo en español, hacerlo en portugués, francés o incluso italiano, que encontrar traducciones. Pero lo que nos interesa verdaderamente era esta visión paneuropea. De hecho, nosotros desde el Área de Género fuimos los que movilizamos más Estados miembros de la Unión Europea. Nosotros movilizamos 23 de 27. (A. Martínez-Saenz, Entrevista, 9 de septiembre 2022)

Como ya ha salido a luz en varias instancias, Latinoamérica como región se caracteriza por una agenda de género fuertemente enraizada en sus movimientos sociales feministas. Lagarde, ya en 1998, resaltaba que “las políticas públicas, los procesos participativos impulsados por las mujeres tienen a las mujeres como protagonistas, destinatarias y beneficiarias” (p. 18) La perspectiva de género feminista y su integración con la agenda pública y estatal representan un gran avance a nivel nacional y regional. Pero como se ha expresado, ningún logro es estático, sino que se componen por un oleaje de avances y retrocesos por los que hay que mantener un estado de constante reflexión y alerta.

Luego de las visitas de intercambio a Costa Rica y Francia, el IGDS definió que el espacio de cooperación internacional sería de mayor utilidad para abordar un nuevo proyecto, aún vacante: una intervención concreta sobre el aspecto económico para sostener el desarrollo integral de las vidas de las mujeres una vez terminado su transcurso por un refugio. Este cambio fue recibido por el Programa EUROsociAL+ sin mayores inconvenientes. Una de las características que resaltan de EUROsociAL+ lxs profesionales entrevistadxs es su flexibilidad y ajuste a la demanda del país receptor de la CID. Esta modalidad flexible y basado en la demanda propia del país receptor, corresponde a los debates y lineamientos analíticos ya planteados en el capítulo I sobre la eficacia de las instancias de cooperación Norte-Sur. Ello, en vínculo a las características que se comienzan a identificar como requisitos indispensables para evitar la reproducción de un vínculo asimétrico, en pos de acciones que desemboquen en medidas efectivas para el desarrollo.

Esto también es una parte súper importante que yo valoro muchísimo de EUROsociAL+, son muy flexibles. Ellos no te dicen “venimos a trabajar a hogares”, sino que nos preguntaron qué queríamos trabajar nosotros o dónde queríamos tener el foco. Y lo dijimos en esto cuando vimos que esto [la red de hogares] se había avanzado, que estaba la posibilidad de cambiar... Por eso se pensó este empoderamiento como objetivo. Una vez que empezamos a trabajar con las mujeres en los hogares, lo que veíamos es que podíamos contenerlas, pero la situación era que no se podían ir porque no tenían un respaldo. O sea, ¿cómo hago si no tengo la parte económica? Pasaban dos cosas: una, necesitaba el respaldo económico para poder irse y para poder sostenerse. Pero también empezamos a ver que dentro de los hogares que las mujeres no tenían educación financiera en sus hogares de origen. Empezamos a trabajar con un profesor de la universidad que se ofreció como voluntario a dar educación financiera. (A. Ayllon, entrevista, 12 de septiembre 2022)

En este sentido, desde el IGDS comenzaron a identificar 3 componentes necesarios para construir un módulo de empoderamiento económico de las mujeres víctimas de violencia que hayan estado alojadas en un hogar refugio. Primero, brindar un espacio de acompañamiento y empoderamiento en lo personal, donde las propias mujeres pudiesen identificar líneas estratégicas a seguir para sostener su economía propia. Segundo, el otorgamiento del subsidio para llevar a cabo el emprendimiento diseñado. Tercero, un seguimiento a largo plazo para asesoramiento de la ejecución de los emprendimientos y sostenimiento del acompañamiento psicosocial de necesitarse. Según la Relatoría del II Encuentro del Programa EUROsociAL+¹⁰, realizado en 2019 en Cartagena de Indias, Colombia, se desarrolló un seminario sobre Autonomía Económica de las Mujeres del que participaron el IGSN junto a Representantes de

¹⁰ Relatoría del II Encuentro del Programa EUROsociAL+. Recuperado de: <https://eurosoci.al.eu/biblioteca/doc/relatoria-del-ii-encuentro-del-programa-eurosoci-al-confianza-y-cohesion-social/>

Ministerios de Agricultura, Ganadería y/o Desarrollo Rural (Brasil, Colombia y Guatemala), Representantes de Ministerios de Trabajo (Colombia y Paraguay) y la Secretaría Nacional de Cuidados del Ministerio de Desarrollo Social (Uruguay). Uno de los ejes temáticos del seminario trató sobre “Empoderamiento económico de las mujeres y acceso al mercado laboral (fortalecimiento de habilidades vocacionales, desarrollo de emprendimientos no estereotipados, esquemas asociativos y acceso a recursos productivos)”. Los factores asociados a las dificultades de auto-sostenimiento económico de las mujeres reflejados en el informe de Relatoría se vinculan a la desigual participación en el mercado laboral, una brecha salarial del 21% promedio de la región latinoamericana, sobrecarga de tareas de cuidado. Por otro lado, el abordaje de este tipo de demandas y la concreción de sus satisfactores tendrían un impacto significativo en el avance del desarrollo sostenible de la región. El mencionado informe indica que “Según el McKinsey Global Institute, si América Latina cerrara la brecha ocupacional entre mujeres y hombres, el PIB de la región se incrementaría un 34% para 2025“(p.68).

A pesar de las proyecciones contundentes, el Módulo de Empoderamiento Económico para Mujeres en Situación de Violencia sólo logró realizar una prueba piloto de su primer componente en el hogar refugio de Villa Itatí. En este caso, a diferencia del anterior, pese al apoyo del Programa EUROsociAL+, la política pública propuesta no logró convocar una legitimidad y peso suficiente para sostenerse en agenda frente a otras políticas públicas al interior del presupuesto de la Provincia de Buenos Aires en el período 2017-2019. Según las entrevistas realizadas, esto se debe a varios factores. Por un lado, la falta de datos concretos sobre la población que efectivamente atravesaba el alojamiento en los hogares refugio.

No teníamos los datos, teníamos proyecciones. Pero si no tenés datos que en la política pública son fundamentales, te dicen “bueno, no sabemos a qué cantidad de población estamos llegando”. Hicimos una aproximación y lo que pasaba era primero una situación económica del país y de la provincia que cambió, y después este el universo

que había para poder abordarlo no era tan grande en términos numéricos para lo que era la población de provincia. Entonces se siguió con otro tipo de programas. La realidad es que cuando vas, cuando te sentas con todos los todos los ministerios, todos ellos y cada uno plantea sus cosas. También hay una realidad de que uno empieza a decir bueno, a ver qué podemos hacer, a dónde vamos a llegar. Y por ahí también había situaciones. Estábamos en una situación que empezaba a ser difícil en términos sociales, entonces por ahí también era significativa. (A. Ayllon, entrevista, 12 de septiembre 2022)

Nuevamente, los datos estadísticos de base, tal como se presentaron en el apartado de la Encuesta de Prevalencia, son cruciales para la puesta en agenda estatal y el otorgamiento de presupuesto de políticas públicas, en un contexto de puja frente a otras problemáticas sociales.

Por otro lado, la existencia de otros mecanismos de apoyo económico focalizado a grupos de mujeres atravesadas por situaciones de violencia. Esta política pública quedó truncada en el año 2019, frente a la falta de presupuesto y la existencia de otras políticas similares de apoyo económico. Más allá de la asignación de presupuesto, esta política pública necesitaba líneas de base y un mapeo institucional sólido para poder ser ejecutado en las tres etapas o fases en las que estaba planteado.

Y también es cierto que para el abordaje de todas estas situaciones necesitás dispositivos cercanos, porque vos necesitás estar cerca de ese programa, de este proyecto. Por eso cuando pensamos en temas de cómo hacemos la pauta del emprendedurismo, bueno, teníamos que hacer convenios con universidades o con organizaciones sociales. Necesitas un acompañamiento que no es solamente “bueno, esta es la idea”. También, no sirve si solo llega el recurso económico, porque sin alguien que te acompañe, no sirve. (A. Ayllon, entrevista, 12 de septiembre 2022)

Este ejemplo nos permite reflexionar, también, sobre las estrategias de planificación de políticas públicas respecto a su diferenciación con otras. Mediante las entrevistas conducidas,

se expresó que, al ser presentado el proyecto de esta política pública, se la comparó con otras políticas presentes en el portfolio nacional y provincial en materia de género. Por ejemplo, al momento de su presentación, se cuestionó su pertinencia frente a la existencia de otros programas como el Ellas Hacen (posteriormente Hacemos Futuro y luego Potenciar Trabajo), que en ese momento tenían amplia base en cooperativas barriales y ofrecían acompañamiento frente a situaciones de violencia por motivos de género e inserción en espacios comunitarios. También, se planteó su convergencia con los programas Más Vida (de recursos alimenticios para madres) y la Tarjeta de Emergencia (que brindaba montos chicos para cubrir situaciones de urgencia y alto riesgo donde una mujer haya tenido que abandonar su hogar de origen).

Si bien cada uno de estos casos tenía particularidades y objetivos diferentes, cabe plantearse si el Modulo de Empoderamiento Económico para Mujeres podría haberse planificado con un foco mayor sobre sus estrategias de implementación - no solo en territorio, sino en agenda pública y política. Para reflexionar sobre este asunto, resulta interesante retomar el concepto de intervención social desde la disciplina de Trabajo Social. Cazzanigga (2009), entiende a la intervención social como el conjunto de acciones construidas que tienen por objetivo realizar una modificación sobre la realidad a través de la resolución de los problemas sociales que la componen, a partir de una demanda. Por otro lado, Rozas Pagaza (2001), la describe como “el desentrañamiento de las manifestaciones de dicha cuestión social y la reconstrucción analítica de esas manifestaciones en la particularidad que adquiere la relación contradictoria entre los sujetos y sus necesidades” (p.225). Lejos de la tradicional -y equívoca- asociación al asistencialismo y estricto abordaje en territorio, este concepto del Trabajo Social refiere a la intervención social en todos sus niveles: desde la recolección de datos e interpretación de necesidades, hasta la construcción de una demanda y la definición de su satisfactor. El concepto de intervención social nos convoca a ser conscientes de cada una de las interpretaciones, construcciones, acciones construidas y estrategias elegidas para intervenir

sobre la realidad social. Promueve una mirada holística e integral de los procesos de las políticas públicas para que desde el momento de su diseño se consideren factores que permitan que su implementación sea efectiva y de impacto sobre las realidades sociales. Esto incluye un posicionamiento estratégico para con la problemática social a abordar, todos los sujetos y actores involucrados e incluso la propia justificación de la alternativa seleccionada como satisfactor de la demanda. En un espacio social tan complejo y desigual, es indispensable remitirse al posicionamiento estratégico de las intervenciones sociales en cada uno de sus momentos, para lograr un producto eficiente y eficaz, plausible de ser aplicado.

3.4. Protocolo de Investigación y Litigio en Casos de Muertes Violentas de Mujeres (femicidios)

3.4.1 Necesidades y demandas nacionales-regionales: el recorrido de la UFEM (MPF) y la AIAMP

El caso de la dinámica de CID entre el MPF y EUROsociAL+ representa simultáneamente una novedad y una continuidad.

Una novedad, dado que, según los datos recolectados de fuentes primarias y secundarias, la Mesa País 2016 fue la primera instancia de CID entre el MPF y EUROsociAL+ de forma directa. Luego de la participación en la Mesa País, se presentan los dos primeros proyectos de CID en la historia de la institución, ambos para articular con el Programa EUROsociAL+: uno junto al Área de Gobernanza (sobre acceso a la justicia de mujeres víctimas de violencia) y otro junto al Área de Políticas para la Igualdad de Género. Cabe aclarar que este último proyecto inicia desde la UFEM (Unidad Fiscal Especializada de Violencia contra las Mujeres), creada en 2015 en estrecha vinculación con el estallido del NiUnaMenos. Aquí, nuevamente se hacen presentes los movimientos sociales y su relevancia que, en palabras

de Fraser (2015), “podrían ayudar a rehacer el mundo, disolviendo las estructuras de supremacía masculina y derrotando las jerarquías de género” (p. 26)

[la UFEM] Se había creado un poquito más de un año antes [de la Mesa País 2016]. Entonces había muchas necesidades en torno al tema y al desarrollo del tema, al interior del Ministerio Público Fiscal. Porque pensá que hasta entonces no había una unidad especializada para litigar y apoyar a los fiscales y las fiscales en el litigio en todo el país en casos de violencia contra mujeres. De alguna manera había empezado a hacerlo la Dirección de Género creada en 2012 -tampoco mucho antes- pero sin la fuerza de una unidad fiscal, sin una fiscal titular a cargo, como sí ocurre desde entonces. Entonces, con esa agenda presentamos un poco varias líneas de trabajo, pero haciendo hincapié en estas dos. Bueno, quedó desde ahí una muy buena impresión del trabajo, una muy buen vínculo con los técnicos del programa y al año siguiente, en febrero o marzo, ahí a los pocos meses, se produce la convocatoria formal a la presentación de proyectos y ahí presentamos, como te decía, estos dos proyectos. Hago hincapié en el proyecto que encabezó UFEM, que estaba efectivamente orientado a la adaptación del Protocolo Latinoamericano para la Investigación de Casos de Femicidio. (L. Lozano, entrevista, 25 de agosto 2022)

Agustina Rodríguez, actual Coordinadora General de la UFEM, expresó: “No era el primero que presentamos, pero fue el primero que salió y fue el primer proyecto de cooperación técnica con una agencia internacional que firma el Ministerio Público Fiscal en la historia. Esto lo firma Gils Carbó en octubre de 2017.” (entrevista, 25 de agosto 2022). A partir de estos testimonios y del recorrido de las instituciones involucradas, es posible identificar la novedad del vínculo de CID de asistencia técnica en el presente caso.

También representa una continuidad. A pesar de encontrarse recientemente creada, la UFEM planteó un proyecto de tres fases: diagnóstico, construcción e implementación, de las

cuales la primera se encontraba avanzada. Esto se debe a que el MPF se encontraba estrechamente conectado mediante la UFEM a otros Ministerios Públicos Fiscales latinoamericanos, miembros de la AIAMP (Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos). Por estas razones, se encontraba orientada en tanto la vacancia y activa demanda de elaborar un Protocolo de Investigación y Litigios en casos de Femicidios -de forma situada para Argentina y de alcance nacional- partiendo del modelo de Protocolo Latinoamericano. El diagnóstico -la interpretación de la necesidad y la construcción de la demanda- de la UFEM se guió por una serie de reflexiones, según expresa la entrevistada:

Identificamos “Se está investigando mal. Hay muchos casos que se han invisibilizado, que se investigan como crímenes comunes, como homicidios comunes... ¿Qué es lo que falta para dar ese salto de calidad e investigar mejor?”. Cuando empezamos a ver... esto, si empezamos de cero en un diagnóstico inicial, a ver qué es lo que estaba faltando. Ahí encontramos el modelo de Protocolo Latinoamericano de Naciones Unidas. (A. Rodríguez, entrevista, 25 de agosto 2022)

En vínculo directo con el MPF, EUROsociAL+ cooperó mediante una experta particular para Argentina, Françoise Roth. Simultáneamente, apoyó mediante asistencia técnica a la AIAMP, en la conformación en 2017 del Grupo Especializado en Temas de Género (GEG). El GEG se convirtió en la REG (Red Especializada en Género) a fines de 2018, siendo presidida por el MPF de Guatemala. Durante el Primer Taller de la REG en 2019, se presentó el Plan Estratégico de Trabajo Quinquenal (2019-2023)¹¹, plan elaborado también con apoyo técnico del Programa EUROsociAL+. La implementación del Plan Quinquenal se encuentra actualmente a cargo de la UFEM luego del cambio de presidencia de la REG en 2020 de Guatemala a Argentina.

¹¹ Recuperado de: <https://www.aiamp.info/index.php/redes-permanentes-aiamp/red-de-violencia-de-genero/documentos/plan-estrategico-de-trabajo-quinquenal-genero-2019-2023>

De esta forma, hay una articulación por doble vía entre el Programa EUROsociAL+ y el MPF argentino, el cual se refleja en los encuentros internacionales que se llevaron a cabo dentro del periodo 2016-2022:

Año	Mes	Lugar	Encuentro
2017	Noviembre	San José de Costa Rica	I Encuentro del Programa EUROsociAL+ (UFEM)
2017	Septiembre	Antigua, Guatemala	Primer Taller del Grupo Especializado en Temas de Género de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (GEG-AIAMP)
2018	Marzo	Antigua, Guatemala	Seminario internacional para el Diseño e implementación del Protocolo - Segundo taller de Grupo Especializado en Temas de Género de la Asociación Interamericana de Ministerios Públicos (GEG-AIAMP)
2018	Junio	París, Francia	I Encuentro del área de políticas de Igualdad de Género (UFEM)
2019	Mayo	Antigua, Guatemala	Primer Taller de la Red Especializada en Género (REG-AIAMP)
2019	Julio	Cartagena de Indias, Colombia	II Encuentro del Programa EUROsociAL+ (UFEM)

Retomando el caso específico del Protocolo de Investigación y Litigios en Argentina, la UFEM había realizado ya un proceso de interpretación de necesidades, partiendo de la identificación de falencias en los procesos de investigación con falta de perspectiva de género. Para la UFEM fue claro que había que avanzar sobre una herramienta que apoyara a lxs fiscales a llevar a cabo un procedimiento desde la perspectiva de género - constituyéndose esta vacancia en su demanda. Incluso, a partir de su experiencia con el GEG de AIAMP, lograron determinar

las primeras líneas guía de lo que luego construirían como satisfactor de esta demanda: el Protocolo de Investigación y Litigios.

Luego de la conexión con la experta Françoise Roth -quien había elaborado junto a Miguel Lorente el Modelo de Protocolo Latinoamericano- procedieron a la confección del contenido del satisfactor en sí mismo. Aquí también, como en el caso de la Encuesta de Prevalencia, el aporte del Programa EUROsociAL+ al espacio de CID cobró un rol de apoyo a la continuidad institucional de la política pública.

Ella [Françoise Roth] vino acá en su momento, fue todo un suceso. Nosotros no la conocíamos personalmente, la recibió el procurador. Nosotros, además, estábamos todos en un proceso de cambio institucional, porque la procuradora había renunciado, asumió la procuradora interina, pensando que ese interinato iba a ser breve. Duró hasta el día de hoy. Y bueno, hubo que explicar a la nueva procuradora que hay un proyecto de cooperación que era, ¿no? Que acababa de empezar, que iba a venir una experta. Bueno, la recibió la nueva procuradora. De este modo se generaron las condiciones institucionales para que esto pudiera seguir. Y siguió, y se le dio continuidad entre las dos gestiones, lo cual también es un dato interesante. (L. Lozano, entrevista, 25 de agosto 2022)

En este caso, el sostén de la legitimidad en agenda fue fruto de la presencia de un acuerdo de cooperación internacional, sumado a la ebullición social respecto a la problemática de género en su expresión en femicidios, reflejada en el NiUnaMenos.

Como te decía Luis. La Unidad Fiscal se creó en el año 2015 pegadito al reclamo de NiUnaMenos, como una forma también de empezar a institucionalizar la respuesta, una respuesta un poco más eficiente del Estado en estos casos. Pero la decisión político institucional de crearla también tuvo que ver con jerarquizar el tema. (A. Rodríguez, entrevista, 25 de Agosto 2022)

Con el soporte desde estos dos actores (el movimiento NiUnaMenos y el Programa EUROsociAL+), el MPF logró solidificar la presencia de la UFEM y sus características organizacionales. En este sentido, los entrevistados refieren que esta Unidad Fiscal especializada no solo lleva casos estratégicos, sino que colabora en el armado de políticas de persecución penal y de producción de información criminal sobre los fenómenos penales relacionados al género, habiendo ampliado grandemente sus áreas de intervención.

3.4.2 Una política pública a medida

Estar insertos en una organización Iberoamericana y en una dinámica de cooperación internacional con la Unión Europea tiene sus ventajas a la hora de diseñar e implementar políticas públicas, pero también conlleva el esfuerzo de identificar las necesidades nacionales singulares. A partir de las entrevistas y del análisis de fuentes secundarias vinculadas a esta experiencia, es visible que la UFEM fue tajante en su decisión de adecuar el Modelo de Protocolo Latinoamericano a la necesidad claramente establecida: el mejoramiento de las actuaciones procedimentales sobre crímenes de femicidio. En este sentido se refirió:

Lo empezamos a analizar [al Modelo de Protocolo Latinoamericano], y nos dimos cuenta que no tenía sentido mandar a los fiscales a que investigarán con esa herramienta. Porque es muy grande, porque tiene un desarrollo conceptual muy amplio, porque está dirigida también a otros operadores... para jueces, para investigadores, para médicos forenses. Era algo que iban a guardar en la biblioteca, no iban a usarlo nunca. Entonces decidimos, con el fin de hacer una diferencia: de si lo llevan debajo del brazo a la escena del crimen o lo guarda en la biblioteca. Eso es lo que te mide si sirvió o no sirvió. Entonces ahí empezamos a pensar qué podíamos armar- tomando esa base, porque la verdad es que era un trabajo espectacular. Entonces decidimos adaptarlo. No tomarlo, sino adaptarlo a nosotros. Entonces ya teníamos hecho un poco ese diagnóstico y un

poco de esa decisión. De hecho, habíamos mandado un oficio formal al Alto Comisionado de la ONU pidiendo permiso para iniciar ese proceso. Era un poco como aceptando un copyright de eso, para no “choriarlo” [robarlo] En eso estábamos cuando, como decía Luis, empezamos a advertir que quizá estaba bueno también contar con un apoyo externo. (A. Rodríguez, entrevista, 25 de agosto 2022)

Este fragmento identifica la importancia del espacio de cooperación internacional, pero también la importancia de tener una interpretación de necesidades y demandas autóctona, situada en la realidad nacional. El rol de la UFEM fue clave para ello, para lograr que los esfuerzos de todos los actores participantes pudiesen desembocar en una política pública sólida, de impacto, que configurase una eficiente respuesta a la demanda argentina y tuviese un impacto significativo sobre la necesidad planteada. Otra de las características que la UFEM tuvo a la hora de construir el satisfactor, fue el carácter federal de su alcance como MPF de la nación. Se procuró la construcción de un satisfactor orientado a las actuaciones de los fiscales de jurisdicción nacional y CABA, pero que a su vez pudiese ser aplicado (con sus necesarias adecuaciones) a las actuaciones de fiscales provinciales. Durante las entrevistas surgió:

Estábamos pensando “bueno, pero ya está bueno pensar algo que sirva para todo el país” y también imaginamos si además podía servir para toda la región, como experiencia útil para todos. Teníamos el triple desafío de que el procurador le diera fuerza, como de ley, digamos, para que se use en nuestro Ministerio Público, poder salir a los otros ministerios públicos, pero también a la región. Y ahí necesariamente tener un apoyo externo de un socio estratégico. Era fundamental, porque nos servía que hubiera una oferta que nos diera también una visión internacional de los derechos humanos, que nos permitiera abrir un poco, salir un poco de la práctica diaria para elevar también el volumen del protocolo, pero también para empezar a pensar qué necesita, qué fortaleza necesitamos para tener incidencia en otros espacios en los cuales UFEM en otros

aspectos estaba liderando. Porque al ser el Ministerio Público Nacional, tenemos otra incidencia respecto de las provincias, porque algunos se equivocan y piensan que es un país unitario. Entonces nos preguntan a nosotras que cosas de las provincias, pero también porque teníamos alguna posibilidad de coordinar el Grupo de Género de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos. Entonces ahí pareció como evidente que a nosotras este proyecto nos cerraba, que pedir este apoyo iba a ser importante porque por la parte técnica, pero también por la parte política. Y efectivamente fue lo que sucedió. (A. Rodríguez, entrevista, 25 de agosto 2022)

Es claro que el MPF de Argentina ya trabajaba desde una impronta regional incluso antes de asumir la presidencia de la REG-AIAMP. También se refuerza el reconocimiento del fortalecimiento de redes con otros actores estratégicos a nivel internacional para fortalecer el aspecto político y la legitimidad en agenda pública y estatal, con fines de sostener la política pública a largo plazo, pudiendo construir nuevos avances a partir de ella. Este punto es clave para entender el valor de la CID en este caso concreto: el punto focal fue el apoyo institucional estratégico para dar impulso a esta política, no tanto el aporte de intercambio de experiencias con la región europea. Si, por supuesto, el apoyo técnico de EUROsociAL+ mediante la convocatoria a participación de Francoise Roth añadió un fuerte valor agregado al acceso a los procesos de debate que se dieron al interior de la construcción del Modelo de Protocolo Latinoamericano. Sin embargo, destaca fuertemente el capital simbólico- en términos de Bourdieu- que presentó el espacio de CID.

Más que un intercambio de experiencias, a nosotros nos sirvió como un apoyo institucional. No nos nutrimos tanto de la experiencia europea porque en estos temas no hay mucho. No es que pudimos usar ni protocolos europeos, ni pensar en la construcción de información criminal, sino más bien como socio estratégico. (A. Rodríguez, entrevista, 25 de agosto 2022)

A partir de esto, comenzó el proceso de desmenuzar y abordar punto a punto los elementos que serían necesarios para construir un Protocolo de Investigación y Litigios para caso de Femicidio que fuese práctico y accesible a nivel federal en Argentina, para favorecer su aplicación.

Bueno, las primeras reuniones con Françoise mostraron la tensión entre un proyecto internacional y uno nacional. Entonces nos insistía mucho en la necesidad de hacer un capítulo muy grande de la parte conceptual. Y le decíamos: “no, no podemos hacer un libro de 200 páginas porque los fiscales no lo usan”. Empezamos con esa dirección de la dimensión del protocolo. Entonces, a partir de ahí se empezaron a desgarnar. Ella empezó a entender un poco lo que queríamos y nosotras también empezamos a entender que había algo que había que resignar. Para nosotras hacerlo muy largo era resignar. Pero después entendimos que efectivamente era importante mantener alguna de esas líneas. Ahí nosotros pensamos que el protocolo tenía que cumplir distintos objetivos. [...] Entonces, por ejemplo, una de las situaciones que nosotros advertimos es que estaba definido de una manera muy clara y muy específica, cómo se investiga un femicidio en el marco de las maras... de las pandillas. Ese no es un fenómeno en Argentina. Entonces debatimos un montón: ¿lo incorporamos? Y la verdad es que no tenía sentido hacer un capítulo sobre un fenómeno que no hay en Argentina y que, además, confunde. Modificamos ese contexto de investigación y lo transformamos en los femicidios que se producen dentro de las organizaciones criminales, básicamente la trata de personas y la narcocriminalidad. Y eso funciona súper bien, porque entonces ahí los fiscales ven el capítulo, dicen “bueno, una mujer como una mula, que la matan o que se muere por ingerir algo, ahí hay algo para ver”. De consulta un poco más fácil, ¿no? [...] Por eso se hizo una adaptación a la cuestión jurídica. O sea, si el femicidio está definido de manera diferente en Argentina que en otros países, pero también a la cuestión

fenomenológica, ¿cómo se dan los femicidios en Argentina? Y también a la cuestión procesal. Ahí ya hubo como tres dimensiones que nos exigían no tomar el modelo tal y como estaba planteado, pero sí tomar las bases.

Nos sirvió mucho los estándares internacionales para investigar, porque ahí hay muchas definiciones que se tomaron con el objetivo de que sea un documento útil. Que sirva realmente a los fiscales para investigar. Y eso sí se tomó de manera casi literal. ¿Cuáles eran los deberes? El deber de debida diligencia reforzada. ¿En qué consistía? Y de ahí fuimos bajando... “Usted como fiscal tiene que investigar de manera exhaustiva, de manera oficiosa, teniendo en cuenta la inclusión de hipótesis de femicidio” Todas las reglas, nosotras las pudimos linkear con el deber de debida diligencia que estaba súper bien definido en el protocolo.

Pero la parte conceptual del protocolo que eran 100 páginas, nosotras hicimos 20. Todo el tiempo tratando de hacer una bajada bien concreta a la actuación de los fiscales, no de la justicia en general. Entonces, el protocolo tiene una parte conceptual que define al femicidio como fenómeno, una parte de estándares internacionales y después sí pautas concretas de investigación. (A. Rodríguez, entrevista, 25 de agosto 2022)

Otra de las características a resaltar de este caso de elaboración de política pública en contexto de CID, es el trabajo conceptual y la claridad con la que se puede observar la disputa de sentidos y contenidos. En esta oportunidad, la UFEM sostuvo la importancia de situar los conceptos dentro de las áreas de incumbencia y fenómenos característicos de los femicidios en territorio argentino. Para ello, se identifica que las profesionales de la UFEM trabajaron fuertemente sobre las nociones de interseccionalidad, entendidas como aquellas que ponen en manifiesto la “multiplicidad de experiencias de sexismo vividas por distintas mujeres” (Viveros Vigoya, 2016, p. 8). De esta forma, promueven el abordaje de la desigualdad de género de

forma tal que dé cuenta de la relación de categorías, en lugar de su desagregación. El género, raza y clase, como categorías desde una visión interseccional, están imbricadas de tal manera que no pueden ser separadas. De esta forma, deben ser abordadas en su complejidad. También, la perspectiva interseccional de género requiere de una claridad analítica que permita identificar las formas concretas y situadas en las que esta complejidad se expresa en cada caso. En el contexto argentino, por ejemplo, se identifica que la interseccionalidad en los femicidios se relaciona a fenómenos vinculados a la trata de mujeres con fines de explotación sexual y a la narcocriminalidad, a diferencia de otros países latinoamericanos donde la interseccionalidad se expresa en grupalidades en forma de pandillas. De la misma forma, Argentina ha sido pionera en la región sobre la incorporación de otras expresiones de violencias relativas a la categoría de género, dando cuenta del avance progresivo sobre la perspectiva interseccional. Por ejemplo, el trabajo sobre los transfemicidios y travesticidios.

Nosotras, a partir del caso de Diana Sacayán habíamos empezado a conceptualizar la forma diferencial en la que son asesinadas las mujeres trans y travestis. Esto que te decía antes de la información criminal, teníamos información a partir del litigio del caso, entonces estábamos en condiciones de explicar cómo era el fenómeno y también cómo se tenía que investigar de manera diferenciada. [...] Fue novedoso respecto al modelo latinoamericano, porque no se había visto. Después muchos países empezaron a tomar algo parecido también a eso. (A. Rodríguez, entrevista, 25 de agosto 2022)

El MPF ha sostenido un sólido curso de trabajo mediante la UFEM, en vínculo con el abordaje de la perspectiva de género. El próximo fragmento de entrevista ejemplifica la “bajada” de las nociones que involucran a la categoría de género, a la actuación de lxs fiscales en forma concreta sobre potenciales femicidios:

La gran pregunta es ¿cómo se investiga el componente de género? El protocolo viene a resolver esto. Entonces: “usted tiene que ver esta muerte violenta de una mujer con

lentes de género ¿Qué quiere decir esto? Bueno, mirar aquellos signos, indicios, que podrían estar presentes y que no están en un homicidio simple ¿Y eso cómo se prueba? A través de esta herramienta conceptual ¿Que tiene que hacer?” Inclusive hicimos un cuadro de doble entrada, en el que identificamos en cada uno de los escenarios de investigación: en la escena del crimen, en la autopsia, las medidas, cuáles son los signos e indicios que tradicionalmente se encuentran de acuerdo a cada tipo de femicidio. Qué se suele encontrar una escena del crimen en un crimen íntimo. Qué pasa cuando es a manos de desconocidos en la calle y es un femicidio sexual. Entonces lo hicimos bien claro. Por supuesto, hay millones más. Pero bueno, fuimos tomando estas decisiones con respecto a que fuera una guía de trabajo. Pero sin rescindir de la parte conceptual, porque también habíamos detectado que había un problema en que no se entendía que era el femicidio. Pensar que la ley tiene diez años, cumple ahora diez años. Entonces, cuando empezamos con esto, hace un par de años, todavía había sentencias muy malas en lo conceptual. Por ejemplo, restringir a los femicidios, solo a los femicidios íntimos. Un femicidio sexual era una violación seguida de muerte. Otro tipo penal, que quizá tiene la misma pena y todo, pero que invisibiliza el componente de género. También había una batalla política de empezar a visibilizar estos casos como femicidios. Entonces, por eso la parte conceptual también es importante, porque pueden investigar bien, pero si no saben lo que están buscando, no lo van a encontrar. Bueno, eso sí lo mantuvimos del protocolo, pero todo el tiempo bajándolo al lenguaje argentino. (A. Rodríguez, entrevista, 25 de agosto 2022)

Todo el trabajo de confección del Protocolo de Investigación y Litigios argentino, dentro de la dinámica de CID junto a EUROsociAL+, desembocó en la presentación en 2018 del Protocolo para la Investigación y Litigio de Casos de Muertes Violentas de Mujeres

(Femicidios)¹². Según relatan lxs entrevistadxs, a partir de ese año se observó que la inclusión de perspectiva de género en casos de muertes violentas de mujeres comenzó a implementarse. “Y así funcionó, porque no solo lo usan las y los fiscales, sino que también lo citan en las sentencias, los Tribunales de Justicia, inclusive de otras provincias.” (A. Rodríguez, entrevista, 25 de agosto 2022). Adicionalmente - y recordando que UFEM toma la presidencia de la REG-AIAMP en 2020- se realizó desde la publicación del Protocolo en adelante un trabajo de recuperación del proceso de diseño y elaboración del mismo, con fines de compartir su experiencia e impulsar la creación de Protocolos propios y situados en otras provincias argentinas y otros países latinoamericanos. En 2019, presentaron el informe “Metodología de trabajo para el proceso de adaptación del Modelo de Protocolo latinoamericano de investigación de muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio) de las Naciones Unidas”¹³. Al inicio del mismo, destacan el apoyo del programa de cooperación entre América Latina y la Unión Europea EUROsociAL+. En este sentido, este espacio de cooperación posibilitado espacios de *congregación de lo nuestro*, de fortalecimiento de redes institucionales regionales en Latinoamérica (REG), la cual continua bajo la presidencia de Argentina mediante la UFEM. El trabajo de esta unidad fiscal demuestra una meta clara al producir materiales con fines de implementación inter-jurisdiccional a nivel nacional, y a su vez con fines de ofrecer herramientas para que cada país latinoamericano pueda construir su propio Protocolo desde una perspectiva de género situada- nacional y regionalmente.

¹² Recuperado de: <https://www.mpf.gob.ar/ufem/files/2018/03/UFEM-Protocolo-para-la-investigaci%C3%B3n-y-litigio-de-casos-de-muertes-violentas-de-mujeres-femicidios.pdf>

¹³ Recuperado de: <https://www.mpf.gob.ar/ufem/files/2019/12/Metodologi%CC%81a-de-trabajo.pdf>

3.5. Recapitulación

El presente capítulo ha abordado tres políticas públicas del estado argentino vinculadas mediante cooperación técnica con el Programa EUROsociAL+, dentro de su Eje de Autonomía Física al interior del Área de Políticas para la Igualdad de Género.

En primera instancia, se especificaron aspectos generales -conceptuales y prácticos- que las tres políticas comparten, con fines de ordenar la lectura.

En segundo lugar, se abordó de lleno la experiencia de cooperación técnica de apoyo a la elaboración de la Encuesta de Prevalencia de Género, la cual tuvo continuidad a través de tres instituciones coordinadoras: CNM, INAM y MMGyD, a través de dos mandatos presidenciales (Macri 2015-2019 y Fernández 2019-2023), y atravesada por la pandemia COVID-19. Esta experiencia se destaca por una multiplicidad de actores para su implementación: INDEC, UNTREF, Iniciativa Spotlight, ONU Mujeres y PNUD. La misma comenzó su vinculación con el Programa EUROsociAL+ en 2016 y finalizó mediante la publicación de sus resultados en agosto 2022.

En tercer lugar, se abordó el apoyo técnico para la elaboración de un Módulo de Empoderamiento de Mujeres en situación de violencia. Esta experiencia tuvo la característica de haberse originado con otra demanda, siendo modificada en 2018 al satisfactor ya mencionado. Contó con varios intercambios internacionales e intra-regionales para la recuperación de experiencias sobre redes de refugios y estrategias de educación económica para mujeres. El Módulo de Empoderamiento fue diseñado y presentado para su implementación a la Provincia de Buenos Aires, no obteniendo lugar en agenda ni asignación presupuestaria. Por lo tanto, no contó con implementación y las acciones de apoyo técnico desde EUROsociAL+ cesaron a principios de 2019.

En último lugar, se recorrió la experiencia en el diseño, elaboración e implementación del Protocolo de Investigación y Litigios en casos de Femicidios realizado por la UFEM -MPF.

Este caso da cuenta de un doble espacio de cooperación técnica. Uno de forma directa con EUROsociAL+ mediante la técnica Françoise Roth, y otro de forma indirecta mediante el apoyo de EUROsociAL+ al GEG y REG de la AIAMP. Esta dinámica de cooperación contó con varias instancias de intercambio internacional e intrarregional. El Protocolo fue publicado en 2018, y se destaca a partir de allí un gran trabajo de difusión a nivel nacional y provincial por parte de la UFEM. Por último, se destaca que el vínculo con EUROsociAL+ promovió espacios de encuentro intra-regionales que continuaron luego del 2018, donde Argentina tomó un rol principal para fortalecer el diseño y elaboración de Protocolos en otros países latinoamericanos. En este sentido, una de las entrevistadas refirió al rol de Argentina y su presencia en contexto de CID:

Yo creo que las agencias [internacionales] ven eso también. Nosotras también somos buenas socias, porque hay una caja de resonancia en Argentina, hay una cuestión institucional sólida [...] Además nosotras contamos con la sociedad civil para sentarnos en una mesa, la tenemos, podemos contar caso. Ahí hay un plus que me parece de Argentina y que esta clase de cooperación lo advierte... sobre nuestra capacidad de trabajo. (A. Rodríguez, entrevista, 25 de agosto 2022)

El caso de la elaboración del Protocolo de Investigación y Litigio, dentro del vínculo de CID técnica entre EUROsociAL+ y Argentina da cuenta de una relación de lazo estratégico entre ambos organismos. Asimismo, demuestra un constante posicionamiento situado de la institución argentina -a nivel país y región- sobre la interpretación de las necesidades y las expresiones particulares de la desigualdad de género como problemática social. A su vez, refleja una aproximación integral hacia el rol de las políticas públicas como intervenciones sociales para generar una respuesta efectiva a las demandas planteadas.

Conclusiones

La presente tesis inició como el desafío de abordar el análisis de las políticas públicas en materia de género desde un caso de estudio ubicado en un vínculo de cooperación internacional para el desarrollo entre el Programa EUROsociAL+ y Argentina. Fue un punto de partida ambicioso, no sólo en términos de la cantidad de actores involucrados (nacionales, regionales e internacionales), sino también por la propia perspectiva desde la cual se pretende el abordaje de análisis de las políticas públicas: desde las dinámicas de construcción de sentidos e interpretación de necesidades.

Para ello, se procuró en todo momento indicar claramente los actores intervinientes y las concepciones a partir de las cuales se interpretan las variables principales del trabajo: cooperación internacional, políticas públicas y género. Más importante aún, se hicieron visibles las líneas teóricas generales, los lentes teóricos mediante los cuales se observaron cada una de estas variables y sus vinculaciones. Esto es, la ubicación del caso de estudio en un espacio social de disputa de posiciones de poder, en referencia a los espacios de CID y consiguiente vinculación entre la región latinoamericana con la región europea, dos regiones que ocupan un lugar asimétrico en la sociedad internacional. Las dinámicas de vinculación entre estas posiciones transcurren tanto en cómo se piensan las políticas públicas junto a cómo se piensa la problemática de las desigualdades de género.

Por la complejidad que representa la extensión del concepto de espacio social, se incorporaron analíticamente las nociones de campo y habitus. Mediante estas, se procuró focalizar en tres ejemplos que se desprenden del caso de estudio general: el vínculo EUROsociAL+ y Argentina en la confección de tres políticas públicas (Encuesta de Prevalencia, Módulo de Empoderamiento Económico y Protocolo de Investigación y Litigios), que pertenecen al Eje de Autonomía Física del Área de Políticas para la Igualdad de Género de

EUROsociAL+. Este recorte fue definido metodológicamente -y de forma arbitraria por la autora de la tesis- para poder acercarse en detalle a políticas públicas específicas dentro de un vínculo de CID, el cual abarca un gran abanico de ellas. Las políticas que este recorte incluye, se identifican ubicadas dentro de tres instituciones diferentes: CNM/INAM/MMGyD, IGDS PBA y MPF, respectivamente. Cada una de esas instituciones constituye un campo en sí mismo, un lugar donde las políticas públicas de la cartera institucional pujan por su posicionamiento intra-institucional. A su vez, las instituciones se ubican en un campo más amplio, donde disputan sus posiciones y la legitimidad de sus políticas en la jurisdicción a la que pertenecen (nacional o provincial). Por último, se resalta que cada una de ellas reproduce un habitus - una estructura estructurada y estructurante- respecto de su interpretación sobre la problemática de género. Esto significa: diferentes organizaciones de prácticas y representaciones sobre la temática, que se pondrán en juego frente al habitus de otras instituciones en la dinámica de CID.

Para poder abordar su análisis concreto, se transitó el recorrido del vínculo entre EUROsociAL+ y Argentina desde sus inicios. Se caracterizó la “etapa cero”, primer contacto entre la Delegación de la Unión Europea y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto Argentino en torno a la CID. En este momento, se identificó el rol de Cancillería Argentina como gatekeeper o guardián de acceso, al ser la institución que define qué organismos argentinos serán participantes de la Mesa País - primera jornada formal del vínculo de cooperación. Desde el Programa EUROsociAL+, se indicó que este rol es dejado en manos de la institución argentina. Sin embargo, mantienen una alerta sobre las vinculaciones institucionales ya establecidas en previas etapas del programa y promueven la continuidad de las mismas en caso de ser omitidas de la convocatoria. Es posible visualizar la importancia del rol de Cancillería en el campo de la agenda estatal argentina, respecto del relevamiento y reconocimiento que haga sobre la legitimidad de las agendas institucionales de diversas carteras ministeriales. Incluso en esta “etapa cero”, se puede identificar los efectos de las pujas por

legitimidad que sostienen las instituciones estatales y sus respectivas políticas públicas, y la disputa por su posicionamiento en lo que podría llamarse el campo de la agenda estatal.

En cuanto a la propia dinámica de Mesa País, se identificó a esta estructura como una propuesta novedosa de la última etapa del Programa EUROsociAL (EUROsociAL+). Todxs entrevistadxs resaltaron que este punto de partida les permitió identificar líneas de trabajo en común o complementarias con otras instituciones, que les eran totalmente desconocidas. A partir de este dispositivo, no sólo se da inicio a la definición de las acciones que se llevarán a cabo, sino que se fortalecen las articulaciones institucionales a nivel nacional. En el caso argentino, durante el periodo estudiado, se conformaron dos Mesas País: una en 2016 con el inicio de EUROsociAL+, y otra en 2020 a partir del cambio de autoridades nacionales argentinas. La necesidad de la realización de una nueva Mesa País se vincula a los movimientos de reconfiguración institucional implicó el cambio de autoridad máxima en el Poder Ejecutivo. Las elecciones presidenciales argentinas de 2019 pueden vincularse con dos cuestiones que impactarían en la dinámica de CID y su recorte en estudio. Primero, el gobierno de Frente de Todxs llevó adelante la creación de un nuevo ministerio mediante el cual jerarquizó las políticas públicas en materia de género: en Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación (MMGyD). Segundo, casi al inicio de la gestión, en marzo 2020, se desató la pandemia COVID-19 y producto de esta se dispuso a nivel nacional el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) hasta noviembre de 2020, seguido de una fase de Distanciamiento Social, Preventivo y Obligatorio (DISPO) que continuó hasta diciembre 2021. Esta tesis resalta el fuerte impacto que el ASPO tuvo sobre las manifestaciones de violencias por motivos de género, por la suspensión de la mayoría de actividades y la concentración de la vida social de los grupos familiares al ámbito doméstico. Esto visibilizó y dejó al descubierto dos cuestiones que vienen siendo discutidas por los movimientos feministas: la feminización de la pobreza y la desigual distribución de tareas de cuidado sobre las mujeres. Contando con un nuevo ministerio y esta

coyuntura de emergencia sanitaria, las prioridades de agenda viraron de las acciones comenzadas con EUROsociAL+ en 2016 a otras focalizadas en la confección de un Plan Nacional de Cuidados y un Plan Argentina contra el Hambre- ambos, por fuera de las delimitaciones metodológicas de esta tesis. Paralelamente, en 2019 se incorporó a la agenda de CID a la Iniciativa Spotlight (ONU y UE), la cual por definiciones de la propia Unión Europea quedó a cargo de todas las acciones de Autonomía Física, limitando al Programa EUROsociAL+ a intervenir oficialmente sólo sobre las Autonomías Economía y Cuidados, Política y Paridad, y Transversalidad de Género. Sin embargo, EUROsociAL+ continuó en complementariedad con Spotlight en el apoyo de dos de las tres acciones que había iniciado en 2016: la Encuesta de Prevalencia y el Protocolo de Investigación y Litigios. En ambos casos, se resalta el rol de EUROsociAL+ desde su apoyo para la continuidad institucional en la elaboración e implementación de estas políticas públicas. Por otro lado, a pesar de que las prioridades de agenda argentina hubiesen virado debido al contexto de emergencia sanitaria, se destaca que la creación del MMGyD también favoreció el sostenimiento de estas dos políticas de alcance nacional. Principalmente, por la jerarquización de la agenda de género, en especial la Encuesta de Prevalencia, la cual fue reubicada desde el INAM a la órbita del MMGyD.

Luego de caracterizar las Mesas País Argentinas, se prosiguió al análisis de las tres políticas públicas seleccionadas.

En cuanto a la Encuesta de Prevalencia, y el momento de lucha por legitimidad de la necesidad, se desprende de este ejemplo un recorrido interno argentino, mediante pujas desde los movimientos sociales feministas en vinculación con avances en tratados internacionales que jerarquizaron la temática a partir de la reforma constitucional argentina de 1994. Se observa una fuerte presencia de los movimientos sociales feministas, siempre en disputa por la configuración de sentidos y prioridades, con sus diferencias de aspecto político-partidario. Sin embargo, también siempre presentes para sostener en agenda la problematización de las

desigualdades de género. A partir de estos procesos de larga data, en la Mesa País 2016 se concretiza el vínculo de cooperación técnica del CNM junto a EUROsociAL+ para la elaboración de un satisfactor que diera respuesta a una demanda ya establecida: datos estadísticos oficiales y sustanciales que sirviesen de línea de base para apoyar y fomentar nuevas políticas públicas en materia de género, junto a herramientas estadísticas para poder evaluar las políticas ya existentes - como fue el Plan Nacional 2017-2019. Aquí, cabe preguntarnos si dada la magnitud y relevancia de los movimientos sociales feministas en el caso argentino, ¿no sería provechoso incluir a los mismos en la mesa de debate? Esto significaría darles un espacio oficial y legitimar su ya imponente presencia en la agenda pública nacional y regional. Se propone esta pregunta como un punto de reflexión para pensar propuestas superadoras en un contexto de CID.

El intercambio posterior a la Mesa País 2016 mediante la ficha de “Propuesta de Acción” fue rápido y conciso. Los desafíos surgieron a la hora de la confección e implementación de este satisfactor. En cuanto a su confección, se intercambiaron percepciones sobre los aspectos técnicos para una Encuesta de Prevalencia a través de una técnica franco-chilena quien había participado en las encuestas francesa y europea. También se sucedieron intercambios sobre las interpretaciones de sentidos en tanto contenidos de la encuesta, por ejemplo: rangos etarios, alcances territoriales, tipologías de violencias, entre otros. De estos intercambios surgieron posicionamientos característicos y diferenciales en cada región. En varios encuentros internacionales, se dieron debates sobre la incorporación de varones a las muestras, o la capacitación de varones como entrevistadores (característica de la entrevista francesa). Desde la posición latinoamericana, surgió con fuerza, desde el impulso y recorrido de los movimientos sociales feministas, la negación contundente a incorporar temas ya discutidos y saldados para la región. En este caso, se identificó una fuerte presencia de masculinismos en la puja de las agendas de género europeas, mientras que Latinoamérica

sostuvo una fuerte impronta desde la interpretación de las cuestiones de género en cuanto derechos de las mujeres y de los colectivos de las diversidades.

En cuanto a su implementación, surgieron complejidades en tanto articulación intra-institucional y asignación presupuestaria. Sobre el primer aspecto, la Encuesta de Prevalencia tuvo la característica de requerir articulación con INDEC (como organismo nacional de estadísticas) y UNTREF (como agente que llevaría a cabo la implementación). Cabe resaltar que estas articulaciones fueron requeridas en un contexto donde la gestión del poder ejecutivo central fue conflictiva con ambas instituciones. Aquí, EUROsociAL+ tomó un rol de mediación para facilitar el intercambio entre ellas. Respecto al segundo aspecto, la asignación presupuestaria vinculada al gasto social -y dentro de él, a las políticas contra la desigualdad de género- sufrieron fuertes ajustes. Ambas cuestiones, pero en especial la última, generaron la suspensión de las acciones vinculadas a la Encuesta de Prevalencia en el año 2018. Con la incorporación de la Iniciativa Spotlight en 2019- quien otorgó financiamiento- y la creación del MMGyD a finales del mismo año, la Encuesta volvió a tomar un lugar en la agenda de género estatal. Finalmente, la misma logró ser implementada en 12 provincias argentinas, publicando sus resultados en agosto de 2022, los cuales fueron utilizados como herramienta para la confección del Plan Nacional de Acción contra las Violencias por Motivos de Género 2022-2024.

La experiencia del Módulo de Empoderamiento Económico de Mujeres en Situación de Violencia del IGDS no tuvo el mismo éxito en su implementación. En principio, los intercambios de definición de su “Propuesta de Acción” fueron inestables durante el periodo 2016-2018. Recién a partir de 2018 se determinó congregarse los esfuerzos de la CID en la creación del mencionado Módulo. Se realizaron diversos encuentros regionales e internacionales al respecto, sumado al apoyo técnico de EUROsociAL+ para la confección de dicho módulo en tres etapas: 1) acompañamiento psicosocial a mujeres víctimas de violencia y

educación financiera, esfuerzos mediante los cuales se definiría un emprendimiento que la misma pudiese desarrollar en búsqueda de su autonomía económica con fines de salir del círculo de violencia; 2) el otorgamiento de un subsidio para iniciar el emprendimiento y, finalmente, 3) un seguimiento para el sostenimiento del emprendimiento mediante asistencia técnica y de estrategia administrativa-financiera. A partir de fuentes primarias y secundarias, se identificó que la primera etapa intentó ser aplicada en una prueba piloto en Villa Itatí (PBA). Sin embargo, en el momento de presentación de la política pública para aprobación de su implementación y asignación de presupuesto, esta no consiguió apoyo. No logró ser implementada y el vínculo de cooperación con EUROsociAL+ cesó en 2019. En este caso, la autora de la presente tesis reflexiona sobre la importancia de recuperar la noción de intervención social desde la disciplina del trabajo social para sostener una perspectiva integral, situada y estratégica para que el todo el ciclo de la política pública mantenga una coherencia interna, institucional, y sostenga un proceso de legitimación continuo que le permita una implementación efectiva y de impacto positivo sobre la realidad social que convocó su demanda.

El último ejemplo recuperado fue el del Protocolo de Investigación y Litigios en Casos de Muertes Violentas de Mujeres (Femicidios). Este caso fue característico por tener una doble vinculación de CID con EUROsociAL+: de forma directa y a través de su participación en la AIAMP. La UFEM, institución que centralizó la dinámica de CID en este caso, contaba con una trayectoria -nacional y regional- sobre el trabajo en políticas públicas en materia de género. Así, había ya identificado vacancias en cuanto a los procesos de investigación en crímenes cuyas víctimas fueron mujeres y la carencia de una perspectiva de género. Una vez más, el trabajo sobre la “Propuesta de Acción” de la UFEM fue ágil. También, tuvo la característica de incorporar un fuerte posicionamiento latinoamericano, iniciando la confección de la política pública a partir del Modelo Latinoamericano, pero con fines de adaptarlo a las realidades argentinas. El trabajo de elaboración de esta política pública tiene varios aspectos a resaltar. En

primer lugar, una comprensión de las políticas públicas como intervenciones sociales situadas, que deben poder implementarse y generar efectos positivos sobre la realidad en la que intenta impactar. En este sentido, la UFEM logró la creación del Protocolo con su publicación en 2018, y con impacto sobre las actuaciones de lxs fiscales, quienes comenzaron a citar al mismo en sus actuaciones judiciales. En segundo lugar, resalta una impronta regional, de estrecha vinculación e identificación con las expresiones de las desigualdades de género desde una perspectiva latinoamericana. Se observa una continua disputa por la legitimidad de sentidos construidos desde Latinoamérica y, así, una puja por la hegemonía sobre los modos de intervención en políticas públicas sobre esta temática. La UFEM no solo publicó el Protocolo en 2018, sino que construyó un manual metodológico donde recuperan la experiencia del proceso de construcción del mismo, con miras a expandir y apoyar la confección de otros protocolos en diferentes jurisdicciones argentinas y otros países latinoamericanos. Sin perjuicio a ello, el rol de EUROsociAL+ fue sumamente valorado en la dinámica de confección del Protocolo, en tanto sostén de la continuidad institucional: la política pública pudo ser sostenido en agenda a pesar del cambio de procuración general gracias al compromiso internacional pre-establecido. También, resalta el apoyo técnico de EUROsociAL+ mediante la convocatoria de Françoise Roth (una de las principales participantes de la elaboración del Modelo Latinoamericano) para asesorías técnicas a la UFEM.

En resumen, esta tesis ha analizado el caso de estudio explicando la interconexión de estas tres variables principales: cooperación internacional, políticas públicas y género, respecto de los procesos de disputa de sentidos en la puesta en agenda de necesidades, construcciones de demandas e implementación de satisfactores. En referencia a ello, ha identificado que el posicionamiento institucional sobre sus propias definiciones de políticas públicas y abordajes de la temática de género resultan claves para alcanzar los mejores resultados posibles durante las experiencias de CID, y que las mismas tengan un resultado significativo tras su

implementación. También, se visualiza la importancia de fortalecer las redes institucionales nacionales para concretar un avance integral sobre las políticas para la igualdad de género. Las diferencias político-partidarias aquí juegan un rol predominante. En el caso argentino, se observa mediante las experiencias analizadas que los gobiernos centrados en el avance de los derechos humanos (en amplio sentido, incluyendo derechos sociales, civiles, políticos y económicos) habilitan la continuidad de acciones iniciadas en gestiones anteriores, siempre que tengan un claro objetivo y meta positiva sobre los mismos. Esto se vincula a una perspectiva clara sobre la importancia del rol activo del Estado y sus políticas públicas para sostener procesos de reconocimiento y redistribución.

Se han brindado espacios de reflexión sobre los procesos de desarrollo vinculados a la temática de género a nivel internacional, regional y nacional. En este sentido resalta el rol de los movimientos sociales feministas en Latinoamérica como fuente histórica de impulso para la conquista de derechos, la legitimidad de la temática en agenda pública y estatal, y el avance en materia de políticas públicas. A su vez, se caracterizan una impronta situada, consciente de su historicidad y opuesta a aceptar retrocesos en conquistas alcanzadas. En este sentido, los movimientos sociales en inter-juego con las instituciones estatales argentinas sostienen una puja constante por la legitimidad de estas conquistas y debaten los posicionamientos hegemónicos.

En estrecha relación a esto último, se han identificado potencialidades del estado argentino para el fortalecimiento de redes regionales. Especialmente en cuanto la expansión y fortalecimiento del posicionamiento en agenda de políticas públicas en materia de género. En el caso de estudio analizado, se observa la importancia de transcurrir espacios de intercambio internacionales, tal como el que ofrece el Programa EUROsociAL+, donde se congregan experiencias de las regiones europea y latinoamericana. Estos encuentros habilitan, por un lado, espacios de *extrañamiento de lo propio*. En otras palabras, de revisión de problemáticas sociales de expresiones similares y de desnaturalización de las respuestas propias, donde se reconozca

el carácter de interpretado y construido que contienen los sentidos al interior de las políticas públicas. A partir de este extrañamiento, es posible construir puntos de partida nuevos, críticos y creativos. Por otro lado, estos espacios habilitan la *congregación de lo nuestro*, lo regional latinoamericano. Concentran en encuentros específicos diversas experiencias que parten de cuestiones sociales de similar origen, que comparten tendencias en procesos socio-históricos y políticos, y recursos asimétricos en comparación con la región europea. La congregación de lo nuestro es una invitación a la construcción colectiva desde el enfoque de derechos, al apoyo mutuo dentro de la sociedad internacional, para el fortalecimiento de una agenda de políticas públicas regionales que reconfigure la desigualdad que nos atraviesa.

Bibliografía

- Anzorena, C. (2013) *Mujeres en la trama del Estado: una lectura feminista de las políticas públicas*. Editorial de la Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza
- Ayllón Pino, B. (2007) *La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales*. *Carta internacional*, 2(2), pp. 32-47
- Bárcena, A. (2010) *Restricciones estructurales del desarrollo en América Latina y el Caribe: una reflexión postcrisis*. *Revista de la CEPAL*, N°100. pp. 7-28
- Barve, E. (2003). *Relaciones Internacionales*. Tecnos, Madrid
- Beramendi, C., Fainstain, L., y Tuana, A. (2015) *Mirando las violencias contra las mujeres desde la perspectiva interseccional. Desafíos teóricos y metodológicos para su conceptualización y medición*. En: Guajardo Soto, G. y Rivera Viedma, C. (editores) *Violencias contra las mujeres: Desafíos y aprendizajes en la Cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe*. Ediciones FLACSO-Chile, pp. 55-80. Santiago de Chile
- Bourdieu, P. (1990) *Sociología y Cultura*. Editorial Grijalbo. México
- Bourdieu, P. (1991). *El sentido práctico*. Madrid, España: Taurus.
- Bourdieu, P. (2000). *La dominación masculina*. Barcelona, España: Editorial Anagrama.
- Bourdieu P. y Wacquant, L. (1995) *Respuestas: por una antropología reflexiva*. Editorial Grijalbo. México
- Bourdieu P. y Wacquant, L. (2005) *Una invitación a la sociología reflexiva*. Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- Butler, J. (2007) *El Género en Disputa. El feminismo y la subversión de la identidad*. Editorial Paidós, Buenos Aires.

- Calduch, R. (1991) Relaciones Internacionales. Ciencias Sociales, Madrid
- Carballeda, A. (2013) La Intervención en lo Social desde una perspectiva americana. Algunos aportes de Enrique Dussel y Rodolfo Kusch. En: Revista Margen. Revista de Trabajo Social y Ciencias Sociales. N°. 70. Octubre 2013.
- Cardoso, F. H. y Faletto, E. (1999) Dependencia y desarrollo en América Latina. Edittorial Siglo XXI, Buenos Aires
- Carosio, A. (2016) Contribuciones del pensamiento feminista al pensamiento social. *Revista Latinoamericana de Investigación Crítica*, Año III (N°5), Julio-Diciembre 2016, pp. 243-256. CLACSO, Buenos aires
- Cazzaniga, S. (2009) Intervención en Trabajo Social. Fac. de Trabajo Social, Univ. Nac. de Entre Ríos. Ficha de cátedra
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2007), Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe (LC/G.2335/Rev.1), Santiago de Chile
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2010), Cohesión social en América Latina. Una revisión de conceptos, marcos de referencia e indicadores. Naciones Unidas
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2011), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. El salto de la autonomía de los márgenes al centro. Informe 2011, Documentos de Proyecto, N° 436 (LC/W.436), Santiago.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2016) Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible. *Hacia políticas de igualdad de género innovadoras y efectivas*, CEPAL, pp. 149-165, Santiago de Chile

- De Barbieri, T. (1993) Sobre la categoría género. una introducción teórico-metodológica. *Debates en Sociología* N° 18. Ediciones de Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), Lima
- Dente B. y Subirats J. (2014), Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas, Barcelona, Ariel.
- Fleury, Sonia (1997). Estado sin ciudadanos. Seguridad social en América Latina. Editorial Lugar, Buenos Aires
- Fowler, W. y Zavaleta, E. (2013) El pensamiento de Pierre Bourdieu: apuntes para una mirada arqueológica. *Revista de Museología Koot*. 3, Año 3, N° 4, pp. 117-135.
- Fraser, N. (2000) ¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en la era "postsocialista". *Revista New Left Review*. N° 0, 2000. pp. 126-155
- Fraser, N. (2015). Fortunas del feminismo. IAEN-Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador. Quito
- Fraser, N. (2020) Practicas Rebeldes. Poder, discurso y género en la teoría social contemporánea. Prometeo Libros. Buenos Aires
- Fraser, N., Lamas, M. (1991). La lucha por las necesidades: esbozo de una teoría crítica socialista-feminista de la cultura política del capitalismo tardío. *Debates feministas*, Año 2, Vol. 3, pp. 3-40.
- García Delgado, D. (1994). Estado y sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural. Buenos Aires: Norma.
- García Delgado, D. y Ruiz de Ferrier, C. (comp) (2015) Estado y Desarrollo Inclusivo en la Multipolaridad. Desafíos y Políticas Públicas. Documento de Trabajo N° 2
- Gómez Galán, M. y Sanahuja, J. A. (1999) El sistema internacional de cooperación al desarrollo (Una aproximación a sus actores e instrumentos). CIDEAL, Madrid

- Hernández Sampieri, R; Fernández Collado, C y Baptista Lucio, M. P (2010). Metodología de la Investigación. Quinta edición. México, D.F.
- Jelin, E. (1996). Las mujeres y la cultura ciudadana en América Latina. Trabajo preparado dentro del programa Women in the service of civil peace de la División de Cultura, Unesco, UBA – Conicet, Buenos Aires.
- Kay, C. (1991), Teorías latinoamericanas del desarrollo. *Nueva Sociedad* N° 113, mayo-junio 1991, pp. 101-113.
- Lagarde, M (1996) Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia, Ed. horas y HORAS, Madrid
- Lewin, K. (1947). Frontiers in Group Dynamics: II. Channels of Group Life; Social Planning and Action Research. *Human Relations*, 1, 143-153.
- Lewin, K. (1951). Field Theory in Social Science: Selected Theoretical Papers. New York: Harper.
- Lumerman, J.P. (1998) La Crisis Social Argentina. Editorial Lumen, Buenos Aires
- Ministerio de Economía de la Nación Argentina (2022). Informe Protagonistas del crecimiento. Las brechas de género en la economía argentina. 4to trimestre 2021. Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/las_brechas_de_genero_en_la_economia_argentina_4to_trimestre_2021_1.pdf
- Millet, Kate (1995). Política sexual. Editorial Cátedra, Madrid
- Muller, P. (2000). Los círculos de decisión en las políticas públicas. *Revista Innovar*, 10(15), pp. 111-120.
- Muller, P. (2006). Las políticas públicas. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, D.C

- Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG) (2017) Planes de igualdad de género en América Latina y el Caribe. Mapas de ruta para el desarrollo. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile
- Ocampo, J. A., (2005) La búsqueda de la eficiencia dinámica: dinámica estructural y crecimiento económico en los países en desarrollo. En: Ocampo, J. A. (editor) (2005) *Más allá de las reformas: Dinámicas estructurales y vulnerabilidad macroeconómica*, pp. 3-50. Alfaomega Colombiana, Bogotá
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1948) Declaración Universal de los Derechos Humanos
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1969) Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1981) Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
- Oszlak, O. y O'Donnell, G., (1981) Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES). Buenos Aires
- Oszlak, O. (1982). Reflexiones sobre la Formación del Estado y la Construcción de la Sociedad Argentina. *Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales*, Vol. XXI, 1982, Enero-Marzo: Buenos Aires.
- Página 12 (2017, septiembre 17) El CNM es Instituto. Apoyos y Críticas al Feminismo. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/61351-el-cnm-es-instituto>
- Perez Rodriguez, V. (2013) La cooperación internacional al desarrollo y la evaluación de sus políticas: una aproximación teórica. CLACSO, La Habana

- Programa EUROsociAL (2021) Brochure “Diálogo Euro-Latinoamericano de Políticas Públicas”. Recuperado de: https://eurosocial.eu/wp-content/uploads/2020/11/Brochure_eurosocial_2021ES.pdf
- Programa EUROsociAL (2022) Ficha de Línea de Acción: Autonomía Física”. Recuperado de: https://eurosocial.eu/wp-content/uploads/2019/06/AREA-GENERO LINEA-AUTONOMIA-FISICA_ESP.pdf
- Ramos Rollon, M. y Jung Altrogge, T. (2019) La Cooperación Técnica Pública en los nuevos paradigmas de la cooperación al desarrollo con América Latina ¿Qué hay de nuevo, viejo? *Documentos de Trabajo N°7 / 2019* (2ª época), Fundación Carolina
- Ripoll, A. y Ghotme, R. (2015) La cooperación internacional: herramienta de desarrollo o atraso. *Revista Latinoamericana de Bioética*. Vol. 15, N. 1, Edición 28, pp. 54-63
- Rozas Pagaza, M. (2001) La intervención profesional en relación con la cuestión social. El caso del Trabajo Social. Espacio Editorial. Buenos Aires
- Sautu, R (2005). Todo es teoría. Objetivos y métodos de investigación. Editorial Lumiere. Buenos Aires
- Scott, J. (1996) El género: Una categoría útil para el análisis histórico. En: Lamas Marta (Comp) (1996). *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*. PUEG, México DF.
- Thwaites Rey, M. (2007) Estado y Marxismo. Un siglo y medio de debates. Editorial Prometeo. Buenos Aires.
- Vallès J. et. al. (2015), Ciencia Política. Un manual, Ariel, Barcelona.
- Valobra, A. M. (2015) El Estado y las mujeres, concepciones en clave feminista. *Revista Estudios Sociales del Estado*. Vol 1, N. 2, segundo semestre de 2015
- Vilas, C. (2011) Política y Políticas Públicas en América Latina. En: Fioramonti, C. y Anaya, P. (comps). (2011), *El Estado y las políticas públicas en América Latina*.

AECID/COPPPAL/Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires.

La Plata

Viveros Vigoya, M. (2016) La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación.

Revista Debate Feminista. Vol. 52, pp 1-17. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá

Zamora, I., Soletto, I, et al (2015) La Cohesión Social en América Latina. Programa

EUROsociAL. Madrid

Anexos

1) Formato de formulario de consentimiento informado

Consentimiento informado

Nombre del Proyecto: Tesis de Maestría “Experiencias de cooperación internacional para el desarrollo (EU-AL) sobre políticas públicas para la igualdad de género: el caso del Programa EUROSociAL+ y Argentina (2016-2021)”

Se me ha informado que la información obtenida de esta entrevista será utilizada para la realización de una tesis con fines académicos y de conocimiento, en el marco de la producción de la Tesis de la Maestría en Políticas Públicas y Desarrollo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

He sido comunicado/a respecto a que mi colaboración es totalmente voluntaria y que puedo negarme a participar sin que esto implique perjuicio alguno en mi contra. Se me ha informado también que luego de aceptar mi participación puedo negarme a continuar o dar por terminada la misma. Asimismo, he sido informado/a que no obtendré ningún beneficio personal, sino que los beneficios estarán en relación a la utilización de los resultados de la investigación de la magistranda en el marco del proyecto de investigación de tesis.

Se me ha informado que la entrevista será leída por los/as docentes que conforman el equipo de evaluación de la investigación antes mencionada.

He sido informado/a que las preguntas no tienen respuestas correctas/incorrectas y que al no ser de carácter personal, su tratamiento se realizará de manera agregada institucional y/o individual según corresponda.

Se me ha comunicado que la entrevista será grabada para obtener una copia fiel del contenido de la misma. En el caso de tener preguntas para hacer durante la entrevista, podré realizarlas en cualquier momento que lo desee.

Habiendo comprendido todo lo que se me ha explicado e informado, autorizo la realización de la entrevista solicitada.

Fecha: ____/____/____

Nombre y apellido:	Nombre y apellido: Carolina Belen Rabasa Rucki
Firma participante:	Firma entrevistadora:

2) Guia de entrevista general (adecuada según institución correspondiente)

Guia de Entrevista

Objetivo General: Analizar la dinámica de la cooperación internacional para el desarrollo entre la Unión Europea y Latinoamérica sobre políticas públicas para la igualdad de género, a partir del caso del Programa EUROsociAL+ (fase 3 2016-2021, Eje Políticas para la Igualdad de Género, Línea Autonomía Física) en vínculo con la República Argentina.

Preguntas institucionales:

- a. Cargo y dependencia institucional
- b. tiempo de vinculación con la institución
- c. Marco normativo en el que se encuadra el espacio de cooperación internacional (es Ayuda Oficial al Desarrollo” (AOD), se guía por criterios OCDE? cuales?)
- d. ¿Considera que el Programa EUROsociAL se encuadra en lo que se denomina Cooperación Internacional para el Desarrollo?
- e. Conoce o fue parte de la historia del desarrollo del Programa EUROsociAL?
- f. Características de los fondos: reembolsables o no reembolsables?
- g. Grado de condicionalidad: ligada o no ligada?

OE 1: Conocer los aspectos formales y la estructura organizacional de la dinámica de cooperación interregional para el desarrollo del Programa EUROsociAL+ (fase 3: 2016-2021 - Eje de Políticas para la Igualdad de Género, Línea Autonomía Física) y el caso argentino.

1) Aspectos objetivos de los encuentros Meza País EUROsociAL+ y Argentina

- a. Estructura y Convocatoria
 - i) ¿Cómo se determinan los actores/instituciones participantes?
 - ii) ¿Cómo y quienes definen de fechas, horarios y motivos de convocatoria?
 - iv) ¿De qué forma se realiza la articulación institucional (telefónica, email, correo)?
- b. Condiciones materiales de organización

- i) Tipo de participación (presencial/online)
- ii) ¿Cómo se determina la sede del encuentro?

2) Desarrollo de encuentros Mesa País

a. Dinámica de participación

- i) ¿Cómo se organiza la dinámica de participación? ¿Hay moderadores/as o coordinadores/as?
- ii) ¿Cuáles son las actividades que se desarrollan?
- iii) ¿Cuál es el método de registro de la información producto de la participación de las/os actores?
- iv) ¿Cómo se definieron las líneas de violencia (física, económica, política y transversal)?

OE 2: Indagar sobre la construcción de la demanda de Argentina sobre políticas públicas en materia de género en contexto de cooperación interregional para el desarrollo, a partir la Mesa País convocada por el Programa EUROsociAL+ (fase 3: 2016-2021 - Eje de Políticas para la Igualdad de Género, Línea Autonomía Física).

1) Identificación de necesidades

- a. ¿Cómo se plantean/identifican/mencionan las necesidades en materia de políticas públicas contra la desigualdad de género?
- b. ¿Existe un espacio de debate sobre las necesidades planteadas? ¿Cómo se desarrolla el mismo?
- c. De todas las opciones que surgen... ¿Cómo se define qué necesidades serán abordadas? ¿Se toman en cuenta los lineamientos institucionales del país/institución?
- d. ¿Cómo se desarrolla el intercambio de perspectivas sobre las necesidades producto de la desigualdad de género? ¿Qué sucede si hay diferentes perspectivas? ¿Recuerdas algún caso de desacuerdo?
- e. ¿Existe y/o se utiliza algún parámetro (normativo, consuetudinario) para evaluar las necesidades en materia de género?

2) Definición de demanda

- a. ¿Quiénes participan en el intercambio para definir la demanda en concreto? (Qué delimitaciones tendrá la problemática se necesita resolver)
- b. ¿Cuáles son las variables que se toman en cuenta para construir la demanda a partir de la necesidad identificada?
- c. ¿Existe algún método de ponderación que indique si algún actor tiene o debería tener mayor participación en la definición de la demanda?
- d. Solicitar ejemplos de acuerdo/desacuerdo que hayan sucedido... y cómo se resolvieron.

OE 3: Analizar el proceso de definición de satisfactores, a partir de la Mesa País al interior de la dinámica de cooperación inter-regional para el desarrollo entre el Programa EUROsociAL+ (fase 3: 2016-2021 - Eje de Políticas para la Igualdad de Género, Línea Autonomía Física) y la República Argentina.

1) Definición de Satisfactores

- a. Respuestas a la/s demanda/s
 - i) ¿Cómo se determinan los/as actores que formarán parte en la respuesta a la demanda?
 - ii) ¿Cómo se identifican y asignan los recursos para dar respuesta a la demanda?
 - iii) ¿Cómo se desarrolla la proposición de respuestas posibles?
 - iv) ¿Cómo se realiza la elección de una de esas respuestas?
 - v) Una vez definido el satisfactor, como se estructura la asistencia técnica? cantidad de encuentros y de agenda para organizar la cooperación?
 - vi) ¿Hay seguimiento? ¿Evaluación?
 - vii) Diferencias entre cooperación en diferentes gobiernos?
 - viii) Con la creación del MMGyD, hubo alguna modificación en las articulaciones interinstitucionales?

OE 4: Explorar los espacios de cooperación intra-regionales latinoamericanos que surgiesen de la experiencia argentina en vínculo al Programa EUROsociAL+ (fase 3: 2016-2021 - Eje de Políticas para la Igualdad de Género).

1) Recuperación/conexión de experiencias contemporáneas

- a. Experiencias de políticas públicas en materia de género
 - i) En los procesos de construcción de la demanda y definición de satisfactores: ¿se recuperan experiencias externas a Argentina?
 - ii) ¿Qué sucede si se identifica una necesidad/demanda/satisfactor similar en otro país de la región o en la región EU