

CIUDADANÍA SOCIAL Y GÉNERO EN ARGENTINA: ENTRE LAS RESTRICCIONES Y LOS NUEVOS DERECHOS

SILVIA LEVÍN

El concepto de ciudadanía ha cobrado actualidad y ha renovado el debate en torno a la cuestión social

y sus nuevas configuraciones.* La idea de ciudadanía implica pertenencia plena a una comunidad y creencia en la igualdad. De allí su vinculación con

la idea de democracia.

La crisis del Estado intervencionista ha instalado una gran incertidumbre en torno al modelo futuro de organización de la protección social. La ciudadanía social de tipo universalista, estructurada y organizada en torno al trabajo como componente central, y basada en el reconocimiento y acceso a derechos sociales básicos —salud, educación, vivienda, alimentación, trabajo— está en crisis. Asimismo, los cambios incorporados por la globalización de la economía, la fuerte presencia del mercado, las transformaciones producidas en el mercado de trabajo, los altos índices de pobreza y empobrecimiento han

* Ponencia presentada a las II Jornadas Australes Interdisciplinarias "Mujer y Desarrollo: Construyendo el Derecho a la Igualdad", Universidad Austral de Chile, Valdivia, 4 al 8 de diciembre de 2001.

planteado importantes desafíos para los sistemas de protección social. Se impone por tanto adaptar el sistema de protección social a los cambios de época. En este sentido, la Comisión Europea ha identificado tres problemas centrales en el campo social hacia los cuales se deben orientar los futuros sistemas de protección social. En primer lugar, la naturaleza cambiante del trabajo; en segundo lugar, el envejecimiento de la población y, en tercer lugar, el nuevo equilibrio entre géneros.¹

¹ Joaquim Palme. "La modernización de la protección social europea", en *Socialist. Revista Latinoamericana de Política Social*, núm. 2, mayo, 2000, Rosario, p. 10.

Como consecuencia de este proceso la esfera de derechos sociales ha sufrido profundas transformaciones que oscilan desde la pérdida de derechos básicos hasta el surgimiento de nuevos derechos sociales.

Nuestro objeto de estudio se ubica en el escenario de las transformaciones actuales de la ciudadanía. Paradójicamente, entre las manifestaciones restrictivas que afectan a los sectores vulnerables y excluidos se ha abierto un proceso de ampliación de los derechos sociales. De manera particular, nos proponemos abordar ese objeto desde una perspectiva de género; para ello intentaremos analizar los cambios que se han producido en la esfera de los derechos sociales de la mujer en Argentina en los años noventa, en particular en la normativa que regula las relaciones de trabajo. Interesa saber si el contenido de esos cambios constituyen o no nuevas atribuciones de ciudadanía. El enfoque del problema supone considerar al género como un componente de la ciudadanía social,

en tanto es concebido como un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias entre los sexos y como forma primaria de relaciones significantes de poder.

Nuestra premisa central es que los denominados nuevos derechos sociales no contemplan la perspectiva de género como un componente de la ciudadanía. Las contradicciones que presenta la legislación argentina, en términos de reconocimiento de derechos, revela uno de los aspectos en los que se expresa el conflicto: la coexistencia normativa de una concepción restrictiva de ciudadanía —consolidada institucional y culturalmente en la legislación que regula las políticas sociales—, con una tendencia constitucional hacia una concepción plena de ciudadanía.

La ciudadanía restrictiva no contempla la perspectiva de género como componente intrínseco de las relaciones sociales, sino que otorga a la mujer aquellos derechos considerados fundamentales para garantizar la reproducción de la sociedad. En cambio, la tendencia hacia una plena concepción de ciudadanía supone considerar la perspectiva de género como un componente sustantivo. Esto es, reconocer sujetos sociales con diferentes roles, en pleno equilibrio, con legitimidad para ejercer todos los derechos ciudadanos en igualdad de condiciones. Es este perfil de ciudadanía el que demanda la realidad actual. La alta tasa de participación de las mujeres en la fuerza de trabajo constituye un elemento clave a consi-

derar en el proceso de adaptación del sistema de protección social a los cambios de época.

CIUDADANÍA, DERECHOS SOCIALES Y GÉNERO

La ciudadanía social puede ser definida como un vínculo de integración social que se construye a partir del acceso a los derechos sociales siempre cambiantes en una comunidad. Esta conceptualización permite señalar en su interior tres elementos que merecen algunas consideraciones puntuales. En primer lugar, la referencia al *vínculo de integración social* induce a la reflexión acerca de la noción de ciudadanía como marco de contención social y de desarrollo de las potencialidades humanas. En segundo lugar, la posibilidad de *acceso a los derechos sociales* permite distinguir el reconocimiento del derecho, como relación social, del ejercicio efectivo de ese derecho en los ámbitos necesarios para experimentarlos. Por último, la ciudadanía constituye una *categoría histórica* que evoluciona en el mundo de la vida cotidiana y que con el transcurso del tiempo va asumiendo distintos contenidos. La movilidad en su agenda temática está evidentemente vinculada al avance o retroceso experimentado en el campo de los derechos sociales y de la política social.

Los derechos sociales constituyen el ingrediente principal en la construcción y desarrollo de la ciudadanía, en la medida en que le asignan contenido. Se presentan como relacio-

nes sociales cambiantes que se construyen como resultado de la interacción entre participación social e intervención del Estado. Son la expresión de un vínculo jurídico entre el Estado y los ciudadanos. Constituyen reivindicaciones, no sólo libertades, puesto que implican el deber de los demás de

² José Carlos Espada. *Derechos sociales del ciudadano*. Acanto Editorial, Madrid, 1996, p. 31.

proporcionar el acceso a bienes y servicios.² Es decir, implican una exigencia

de reconocimiento e intervención por parte del Estado.

Consideramos a la ciudadanía como categoría universal en el sentido de que implica la pertenencia de todos a una comunidad política. Ahora bien, si hablar de ciudadanía supone universalidad, ¿de qué manera consideramos la particularidad —derivada de diferencias de raza, género, cultura, edad, religión, etc.— en la construcción de derechos? Dilucidar este aspecto resulta significativo para poder avanzar en la relación entre género y ciudadanía.

³ Iris Marion Young. "Vida política y diferencia de grupo: una crítica del ideal de ciudadanía universal", en Carmen Castells (comp.). *Perspectivas feministas en teoría política*, Paidós, Barcelona, 1996, p. 100.

Polemizamos con Iris Marion Young,³ al considerar que es preciso situar la universalidad en el registro del reconocimiento y valoración de

la diferencia, por tanto, de un ámbito y un sector público heterogéneo. Según señala esta autora, la ciudadanía al constituirse en categoría universal estaría ocultando las diferencias. Se impone a todos los ciudadanos una concepción hegemónica de los derechos construida por la mayoría, desconociendo los intereses particulares de las minorías. Por el

contrario, pensamos que se trata de considerar los asuntos públicos como el resultado de intereses divergentes o conflictivos que expresan diferentes necesidades, culturas, historias, experiencias y percepciones de las relaciones sociales.

No necesariamente la universalidad debe implicar homogeneidad y desconocimiento de la particularidad como se señala. Si convenimos que la ciudadanía constituye un proceso que se inicia con un vínculo jurídico entre el ciudadano y el Estado, que se cristaliza en el reconocimiento de derechos, pero que continúa luego con la asignación de contenido a esos derechos formalmente reconocidos a través de las políticas públicas, podemos concluir afirmando que la consideración de la diferencia debería involucrar a los actores políticos y sociales e incorporarse a la agenda de la formulación de políticas públicas.

En este sentido, cabe recordar lo que Bobbio señala en relación con los derechos sociales. Se trata de una esfera de derechos cuya realización no depende de un problema filosófico, ni jurídico, ni moral, sino de un cierto desarrollo de la sociedad.⁴ Es decir, que la garantía y protección de los derechos sociales son más un asunto político que una cuestión jurídica, en tanto la asignación del gasto social del Estado no depende del reconocimiento que se haga de los derechos sociales, sino de decisiones políticas de los gobernantes.⁵ A

⁴ Norberto Bobbio. "Non mi rassegno alle disuguaglianze", entrevista de G. Boetti, *L'Unità*, 30 de enero de 1993.

⁵ Cfr. G. Zagrebelsky. "Senza diritti sociale la società diventa feroce", entrevista de G. Boetti, *L'Unità*, 6 de febrero de 1993, cit. por Corina Yturbé. "Sobre los derechos fundamentales". en

Nora Rabotnikof, Antonio Velasco y Corina Yturbe (comp.). *La tenacidad de la política*, Universidad Autónoma de México, México, 1995, p. 161.

diferencia de otros derechos, por ejemplo los derechos de libertad o los políticos que imponen al poder público

deberes de "no hacer", prohibiciones, el reconocimiento y protección de los derechos sociales presupone al Estado obligaciones, deberes. El Estado no sólo debe comprometerse con acciones que tiendan a eliminar los obstáculos económicos y sociales para poder ejercitar los derechos sociales, sino además debe estar en condiciones de garantizarlos mediante el empleo de todos los recursos de que dispone. En síntesis, estamos tratando de señalar que si bien el momento fundacional de la ciudadanía se da en el plano jurídico, las condiciones prácticas que aseguran su efectividad dependen de decisiones políticas vinculadas a la implantación de esos derechos.

En relación con el término *género* adscribimos a aquellas posiciones más recientes que, por un lado, lo utilizan para referirse a la organización social de la relación entre los sexos

y, por otro, lo conciben como categoría analítica⁶ capaz de producir conocimiento. En esta línea de pensamiento se ubica la definición de género de

⁶ María Cecilia Cangiano y Lindsay Dubois. "De mujer a género: teoría, interpretación y práctica feminista en las ciencias sociales". *De mujer a género. Teoría, interpretación y práctica feminista en las ciencias sociales*. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1993, p. 18.

Cangiano y Dubois a la que nos adherimos y utilizamos en este trabajo.⁷ El eje central de la definición se asienta en la conexión de dos proposiciones que a su vez reconoce en su interior subdivisiones: el género es un elemento constitutivo de las relaciones sociales basado en las diferencias que se

⁷ *Ibid*, p. 35.

perciben entre los sexos; y es una manera primaria de significar las relaciones de poder. Se trata, como bien se ha señalado,⁸ no sólo de una diferenciación conceptual, sino que produce efectos en el ámbito político, social, económico y cultural.

⁸ Laura Pautassi. "El impacto de las reformas estructurales y la nueva legislación laboral sobre la mujer en la Argentina", en Haydée Birgin (comp.). *Ley, mercado y discriminación. El género del trabajo*, Editorial Biblos, Buenos Aires, 2000, p. 111.

La primera parte de la definición permite diferenciar cuatro elementos o aspectos. El primer elemento son los *símbolos disponibles culturalmente* que expresan múltiples representaciones en relación con el género (por ejemplo, los símbolos de Eva y María para la mujer en la tradición cristiana occidental). El segundo elemento, *los conceptos normativos* que definen las interpretaciones de los significados de los símbolos. Estos conceptos se expresan en las doctrinas religiosas, educativas, científicas, legales, políticas, afirmando categóricamente el significado de lo femenino y de lo masculino. El tercer elemento que debe incluir la relación genérica es la *noción de la política y debe referirse a las instituciones sociales y organizaciones*. El último aspecto que debe contemplar es su *identidad subjetiva*. Es decir, las formas en las que las identidades genéricas son construidas y relacionan sus descubrimientos con un conjunto de actividades, de organizaciones sociales y de representaciones culturales históricamente específicas. Estos cuatro aspectos no operan conjuntamente, sino que unos son reflejos de otros. Las relaciones entre los cuatro elementos constituyen una cuestión histórica.

La segunda parte de la definición hace referencia al género como un campo primario a través del cual se articula el poder. El género ha sido una manera recurrente de expresar el poder en Occidente, se halla involucrado en la construcción misma del poder. En este sentido, como bien señaló Bourdieu, los conceptos del género como referencias objetivas estructuran la percepción y la organización concreta y simbólica de toda organización social.

Estas reflexiones nos inducen a pensar acerca del alcance de la relación entre universalidad y particularidad en la construcción de ciudadanía desde una perspectiva de género. La presencia o no del componente de género en la delimitación del contenido de los derechos sociales, esto es, en la instancia de formulación de políticas, resulta decisivo, puesto que en el primer caso implicaría reconocer al género como un componente de la ciudadanía y en el segundo utilizar al género como elemento de discriminación de ciudadanía.

En Argentina, desde la recuperación de la democracia, se ha producido una apertura al tema de género en el ámbito del Estado, acompañada de una conciencia crítica de la sociedad sobre el problema de la igualdad de oportunidades y la vigencia de la igualdad jurídica proclamada por gran parte de nuestra normativa. Desde ese momento el tema de género logra incorporarse a la agenda política. Se eliminaron, por iniciativa del gobierno, una parte importante de disposiciones discriminatorias de la mujer y se democratizó la regula-

ción del derecho de familia.⁹ Se trataron de reformas que se orientaron a ampliar la esfera de las libertades de la mujer más que a consolidar un espacio institucional de incorporación del género en el proceso de transición democrática. No obstante lo anterior, consideramos que significó el comienzo del tránsito en esa dirección.

La ampliación en la esfera de los derechos sociales de la mujer producida a partir de la reforma constitucional de 1994 constituyó un hecho trascendente en la construcción de ciudadanía de la mujer. Amplió los derechos y garantías, consagró la igualdad real de oportunidades y de trato y el pleno goce de los derechos reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales sobre derechos humanos; establece también la posibilidad de interponer un recurso de amparo ante cualquier forma de discriminación. Asimismo, la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* y la *Convención Internacional de Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer* fueron incorporadas al texto de la constitución.

Los derechos sociales adquieren el rango de derechos humanos al incorporarse los pactos y tratados internacionales¹⁰ de defen-

⁹ En 1985 se sancionaron las leyes de patria potestad y filiación. La ley de filiación equipara a los hijos nacidos dentro y fuera del matrimonio y permite a las madres representar a sus hijos para reclamar que sean reconocidos por sus padres. Se pone de manifiesto por primera vez en nuestra legislación que no sólo existe el concepto de familia matrimonial, sino otros modelos de organización social legitimados jurídicamente. La ley de matrimonio civil n.º 23.515 consagra la igualdad jurídica entre ambos cónyuges, establece el divorcio vincular y la facultad de decidir ambos cónyuges sobre situaciones comunes que antes eran tomadas por el marido; por ejemplo: la fijación del domicilio. La Ley 18.248 otorga a la mujer la opción de usar o no el apellido de su marido precedido de la preposición de. En el mismo sentido, la Ley de violencia doméstica y la llamada "Ley de cupo" que hace obligatoria la representación de mujeres en las listas para cargos representativos, logran instalar con una importante legitimidad el tema de género en la sociedad en esa década.

¹⁰ Estos son la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, la *Convención*

Americana sobre Los Derechos Humanos, el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos y su protocolo facultativo, la Convención sobre la Prevención y la Sanción del delito de genocidio, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos y Degradantes y la Convención sobre los Derechos del Niño. Arts. 31 y 75 (incisos 22 y 24) de la Constitución Nacional.

¹¹ José Carlos Espada. *Derechos sociales del ciudadano*. Acerto Editorial, Madrid, 1996, p. 31.

sa y reconocimiento de los derechos humanos a la Carta Magna. A partir de ese momento esas disposiciones adquirieron jerarquía constitucional. Esto implica, por un lado, situar a los derechos sociales en el registro de los derechos morales, principal característica de los derechos humanos; es decir, derechos que son considerados anteriores a cualquier norma

legal o institucional y por tanto independiente de ellas.¹¹ En segundo lugar, para la defensa de los derechos se pueden invocar tanto los artículos de nuestra constitución nacional, como los de cualesquiera de las disposiciones internacionales reconocidas.

Este nuevo marco jurídico amplía el vínculo entre el Estado y los ciudadanos y legitima un importante espacio de desarrollo de la ciudadanía de la mujer. Son las políticas públicas y las instituciones sociales las que deben completar ese proceso.

Sin embargo, es justamente en el ámbito de institucionalización de las políticas donde surgen escenarios normativos contradictorios que impiden el desarrollo de la esfera de los derechos sociales. La legislación que regula la implantación de las políticas sociales contempla parcialmente a nuestro

entender la perspectiva de género en tanto permanecen aún algunas disposiciones restrictivas de esta igualdad.

En este sentido se puede observar que, por un lado, se garantiza la igualdad de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios e igualdad de oportunidades laborales; pero, por el otro, según lo demuestran algunas investigaciones llevadas a cabo hasta principios de los años noventa,¹² tanto el rol familiar de la mujer, así como el de madre creadora y protectora del núcleo familiar aparece mayoritariamente legislado siguiendo en orden de importancia el de ciudadana y trabajadora.

¹² S. Novick, *Mujer, Estado y políticas sociales*. Buenos Aires. Centro Editor de América Latina, 1993.

LA MUJER COMO SUJETO DE PROTECCIÓN SOCIAL EN EL ESTADO INTERVENCIONISTA

Durante la vigencia del Estado intervencionista predominó una visión "paternalista" con respecto a los derechos de la mujer que logra plasmarse en el sistema de protección social, al institucionalizar una red de cobertura que fortalece el rol de la mujer como "madre y protectora del hogar".¹³ Este perfil que se le asigna a la ciudadanía social de la mujer se asienta sobre la base de un "deter-

¹³ Para el análisis de este período nos apoyamos en el trabajo de Laura Pautassi: "¿Primeros... las damas? La situación de la mujer frente a la propuesta del ingreso ciudadano", en *Contra la exclusión*, Ciapp/Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, 1995, p. 245. Asimismo la revisión de otros trabajos tales como: *Mujeres latinoamericanas en cifras. Argentina*. Santiago de Chile, FLACSO, 1994, nos permiten recuperar la visión de la mujer en Argentina y en FLACSO, 1995, *Mujeres latinoamericanas en cifras. Estudio comparativo*. Se logra analizar los derechos de la mujer en términos comparativos en América Latina.

minismo biológico" y responde a la concepción que prevalece en la sociedad argentina de la época —influida por la Iglesia católica y por ciertos sectores conservadores— para la cual era necesario preservar a la mujer en el ámbito de la familia, en tanto garantizaba la consolidación y desarrollo de esa célula básica de la sociedad.

De esta forma, el acceso de la mujer a los derechos sociales va a estar condicionado fundamentalmente al vínculo matrimonial —estar a cargo de un hombre o bien en situación de viudez—. Las mujeres solteras con o sin hijos, o unidas de hecho, y en tanto no hubiesen ingresado en el mercado de trabajo no gozaban de protección social. Los programas asistenciales sólo se focalizaban en planes materno-infantiles. Desde esta perspectiva reduccionista no cabía la posibilidad de incentivar a la mujer para ingresar en el mercado de trabajo como vía de acceso legítima al pleno goce de los derechos y, por ende, de la ciudadanía. Esta misma concepción impregnó el estilo de participación social, política y sindical de la mujer que históricamente se desarrolla guiada por pautas de relación paternalistas.

Desde el Estado, mediante las prestaciones de tipo universalistas, vinculadas a la salud y la educación, se fomentaba y reproducía esta concepción hegemónica: la educación de la mujer para el hogar y la maternidad, lo cual se veía reforzado al garantizar en esas situaciones cobertura social gratuita mediante el sistema hospitalario. Asimismo, el acceso a otros

derechos sociales asociados con la condición de trabajador (principalmente hombres), como seguridad social, previsión social, asignaciones familiares, se veía igualmente condicionada por el vínculo matrimonial dependiendo la calidad de la protección de la situación laboral del cónyuge. Por otra parte, cabe aclarar que la participación de la mujer en el mercado de trabajo fue, en este periodo, sumamente precaria debido a su baja calificación profesional. Así se observa una mayor proporción de mujeres trabajadoras como empleadas domésticas, maestras, enfermeras, mucamas, trabajadoras rurales con baja remuneración o bien integrando el sector informal urbano.

La figura de Eva Perón aparece como un símbolo político y cultural que evoca representaciones feministas muy fuertes en el desarrollo del Estado intervencionista argentino. La Fundación Eva Perón como institución benéfica logra implementar un estilo particular de gestión social basado en la organización de las mujeres en torno de las figuras de Eva y Juan Perón. Diversas investigaciones que comprenden este periodo (Bianchi, 1993; Barrancos, 1993, etc.) dan cuenta de esas particularidades y además revelan la existencia de otras instituciones que intentan modificar tanto el estilo político de gestión como el perfil de ciudadanía social de la mujer como lo son la Unión de Mujeres Socialistas, la Junta de la Victoria integrada por feministas de la Secretaría Femenina de la Junta Coordinadora de la Unión Democrática y diversos movimientos de mujeres anarquistas.

Sin embargo, ninguna de estas iniciativas logran concretar sus objetivos en tanto no consiguen insertarse en estructuras de poder ni tampoco influir en el desarrollo del Estado intervencionista argentino. Por el contrario, como lo señala Pautassi,¹⁴ los principios sobre los cuales se construyó la relación entre la situación de la mujer y las instituciones del Estado en Argentina no se modificaron durante los últimos cincuenta años. La mujer sigue considerándose como un grupo social que merece tratamiento especial desde el poder político, vinculado fundamentalmente a la necesidad de proteger a la familia. Así, por ejemplo, la Dirección de la Mujer, creada en 1983, se ubica en el ámbito de la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia del Ministerio de Salud y Acción Social, luego en 1987 se transformó en Subsecretaría de la Mujer y en 1991 en el actual Consejo Nacional de la Mujer que depende directamente de la Presidencia. Por otra parte, en 1993 en el ámbito de la Presidencia se creó el Gabinete de Consejeras Presidenciales, conformado por nueve mujeres con rango de secretarías de Estado, con el objetivo de asesorar directamente al presidente en materias relacionadas con la "promoción" de la mujer.

La crisis de un modelo (años ochenta) generó un proceso de transición (1985-1995) que deriva en la casi consolidación de un nuevo modelo de Estado en nuestro país: el modelo neoliberal (1996-1998). Si bien dentro del contexto latinoamericano la Argentina se ubica entre aquellos países

con mayor grado de avance en materia de escolarización, profesionalización y participación de la mujer en el mercado de trabajo, aún se registran diferentes tipos de beneficios para diferentes vínculos entre las mujeres y los hombres: mujer de trabajador, casada, soltera, viuda, madre.

EL GÉNERO EN LA NORMATIVA QUE REGULA LAS RELACIONES DE TRABAJO

La preocupación que orienta nuestras reflexiones es acerca del contenido de los cambios producidos en la esfera de los derechos sociales en relación con el género. Esto es, si la regulación normativa de la vida social en sus distintas dimensiones contempla la perspectiva de género como un componente de la ciudadanía. Si se reconocen los roles diferentes de las mujeres y de los hombres y se toman las previsiones necesarias que respondan a las especificidades de cada sexo. Cualquier intento de respuesta a este problema nos lleva a interrogarnos sobre si el marco legislativo vigente responde a las exigencias de ciudadanía de la mujer en la actualidad o, dicho de otra forma, si incorpora los cambios operados en relación con la mujer en términos de roles y nuevos bienes que merecen ser tutelados como derechos.

En las sociedades contemporáneas la necesidad de que las políticas públicas consideren y resuelvan armónicamente la relación entre tareas reproductivas y trabajo formal es casi una cuestión insoslayable. Sin embargo, resulta conflictivo y

muy lento el proceso de instrumentación de dicho cambio en el plano de la decisión política gubernamental. Dos hechos significativos estarían indicando el impacto que está

¹⁵ Gosta Esping-Andersen. "¿Burocratas o arquitectos? La reestructuración del Estado benefactor en Europa", en *Presente y futuro del Estado de bienestar: el debate europeo*. Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, abril, 2001, p. 94.

produciendo la incorporación de la mujer en el mercado de trabajo tanto en términos económicos como sociales en todo el mundo.¹⁵

En primer lugar, se señala que las mujeres constituyen la gran reserva laboral con la cual se construirá la futura economía de servicios que hoy está surgiendo en el mundo. La alta tasa de participación de la mujer en el mercado de trabajo ha producido un efecto multiplicador del empleo derivado de la necesidad de contratar servicios externos para el hogar en reemplazo de las tareas desempeñadas por ella. De esta manera, las familias en la actualidad crean empleo en el sector de servicios. Si bien ha resultado difícil medir con exactitud este impacto, algunas investigaciones estarían indicando que por cada 100 mujeres que trabajan se crean quince empleos en la economía de servicios.

En segundo lugar, el trabajo fuera del hogar en familias pobres ha constituido una importante estrategia de sobrevivencia en salvaguarda de la pobreza infantil. Los hogares que cuentan con dos ingresos, los riesgos de pobreza infantil disminuyen en tres a cuatro veces si se les compara con hogares que viven con un solo ingreso.

Por otra parte, la necesidad de independencia económica y desarrollo profesional de la mujer ha producido una nueva lógica de la fecundidad y constituye un dato significativo en este análisis a la hora de ponderar el componente de género en el desarrollo de la ciudadanía.¹⁶ En los países europeos continentales la relación entre nacimientos y trabajo que en el pasado había sido negativa, en la actualidad se ha invertido en forma decisiva. Los datos obtenidos de estudios comparativos realizados en distintos países advierten una relación positiva entre tasa de fecundidad y trabajo femenino. Las mujeres renuncian a la procreación si este hecho implica un costo elevado que incide negativamente en las oportunidades de desarrollo profesional. Es decir, se estima una tendencia de baja fecundidad en el largo plazo. Este proceso no es tan marcado en países como Escandinavia, Bélgica y en menor medida Francia, donde el Estado benefactor baja el costo de oportunidad mediante subsidios para guarderías, servicios gratuitos, programas generosos de mantenimiento de ingresos, etcétera. ¹⁶ *Ibid.*, p. 97.

Si bien el problema de la maternidad y la necesidad de un tratamiento especial o no es un tema conflictivo sobre el que se ha producido mucha literatura, consideramos que la legislación debe otorgar a la mujer el derecho a abandonar el trabajo con garantías de conservarlo al tener hijos. Comparativos en este sentido aquellas posiciones¹⁷ que reconocen que las condiciones de procreación

¹⁷ Ver Marion Young, *op. cit.*, p. 120.

son condiciones normales y naturales de la mujer, consideradas trabajo socialmente necesario que la mujer debe poder ejercerlas libremente sin que esa decisión implique pérdida o deterioro de otro derecho.

En Argentina el aumento de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo se ha producido por una combinación de factores que difieren en general de la tendencia europea. El deterioro de las condiciones de trabajo del jefe de familia es uno de los elementos que más ha incidido desde los años ochenta hasta 1993, tan es así que son las mujeres casadas las que han aumentado la tasa de actividad femenina

y no las mujeres jefas de hogar.¹⁸ Como consecuencia de la flexibilidad laboral, la mayor parte de los puestos de trabajo disponibles son precarios y con bajas remuneraciones y en general las mujeres están más dispuestas a aceptarlos.

¹⁹ La búsqueda de independencia económica y desarrollo profesional constituyen una motivación para la incorporación al mercado de trabajo pero con menor impacto en términos estadísticos en relación con otros países.

Tal como lo adelantamos anteriormente, tanto las garantías constitucionales ampliadas y reafirmadas con la reforma constitucional a partir de la incorporación de tratados internacionales, como así también la legislación laboral que regula las relaciones de trabajo reconocen la igualdad de trato

¹⁸ Rosalía Cortés, "¿Marginación de la fuerza de trabajo femenina? Estructura de ocupaciones 1980-1993", en H. Birgin (comp.). *Acción pública y sociedad. Las mujeres en el cambio estructural*, Buenos Aires, Feminara, 1995.

¹⁹ Se trata principalmente del cumplimiento de tareas domésticas, de servicio, cuidado de niños y ancianos, etcétera.

y de oportunidades entre hombres y mujeres en el ámbito laboral²⁰ y a la vez derogan algunas regulaciones discriminatorias;²¹ no obstante ello, coexisten paralelamente en el derecho laboral disposiciones restrictivas de la ciudadanía de la mujer.

La legislación argentina²² dedica a la mujer disposiciones de excepción o protección en razón de su sexo, estado civil y situación de maternidad. Paralelamente existen restricciones para la realización de trabajos denominados penosos, riesgosos, peligrosos o insalubres y los trabajos a domicilio. Respecto al estado civil se prohíbe la discriminación en el empleo fundada en esa causa y se establece como sanción una indemnización agravada para el caso de despido por causa de matrimonio. En cuanto a la maternidad, está rodeada de un conjunto de protecciones tales como prohibición del trabajo pre y posparto, reemplazo del salario por una asignación familiar de igual monto; se garantiza la estabilidad del empleo durante la gestación; se impone a los empleadores la habilitación de salas maternales; se prevé la rescisión del contrato de trabajo con una indemnización reducida; se prevé la situación de excedencia voluntaria por un plazo mínimo de tres meses y máximo de seis con posterioridad a los periodos de prohibición de trabajo por causa de maternidad

²⁰ Art. 17 de la Ley de Contrato de Trabajo.

²¹ Art. 3 de la Ley 24,465 que colocaba a las mujeres, conjuntamente con los discapacitados y los niños, para la celebración de un contrato especial. Esta disposición fue derogada por la Ley 25,013.

²² Nos apoyamos en este análisis en trabajos específicos realizados sobre la legislación laboral argentina tales como Mario E. Ackeman. "La discriminación laboral de la mujer en las normas legales y convencionales y en la jurisprudencia en la Argentina"; Laura Pautassi. "El impacto de las reformas estructurales y la nueva legislación laboral sobre la mujer en la Argentina"; Rosalía Cortés. "Aneglos institucionales y trabajo femenino"; Matilde Mercado. "La división sexual del trabajo: permanencias y cambios".

o para atender a un hijo menor de edad enfermo. Por otra parte, también existen disposiciones que garantizan la equiparación de las remuneraciones "igual remuneración por igual tarea"; sin embargo, las limitaciones impuestas al trabajo por el sexo inciden de manera negativa en la obtención de mejores salarios porque restringen el derecho de elección de una ocupación adecuada.

Las normas que impiden el trabajo de la mujer en algunos lugares o el desarrollo de tareas o en condiciones particulares, no justifican su carácter proteccionista en tanto esas mismas situaciones pueden presentarse tanto en trabajos específicos de la mujer —por ejemplo, las tareas de enfermería que son riesgosas, peligrosas e insalubres— como también pueden producir igual daño al hombre trabajador. Se utilizan también argumentos vinculados a la menor fortaleza física de la mujer para realizar determinados trabajos, la posibilidad de ser expuesta a cumplir mayor carga horaria en los trabajos a domicilio, etc. Todas estas justificaciones de ninguna manera son tales ni se condicen con la realidad actual. Muy por el contrario no hacen más que poner en evidencia la situación de desigualdad en la condición jurídica de la mujer como sujeto de derecho laboral.

En términos generales, podemos señalar que se trata de disposiciones no directas, sino que ocultan en su formulación la finalidad de su regulación. La instrumentación legal del derecho al trabajo, esto es, la delimitación de su conteni-

do, no reconoce la igualdad jurídica laboral entre hombre y mujer. La regulación de las llamadas protecciones laborales paradójicamente restringen el ámbito de participación de la mujer en los nuevos ámbitos de desempeño laboral surgidos del progreso tecnológico, la creación de nuevos empleos y la mayor calificación laboral que ofrece la realidad actual.

El nudo del problema en torno al cual conviven concepciones ambivalentes de ciudadanía en relación con la mujer deriva justamente de las restricciones al contenido del derecho social al trabajo definido en la legislación que regula la política laboral: la *Ley de Contrato de Trabajo*, los convenios colectivos y en algunos casos de jurisprudencia. Si bien se ha avanzado en el reconocimiento formal de los derechos de ciudadanía de la mujer en la constitución nacional, ese proceso de ampliación no ha logrado sostenerse en el plano de implementación institucional de las políticas que garantizan la efectividad de los derechos. En este sentido, coincidimos con Przeworski²³ cuando advierte que los regímenes democráticos contemporáneos, si bien garantizan un sistema de derechos positivos, no generan automáticamente las condiciones requeridas para el ejercicio efectivo de esos derechos de ciudadanía.

Se advierte la existencia de disposiciones que reducen la condición jurídica de la mujer a roles de reproducción y sosten de la familia y otras que avanzan reconociendo las aspiraciones de ciudadanía plena. Ciertas disposiciones colocan

²³ Przeworski, Adam y otros, *Democracia sustentable*. Paídos, Buenos Aires, 1998, pp. 62-63.

a la mujer en situaciones que parecen justificar una compensación especial o tratamiento especial porque se aparta de la “normalidad masculina” implícita en las normas laborales, derivando en definitiva en discriminación. Por el contrario, la forma en que se debería contemplar la diferencia en función del género es “desnormalizando la masculinidad”, revelando las circunstancias y necesidades plurales que existen

²⁴ En esta reflexión nos apoyamos en Marion Young, *op. cit.*, p. 124.

en el mundo del trabajo en la actualidad.²⁴

LA CIUDADANÍA SOCIAL EN LOS COMIENZOS DEL SIGLO

Se observa un proceso de multiplicación que exhiben particularmente los derechos sociales —como bien señala Bobbio—,²⁵ como resultado de la vinculación existente entre

²⁵ Norberto Bobbio. *El tiempo de los derechos*, Ed. Sistema, Madrid, 1991, p. 113.

los derechos del hombre y de la sociedad. Se produce fundamentalmente por tres causas: 1. acrecentamiento de los bienes que merecen ser tutelados como derechos; 2. ampliación de la titularidad de derechos a sujetos distintos del hombre o la mujer en su singularidad (por ejemplo: la familia, minorías étnicas, minorías sexuales, religiosas, la humanidad, la preservación de la naturaleza, el medio ambiente, etc.); 3. consideración del hombre o la mujer en función de sus roles sociales, es decir, en su especificidad y no como hombre o mujer en abstracto, esto es: como menor, como anciano, como

trabajador, como enfermo, como padre, como madre, en relación con el sexo, la edad, sus condiciones físicas.

De esta manera, los llamados derechos de la tercera y cuarta generación avanzan dando contenido a la ciudadanía social del siglo XXI. Esta nueva generación de derechos, también denominados "difusos", están vinculados a demandas de calidad de vida, valoración de las diferencias, no discriminación, defensa de roles, valoración de identidades, preservación de la naturaleza y medio ambiente, etc. Tienen como titular no al individuo en su singularidad sino a grupos humanos: familia, pueblo, nación, colectividades (religiosas, étnicas, etc.) o la humanidad.

Los procesos de consolidación de las democracias que se están viviendo en distintos países del mundo en la actualidad, van acompañados de manifestaciones abiertas de respeto y ampliación de derechos ciudadanos vinculados tanto a la creación de sujetos individuales y colectivos, como a la demanda simbólica de pertenencia anclada en identidades colectivas.²⁶

El nuevo perfil ciudadano reconoce cambios en diversos planos que han sido objeto de análisis por distintos autores. Así, se señala que mientras en la ciudadanía de tipo universalista o asociada al Estado de bienestar la *cultura política* estaba centrada en la valoración del Estado, lo colectivo, lo homogéneo, en la actualidad se pone mayor énfasis

²⁶ Elizabeth Jelin. "La construcción de la ciudadanía: entre la solidaridad y la responsabilidad", en E. Jelin y E. Hershberg (comps.). *Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*, Ed. Nueva Sociedad, Caracas, 1996, p. 120.

en la sociedad civil, en el individuo, en lo privado, en lo diferenciado. En este sentido, como bien señala Lechner,²⁷ no hay aún una imagen fuerte de ciudadano como resultado de un proceso limitado de individuación. Predominan resabios de una identidad colectiva, en donde las nociones de pueblo, masas, clase, tienen mayor poder de evocación que la idea de ciudadano. Al mismo tiempo, la conciencia corporativa de derechos adquiridos resulta más fuerte que el principio igualitario del "derecho a tener derechos" en que se sostiene la ciudadanía. No olvidemos que las instituciones del Estado de bienestar promovieron un ciudadano pasivo, dependiente del Estado, a tal punto que autores como Habermas advierten que favorecieron un retraimiento privatista de la ciudadanía y una particular "clientelización" del rol de ciudadano.²⁸

El proceso de ampliación de la ciudadanía no sólo debe comprender el análisis legislativo, sino también resulta necesario incorporar la perspectiva judicial para poder establecer si los jueces han contribuido o no a través de sus decisiones judiciales a reconocer nuevos derechos sociales. Si bien algunos estudios que analizan la jurisprudencia argentina²⁹ dan cuenta del predominio de concepciones

²⁷ Norbert Lechner. "¿La política debe y puede representar a lo social?", *¿Qué queda de la representación política?* Mario R. dos Santos (coord.). Centro Latinoamericano de Ciencias Sociales (FLACSO-Argentina), Nueva Sociedad, Venezuela, 1992, p. 136.

²⁸ Jürgen Habermas. "Ciudadanía e identidad Nacional. Consideraciones sobre el futuro europeo", *Revista Debats*, núm. 39, marzo, 1992, Valencia, p. 11.

²⁹ Nos remitimos a los trabajos que analizan la jurisprudencia argentina tales como Sofía Hatari y Gabriela L. Pastorino. "Acerca del género y el derecho", en *El derecho en el género y el género en el derecho*, Biblos, Buenos Aires, 2000; Mario Ackeman. "La discriminación laboral de la mujer en las normas legales y convencionales y en la jurisprudencia argentina", en *Ley, mercado y discriminación. El género del trabajo*, Biblos, Buenos Aires, 2000.

sociales y culturales viejas acerca de la mujer, asociada a roles reproductivos y domésticos que ya no responde a la realidad actual, algunos fallos recientes han logrado romper esa tradición.

En 1997 dos fallos judiciales de la Corte Suprema de Justicia de la Nación,³⁰ reconocen valor económico al trabajo doméstico desempeñado por la mujer. Se trató de casos en que, ante la muerte de la mujer —aunque cumpla además tareas remuneradas fuera del hogar—, se reconoce al marido el pago de una indemnización en función de los gastos que le ocasiona a la familia reemplazar el trabajo cotidiano realizado por la madre. El alcance de este reconocimiento en términos de ciudadanía resulta trascendente en un doble sentido: primero, porque en términos económicos —en caso de ser contemplado legislativamente en el ordenamiento del trabajador formal— implicaría la posibilidad de remunerar esas tareas, que hasta el momento habían sido subestimadas, aumentando los ingresos familiares para muchos hogares, considerando que en Argentina alrededor de 2.5 millones de mujeres trabajan dentro y fuera del hogar y alrededor de 7 millones son amas de casa. En segundo lugar, la mujer estaría habilitada para acceder a los derechos sociales reconocidos a todo trabajador.

Estas decisiones judiciales estarían señalando que se podría producir un avance en términos de ciudadanía social do-

³⁰ Clarín, 12 de junio de 1997.

blemente significativo: en primer lugar, es un paso adelante en la integración de los aspectos domésticos con los laborales incorporando a la mujer a la esfera de los derechos sociales derivados de esta situación; en segundo lugar, desde una perspectiva de género, se comenzaría a reconocer la interdependencia de la esfera de la producción con la de la reproducción, articulando la esfera pública con la esfera privada en virtud del principio de igualdad de oportunidades.

Los avances producidos en el plano normativo en relación con el género incorporan una nueva corriente teórica del de-

³¹ Germán Bidart Campos. *El derecho constitucional humanitario*, Editorial Ediar, Buenos Aires, 1996, pp. 93 y ss.

recho constitucional. Como bien se ha señalado,³¹ se trata de incorporar un constitucionalismo de la igualdad,

o también denominado "constitucionalismo humanitario" en el que se le asigna a la mujer un espacio entre la igualdad y la diferencia. El derecho constitucional humanitario es aquél que preserva la igualdad, no discrimina entre hombres y mujeres, sino que atiende las diferencias cuando la igualdad real de oportunidades y de trato lo requiere a los fines de garantizar el acceso y la participación en el bienestar general.

La consideración del género como componente de la ciudadanía no se agota con el reconocimiento normativo de tal situación, no se trata sólo de contar con normas favorables a este proceso, sino que depende además de conductas y valores. Por otra parte, la construcción de la ciudadanía social

compromete no sólo a los supuestos propios de la esfera social —derechos y políticas sociales— sino también reclama una articulación con la esfera política y económica. Las políticas sociales tienen la función de completar el proceso de construcción de ciudadanía para llegar a definir formatos de ciudadanía social más plenos. En este sentido, el ejercicio de la participación como principio de ciudadanía política debería contribuir a la puesta en escena de actores, redes informales, organizaciones y cualquier otra forma de expresión de intereses comunes que logren instalar en el escenario político los temas centrales de la cuestión social.³²

Por otra parte, esta mirada al problema del género en la ciudadanía desde los principios de la universalidad, nos permite inscribir la diferencia como parte de lo universal. Las demandas de género se hacen en el marco de los derechos que se comparten con toda la comunidad en el espacio público de la ciudadanía. Pensar en la ciudadanía social desde una perspectiva de género implica entonces reconocer la necesidad de considerar la particularidad en el marco de una universalidad como es la organización de la protección social.

La construcción de ciudadanía no sólo compromete al Estado, como órgano de gobierno con atribuciones y competencias para legislar, sino también exige de los ciudadanos

³² Fernando Filgueira. "Entre pared y espada: ciudadanía social en América Latina(I) y (II) en Red de gobernabilidad y desarrollo institucional en América Latina, IIG-PNUD-Generalitat de Catalunya, www.encyclopedia.org.uy/autores/filgueira/prestaciones, Boletín núm. 62, 18 de septiembre de 2001.

una actitud responsable y participativa en el proceso de construcción de sus derechos. No olvidemos que los derechos sociales constituyen reivindicaciones; es decir, su efectividad dependerá en parte de la capacidad de sus destinatarios de formular sus demandas, expresarlas y canalizarlas hacia los ámbitos de decisión política.