

Mujer, Estado y políticas sociales

Susana Novick

VERSIÓN DIGITALIZADA DE LA EDICIÓN

CENTRO EDITOR DE AMÉRICA LATINA

Dirección: Oscar Troncoso
Secretaría de redacción: Margarita B. Pontieri
Asesoramiento artístico: Oscar Díaz
Diagramación: Ricardo Pereyra, Adriana Martínez
Coordinación y producción:
Fermín E. Márquez

© 1993 Centro Editor de América Latina S.A.

Tucumán 1736, Buenos Aires

Hecho el depósito de ley. Libro de edición argentina. Impreso en Carybe, Udaondo 2646, Lanús Oeste, Prov. de Bs. As. Encuadernado en Haley, Av. Mosconi 640, Lomas del Mirador, Prov. de Bs. As. Distribuidores en la República Argentina: Capital: Distribuidora Cancellaro S.R.L., Virrey del Pino 2639. 5º "A", Cap. Fed.; Interior: Dipu S.R.L., Azara 225, Capital. Impreso en julio de 1993.

ISBN: 950-25-2413-6

Índice

Introducción	4
Capítulo I	6
Marco interpretativo.....	6
Capítulo II	11
Nivel Constitucional.....	11
Las leyes globales: Planes Nacionales de Desarrollo.....	12
Leyes referidas a la mujer.....	18
Las estrategias de desarrollo y las políticas referidas a la mujer.....	22
Capítulo III	41
Conclusiones.....	41
Anexo I. Legislación referida a la mujer	49
Anexo II. Debates parlamentarios	73

INTRODUCCIÓN

Este trabajo presenta los resultados de una investigación que realizamos gracias a una beca de Formación Superior que nos otorgara el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).*

Nuestro objetivo específico consistió en descubrir cuáles fueron las políticas sociales que explícita e implícitamente involucraron a la mujer, qué modificaciones pretendían introducir en su situación y qué ideología legitimaba la formulación de dichas políticas, tal como se presentan en el ámbito normativo -leyes-del Estado.

Si bien se consignan algunos antecedentes, nuestro estudio elige el año 1946 como punto de partida. Dos circunstancias nos condujeron a optar por dicha fecha. La primera, de índole política, marca el acceso al gobierno de un nuevo movimiento social. El triunfo del justicialismo implicará -entre otros- un cambio en el rol asignado al Estado y, consecuentemente, en las políticas públicas desde él implementadas. La segunda, es de índole temática, pues aunque pueden registrarse deliberadas políticas sociales formuladas en períodos anteriores, es justamente a mediados de siglo en que ellas adquieren relevancia institucional.

Nuestro trabajo se inscribe en la tendencia contemporánea que pretende revalorizar el ámbito jurídico de lo social como un elemento fundamental para comprender los mecanismos de contradicción y conflicto que lo caracterizan.

Por otra parte, la realidad que podemos captar a través de la ley es instantánea, estática, detenida en un momento del tiempo. De allí la necesidad de articular esta perspectiva con un análisis diacrónico del contexto económico, político, institucional y demográfico en que la ley se origina; por lo que consideramos el marco histórico como el adecuado para la comprensión de lo normativo.

Debemos explicitar, anticipadamente, las limitaciones que nuestro trabajo presenta: a) identificamos leyes con políticas, decisión que obviamente reduce y recorta el análisis de un fenómeno mucho más complejo; b) no se explora la implementación de las políticas, es decir, sus efectos; c) la recopilación no ha sido total, pues se trabajó sobre aquellas leyes que consideramos más importantes, sin tener en cuenta otras; d) en relación con el nivel de las normas, centramos nuestro estudio en leyes del Poder Legislativo y decretos del Poder Ejecutivo, dejando de lado las Resoluciones ministeriales y las Disposiciones; e) el análisis no es exhaustivo, pues un texto -los jurídicos incluidos-ofrecen siempre muchas y no solo una lectura posible; f) las normas se agrupan según los gobiernos (justicialistas, militares, radicales) como si necesariamente cada orientación política se corresponde con políticas sociales referidas a la mujer diferentes y específicas.

En relación con la estructura del presente estudio, el capítulo I nos ofrece una breve síntesis de

* Expreso mi agradecimiento a Estela dos Santos y María del Carmen Feijoo directora de beca por sus valiosos comentarios.

nuestro marco teórico, colocando el énfasis en el rol ejercido por el derecho en las sociedades occidentales, el concepto de norma jurídica, Estado, estrategias de desarrollo y políticas sociales.

En el capítulo II presentamos los resultados de nuestra investigación en dos niveles: el temático y el de las estrategias de desarrollo. Así, en la primera parte comentamos los planes Nacionales de Desarrollo y elaboramos un breve panorama de la evolución de las políticas referidas a la mujer por tema detectado en nuestra recopilación (ámbito constitucional, convenios internacionales, derechos políticos, matrimonio, filiación, maternidad, anticoncepción, derechos laborales y competencias institucionales). En la segunda parte, se explicitan las políticas según las estrategias de desarrollo vigentes.

El capítulo III lo dedicamos a las conclusiones generales interrogándonos acerca de qué ideas poseía el Estado cuando elaboraba leyes referidas a la mujer, qué roles le asignaba, y a qué clase o grupo de mujeres estaban dirigidas las normas.

Para aquellos lectores que requieran un análisis más detallado de las fuentes estudiadas, en el Anexo I se comentan todos los textos recopilados, según la temática arriba citada, diferenciando gobiernos justicialistas, militares y radicales.

Finalmente, en el Anexo II se exponen fragmentos de los debates parlamentarios realizados en la Cámara de Diputados de la Nación en ocasión de otorgarse los derechos políticos a la mujer -en 1947- y al sancionarse la ley que garantiza un 30% de candidatas mujeres en las listas de los partidos políticos -en 1992-. Consideramos que ellos ofrecen una síntesis clara e ilustrativa del "clima de ideas" existente en la sociedad en cada uno de esos momentos.

Por último, nuestro trabajo intenta coadyuvar a la comprensión del alcance y eficacia de las políticas estatales referidas a la mujer. Esta problemática no podrá ser resuelta satisfactoriamente si no profundizamos nuestros conocimientos acerca de qué pasó, cómo se intentó, quiénes lo hicieron, qué contenido ideológico tuvo y a qué intereses respondía. Asimismo, facilitará y ampliará la discusión acerca de qué políticas sobre la mujer quieren los distintos actores sociales realizar para la construcción de la Argentina del futuro.

CAPÍTULO I

1. Marco interpretativo

En este trabajo nos hemos propuesto analizar la legislación argentina -desde 1946 a 1989- que directa o indirectamente ha incidido sobre la situación social de la mujer; y a través de ella descubrir la ideología que sobre este tema han sustentado en el pasado y en la actualidad las fuerzas sociales hegemónicas.

Este objetivo nos lleva a interrogarnos sobre el papel que cumple el derecho en nuestra sociedad, al constituir la legislación un elemento esencial dentro del sistema jurídico. La perspectiva a que adherimos reconoce el carácter político de la actividad judicial y considera el sistema jurídico como un sistema parcialmente incoherente, relativamente autónomo y paradójicamente contradictorio. Utilizamos el concepto de *ley* como el elemento ideológico concreto que elaboran los grupos -o el grupo- que en un momento histórico puntual detenta el poder político para explicar, comprender y legitimar un conflicto específico de intereses intentando mediante ella -la ley- resolverlo a su favor.

La ley es el punto de llegada de un proceso conflictivo por el cual el grupo dominante logra cristalizar su dominación sobre el conjunto y aplicar con legitimidad la coacción que fuera necesaria. Constituye así, uno de los instrumentos para imponer al resto de la sociedad sus intereses materiales y, subyacente, su concepción del mundo.

Configura para nosotros un relevante objeto de análisis pues ella resume y transparenta -hace más visible- aquellos factores llamados genéricamente ideológicos permitiéndonos aprehender la riqueza sustancial de la *dimensión jurídica de lo social*.

Las teorías alternativas y críticas del derecho sostienen que si bien el derecho no puede ser analizado en sí mismo sino solo en relación con su base económica, las relaciones entre estructura y superestructura no son mecánicas; y el postular que los sistemas jurídicos responden a los intereses de la clase dominante no implica sostener que la superestructura jurídica sea un simple y exacto reflejo de las relaciones de producción(1). Es más, las contradicciones profundas del sistema jurídico pueden servir a una praxis emancipadora(2) y (3).

Plantearnos como objeto de estudio las políticas referidas a la mujer, que explícita o implícitamente se formularon en el país a través de la legislación, implica ubicar nuestro análisis en el campo de la política; pues la explotación de toda política pública nos remite a preguntarnos sobre el proceso político que las produce y sobre la estructura de poder en que éste se desarrolla(4).

El enfoque que hemos adoptado jerarquiza las funciones de dominación del *Estado* sobre las de administración; y si bien se sostiene que las clases sociales determinan el contenido de la dominación, el carácter concreto o histórico de cada Estado conlleva a aceptar cierta autonomía de la acción política, producto de alianzas tácticas y estratégicas. El *proceso político* será un conflicto en que se definen los bloques y las alianzas. La correlación de las fuerzas resultante es la que determinará, a su vez, el carácter del Estado para un período dado. La autonomía relativa de la acción política y de la acción estatal permite incorporar al análisis las funciones de administración que desempeña el Estado, sin hacerlas consecuencia mecánica de su función de dominación(5) y (6).

Por su parte, toda política pública posee subyacentemente un *modelo de sociedad* -

ideológicamente configurado- que determina qué políticas tendrán más peso o por cuáles se optará rechazándose otras. Cada grupo social planteará distintas *estrategias de desarrollo*(7) con el objeto de imponer al resto de la sociedad su propio "modelo social". Ellas son el resultado de una determinada estructura social de poder y, del funcionamiento de un determinado sistema político estatal(8).

En síntesis, *las políticas públicas* formuladas por un gobierno están impulsadas por un proyecto político dentro de un sistema político. Refuerzan necesariamente el poder político de algún grupo en detrimento de otro. Simultáneamente, generan procesos internos al Estado mismo, proceso burocrático que se entrecruza complejamente con el proceso social relativo al surgimiento, tratamiento y resolución de la "cuestión" que la política pública intenta resolver(9).

Poseen, asimismo, un carácter ideológico, pues se plantean ante la sociedad como la única alternativa posible que garantiza soluciones supuestamente generales y beneficiosas para el país todo.

Con referencia a las *políticas sociales* en particular, se suele reconocer en ellas una función principal: la de atenuación de los conflictos que se producen entre las distintas clases o grupos sociales; rescatándose el importante rol que juegan las ideas y los valores en su reproducción(10). Las ideologías son las que determinarán que se visualicen o no situaciones problemáticas a resolver, justamente, a través de la implementación de una o varias políticas sociales(11). Así, la elección de valores e ideas centrales orientará los objetivos, estrategias e instrumentos a concretar mediante las políticas sociales formuladas(12). El análisis de este marco ideológico nos remitirá al ámbito de las justificaciones y de la legitimación; elementos sin los cuales el grupo gobernante no podrá implementar política alguna.

Algunos autores consideran que el objetivo de toda política social es el de incrementar el bienestar de aquellos grupos que enfrentan necesidades insatisfechas y se encuentran imposibilitados de resolverlas individualmente. Para nosotros, sin embargo, esta perspectiva solo muestra un aspecto parcial de la cuestión.

Históricamente se suelen distinguir tres etapas en la evolución del concepto de política social. En la primera de ellas, tanto en Europa como en América Latina, la política social comprendía las acciones estatales tendientes a reducir la miseria entre los considerados pobres merecedores (viejos, inválidos, huérfanos), mientras el resto de los pobres indigentes debían por sí mismos, y mediante la inserción en el mercado de trabajo, cubrir sus necesidades. En este período predomina la concepción de la beneficencia o caridad. En la segunda etapa, se amplía el concepto, incluyéndose acciones estatales orientadas a proteger a los asalariados, quienes se constituyen, desde fines del siglo pasado, en el objeto central de la política social del Estado. En forma semejante a lo sucedido en los países europeos, en América Latina se desarrollaron sistemas de salud y educación pública, y se elaboró una copiosa legislación laboral y de seguridad social. A partir de la segunda guerra mundial en Inglaterra, se operó un cambio en el concepto de política social: los beneficios fueron concebidos como un derecho del individuo en su carácter de ciudadano. Esta tercera etapa, si bien se extiende al resto de los países europeos, no logró cristalizarse en América Latina, situación que explica la exclusión de un importante sector de la población de los beneficios de la política social. La actual crisis socioeconómica profundiza los problemas estructurales de equidad(13).

Por nuestra parte, y teniendo en cuenta la evolución histórica de las políticas sociales en la Argentina, consideramos *política social existencialista* o reparatoria aquella que tiende a "ayudar" a determinado sector social visualizado como necesitado, mediante bienes o servicios, a mejorar su situación social. A diferencia de éstas, las *políticas sociales transformadoras* pretenden modificar la cuota en que cada clase social participa del conjunto de riquezas -en sentido amplio- que el país posee o produce. Aquí el

Estado afecta a determinado sector social y sus intereses, para beneficiar a otro. Si bien el origen histórico de las políticas transformadoras se asocia al Estado Benefactor y su decisión de mejorar el nivel de vida de los trabajadores, los más necesitados; no necesariamente las políticas transformadoras afectaron siempre a los sectores dominantes para favorecer a los sectores populares. Pueden observarse políticas transformadoras de signo contrario, las que tienen como resultado procesos de distribución regresiva del ingreso.

Por último, el estudio de las *políticas sociales referidas a la mujer* resulta un lugar donde confluyen y se resumen diversos planos sociales: el de la política, el del trabajo, el de la reproducción cotidiana y generacional; circunstancia que torna más complejo su abordaje y legitima su investigación específica.

Es de reconocer que la cuestión de la mujer está aún formulándose y en búsqueda de su propia identidad y especificidad en las ciencias sociales. Así, el hecho de estar ante una problemática no estructurada lleva a utilizar técnicas simples y poco sofisticadas, las adecuadas cuando sólo se dispone de rudimentos de teoría y se está tratando de buscar qué es lo relevante para constituirlos.

Sin embargo, la importancia del tema de la mujer -como tema de debate científico y de política social- ha facilitado grandes avances que permitieron aclarar procesos sociales interrelacionados, como la presencia de las mujeres en el denominado sector informal de las ciudades, las migraciones internas, el papel desempeñado por los diversos tipos de estructuras de la unidad doméstica en relación con la participación femenina en el mercado de trabajo, etc.

La sociedad había conformado una ideología sobre la mujer: ser "naturalmente" débil, necesitado de protección, especializado en los afectos, cuyo ámbito está constituido por las cuatro paredes del hogar, y su rol fundamental en la vida es ser madre(14). Procesos tales como el mantenimiento de la vida humana y la reproducción de la fuerza de trabajo fueron negados como procesos de trabajo, y si se les aceptaba como tales, no se veía la necesidad de indagar en ellos y en sus agentes.

En la actualidad el debate sobre el rol del trabajo doméstico en relación a la producción social sigue abierto, pero lo que está fuera de discusión es que el trabajo doméstico juega un papel vital en el mantenimiento y la reproducción de la fuerza de trabajo, y por lo tanto debe ser tomado en cuenta cuando se analiza el conjunto total de la producción social(15).

La participación de la mujer en el trabajo "afuera" y en el trabajo doméstico aparece como la temática de la producción y reproducción. Ambos tipos de participación emergen como la contradicción entre una esfera pública y una esfera privada: el mundo de la empresa, la fábrica, el taller, vs. el mundo del hogar y el cuidado de los hijos; dominada cada una de ellas por diferentes necesidades. Los estudios empíricos muestran que en esta contradicción se encuentra el origen de los aspectos más conflictivos para las mujeres trabajadoras(16).

En relación con el área de las políticas públicas dirigidas a la mujer, es posible distinguir dos niveles de análisis. Aquel que coloca el énfasis en las experiencias de organizaciones de mujeres y sus demandas frente al Estado, en favor de determinadas políticas, leyes o normas, que surgen de sus propios diagnósticos, de sus intereses concretos, y, subyacentemente, de su propia visión del papel de la mujer dentro de la sociedad. Así, en esta línea encontramos detallados estudios que nos permiten conocer la historia de las mujeres anarquistas de fines de siglo pasado planteando el problema de sus familias; la de las socialistas bregando por los derechos políticos, civiles y la protección del trabajo femenino en las fábricas; el de posteriores agrupaciones feministas y sufragistas luchando por el reconocimiento de sus derechos políticos; la irrupción del movimiento peronista y la expansión de la militancia femenina junto con

la obtención del derecho al voto. Más recientemente las luchas desde diferentes partidos políticos contra las dictaduras militares; la de las Madres de Plaza de Mayo exigiendo por la vida de sus hijos; la de nuevos grupos feministas solicitando modificaciones al derecho civil (divorcio vincular, patria potestad indistinta), la supresión del servicio militar obligatorio o la igualdad de oportunidades para ejercer cargos políticos, etc.

La perspectiva restante indaga sobre el Estado, las políticas por él formuladas y su modelo de mujer; originadas a veces como respuesta a presiones del movimiento de mujeres, y en otros casos como decisiones del grupo gobernante que las incluyen dentro de su proyecto político global.

Nuestro trabajo se inscribe en esta última línea de investigación, interrogándonos acerca de qué ideas posee el Estado cuando elabora normas referidas a la mujer, a qué clases o grupos sociales de mujeres se dirige y qué papel le reconoce como prioritario, sin por eso desconocer que para lograr un análisis más preciso, debemos interpretar las políticas en el contexto histórico en el que surgen y se desenvuelven.

Notas

1 Poulantzas, N. *"Hegemonía y dominación en el Estado moderno"*, Ediciones Pasado y Presente, Córdoba, 1969.

2 Barcellona, P. y Cotturri, G. *"El estado y los juristas"*, Ediciones Fontanella S.A., España, 1976.

3 Tigar, E. M. y Levy, M. *"El derecho y el ascenso del capitalismo"*, Editorial Siglo XXI, 2a. edición, México, 1981.

4 Correa, G. "Estrategia de desarrollo, poder y población. Notas tentativas para el análisis de sus relaciones", en: *Estructura Política y Políticas de Población, Pispal, Santiago de Chile*, 1975.

5 O'Donnell, G. *"Apuntes para una teoría del Estado"*, Buenos Aires, Documento Cedes/Clacso, N° 9, noviembre, 1977.

6 Entelman, R. *"El discurso jurídico, Perspectiva psicoanalítica y otros abordajes epistemológicos"*, Editorial Hachette, Buenos Aires, 1982.

7 Azpiazu, D; Basualdo, E. y Khavisse, M. *"El nuevo poder económico en la Argentina de los 80"*, Editorial Legasa, Buenos Aires, 1986.

8 Oszlak, O. *"Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas"*, Estudio Cedes, Buenos Aires, Volumen 3, N° 2, 1980.

9 Oszlak, O. y O'Donnell, G. *"Estado y políticas estatales en América Latina. Hacia una estrategia de investigación"*, Documento Cedes/Clacso, N° 4, Buenos Aires, marzo, 1976.

10 Morales, E. *"Estado y Políticas Sociales en situación de crisis"*, en: *Descentralización del Estado, Requerimientos y Políticas en la crisis*, Fundación Ebert y Ediciones Ceur, Buenos Aires, 1989.

11 Amadasi, E. y Pantano, L. *"Política social argentina"*, Editorial Humanitas, Buenos Aires, 1986.

12 Isauni, E. y Tenti, E. *"Estado democrático y política social"*, Eudeba, Buenos Aires, 1989.

13 Bustelo, E. y Isuani, E. *"El ajuste en su laberinto: fondos sociales y política social en América Latina"*, en: *Comercio Exterior*, vol., 42, N° 5, México, 1992.

14 Wainerman, C. *"El mundo de las ideas y los valores: mujer y trabajo"*, en: *Del deber ser y el hacer de las mujeres*, Colegio de México, Pispal, México, 1984.

15 Jelin, E. *"La mujer y el mercado de trabajo urbano"*, Estudios Cedes, Volumen 1, Nº 6, Buenos Aires, 1978.

16 Feijoo: M. del C., *"La mujer, el desarrollo y las tendencias de población en América Latina"*, Estudios Cedes, Volumen 3, Nº 1, Buenos Aires, 1980.

CAPÍTULO II

En este capítulo presentamos los resultados de nuestra investigación. Partiendo de un concepto amplio de ley hemos trabajado con normas que por sus características pueden o deben analizarse separadamente en dos conjuntos.

Uno de ellos está formado por los Planes Nacionales de Desarrollo -jurídicamente leyes- que por el tratamiento global, la inclusión de todas las variables sociales (educación, vivienda, salud, seguridad social, etc.) y su proyección en el tiempo (los planes son a tres o cinco años) nos obligan a un estudio puntual.

El otro grupo está formado por leyes referidas a la mujer -derechos políticos, derechos civiles, matrimonio, familia y filiación, derecho laboral, maternidad, fecundidad y anticonceptivos, convenios internacionales y competencias institucionales-, que serán expuestas por tema.

Sin embargo, por encima de estos dos grupos, según el orden jurídico argentino, se encuentra el nivel constitucional -ley fundamental- del cual se derivan todas las normas. Por ello, analizaremos en primer término el tema mujer tal como aparece en las Constituciones Nacionales vigentes durante nuestro período de estudio, para luego detenernos en los Planes Nacionales de Desarrollo, y finalmente en las normas específicas. Por último, desde una perspectiva histórica, la temática será abordada colocando el énfasis en la estrategia de desarrollo dentro de la cual las normas tuvieron su origen.

1. Nivel Constitucional

Durante nuestro período de estudio (1946-1989) rigieron dos textos constitucionales: la Constitución de 1853 y la Constitución de 1949, sancionada durante el primer gobierno justicialista.

1.1. Constitución de 1853:

Este texto, reformado en cuatro ocasiones (1860, 1866, 1898 Y 1957) y actualmente vigente, no contiene menciones expresas sobre la mujer. En él se habla de ciudadanos, habitantes de la Nación, trabajadores, sin distinguir sexos. Su artículo 16 estipula como principio general la igualdad de todos al disponer que en la Nación Argentina no se admiten prerrogativas de sangre, ni de nacimiento; no existen los fueros personales ni los títulos de nobleza. Todos sus habitantes son iguales ante la ley y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad. En el plano político, se menciona a representantes elegidos por el pueblo. Y en los requisitos exigidos para ser electo diputado, senador, presidente de la Nación o miembro de la Corte Suprema, solo se hace referencia a la edad, nacionalidad, residencia, religión o profesión.

1.2. Constitución de 1949:

Este texto, estuvo vigente desde el 16 de marzo de 1949 hasta el 27 de abril de 1956, fecha en la cual un decreto del gobierno de la Revolución Libertadora dispuso declarar vigente la Constitución de 1853. En él, hallamos referencias a nuestra temática. En efecto, el Capítulo III dedicado a los derechos del trabajador, de la familia, de la ancianidad y de la educación y la cultura, alude implícitamente a la mujer cuando declara como derecho especial del trabajador el de la protección de su familia. Y de forma explícita, cuando en el mismo artículo 37, al consagrarse los derechos de la familia se dispone que el Estado protege

al matrimonio, garantiza la igualdad jurídica de los cónyuges y la patria potestad. Asimismo, se especifica que la atención y asistencia de la madre y el niño gozarán de una privilegiada consideración por parte del Estado.

2. Las leyes globales: Planes Nacionales de Desarrollo

Los planes constituyen, a nuestro entender, una síntesis de las diferentes políticas que se intentan implementar desde el Estado y, a su vez, documentos sustanciosos que nos permiten hacer visible la ideología que el gobierno sustenta al formular dichas políticas.

En este sentido conforman elementos claves para detectar lo que hemos llamado "estrategia o estilo de desarrollo" del grupo social que detenta ocasionalmente el poder; representando una suerte de aspiración máxima del modelo de sociedad al que se pretende llegar a través del accionar público.

El objetivo específico de este punto es analizar si la temática de la mujer aparece tratada en los planes nacionales, y si así fuera de qué modo y bajo qué perspectiva. La ausencia de tratamiento implicará también un significativo hecho.

Las fuentes consultadas son las siguientes:

- Primer Plan Quinquenal (1947-1951) (Gobierno justicialista)
- Segundo Plan Quinquenal (1953-1957) (Gobierno justicialista)
- Plan Nacional de Desarrollo (1965-1969) (Gobierno radical)
- Plan Nacional de Desarrollo (1970-1974) (Gobierno militar) (1)
- Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad (1971-1975) (Gobierno militar)
- Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional (1974-1977) (Gobierno justicialista)
- Lineamientos para una estrategia de crecimiento económico (1985-1989) (Gobierno radical) (2)
- Plan Nacional de Desarrollo (1987-1991) (Gobierno radical) (3)

Como priorizamos el contexto sociopolítico que les dio origen, consideramos adecuado agruparlos según fueran formulados por los gobiernos justicialistas, militares y radicales, antes que hacer una descripción cronológica de los mismos.

Los criterios de análisis utilizados para el estudio de las fuentes consultadas tratan de dar respuesta a las siguientes preguntas:

- a) Respecto al conocimiento previo de la situación de la mujer: ¿existe un diagnóstico que puntualice los problemas que el plan intenta resolver?
- b) Respecto a las metas: ¿intenta el plan modificar la situación social, condiciones de vida, etc. de las mujeres?
- c) Respecto a las acciones propuestas: ¿cómo pretende el plan modificar la situación social de la mujer?
- d) Respecto del sistema político en que se origina: ¿democrático o autoritario?
- e) Respecto a la justificación: ¿cuáles son los argumentos esgrimidos para legitimar las metas alcanzar y las acciones propuestas?

Debemos aclarar que el presente análisis sólo investiga el texto de los planes, sin evaluar su eficacia.

2.1. Los gobiernos justicialistas

Si bien encontramos planes, en un sentido lato desde principios de nuestro origen como nación (el plan de Rivadavia, por ejemplo), es a mediados del presente siglo cuando la planificación adquiere relevancia como fenómeno social.

Fue el gobierno peronista el que enunció la utilización del plan como instrumento de gobierno. El Primer Plan Quinquenal (1947-1951) fue elaborado como respuesta al diagnóstico que previamente realizara el Consejo Nacional de Posguerra, creado en 1944, por decreto 23847.

Este primer intento orgánico de planificación económico-social, se encuentra en marcado en una estrategia económica que se caracteriza por: a) redistribuir ingresos hacia los sectores asalariados; b) expandir el empleo; c) aumentar la participación del sector público en el sistema productivo, y d) reducir la participación del capital extranjero en la economía argentina (política de nacionalizaciones).

El comúnmente llamado Primer Plan Quinquenal fue en realidad un conjunto de proyectos de leyes que el Poder Ejecutivo envió al Congreso; de los cuales posteriormente sólo quince de ellos fueron convertidos en leyes y doce no obtuvieron sanción.

Con referencia a la temática de nuestro interés, el 23 de octubre de 1946 el Poder Ejecutivo presenta un proyecto de ley sobre "Derechos Electorales a la Mujer". La exposición de motivos dice:

"... el reconocimiento de los derechos políticos de la mujer constituye un acto de justicia, porque la experiencia de todos los pueblos ha demostrado que cuando en ellos se presentan circunstancias de alteración gravísimas en que corre riesgo la propia vida de las naciones, la mujer coopera con su esfuerzo y con no menor energía que el hombre a la defensa de los intereses y de los derechos colectivos muchas veces con sacrificio de su vida, de su hogar y de su tranquilidad, por lo cual resulta inconcebible que se la mantenga apartada de la defensa de los mismos intereses y derechos en las épocas de normalidad"(4).

La solución jurídica resultaba relativamente fácil, pues ni la Constitución Nacional ni las leyes electorales existentes contenían preceptos que impidieran el voto femenino.

El artículo 1° disponía que toda mujer mayor de 18 años, nativa o naturalizada tenía derecho a elegir y ser elegida, en iguales condiciones que los varones, debiendo estar inscripta en el padrón electoral. El artículo 22, por su parte, establecía que el Poder Ejecutivo proporcionaría a las mujeres un documento de identidad necesario para la identificación de su personalidad y para la constancia del ejercicio del derecho al sufragio.

Durante el *Segundo Plan Quinquenal* (1953-1957), el gobierno peronista debió enfrentar un contexto económico diferente. El estancamiento en la producción agropecuaria y la reducción de los saldos exportables trajeron aparejada una disminución de los ingresos provenientes de las exportaciones tradicionales. A esto debe sumársele la caída de los precios internacionales de los productos primarios en 1949. Había disminuido la capacidad financiera del Estado y también su capacidad de inversión. El empleo industrial permanecía estable, mientras la política de redistribución de ingresos a favor de los asalariados se tornaba más difícil de articular. Para hacer frente a este panorama el peronismo ideó un nuevo esquema; se

impusieron límites a los aumentos de salarios, se prolongó la vigencia de los convenios colectivos de trabajo y se asoció el aumento salarial a la productividad. Se mejoraron los precios agropecuarios en relación a los industriales, mientras se mantuvo el salario real. El capital extranjero fue regulado mediante una nueva legislación(5).

Con referencia a nuestro tema de análisis, en el Capítulo I, referido a la Organización del Pueblo, se especifica como Objetivo General del Plan lograr un alto nivel de vida material y espiritual para el capital humano que compone la comunidad. Éste se crea por la familia, y dentro de ella, por la mujer. De allí que se especifican dos objetivos: uno relacionado con la familia y otro referido a la función social de la *mujer*.

Respecto de este último, el Plan considera a la mujer agente creador fundamental de la familia y de la conciencia individual de los ciudadanos. En consecuencia, el Estado pondrá especial atención en:

a) posibilitar el desarrollo de todas sus aptitudes vocacionales y el ejercicio de las profesiones consecuentes.

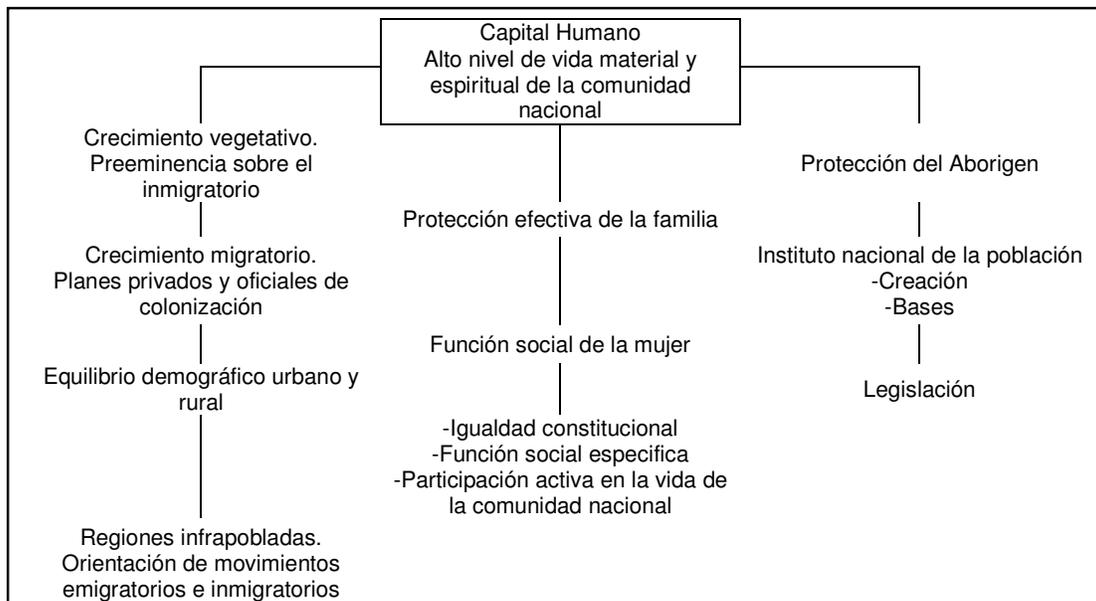
b) favorecer la participación activa de la mujer en la vida social, económica y política de la Nación, dentro de las organizaciones correspondientes del Pueblo y del Estado, teniendo en cuenta el ejercicio de sus funciones familiares como fundamentales para el cumplimiento del objetivo relacionado con la Familia.

El plan diagnostica una situación de desigualdad entre el hombre y la mujer. Sin embargo se afirma que ésta es de hecho y no de derecho. "La verdad es que existen todavía ciertas desigualdades, más no de derecho, porque ellas han sido suprimidas por el Movimiento Peronista, sino desigualdades de hecho derivadas de los resabios oscurantistas de nuestro pasado oligárquico, que tenían a la mujer arrinconada mientras cantaban en sus discursos parlamentarios a la madre. Prueba de la realidad oscurantista del pasado la tenemos en la representación parlamentaria opositora, que no trajo al Congreso a ninguna mujer"(6).

En el Capítulo III referido al tema Previsión, se estipula como uno de los objetivos amparar a las trabajadoras en casos de maternidad. La ley de accidentes de trabajo (Ley 9688) y la de protección a la maternidad (Ley 11933) serán incorporadas al Sistema de Seguridad Social con las modificaciones acordes con el Plan. En el área de la Asistencia Social la protección materno-infantil aparece tratada junto con la protección de menores, ancianos, indigentes sordomudos y no videntes, a cargo del Estado en ausencia o impedimento moral o material de la familia.

En el Capítulo IV referido a Educación, el tema de la mujer aparece específicamente citado en relación con la enseñanza media técnico-profesional. En efecto, se dispone la creación de Escuelas Profesionales para Mujeres, con el fin de capacitarlas en las actividades del hogar y despertar al propio tiempo su conciencia ciudadana.

Reproducimos un gráfico publicado en el texto del Segundo Plan Quinquenal donde puede observarse la función social de la mujer dentro del contexto global elaborado.



Cuando en 1973 el peronismo gana las elecciones, su política económica retoma la experiencia histórica de los anteriores gobiernos procurando redistribuir ingresos hacia los sectores asalariados, expandir el empleo y adoptar una actitud hostil frente al capital extranjero.

Mediante el Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional, de diciembre de 1973, el gobierno intenta controlar el sistema productivo y redistribuir ingresos sin comprometer la capacidad de acumulación, el equilibrio externo del sistema y la eficiencia del sector público. Se propone aumentar la participación de los asalariados en el ingreso nacional del 42,5% en 1973, al 52% en 1980. Con ese fin aumentó los salarios nominales y estableció controles de precios(7).

Con referencia a nuestro tema de estudio, el Plan contiene definiciones expresas. Así, en el área Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología se estipula como uno de los objetivos la educación y aprendizaje intensificado de la mujer para incorporarla al trabajo efectivo de la comunidad. Para hacer realidad el objetivo mencionado se formulan programas. Uno de ellos, dirigido a los sectores populares, se propone brindar atención a los niños a través de la creación de jardines maternales y la ampliación de la capacidad de los jardines de infantes proveyendo, asimismo, la copa de leche y el complemento alimenticio; posibilitándose, por otra parte, la efectivización de la igualdad de oportunidades para el acceso al nivel pre-primario y permitir la incorporación real y efectiva de la mujer al campo laboral.

En el ámbito de la Salud, el Plan propone una reformulación de la asistencia materno-infantil. Coincidentemente, al tratarse el tema de Seguridad Social se dispone incluir la asistencia médica a la madre durante el embarazo, parto y puerperio. Asimismo, dentro del área de Minoridad y Familia, se implementarán subsidios temporarios para la familia con problemas y para la mujer embarazada(8).

2.2. Los gobiernos militares

Nuestro período de estudio comprende los siguientes gobiernos militares:

1. Revolución Libertadora, golpe de Estado surgido en 1955 hasta 1958 para derrocar al segundo gobierno constitucional de Juan D. Perón. Sus presidentes fueron general Lonardi y general Aramburu.

2. Gobierno de Guido desde 1962 a 1963.

3. Revolución Argentina, golpe de Estado realizado contra el gobierno constitucional de Illia en 1966 hasta 1973, presidido por los generales Onganía, Levingston y Lanusse, sucesivamente.

4. Proceso de Reorganización Nacional, golpe de Estado acaecido en 1976 hasta 1983, presidido por los generales Videla, Viola, Galtieri y Bignone, que desaloja del poder al tercer gobierno constitucional peronista. De todos ellos sólo el gobierno de la Revolución Argentina elaboró un plan, el Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975, cuyos objetivos generales eran:

1. Promover la integración nacional mediante un desarrollo regional más justo, armónico y equilibrado;

2. Mejorar el sistema educativo;

3. Mejorar las condiciones del bienestar de la población a través de la elevación del nivel de vida, una más justa distribución del ingreso y asegurando el pleno empleo.

El citado plan se basa en las Políticas Nacionales aprobadas por decreto N° 46 del 17-6-1970, firmado por Lanusse, Gnani y Rey.

El Plan trata diferentes aspectos sociales (trabajo, educación, salud pública, vivienda, etc.). Sin embargo, no hemos hallado referencias explícitas o implícitas sobre el tema mujer, el que no aparece mencionado ni siquiera tangencialmente(9).

2.3. Los gobiernos radicales

El Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969 elaborado durante el gobierno de Arturo H. Illia, tenía por contexto una situación económica relativamente favorable. En efecto, al aumentar las exportaciones y mantenerse en niveles bajos las importaciones, se produjo un superávit en la balanza comercial. Por otra parte, la política económica del gobierno intentó evitar las devaluaciones masivas. Cumpliendo promesas electorales anuló los contratos petroleros e inició una línea de conducta que implicaba romper el entendimiento existente con el sistema financiero internacional (se puso término al acuerdo stand-by con el F.M.I.). En síntesis, el gobierno del Dr. Illia rectificó la política liberal vigente desde 1962 obteniendo algunos éxitos: creció la actividad productiva y el empleo. Sin embargo, la inversión pública y privada declinó, mientras la política salarial enfrentó duros obstáculos(10).

En su Introducción General, el Plan manifiesta que será realizado bajo el signo del federalismo y de la democracia social; y que sus metas no son impracticables. Se parte del supuesto de un planeamiento democrático, un método para lograr un objetivo nacional: el ordenamiento y la coordinación de nuestra economía durante el próximo quinquenio.

En relación con nuestro tema de estudio, en el capítulo destinado a la Población, Fuerza de Trabajo y Empleo -refiriéndose a la urbanización- se señala que al aumentar las oportunidades de empleo no agrícola una proporción creciente de la población femenina de todos los grupos de edades pasará a ser económicamente activa. De manera que se prevé en los próximos años, un notable crecimiento de la población activa femenina del país.

En el área Educación, el Plan puntualiza algunos comportamientos diferenciando sexos. Así, en la enseñanza primaria, el análisis de los repetientes permite observar que el 56% corresponde a los varones y el 44% a las mujeres. Esta menor repetición en las mujeres se mantiene constante a través de los distintos grados y regiones. Asimismo, en relación a la deserción escolar, los varones desertan más que las mujeres:

54% y 46% respectivamente. Esta diferencia se presenta en forma constante para todas las provincias. En el nivel medio se observa una mayor incorporación femenina, fenómeno que trae como consecuencia un aumento en la matrícula de la enseñanza media corriente y en especial de las escuelas normales, que se han convertido en la enseñanza femenina por excelencia (más del 90% de los matriculados, en los últimos cinco años, son mujeres).

Al tratar el área de la Salud Pública, el Plan formula un programa materno-infantil tendiente a promover, proteger y/o recuperar la salud de la madre y de su hijo durante el embarazo, parto y puerperio mediante una acción integral, precoz, continua y completa. El objetivo fundamental del programa consiste en lograr en un período de cinco años reducir significativamente las tasas de morbilidad y mortalidad(11).

Durante el gobierno del Dr. Raúl Alfonsín (1983-1989) la Secretaría de Planificación elaboró dos documentos. El primero de ellos "Lineamientos para una estrategia de crecimiento económico (1985-1989)", publicado por el Dr. Juan Sourouille durante su desempeño, no puede ser considerado un plan ni por su temática –estrictamente económica- ni por sus características jurídico institucionales; en realidad se trata de una simple propuesta al Poder Ejecutivo. El segundo: Plan Nacional de Desarrollo (1987-1991) elaborado durante la gestión del Dr. Grinspun, si bien carece de las características jurídicas de un Plan -no fue discutido ni aprobado por el Poder Legislativo- entendemos que debe ser comentado dado el extenso tratamiento otorgado a las variables sociales; y porque representa el primer intento planificador luego de catorce años de inactividad en este campo.

El proyecto de Plan sostiene la necesidad de una planificación democrática para lograr la consolidación de la estabilidad, la justicia y el desarrollo social. La función estatal consiste en regular la economía para asegurar la satisfacción de las necesidades a través de una justa y equitativa distribución de los bienes. Se propone un conjunto de reformas político-institucionales que reconoce un núcleo central: la modernización y la descentralización del Estado.

En relación a la política social en particular, el Plan se pregunta si resulta posible, con los recursos disponibles y los niveles distributivos que caracterizan a la sociedad argentina, lograr en el mediano plazo una mejora sensible en el bienestar de la población.

En lo que concierne a la temática de la mujer, solo hemos encontrado una referencia poco importante. En el capítulo dedicado al sistema de seguridad social leemos: "el sistema de seguridad social debe garantizar adecuada protección a las siguientes contingencias... enfermedad y maternidad"(12).

2.4. Conclusiones sobre los Planes Nacionales de Desarrollo

a) Todos los Planes estudiados surgen en contextos democráticos, excepto el Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad elaborado durante el régimen militar denominado Revolución Argentina, siendo asimismo el único que no posee mención alguna sobre el tema mujer.

b) Los Planes de Desarrollo Justicialistas contienen diagnósticos explícitos en el Segundo Plan Quinquenal e implícitos en el Primer Plan y el Plan Trienal. El Plan elaborado durante el gobierno del Dr. Illia contiene un claro diagnóstico respecto de la situación educacional de la mujer y proyecta su participación en la Población Económicamente Activa. El documento del Dr. Grinspun carece de observaciones al respecto.

c) Todos los planes justicialistas pretenden modificar la situación social de la mujer. El Primer Plan Quinquenal coloca el acento en su rol de ciudadana; el Segundo Plan pretende conjugar diversos aspectos: el rol de ciudadana, el de trabajadora y el de sus funciones familiares; el Plan Trienal coloca el énfasis en su

actividad como trabajadora. Por su parte, el Plan radical del Dr. Illia menciona expresamente su intención de modificar la tasa de morbilidad y mortalidad materno-infantil. El proyecto del Dr. Grinspun no contiene referencias en este sentido.

d) Respecto de las acciones propuestas: el Primer Plan Quinquenal sanciona una ley otorgando derechos hasta ese entonces inexistentes (derechos políticos); el Segundo Plan Quinquenal propone la creación de escuelas profesionales en la enseñanza media; el Plan Trienal propone la creación de los jardines maternales zonales como medio que permita la incorporación de la mujer al trabajo efectivo de la comunidad; el Plan del Dr. Illia formula un programa para proteger la salud de la madre y su hijo; y el proyecto del Dr. Grinspun incluye a la maternidad en el sistema de seguridad social.

e) Con referencia a las justificaciones: el Primer Plan justicialista considera el otorgamiento de los derechos políticos a la mujer como un acto de justicia. El Segundo Plan aprecia la igualdad del hombre y de la mujer como una característica básica del modelo de sociedad que el peronismo se propuso construir. Así, las desigualdades de hecho son visualizadas como resabios del modelo oligárquico de sociedad. El Plan Trienal formula políticas referidas a la mujer como parte de las políticas tendientes a mejorar el nivel de vida de los sectores populares y asegurar su derecho a la igualdad de oportunidades. Los planes radicales, por su parte, no contienen elementos de los cuales puedan surgir respuestas a este interrogante.

3. Leyes referidas a la mujer

La lectura de las normas recopiladas nos permitió detectar diferentes áreas temáticas que hemos decidido presentar agrupadas como a continuación se indica:

- 1) convenios internacionales;
- 2) derechos políticos;
- 3) derechos civiles;
- 4) matrimonios;
- 5) familia-filiación;
- 6) maternidad-fecundidad-anticonceptivos;
- 7) derechos laborales y
- 8) competencias institucionales.

Para agilizar la lectura solo presentaremos un panorama de la evolución acaecida en cada uno de esos temas. Los lectores que prefieran una exposición más detallada de los mismos, podrán recurrir al Anexo I agregado al final de este trabajo.

3.1. Convenios Internacionales

Para la legislación argentina los acuerdos internacionales firmados por nuestro país poseen fuerza de ley luego de ser aprobados por el Congreso Nacional. Durante nuestro período de estudio y en relación con la temática de la mujer cinco fueron los convenios aprobados. El primero en 1957, durante el gobierno de facto del general Aramburu. El segundo en 1963 durante el gobierno del Dr. Guido; el tercero en 1969, durante el gobierno militar del general Onganía; y finalmente los dos últimos durante el gobierno del Dr. Raúl Alfonsín (1985 y 1986). La temática tratada en ellos refleja la evolución observada en el reconocimiento de los diferentes derechos de la mujer. Así, en primer término, el énfasis se coloca en los derechos políticos y civiles que para mediados de siglo algunos países aún no habían consagrado (1957). Posteriormente el

acento se coloca en el derecho de la mujer a elegir esposo por sí misma y en plena libertad (1969). También se utilizan fórmulas globales que proponen eliminar todas las discriminaciones que aún pesan sobre la mujer (1963 y 1985). Más tarde se procura una igualdad de trato entre trabajadores y trabajadoras (1986).

3.2. Derechos Políticos

Las primeras agrupaciones feministas argentinas surgen como parte del movimiento mundial por la emancipación de la mujer originado en los países anglosajones. En 1910, como resultado del Primer Congreso Feminista Internacional realizado en Buenos Aires, se le entrega al legislador Alfredo L. Palacios un proyecto de ley sobre derechos políticos. En la década siguiente la lucha por el voto femenino se transforma en el objetivo prioritario de las agrupaciones feministas y comienzan a organizarse las agrupaciones sufragistas. Sin embargo, sus divisiones ideológicas les impidieron desarrollar una acción conjunta. Posteriormente los acontecimientos internacionales de la Segunda Guerra influyeron sobre ellas de tal modo que la lucha contra el fascismo desplazó a un segundo plano la conquista del voto. Hacia mediados de siglo, cuando el peronismo irrumpe en la arena política, la gran mayoría olvidó sus diferencias, dejó de lado su feminismo y se reagrupó en torno a los partidos políticos(13).

En 1945 el peronismo demostró explícitamente su posición favorable a los derechos políticos de la mujer. En ese año, en el ámbito de la Dirección de Trabajo y Asistencia de la Mujer se formó una Comisión Pro Sufragio Femenino(14). En agosto del año siguiente la Cámara de Senadores aprueba un proyecto de ley presentado por el representante de Mendoza Dr. Lorenzo Soler, tomado como antecedente por la Comisión de Negocios Constitucionales y finalmente aprobado en la sesión del 21 de agosto de 1946(15). La Cámara de Diputados, por su parte elaboró su propio proyecto, y luego de un prolongado debate, ante las presiones existentes, optó por hacer suyo el llegado de la Cámara Alta y quedó convertido en ley el 9 de setiembre de 1947. Los diputados optaron por este trámite, aceptando la media sanción del Senado sin modificarle ni una coma para posibilitar la aprobación ese mismo día. Introducirle alguna modificación, por pequeña que fuera, significaba postergar sin fecha el tema(16).

3.3. Derechos Civiles.

Una positiva evolución se observa en relación a los derechos civiles de la mujer. En efecto, la arbitraria legislación de fines de siglo pasado establecía la incapacidad como regla general. En 1926 ésta es reemplazada por una norma que invierte el criterio: la capacidad en principio y la incapacidad por excepción. Pero será recién a fines de la década de 1970, mediante una reforma creada durante el gobierno militar del general Onganía, cuando a la mujer mayor de edad -cualquiera fuese su estado civil- se le reconoce plena capacidad.

3.4. Matrimonio

Tempranamente el Estado se preocupó por legislar la institución matrimonial. El Código Civil, recogiendo la influencia de la legislación canónica vigente durante la época colonial declara válido únicamente el matrimonio religioso, colocando al celebrado por ante la Iglesia Católica en una categoría superior. Así, se establece un matrimonio monogámico, indisoluble, en el cual el hombre posee amplias facultades para disponer de la vida y los bienes conyugales, castigándose severamente la descendencia

ilegítima. Esta anacrónica legislación fue rápidamente modificada instaurándose el matrimonio civil, en coherencia con la política inmigratoria de "puertas abiertas". Sin embargo, la esencia del matrimonio monogámico, con fuerte autoridad del esposo y sancionador frente a las relaciones sexuales extramatrimoniales subsiste. Posteriormente, en el ámbito del derecho laboral surgen normas que protegen directamente a la mujer, al disponerse la prohibición de despido por causa de matrimonio; aunque la protección es más declarativa que real. Durante el segundo gobierno peronista se eleva la edad mínima (14 años la mujer y 17 años el hombre) y se instaura el matrimonio disoluble al permitirse el divorcio y la legalidad de las segundas nupcias. Esta situación duraría muy poco tiempo, pues el gobierno militar de la Revolución Libertadora prontamente lo deroga. Será a su vez el gobierno militar de Onganía el que introduzca cierta flexibilidad en la institución al autorizar la separación personal por mutuo consentimiento y modificar los excesivos poderes del esposo, reconociéndose la igualdad jurídica del hombre y la mujer, y atenuándose las discriminaciones. Desde el derecho laboral y provisional los matrimonios de hecho o concubinatos fueron lentamente reconocidos como situaciones generadoras de derecho y obligaciones legales. Finalmente, durante el gobierno del Dr. Raúl Alfonsín una norma establece el divorcio vincular -convirtiendo al matrimonio en disoluble- y se modifican disposiciones que explícitamente subordinaban a la mujer (fijación del domicilio conyugal, nombre de casada, etc.). Asimismo, se eleva la edad mínima: 16 años la mujer y 18 años el varón.

3.5. Familia y filiación

En relación con el tema filiación el Código Civil elabora una política caracterizada por una fuerte protección a los nacidos dentro del matrimonio (hijos legítimos). El resto de los hijos -incestuosos, adulterinos y sacrílegos- no tienen padre ni madre y se prohíbe investigar quiénes lo son. Respecto de los hijos naturales solo se permite su legitimación mediante el posterior matrimonio de los padres. La norma considera a los hijos "propiedad" exclusiva del padre. Posteriormente la Ley de Matrimonio Civil deroga la categoría de sacrílegos, reforma que en nada cambia las discriminaciones apuntadas. El segundo gobierno peronista suprime todas las clasificaciones anteriores y habla de hijos matrimoniales y extramatrimoniales. Aunque indirectamente se incentiva a los primeros, pues los nacidos fuera del matrimonio recibirán en la sucesión de sus padres la mitad de los bienes que le corresponden a los matrimoniales. A nivel social se intenta suprimir diferencias mediante la técnica de expedir partidas de nacimiento en donde no figuren antecedentes que permitan distinguirlos.

Los gobiernos militares no legislaron sobre esta temática. Será el gobierno radical del Dr. Alfonsín el que pondrá fin a la política discriminatoria al dictar una norma que declara equiparados todos los hijos, no importa si nacieron dentro o fuera del matrimonio. Es más, se faculta al Estado -por intermedio del Ministerio Público de Menores- a que investigue y procure determinar la paternidad y reconocimiento, en aquellos casos en que el niño figura como de padre desconocido.

Respecto de la patria potestad, el Código Civil la consideraba un derecho exclusivo del padre. A principios de la década del 20 se introducen algunas reformas. Si bien ésta continúa a cargo del padre, se amplían las facultades del Estado sobre el tema de la crianza y educación de los hijos, quienes podrán ser protegidos en caso de excesos paternos. La temática continúa sin variantes hasta el tercer gobierno peronista que dicta una ley instituyendo la patria potestad indistinta, igualando así a la madre y al padre. Esta norma, sin embargo, fue vetada por el Poder Ejecutivo. Finalmente, durante el gobierno alfonsinista se

avanza notablemente al consagrarse la patria potestad compartida.

3.6. Maternidad, fecundidad y anticonceptivos

La temática del rol reproductivo de la mujer (maternidad) aparece legislado durante la década de 1930 en confluencia con el rol de trabajadora. En efecto, en 1934 se crea un subsidio por maternidad y se prohíbe a las mujeres trabajar 30 días antes y 45 días después del parto. Mediante la creación de la Dirección Nacional de Maternidad e Infancia el Estado elabora un ambicioso proyecto a nivel nacional de protección para el binomio madre-hijo. La minuciosidad de la norma que estamos comentando, y las severas penas impuestas a las madres que abandonan a sus hijos muestran la extrema importancia dada al tema. Durante el tercer gobierno peronista se ordena un programa de protección de la salud materno-infantil mediante la distribución gratuita de leche en polvo. La ley que crea los Jardines Maternales Zonales resulta relevante -por el tipo de asistencia integral que prevé- representando el punto máximo en la tendencia que coloca al Estado como principal responsable del proceso socializador del niño. Sin embargo, estas instituciones nunca llegaron a crearse debido -entre otras causas- al sistema de financiamiento ideado. Los gobiernos militares amplían el subsidio por maternidad y los días de licencia como parte de su proclamada postura pronatalista. El gobierno radical del Dr. Alfonsín, por su parte, intenta promover la lactancia materna en los sectores sociales de mayor riesgo.

En el ámbito específico de la anticoncepción recién en 1974 encontramos una norma -dictada durante el tercer gobierno peronista- que expresamente prohíbe las actividades que directa o indirectamente pretendan controlar la natalidad. La legislación originada durante el gobierno del general Videla coincide y reafirma la prohibición citada. Por último, durante el gobierno alfonsinista se deroga el decreto justicialista que hemos comentado y se establece la implementación, a través de los servicios de salud de programas de información a la familia para que ella decida en libertad y con responsabilidad sobre su reproducción. Sin embargo, continuó en vigencia una norma militar que sostiene la política contraria(17).

3.7. Derechos laborales

Con referencia a los derechos laborales de la mujer ya a principios de siglo encontramos leyes que proponen la necesidad de proteger a la madre trabajadora, legislándose el tema en forma conjunta con el trabajo de menores. Se le otorga un período de descanso posterior al parto -aunque sin remuneración- se estipula una jornada de trabajo limitada a 8 horas y un descanso para amamantamiento, prohibiéndose el trabajo nocturno y el insalubre. Los empleadores, por su parte, estarían obligados a habilitar salas maternales para niños menores de 2 años; obligación que resultó meramente declarativa, pues al carecer de reglamentación nunca se concretó. Durante 30 años perdura la idea de proteger a la operaria-madre ampliándose sucesivamente el tiempo permitido para amamantar durante su jornada de trabajo. El tercer gobierno peronista sanciona una norma integral sobre las relaciones laborales, donde expresamente se legisla sobre el trabajo de las mujeres, profundizando y ampliando los principios expuestos más arriba: licencia por maternidad, indemnización reforzada en caso de despido por matrimonio o maternidad, descansos diarios para amamantar, obligación de salas maternales, etc., configurando una política que extiende las conquistas. El gobierno de la Revolución Libertadora decreta la equiparación de salarios -femeninos y masculinos- por trabajos de igual valor. Sin embargo, pareciera que la situación perdura sin modificaciones, pues en 1973 el gobierno del general Lanusse dicta una norma que establece exactamente

lo mismo: prohibición de diferenciar remuneraciones por trabajos de igual valor. En épocas más recientes continúan sancionándose normas que prohíben el trabajo nocturno y en espectáculos públicos. Finalmente, durante el régimen militar del general Videla se introducen puntuales reformas a la Ley de Contrato de Trabajo (peronista) restringiendo algunos derechos de las mujeres trabajadoras con el objeto de favorecer a los empleadores.

3.8. Competencias institucionales

El tema de las competencias institucionales refleja de algún modo los roles en que la mujer es objetivo de políticas: a) madre; b) obrera; c) desamparada. En términos generales, para el primer rol aparece como competente el Ministerio de Salud Pública; para el segundo la Secretaría -luego elevada a Ministerio- de Trabajo y Previsión; para el tercero la Secretaría o Ministerio de Acción o Bienestar Social. Durante la década del '40 surge como instancia priorizada la de Trabajo y Previsión. Durante los dos primeros gobiernos justicialistas la temática de la mujer se ve simultáneamente acogida por el Ministerio de Salud -en lo que se refiere a la maternidad o infancia-, y el Ministerio de Trabajo y Previsión; desarrollando una perspectiva existencialista que prioriza la función familiar de la mujer. Durante el tercer gobierno peronista resulta valorizada la mujer que trabaja, aunque paradójicamente se suprime la Oficina Nacional de la Mujer en el ámbito del Ministerio de Trabajo. El gobierno de la Revolución Libertadora crea -y a los dos años deroga- la Dirección Nacional de la Mujer en la órbita laboral. El gobierno militar del general Onganía, por su parte, se ocupa de la problemática de la mujer trabajadora (joven y madura) mediante la Oficina Nacional de la Mujer; de la mujer creadora de la familia en el ámbito de la Secretaría de Promoción y Asistencia de la comunidad; y la mujer madre queda bajo el Ministerio de Salud Pública. En relación con los gobiernos radicales, tanto el gobierno del Dr. Frondizi como el del Dr. Illia colocan el énfasis en el rol laboral de la mujer. Finalmente, el gobierno alfonsinista ubica el tema mujer dentro del Ministerio de Salud y Acción Social -Secretaría de Desarrollo Humano y Familia- para crear, posteriormente en el mismo ámbito institucional la Subsecretaría de la Mujer.

4. Las estrategias de desarrollo y las políticas referidas a la mujer

Como ya lo puntualizamos en el capítulo anterior, la realidad que podemos captar a través de la legislación es instantánea, estática, detenida en un momento del tiempo, el momento de su sanción o promulgación. De allí la necesidad de recurrir a un análisis diacrónico del contexto histórico, económico, institucional y demográfico en que las leyes se originan como marco global indispensable para comprender la dimensión jurídica de lo social.

De nuestra preocupación por elaborar el marco global al que hemos hecho referencia da cuenta el Cuadro N° 1 que agregamos, al final del capítulo donde se consignan las diferentes *estrategias de desarrollo*, entendidas como el conjunto de acciones -esencialmente públicas- que el grupo dominante que ocupa el aparato estatal propone al resto de la sociedad con el fin de imponer su propio "modelo social". Allí se consignan los períodos, los diferentes gobiernos, la característica principal del Estado y las diversas políticas -económicas, sociales y poblacionales-.

Pasaremos a analizar cada una de las estrategias para relacionarlas con las políticas referidas a la mujer.

4. 1. Antecedentes

4.1.1. Estrategia agroexportadora. Período 1870-1929

Esta estrategia se caracterizaba por promover un desarrollo capitalista dependiente basado en la afluencia de capital y mano de obra extranjera. Estos elementos, asociados a las extensas y fértiles tierras de nuestro país producirían alimentos destinados a la exportación respondiendo a la demanda de los países industrializados. El modelo de sociedad subyacente se basaba en la idea central de "progreso continuo, racional e ilimitado". En lo económico el modelo sustentaba una *ideología liberal*. En efecto, libre cambio, libre comercio, iniciativa privada eran las ideas dominantes de la época. Sin embargo, sabemos que la oligarquía se afianzó en su dominación a través del Estado. La *política económica* implementada por la oligarquía terrateniente supo lograr un vertiginoso crecimiento de las exportaciones -consecuencia de la fuerte expansión agrícola- y a su vez impedir a los inmigrantes alcanzar la propiedad de la tierra. La expansión económica lograda le otorgó a la oligarquía capacidad distributiva suficiente para encarar con éxito *políticas sociales* que simultáneamente legitimaban su proyecto de clase y mantenían intactas las bases de su poder económico. Políticas que cumplían un doble objetivo: aplazar, aminorar, neutralizar los conflictos sociales y garantizar la reproducción de la mano de obra. Entonces, la relativa prosperidad de la época posibilitó que mediante sus políticas sociales asistencialistas se expandiera el sistema educativo y se generalizaran sistemas sanitarios que elevaron el nivel de vida de la población. La *política educativa* pretendió integrar y homogeneizar socialmente a la masa de inmigrantes, de allí el estilo centralista y rígido mediante el cual se organizó el sistema(18). La política de salud implicó grandes erogaciones: obras de salubridad, aguas corrientes, cloacas, campañas contra las enfermedades infecciosas, etc. El área de *política de vivienda*, sin embargo, fue menos importante. En el plano *político* los ideales liberales burgueses de la oligarquía lograron sortear las crisis y demandas de los sectores dominados, otorgándoles lentamente parcial participación en el aparato formal del Estado sin poner en peligro su poder económico ni su estrategia de desarrollo. En lo cultural renovaron las elites sus ideas coloniales y modernizaron instituciones, impulsándose una política de secularización.

Dentro del contexto hasta aquí descripto ¿cuál fue la *política* referida a la *mujer* cristalizada en leyes durante la estrategia agroexportadora? Ella era considerada una incapaz. Excepcionalmente se aceptaba su capacidad, pero siempre referida a actos relacionados con su rol familiar. La mujer era colocada en un primer momento bajo la autoridad paterna, y luego bajo la autoridad de su marido. Dentro del matrimonio su situación era totalmente subordinada. El esposo concentraba todo el poder familiar: fijaba domicilio, administraba con exclusividad los bienes conyugales, incluso los propios de la mujer. En relación a sus hijos la mujer carecía de derechos, pues la patria potestad era exclusiva del padre. El reemplazo del matrimonio religioso por el civil -que forma parte de la política de secularización apuntada- no modifica el estatus de la mujer dentro de la institución matrimonial. Su rol reproductivo aparece relacionado -hacia finales del período-con su rol productivo (como trabajadora), que pretende ser protegido mediante el otorgamiento de descansos corporales. Estas normas forman parte de la política que protegía también a menores e inmigrantes, con el fin de preservar la oferta de mano de obra visualizada como escasa por la clase dominante. Asimismo, son el resultado de la militancia del movimiento de mujeres anarquistas y socialistas, quienes con sus huelgas y luchas obtienen ciertos logros dentro de la legislación laboral y civil. Para esa misma época una reforma introduce ideas progresistas invirtiendo el principio legal hasta ese entonces

vigente y declarando la capacidad civil de la mujer y excepcionalmente su incapacidad. Sin embargo, al marido se le continúa reconociendo derechos que dan continuidad a su rol predominante. (Ley 340, 2393, 2681, 10903, 5291, 11317, 11357).

4.1.2. I Fase industrialización sustitutiva de importaciones. Período 1930-1945

La crisis marcará el fin de una etapa en nuestro país y el comienzo de una nueva estrategia pensada por los sectores dominantes para hacer frente a un mercado internacional que bruscamente reduce su comercio, cambia su tendencia expansiva, y enfrenta una fuerte caída de precios. Ante esta difícil situación económica las minorías comprenden que ya no podían dejar el aparato estatal en manos ajenas - un golpe de Estado derroca al presidente Yrigoyen-; y que el peso de la crisis debía ser soportado por los sectores populares. El nuevo estilo era, al igual que el anterior, capitalista dependiente, pero basado ahora en la industrialización sustitutiva de importaciones liderada por una alianza entre la oligarquía terrateniente y sectores industriales asociados al capital extranjero. El Estado transforma su liberalismo en intervencionismo. Nace el Estado oligárquico intervencionista, que avanza en el área económica y en la regulación del mercado de trabajo(19).

El *modelo de sociedad* subyacente surge de la ruptura del "progreso ilimitado"; el Estado interviene para garantizar la eficiencia social, extendiendo los controles y normando minuciosamente la conducta de sus habitantes. La *ideología* se construye a través del reconocimiento de la crisis y a partir de ella la puesta entre paréntesis de dos ideas fundamentales: el liberalismo y el progreso natural. La *política económica* que a partir de 1933 ideó el equipo de Pinedo no carecía de atractivos: se mantenían las fundamentales relaciones económicas con Gran Bretaña y se estimulaba el empleo industrial mediante el aporte de capital extranjero(20). Las *políticas sociales* continúan siendo meramente asistencialistas, pero ahora, al afectarse la relativa prosperidad que caracterizó el período anterior, se tornan menos ambiciosas, reduciéndose la capacidad de acción estatal.

El interés principal y la discusión fundamental de la *política educativa* giró sobre el tema de la "libertad de enseñanza" que proponía la subsidiariedad del Estado(21). La *política de salud* tendía a mantener en un nivel aceptable las condiciones sanitarias del país, concentrando su esfuerzo en el saneamiento ambiental y en la lucha contra las endemias y epidemias, asignando poca importancia a las acciones sobre el individuo. La *política de vivienda* fue influida por la depresión económica, situación que se refleja en una fuerte caída de la construcción, de los montos de las transacciones inmobiliarias y en las hipotecas constituidas, decayendo asimismo la capacidad del Estado para incidir en el mercado hipotecario(22). En síntesis, en lo educativo, la salud y la vivienda los sectores privados se expanden originando sistemas y servicios alternativos en continuo crecimiento. En lo *político* los ideales burgueses sustentados por la clase dominante se adaptaron cómodamente a la nueva situación, legitimando el golpe de Estado y la destitución de un gobierno constitucional apelando al argumento de la gravedad de la crisis. Los gobiernos conservadores de la época no tuvieron remordimiento alguno en recurrir al fraude electoral para seguir usufructuando el poder.

¿Cuál fue la *política* referida a la *mujer* cristalizada en leyes durante la estrategia industrializadora sustitutiva de importaciones correspondiente al período 1930-1945? El desarrollo del capitalismo transforma la óptica de la política estatal. Ahora las normas referidas a la mujer colocan el énfasis en su tarea productiva. En efecto, serán las obreras y empleadas -de la actividad privada y posteriormente de la

administración pública- las nuevas protagonistas. Y será a partir del campo laboral desde donde se formule la nueva política: protección del matrimonio (prohibición de despido por esta causa), protección de la maternidad (subsidio pecuniario, asistencia médica, prohibición de trabajar 30 días antes y 45 después del parto, intervalo para amamantar). Coincidiendo con el modelo de sociedad subyacente a la estrategia de desarrollo se crea una instancia estatal (Dirección Nacional de Maternidad e Infancia) que conjuga la preocupación por la reproducción biológica con la de disciplinar y normar minuciosamente la conducta de los habitantes. En síntesis, si bien en la formulación de la política pudo haber influido la percepción, por parte del grupo dominante, del brusco y notable decrecimiento del flujo migratorio; o la prédica de la corriente higienista a nivel normativo; pareciera que la preocupación fundamental residió en asegurar la reproducción de la mano de obra que la nueva estrategia necesitaba. (Ley 12383, 11933, 12111, 12339, 12341, 12568, 11932; Dec. 80229/36, 5520/38, 25302/45, 18708/44, 10008/44, 15074/43; Resolución 244/44 y 31/45).

4.1.3. Ideologías sobre la mujer en el Primer Congreso de la Población

Antes de comenzar el análisis de nuestro período de estudio (1946-1989), resulta necesario mencionar un evento que configura a nuestro entender una síntesis clara y precisa de cuáles eran las ideas sobre la mujer imperantes en nuestra sociedad. El *Primer Congreso de la Población*^{*}, realizado en octubre de 1940, en la ciudad de Buenos Aires, fue convocado por el Museo Social Argentino, prestigiosa institución cultural y educativa de la época. Al Congreso asistieron 227 delegados de todo el país (15 eran mujeres) representando a la mayoría de las instituciones públicas y privadas del ámbito nacional, provincial y municipal. Se reunieron allí autoridades y dirigentes políticos, universitarios, empresarios, religiosos, etc. Se presentaron más de 100 trabajos, y en la Comisión referida a natalidad, nupcialidad, morbilidad y mortalidad se discutieron 46 ponencias (7 de ellas presentadas por mujeres).

¿Por qué nuestro interés en este Congreso? Pues dadas las características de los debates allí ocurridos, y de las personas allí reunidas, ellas nos permiten aprehender la ideología vigente sobre el rol social de la mujer, clima de ideas dominante que encontrará el peronismo al surgir como movimiento político.

Visualizado como grave y dramático, el descenso de la fecundidad (de natalidad, como allí se denomina el fenómeno) es considerado por el Congreso como el problema más importante que enfrenta el país, y el cual debe resolverse urgentemente. A este hecho se le reconocen variadas causas. Entre ellas, algunas involucran a la mujer: a) decadencia de la institución matrimonial; b) decadencia de los conceptos y hábitos de familia; c) el trabajo fuera del hogar; d) deficiente educación maternológica; e) decaimiento moral; f) aumento de los abortos o feticidios; g) aumento del miedo de las mujeres al dolor de parto.

Para luchar contra este mal, el Congreso propone crear una Gran Campaña Nacional de la Población, con el fin de promover el incremento de la natalidad. Una serie de medidas socio-económicas culturales se idearon. Y en relación con la mujer podemos citar:

- 1) préstamos oficiales de nupcialidad;
- 2) impuesto a los matrimonios sin hijos o estériles;
- 3) premios y estímulos bancarios a las madres multíparas;
- 4) impuestos progresivos a los solteros (de ambos sexos) según su edad, sin distinción de

* Agradezco al Dr. Guillermo A. Macció quien me posibilitó generosamente estudiar esta importante y olvidada fuente documental.

profesión ni ocupación;

- 5) dignificar a la mujer como madre, esposa y novia;
- 6) espiritualizar y fortificar a la familia;
- 7) valorizar al hijo;
- 8) combatir ciertas prácticas abusivas, conceptos egoístas y propaganda anticoncepcionalista que han producido una predisposición psicológica para impedir nacimientos, horror a la maternidad y deserción del hogar;
- 9) establecer educación sexual, maternológica, hogareña y sanitaria, de carácter obligatorio en todas las escuelas;
- 10) crear Dispensarios para embarazadas;
- 11) crear centros de Higiene Materno-Infantil destinados a la Puericultura, porque disminuyendo la natalidad y siendo problemático su aumento, la Nación debe evitar que desaparezca lo ya existente;
- 12) proteger a la mujer de las enfermedades profesionales como consecuencia de sus tareas como obrera o empleada, impidiéndose los oficios esterilizadores y tóxicos;
- 13) modificar las costumbres urbanas de las mujeres, en lucha activa contra ambiciones dañosas, necesidades artificiales y costosas; para que no salga a competir con sus padres y maridos en los talleres, industrias, comercios y escritorios;
- 14) estimular en la mujer sus aptitudes hogareñas;
- 15) evitar los deportes femeninos masculinizantes como generadores de hipoplasias útero-ováricas y perturbaciones neuropsiquiátricas (consecuencias que se dan como posibles);
- 16) limitar cada vez más el trabajo de la mujer fuera del hogar. Para ello debe dar preferencia a los hombres en todos los puestos de trabajo -público o privado- a fin de que las mujeres no se estimulen por el obrerismo ni la empleomanía. Sólo podrán competir con los hombres en el ejercicio de las profesiones liberales, o en los casos en que ellas resultaran el único sostén de la familia, o cuando carezcan de la capacidad de concebir y hayan dejado de representar un valor genético para la Nación, o cuando el trabajo sea específicamente femenino, o se trate de mujer soltera, indigente, sin familia y sin otro amparo económico*;
- 17) organizar un cuerpo de Asistentes Sociales para la instrucción y ayuda a las madres, sobre los servicios pre y post-natales, alimentación, vestuario, etc. de los necesitados; dada la alta mortalidad infantil;
- 18) necesidad de legislar eugenésicamente sobre el matrimonio, en defensa de la especie y la raza, por lo que el certificado prenupcial será obligatorio para ambos sexos;
- 19) recomendar al Departamento Nacional de Higiene que intensifique su celosa vigilancia sobre ciertas actividades, en general de clínicas, sanatorios, maternidades y consultorios privados; dado que el aborto o feticidio es una de las causas más graves y difundidas que reconoce nuestro decrecimiento vegetativo.

En síntesis, la ideología predominante veía como contradictorios y excluyentes los roles productivo (trabajadora) y reproductivo (madre) de la mujer. Concluían que era necesario y urgente incrementar la población del país; y atento que el flujo migratorio europeo estaba interrumpido desde hacía casi una

* Durante el debate una delegada sostuvo que era absolutamente inmoral prohibir o dificultar el trabajo de la mujer. Y que al cerrarle las puertas del trabajo honesto, se la obligaría a marchar por el camino deshonesto, contribuyendo a aumentar la delincuencia, la prostitución, la mendicidad y la vagancia. Como réplica, otro participante dijo que no es exacto que la mujer solo trabaje para mantener

década, la solución residía en aumentar con firmeza la natalidad. Para ello, la mujer -visualizada como un valor genético reproductor- debía concentrarse exclusivamente en esta "patriótica" tarea, relegando y renunciando a todas sus otras aspiraciones personales, caracterizadas como egoístas, artificiales y dañosas.

4.2. I Fase industrialización sustitutiva de importaciones. Período 1946-1955

La estrategia vigente durante este período, que coincide con los dos primeros gobiernos justicialistas, instrumenta y transforma el proceso de industrialización iniciado en décadas anteriores enfatizando no ya la acumulación, sino la distribución. El mercado interno pasará a ser prioritario con el fin de redistribuir ingresos hacia los sectores asalariados, expandir el empleo ampliando la participación del sector público en el sistema productivo, y reduciéndose, simultáneamente, la participación del capital extranjero en la economía a través de la política de nacionalizaciones. Si bien esta estrategia estaba enmarcada dentro del capitalismo, pretendía un desarrollo autónomo al estar impulsado por una alianza entre los industriales de capital nacional y los trabajadores.

El *modelo de sociedad* subyacente tiene como meta la elevación del nivel de vida de la población. Es una sociedad en expansión cuyo crecimiento aseguraría la redistribución de bienes y servicios y el pleno empleo. En ella el capital y el trabajo coexisten armoniosamente mientras el Estado asume el compromiso de promover y garantizar la expansión. Se produce aquí la más importante ruptura *ideológica* desde los comienzos de nuestro origen como nación. La "Revolución Nacional" que el justicialismo pretendió concretar se basaba en un nacionalismo popular, mezcla heterogénea, compleja y quizá contradictoria de diferentes vertientes. La nueva ideología, sustentada, reafirmada y propagada desde el aparato estatal coloca en la clase trabajadora y en su bienestar el fin último de toda acción política. En lo *económico*, la ideología nacionalista conduce a un acentuado estatismo, regulándose la totalidad del sistema: control de precios de la canasta familiar, protección y créditos a los industriales, subsidios agrícolas y precios oficiales para los cereales, subsidios a la ganadería, etc. Todas estas medidas complementaron decisiones fundamentales del área financiera: nacionalización del Banco Central y de las empresas de servicios públicos de propiedad foránea y creación del IAPI. En lo social, las políticas transformadoras que tienen por objetivo elevar el nivel de vida de los sectores populares se fundamentan en ideas como la de Justicia Social, el pueblo es lo mejor que tenemos, etc. La *política educativa* formó parte de la política más general de redistribución de ingresos. La expansión y la democratización logradas durante este período fueron producto básicamente de la acción del sector oficial. La *política de salud* implementada permitió una notable expansión de la capacidad de asistencia pública. Este crecimiento involucró un significativo desarrollo de la jurisdicción nacional que instala y administra centralizadamente sus establecimientos. Asimismo, se promovió la creación de mutuales sindicales y se apoyó a las existentes mediante subsidios o fondos especiales(23). Cambios sustanciales se producen en la *política de vivienda*: la vivienda se convierte asimismo, en uno de los instrumentos de redistribución de ingresos, fundamentalmente a través de la expansión del crédito barato del sector público, mediante el cual se permite el acceso a una gran parte de la población urbana. En lo *político* el protagonismo que adquieren los asalariados a través de sus estructuras sindicales y la participación de éstas en los actos de gobierno implican la introducción de un nuevo estilo de hacer política. El marco global de la actividad estatal lo constituye, por primera vez la planificación económico-social

el hogar, sino que muchas veces lo hace con el fin exclusivo de mejorar su estándar de vida, y así muchos jefes de familia son

centralizada. La culminación de este proceso de renovación ideológica se concreta con la sanción de una nueva Constitución Nacional. En lo *cultural* predomina el nacionalismo popular, aunque en algunas áreas se observa la influencia, del nacionalismo católico conservador.

Dentro del contexto hasta aquí descrito, ¿cuál fue la *política* referida a la *mujer* cristalizada en leyes durante la estrategia industrializadora del período 1946-1956? Ella formó parte de la más global política social transformadora. Así, en su rol de ciudadana la mujer comienza a ejercer su fundamental derecho de elegir y ser elegida como representante político; derecho básico que venía siendo reclamado desde principio de siglo. Por otra parte, en lo concerniente a la institución matrimonial la nueva política ideada rompe con el modelo indisoluble, monogámico, patriarcal y asimétrico del Código Civil consagrando el derecho a las segundas nupcias (divorcio vincular). De forma coherente, se produce una ruptura con la ideología clerical y se suprimen las aberrantes categorías de hijos naturales, incestuosos y adúlteros, y se la reemplaza por la de matrimoniales y extramatrimoniales. Por primera vez se estipulan penas privativas de la libertad para aquellas personas que no cumplan con los deberes de asistencia familiar. Con referencia a su rol reproductivo, continúa la tendencia de protegerlo mediante el otorgamiento de descansos corporales. El Estado asume la responsabilidad de velar por la salud de la madre y su hijo, implementado una política de mayor inversión en este área (creación de Escuelas Maternales, Institutos, subsidios, etc.), confluyendo aquí la ideología pro-natalista sustentada históricamente por el peronismo con el Estado Benefactor por él ideado. De singular importancia resulta la inclusión del tema mujer en los Planes Nacionales elaborados durante este período. El primero de ellos enfatiza los derechos políticos propiciando su reconocimiento. El segundo incentiva su inserción en el mercado de trabajo y su capacitación laboral protegiendo, simultáneamente, sus funciones familiares. En el ámbito de las competencias institucionales la mujer es visualizada en su papel de trabajadora y posteriormente su situación de desprotección. (Ley 13010, 14394, 14367, 13944, 13341, 13529, 13012; Dec. 20492/49, 26942/47, 12720/53, 13255/54, 15023/54).

4.3. II Fase industrialización sustitutiva de importaciones

4.3.1. Variante concentradora. Período 1955-1963 y 1966-1973

La estrategia de desarrollo que aquí nos ocupa se mantuvo vigente durante los siguientes gobiernos:

- 1) Revolución Libertadora, golpe de Estado surgido en 1955 hasta 1958 para derrocar al segundo gobierno constitucional de J. D. Perón. Sus presidentes fueron general Lonardi y general Aramburu.
- 2) Gobierno del Dr. Arturo Frondizi, surgido de elecciones -estando proscripto el peronismo- desde mayo de 1958 a marzo de 1962.
- 3) Gobierno del Dr. Guido desde 1962 a 1963.
- 4) Revolución Argentina, golpe de Estado realizado contra el gobierno del Dr. Illia en 1966 hasta 1973, presidido por los generales Onganía, Levingston y Lanusse, respectivamente.

La estrategia se caracterizaba por intentar un desarrollo basado en la industrialización sustitutiva, liderado por los grandes productores agropecuarios en alianza con los industriales de capital extranjero oligopólico. La industrialización propuesta se basaba en la expansión de la producción de bienes suntuarios. De neto corte concentrador era capitalista dependiente, y para imponerla el Estado debió transformarse

desalojados de sus trabajos por mujeres, cuya mano de obra se paga más barato.

originando lo que se ha dado en llamar el Estado burocrático autoritario. Disciplinar la sociedad, recortar la participación popular, prohibir la actividad política de los sectores no incluidos en la alianza citada y fundamentalmente garantizar la acumulación de grandes grupos empresarios multinacionales radicadas en el país, fueron sus objetivos prioritarios. El *modelo de sociedad* subyacente pretende una sociedad ordenada, en la cual la distribución regresiva de ingresos de los asalariados es implementada como uno de los factores para asegurar la acumulación de los sectores dominantes. Para ello, deben ser acallados todos los sectores potencialmente peligrosos al sistema, situación que explica la expansión de las actividades de control interno y policiales. La *ideología* dominante ha sido el liberalismo, en sus estilos tradicional (Revolución Libertadora y gobierno del Dr. Guido) y desarrollista (gobierno del Dr. Frondizi y Revolución Argentina). La *política económica* intentó privatizar todas aquellas áreas en que el peronismo había avanzado y debilitar el poder sindical (suspensión del derecho de huelga y de los convenios colectivos de trabajo, etc.). En la visión desarrollista, el Estado interviene activamente como agente dinamizador de la economía y garante de la acumulación privada. Con referencia a las *políticas sociales*, las recesivas políticas económicas intentan ser compensadas con políticas asistencialistas para acallar protestas sociales o como eje concreto para afianzar la coyuntural alianza con sectores de la dirigencia gremial. La *política educativa* se caracterizó por otorgar subsidios masivos a la enseñanza privada favoreciendo a sectores medios y altos en detrimento de los de menores recursos(24). En 1959, al sancionarse la ley de "Libertad de Enseñanza" se echaron las bases para reforzar los pilares sobre los que se asienta la educación privada en el país, permitiéndose la apertura de establecimientos educativos en todos los niveles, incluido -por primera vez en la Argentina- el universitario. La *política de salud* inicia un proceso de transferencia de los Hospitales Nacionales a las Provincias, y simultáneamente se reduce fuertemente la actividad del Estado. Durante el gobierno de Onganía se dicta la ley de Obras Sociales, desarrollándolas y fortaleciéndolas en su rol de prestadores de servicios. Sin embargo, su posterior evolución acrecentó la capacidad instalada del sector privado en la medida en que las Obras Sociales no adquirieron recursos físicos propios sino que los contrataron en el ámbito privado(25). Un cambio fundamental en la orientación de la *política de vivienda* se observa a partir de 1955. En efecto, se opta por el "libre" funcionamiento del mercado facilitándose el desempeño de las empresas privadas; el crédito será otorgado previo ahorro de los interesados. Se suspenden los créditos del Banco Hipotecario Nacional reduciéndose la acción del Estado. A partir de 1966 la política favorece al sector concentrado de capital existiendo una estrecha relación entre los funcionarios encargados de las políticas y los grupos empresarios. En el ámbito de las locaciones se adopta una política de "liberalización" y de retorno al Código Civil argumentándose que es necesario estimular las inversiones(26).

En lo *político* los gobiernos militares fueron abandonando su originario liberalismo burgués para dejar de lado los formalismos que en alguna medida "protegían" al ciudadano de las arbitrariedades del gobierno de turno.

¿Cuál fue la *política* referida a la *mujer* cristalizada en leyes durante la estrategia industrializadora sustitutiva de importaciones variante concentradora? El hecho de que durante este período el país suscribe tres convenios internacionales referidos a la mujer y sus derechos, implica revalorizar el tema y colocarlo en un sitio de preeminencia. Un importante progreso lo constituye la reforma introducida en el ámbito de los derechos civiles al consagrarse su plena capacidad. Si bien en el ámbito matrimonial se observa un retroceso con la política restrictiva sobre el divorcio vincular -se deroga la norma peronista que lo permitía-, durante el gobierno militar de Onganía se modifican los roles al suprimirse patriarcales facultades del esposo respecto del manejo patrimonial. Asimismo, se posibilita el "divorcio" por mutuo consentimiento que

no disuelve el vínculo pero acelera, simplifica trámites y permite parcialmente regularizar la situación de las posteriores parejas. Sin embargo, en esa misma época se sanciona una norma que obliga a la mujer casada a usar el apellido del marido.

En relación con el rol materno, se modernizan las prestaciones al abolirse la histórica Caja de Maternidad y crearse una Caja que contempla diversos subsidios familiares, continuándose con la política iniciada en períodos anteriores. Sólo se observa una mayor rigidez para las empleadas estatales. Aparece en el ámbito del derecho laboral la imagen de la empleada doméstica, regulándose de forma minuciosas esta temática. Las normas elaboradas desde la óptica del empleador dibujan el modelo ideal de criada: reservada, digna, honrada, limpia, fiel. La exigencia de la Libreta de Trabajo hace pensar en una política estatal que pretende ejercer un mayor control sobre estas relaciones laborales. Finalmente, la creación de una instancia administrativa específica -Consejo de Trabajo Doméstico- para resolver los conflictos emergentes refuerza la idea de considerar la labor realizada por estas mujeres muy diferente a los trabajos desempeñados por la mujer en otros ámbitos. Por otra parte, las disposiciones sobre el trabajo nocturno son una prolongación de las precedentes cuyo objetivo consiste en amparar su integridad física.

No obstante, al aceptarlo expresamente para aquellas tareas que le son propias por naturaleza -por ejemplo enfermeras, etc.- la norma puede incluirse dentro de la óptica que sostiene la división sexual del trabajo. Un decreto de 1957 y una ley de 1973 disponen exactamente lo mismo: la prohibición de discriminar remuneraciones entre la mano de obra femenina y la masculina para trabajos de igual valor. Pareciera entonces que, a pesar del tiempo transcurrido entre una y otra, la realidad continuaba siendo desfavorable para la mujer. Se recurrió así a la política de duplicar normas, como si repitiéndolas acrecentaran su fuerza. Contradictoria resulta la política de la Revolución Libertadora al crear un organismo competente específico y suprimirlo a los dos años. Por otra parte perdura la idea de colocar en el Ministerio de Asistencia Social el tema de la protección de las madres desamparadas. Sin embargo, tanto en el gobierno de Frondizi como en el de Onganía predomina la tendencia de darle prioridad al rol productivo de la mujer. Por último, el único Plan Nacional elaborado durante esta estrategia no contiene mención alguna sobre la temática de la mujer. (Ley 18444, 18248, 17711, 18017, 18304, 20392, 18204, 18624, 18608, 19064, 20419, 17492; Dec - Ley 7672/63, 12459/57, 326/56; Dec. 9983/57, 4070/56, 8567/61, 1429/73, 7979/56, 6666/57, 2406/58, 2739/56, 7897/55, 5561/61, 4073/58, 10039/60, 5373/68, 9284/72, 8924/63, 2462/68; Resoluciones 86/58, 353/58, 166/59).

4.3.2 Variante distribuidora. Período 1963-1966 y 1973-1976

La estrategia de desarrollo vigente durante este período comprende las siguientes experiencias políticas:

1) Gobierno del Dr. Arturo H. Illia, surgido de elecciones -estando proscrito el peronismo- desde octubre de 1963 a junio de 1966, fecha en que es derrocado por un golpe de Estado militar denominado Revolución Argentina.

2) Tercer gobierno justicialista, surgido de elecciones libres desde mayo de 1973 a marzo de 1976. Sus presidentes fueron: Héctor J. Cámpora, Raúl A. Lastiri, Juan D. Perón y Estela M. de Perón. Fue derrocado por un golpe de Estado militar denominado Proceso de Reorganización Nacional.

Se caracterizaba por una industrialización basada en la expansión de la producción de bienes de consumo masivo promovida por la alianza realizada entre los trabajadores y la burguesía nacional industrial,

a través de una política de corte nacionalista, distributiva, independiente, con control sobre el capital foráneo dentro del marco global del capitalismo. El mercado interno pasa a ser prioritario para redistribuir ingresos hacia los sectores asalariados. El modelo de sociedad subyacente tiene como objetivo elevar el nivel de vida de la población sobre la acumulación y la inversión productiva, perfilándose un Estado Benefactor. El capital y el trabajo coexisten armónicamente. La ideología dominante fue el nacionalismo popular. La política económica implementada pretendió expandir el empleo ampliando la participación del sector público en el sistema productivo. Se evitaron las devaluaciones masivas, se aumentaron los salarios reales y se incentivó la demanda y el consumo en el mercado interno, protegiéndolo y expandiéndolo. Una política independiente modifica las relaciones con la comunidad financiera internacional. Las políticas sociales fueron transformadoras.

La política educativa en particular, intentó democratizar el sistema y extenderlo para posibilitar el acceso a grupos hasta ese entonces relegados. Se visualiza a la educación como un factor clave para el desarrollo a largo plazo. Si bien la acción estatal se incrementó, no existió una política clara respecto del sector privado. En el ámbito de la *salud*, la concepción del Estado de Bienestar condujo a atemperar y moderar la tendencia descentralizadora (transferencia de Hospitales Nacionales a las Provincias). El Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) formulado durante el gobierno peronista promovía una conducción centralizada y una elevada descentralización operativa. Aumentándose, por otra parte, el control estatal sobre la producción de medicamentos y sus precios. La *política de vivienda* se convierte en uno de los instrumentos de redistribución de ingreso; se suspenden los desalojos y se limitan los precios de los alquileres en relación a los ingresos de los inquilinos. En lo *político* el nacionalismo popular pondera el respeto a las formas democráticas y la participación de los sindicatos en los actos de gobierno.

¿Cuál fue la *política* referida a la *mujer* cristalizada en leyes durante la estrategia industrializadora sustitutiva de importaciones variante distribuidora? En el ámbito de los derechos políticos el gobierno del Dr. Illia elabora una norma que suaviza las responsabilidades legales de aquellas mujeres que no hubiesen cumplido con su obligación de votar. Asimismo, se extiende el control estatal sobre la aptitud para contraer matrimonio, exigiéndose ahora el certificado prenupcial femenino. Un logro importante -pero frustrado- fue la obtención, en el ámbito de las relaciones familiares, del ejercicio indistinto de la patria potestad; derogándose el privilegio paterno de ejercerla en forma exclusiva (la ley fue vetada por el Poder Ejecutivo). Dentro de esta política de frustraciones se inscribe la creación del Instituto Nacional de Jardines Maternales Zonales, que ofrecía una atención integral y especializada para los niños de los sectores populares, posibilitándose simultáneamente que las madres pudieran trabajar con, absoluta tranquilidad. Este proyecto nunca llegó a concretarse, pues la ley no se reglamentó. En relación con la fecundidad, el Estado declara expresamente su responsabilidad por la salud de la madre y el niño y formula una política que les asegura atención médica gratuita y alimentación básica en todo el país. Por otra parte, se dispone el control en la comercialización y venta de productos medicinales anticonceptivos y la prohibición del desarrollo de actividades relacionadas directa o indirectamente con el control de la natalidad. Estas ideas, originadas en el Ministerio de Bienestar Social, si bien coinciden con el pronatalismo tradicionalmente sostenido por el justicialismo, no toman el camino del incentivo -al que históricamente se había recurrido- sino el de la prohibición de servicios de planificación familiar dentro de las instituciones de salud pública; perjudicando así a los sectores más carenciados quienes no tienen acceso a la medicina privada ni poseen obras sociales. La Ley de Contrato de Trabajo sancionada durante el tercer gobierno justicialista recoge y amplía las disposiciones elaboradas desde principio de siglo sobre protección de la madre trabajadora. No

obstante, la vieja idea de obligar al empleador a habilitar salas maternales y guarderías nunca llegó a reglamentarse. El Plan Nacional formulado durante el gobierno radical prevé un aumento de la participación femenina en el mercado de trabajo y de su nivel educativo. En el área de la salud propone un plan materno-infantil para reducir las tasas de morbilidad y mortalidad. En el mismo sentido el Plan Trienal estipula un plan de asistencia para la madre y su hijo, procurando la capacitación de la mujer con el fin de incorporarla al sistema productivo. (Ley 16695, 20744, 16668, 21182, 20445, 20582; Dec. 3049/75, 659/74, 5073/64, 2590/73, 825/73, 339/73).

4.4. Estrategia de apertura y liberación de la economía. Período 1976-1983

Esta estrategia estuvo vigente durante el Proceso de Reorganización Nacional, golpe de Estado acaecido en 1976 hasta 1983. Presidido por los generales Videla, Viola, Galtieri y Bignone, desalojó del poder al tercer gobierno justicialista.

La estrategia se basaba en una premeditada desindustrialización, acompañada de una liberalización de la economía y una apertura hacia el mercado internacional. En el *modelo de sociedad* subyacente el enemigo principal es la conciencia política de las masas; mientras el Estado -ya sin los formalismos de la democracia- intenta drásticamente transformar a los ciudadanos en meros consumidores, aplicándose un férreo disciplinamiento social. La *ideología* neoliberal dominante pretende reducir al mínimo la intervención estatal argumentando la profunda crisis del Estado protector y del proyecto populista encarnado por el peronismo. El neoliberalismo ideado sólo podía imponer su "libertad de comercio" mediante un extremo autoritarismo político. La especial combinación de estos elementos ha sido gráficamente definido como fascismo de mercado(27). La *política económica* se propuso liberar las importaciones y equiparar precios internos e internacionales. Esto produjo un fuerte e inusitado endeudamiento externo, un alto desempleo, el cierre de pequeñas y medianas industrias, el desmantelamiento industrial y la contracción del salario real. Asimismo, la "apertura" de la economía ideada como estímulo para la modernización industrial tuvo consecuencias negativas para los obreros al reducir en números absolutos el empleo(28). Con la disminución de la capacidad de compra del salario se pretendía principalmente contener la inflación. Las *políticas sociales* son transformadoras en sentido inverso, es decir se implementan políticas que implican una distribución regresiva de los bienes sociales, sustrayéndose a los asalariados en beneficio de los sectores dominantes. Se reestructura el financiamiento de la seguridad social desplazándose el mayor peso hacia los trabajadores, mientras se suprime el derecho de huelga y las convenciones colectivas son reemplazadas por el control gubernamental de los salarios(29).

La *política educativa* implementada produjo -por su duración y dureza- importantes transformaciones en las instituciones escolares, afectando tanto a los contenidos cuanto a las metodologías y enfoques didácticos aceptados. Su ejecución se basó en un estricto control ideológico que incluso llegó a la aniquilación física. Se cristaliza el principio de subsidiariedad del Estado en la prestación de los servicios educativos y comienza un proceso de privatización de la educación pública(30). La implantación del modelo neo liberal en la *política de salud* agudizó la tendencia hacia una progresiva transformación de la salud en mercancía. Las Obras Sociales fueron intervenidas y quedaron bajo el control de los militares destinándose parte de sus fondos hacia otros fines. Simultáneamente se profundiza y completa la política de transferencia de los establecimientos hospitalarios a las Provincias. El sector privado se expande e importa tecnología sumamente costosa de dudosa eficacia. Se profundiza el desmantelamiento de los servicios sociales

públicos al contar con menores recursos humanos y materiales(31). Las medidas más generales del "Plan Económico" cambiaron el cuadro de situación de la *vivienda*. La contracción de los salarios reales afectó la capacidad de pago de amplios sectores de recursos medios de la población. Esto, unido a la vigencia de precios de mercado (descongelamiento de alquileres, tasas de interés no subsidiadas, eliminación de controles de precios) y la aplicación estricta de cláusulas de reajuste por inflación redujeron la demanda en el mercado de vivienda, la que se reflejó en la caída de la producción(32). En lo *político*, disueltas las organizaciones partidarias, disuelto el Congreso, derogada parcialmente la Constitución Nacional y los derechos y garantías allí establecidos, controlados los medios masivos de comunicación, suspendido el derecho al Habeas Corpus y peligrando permanentemente la integridad física de los habitantes, la Doctrina de la Seguridad Nacional se convierte en el único sostén ideológico.

¿Cuál fue la *política* referida a la *mujer* cristalizada en leyes durante la estrategia de apertura económica? Se observa claramente una política restrictiva respecto de derechos ya adquiridos. En efecto, se modifica la Ley de Contrato de Trabajo dictada durante el anterior gobierno peronista con el único objeto de limitar conquistas y favorecer los intereses materiales de los empleadores. Así, en relación a la prohibición del despido por causa de matrimonio se reducen los plazos de presunción y se exige por parte de los obreros una notificación fehaciente. Similar actitud se sigue en la temática del embarazo: se elimina la presunción a favor de la obrera, se reducen plazos de prescripción de la acción, se reduce el monto de la indemnización, etc. El ámbito de la familia aparece tratado con preeminencia: a nivel de competencias institucionales multas más onerosas agravan la pena para aquellas personas que no cumplan con los deberes de asistencia familiar. Al aprobarse los Objetivos y Políticas Nacionales de Población expresamente se plantea la necesidad de aumentar la fecundidad, y para ello se resuelve eliminar las actividades que promueven el control de la natalidad. La orientación pro-natalista sustentada sin embargo, no fue obstáculo para implementar en el marco del derecho laboral una política de signo contrario (modificación de la Ley de Contrato de Trabajo más arriba comentada). (Ley 21297, 22461, 22936, 22248, 21824, 22359; Dec. 3413/79, 2839/83, 3938/77, 390/76, 2697/78, 1811/80, 42/81, 22/81).

4.5. *Estrategia exportadora no tradicional. Período 1983 - 1989*

Esta estrategia estuvo vigente durante Dr. Raúl Alfonsín, quien llega al poder en 1983 mediante elecciones libres hasta 1989, momento en el que es obligado a adelantar la entrega de su cargo mediante un cuasi golpe de estado (proceso hiperinflacionario) llevado a cabo por las empresas transnacionales y los grandes grupos económicos radicados en el país, fijadores y formadores de precios, dominadores y controladores del mercado interno. La estrategia se basaba en una industrialización lograda mediante la expansión de las exportaciones y de la inversión privada; reconociéndose expresamente la función subsidiaria de la inversión pública. Dado lo reciente de la experiencia, aún no se ha podido hacer una evaluación clara y precisa del gobierno alfonsinista, no obstante podemos afirmar que su estrategia se enmarca dentro de la categoría más general del capitalismo dependiente. El *modelo de sociedad* subyacente priorizaba el retorno al sistema democrático, el respeto a las libertades cívicas y la protección del nivel de vida de los sectores y asalariados. Posteriormente se introduce el concepto de modernización. Dicha meta se lograría a través de la reforma institucional. Si bien se realizó una apertura democrática, el proceso no llegó a romper con la *ideología* liberal que continuó como dominante. La política económica adopta la fórmula del "ajuste positivo" que pretende expandir simultáneamente exportaciones e inversión

privada, y disminuir el gasto público(33). El objetivo prioritario será recuperar la capacidad de acumulación promoviendo la inversión, y para ello resultará necesario instrumentar una fuerte política antiinflacionaria, pues sin estabilidad no habría inversión. El énfasis colocado en la estabilización condujo al control administrativo de los salarios (los que participaron decrecientemente en el ingreso nacional), pues el aumento de ellos fue considerado como una de las principales causas de inflación, y el consumo de los asalariados un obstáculo al crecimiento. La profunda recesión llevó a una concentración del ingreso, un aumento del desempleo y una extensión de los niveles de pobreza(34). Respecto de las *políticas sociales*, los escasos fondos disponibles por el Estado lo muestran retirándose de espacios y responsabilidades, acentuándose el deterioro de la infraestructura social. Sus acciones solo fueron puntuales y meramente asistencialistas. La *política educativa* introdujo modificaciones en las escuelas de nivel medio y las escuelas primarias fueron transferidas a las Provincias. Pero el acontecimiento de mayor trascendencia fue la convocatoria a un Congreso Pedagógico con posibilidades de participación amplia y libre para toda la población(35). Parcialmente confusa resultó la *política de salud*. El proyecto de ley del Seguro Nacional de Salud enviado al Congreso originó un intenso debate entre los funcionarios del gobierno y los sindicatos. A la crisis económica, la limitación de fondos disponibles y el escepticismo de los encargados de generar cambios en las políticas, se sumaba la crítica generalizada acerca de lo improductivo del gasto en este área. Así, el debate político ideológico paralizó acciones mientras los sectores privados no fueron afectados en sus intereses(36). El contexto en el que se ideaba la *política de vivienda* tenía también como característica saliente la escasez de fondo. En efecto, los recursos del Fonavi eran prácticamente nulos mientras el Banco Hipotecario Nacional presentaba una situación financiera próxima a la cesación de pagos. La política referida a locaciones propugnó el retorno a las normas del Código Civil con el objetivo de otorgar garantías a los propietarios a fin de que incorporasen al mercado sus viviendas desocupadas(37). En lo *político* el partido radical asume el gobierno con la idea de que se inicia un nuevo ciclo histórico. El esfuerzo colocado en la "defensa" de la democracia impidió y paralizó cualquier acción tendiente a concretar su reformismo burgués. Así, lentamente, para garantizar la sobrevivencia del sistema formal, el gobierno va cediendo a las presiones de los grupos con "poder real" para poner en peligro el sistema.

¿Cuál fue la *política* referida a la *mujer* cristalizada en leyes durante la vigencia de la estrategia agroexportadora no tradicional? La importancia dada a la temática de la mujer queda puesta en evidencia con la aprobación de dos convenios internacionales de suma importancia. El primero de ellos propone la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer en todos los ámbitos. El segundo reclama igualdad de oportunidades y trato entre trabajadores y trabajadoras. Asimismo, un avance significativo representa la reforma introducida en la institución matrimonial. En efecto, no solo se restituye el divorcio vincular -legalizándose las segundas nupcias- suspendido desde la Revolución Libertadora, sino también se democratizan las relaciones conyugales (domicilio fijado de común acuerdo, apellido de casada optativo para la mujer). Elevar las edades requeridas para contraer enlace implica también una mayor protección y preocupación estatal. Otro progreso trascendente lo constituye la política que eliminó las discriminaciones entre los hijos, declarándolos a todos con iguales derechos. De igual modo puede considerarse la derogación del privilegio paterno respecto de la patria potestad, al sancionarse la patria potestad compartida. De gran valor resulta, finalmente, la posibilidad de accionar por medio del Ministerio Público para determinar la paternidad cuando algún niño aparece como de padre desconocido. Por otra parte, las mujeres embarazadas se constituyen en uno de los objetivos prioritarios de la política asistencialista ideada (PAN). Como parte de la política de frustraciones debemos incluir aquella norma -vetada por el Poder

Ejecutivo- que incorporaba al régimen nacional de asignaciones familiares a toda mujer embarazada y/o madre de niño hasta los cinco años de edad, colocándolas en igualdad de condiciones a aquellas mujeres trabajadoras bajo relación de dependencia. En esta norma la exigencia de la presentación del certificado del control médico pone de manifiesto el interés del Estado por amparar y defender la vida. Una nueva política se elabora respecto de la fecundidad al derogarse el decreto peronista que regulaba la venta de anticonceptivos y prohibía las actividades tendientes al control de la natalidad. La óptica aplicada concibe la reproducción como un derecho que debe ser ejercido con libertad y responsabilidad. Por último, en relación con las competencias institucionales, la creación de dos espacios para la mujer -la Dirección General de la Mujer dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores y la Subsecretaría de la Mujer dentro del Ministerio de Salud y Acción Social implican una revalorización del tema. (Ley 23179, 23451, 23592, 23264, 23226, 23515, 23511, 23077, 23056, 23373, 23674, 23252; Dec. 908/84, 2274/87, 132/83, 134/83, 2347/86, 280/87; Disposición 1331/86).

Notas

1 *Antecedente del Plan de Desarrollo Seguridad (1971-1975)*.

2 y 3 Debemos aclarar que estos dos documentos no son Planes de Desarrollo, sino simplemente propuestas elaboradas por la Secretaria de Planificación

4 Congreso Nacional. *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, Año 1946, Tomo 111. Reunión 592, octubre 23 de 1946, pág. 90.

5 Ferrer, A. *"La economía argentina"*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1977. 12a. Edición.

6 Presidencia de la Nación. Subsecretaría de Informaciones. *"Segundo Plan Quinquenal"*, Buenos Aires, 1953, pág. 45.

7 Ferrer, A. *"Crisis y alternativas de la política económica argentina"*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1980.

8 *Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional, República Argentina, Poder Ejecutivo Nacional, Diciembre de 1973*. Cámara de Senadores con media sanción nunca se discutió. Fuente: discurso del senador Soler. Congreso Nacional.

9 Presidencia de La Nación. Secretarías del Consejo Nacional de desarrollo y del Consejo Nacional de Seguridad. *"Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975"*, República Argentina, 1971.

10 Ferrer A. ob. cit.

11 Presidencia de la Nación Argentina, Consejo Nacional de Desarrollo, *"Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969"*; Buenos Aires, 1965.

12 Presidencia de la Nación. Secretaria de Planificación. *"Plan Nacional de Desarrollo 1987-1991"*, s/f.

13 Navarro, M. *"Evita"*, Editorial Corregidor, España, 1981.

14 dos Santos, E. *"Las mujeres peronistas"*, Biblioteca Política Argentina CEAL, N° 23, Buenos Aires, 1983; Feijoo, M. del C. *"Las feministas"*. CEAL, Buenos Aires, 1982.

15 Congreso Nacional. *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, Año 1946, Tomo 11, Reunión 32, agosto 21 de 1946, p 28/50.

16 El tema venía postergándose desde hacia mucho tiempo. En efecto, el primer proyecto sobre derechos políticos de la mujer es de 1919 y fue presentado por el diputado Rodríguez Araya. Posteriormente, en 1922

el del diputado Frugoni; en 1925 el de Leopoldo Bard; en 1929 el de Albarracín y el de Bustillo y otros. En 1932 el de Silvio L. Ruggieri, el de Andreis y otros, el de J.M. Bustillo y otros y el de Martínez. En 1935 el diputado Ruggieri presenta otro proyecto que reproduce en 1938 y 1942. El del diputado Fassi en 1938 y 1940. En 1939 el de Ghioldi y B. Horne y otros. En 1932 se resuelve crear una Comisión Parlamentaria -compuesta por diputados y senadores- con el fin de estudiar los antecedentes y elaborar un proyecto definitivo. Esta comisión se expide y el proyecto es ampliamente debatido y aprobado en la célebre sesión de setiembre de 1932. Sin embargo, llegado a la Cámara de Senadores con media sanción nunca se discutió. Fuente: discurso del senador Soler. Congreso Nacional. *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*. Año 1946, Tomo 11, Reunión 32, pág. 36

17 En junio de 1992 el gobierno del Dr. Menem dicta un decreto (dec. 1013/92) otorgando la amnistía a los inmigrantes de países, limítrofes y derogando el decreto 3938/77 del gobierno militar que prohibía actividades relacionadas con el control de la natalidad.

18 Finkel, Sara. "La clase media como beneficiaria de la expansión del sistema educacional argentino 1880/1930", en: *La educación burguesa*, Editorial Nueva Imagen, México, 1977.

19 Cortes, R. y Marshall, A. "*Estrategias económicas, intervención del Estado y Regulación de la fuerza de trabajo: Argentina, 1890-1990*", ponencia presentada al Seminario Internacional "Reestructuración y regulación institucional del mercado de trabajo en América Latina", organizado por el Instituto Internacional de Estudios Laborales, Buenos Aires, 2-5 de julio de 1991.

20 Villanueva, J.: "El origen de la industrialización argentina", en: *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, N° 47, Vol. 12, octubre diciembre, 1972.

21 Aguerrondo, Inés. "*Re-visión de la escuela actual*", Centro Editor de América Latina, Biblioteca Política Argentina, Buenos Aires, 1987.

22 Yujnovsky, Oscar. "Revisión histórica de la política de vivienda en la Argentina desde 1880", en: *Summa*, N° 72, Buenos Aires, febrero 1974.

23 Marconi, E. y otros. "*La terciarización del empleo en la Argentina. El sector salud*", Buenos Aires, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Secretaría de Planificación, Naciones Unidas, OIT, ARG/84/029, octubre, 1985.

24 Wiñar, David. "Aspectos sociales del desarrollo educativo argentino, 1900-1970", en: *Revista del Centro de Estudios Educativos*, México, Vol. IV, N° 4, 1974.

25 Belmartino, S. y Bloch, C. "Economía, sociedad y política de salud en Argentina", en: *Cuadernos Médico Sociales*, Rosario, N° 31, marzo, 1985.

26 Yujnovsky, Oscar. "*Claves políticas del problema habitacional argentino. 1955-1981*", Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1984.

27 Samuelson, P. "*La economía mundial a fines del siglo*"; Sexto Congreso Mundial, Colegio Nacional de Economistas, México, agosto, 1980.

28 Marshall, A. "*Políticas sociales: el modelo neoliberal*"; Editorial Legasa, Buenos Aires, 1988.

29 Cortes, R y Marshall, A. ob. cit.

30 Tedesco, J. C.; Braslavsky, C. y Carciofi, R. "*El proyecto educativo autoritario. Argentina 1976-1982*"; Buenos Aires, Flacso, 1982.

31 Belmartino, S. y Bloch, C. ob. cit.

32 Yujnovsky, O. ob. cit.

33 Treber, S. "*La economía argentina actual 1970-1987*"; Ediciones Macci, Buenos Aires, octubre, 1987.

34 Cortes, R. y Marshall, ob. cit.

35 Aguerro, I. ob. cit.

36 Abadie, Juan P. "Tropiezos y perspectivas hacia la integración del sistema o seguro de salud", en: *Cuadernos Médico Sociales*, Rosario, Nº 39, marzo, 1987

37 Cuenya, B. "*Elementos para una acción en vivienda popular*". Documento presentado a la "Reunión de asesoramiento para el desarrollo del programa de la Fundación Interamericano Argentina, 12 y 13 de diciembre, 1985.

Cuadro N° 1

Síntesis de las Estrategias de Desarrollo, Políticas Públicas, Ideología Dominante, Evolución Demográfica y Políticas de Población

Estilo o estrategia de Desarrollo	Período	Gobiernos	Características Generales	Clase Social Hegemónica	Características del Estado	Política Económica	Producción para
Agroexportador	1870 a 1929	Conservadores Radicales	Capitalista Dependiente (1)	Oligarquía Terrateniente	Oligárquico Liberal	-Exportaciones Agropecuaria -Apertura inversión extranjera (ferrocarriles, frigoríficos, servicios) -Acumulación (3)	Mercado Externo
I Fase Industrialización Sustitutiva de Importaciones	1930 a 1945	Conservador	Capitalista Dependiente	Oligarquía Terrateniente Industriales Capital Extranjero	Oligárquico Intervencionista	-Inversión EE.UU. (industria textil y alimentos) -Acumulación	Mercado Interno Coyunturalmente
	1946 a 1955	Peronista	Capitalista (2) Independiente	Trabajadores Burguesía Nacional Industrial	Benefactor	-Inversión Pública (servicios, públicos, empresas) -Distribución (4)	Mercado Interno
II Fase Industrialización Sustitutiva de Importaciones	1955-1962 1966-1973	Militar Desarrollista	Capitalista Dependiente	Grandes Prod. Agropecuarios Industriales Capital Extranjero Oligopólico	Burocrático Autoritario	-Empresas Multinacionales. Monopólicas, Extranjerización, Concentración -Acumulación	Mercado Interno
	1963-1966 1973-1975	Radical Peronista	Capitalista Independiente	Trabajadores Burguesía Nacional	Benefactor	-Inversión pública. Control capital extranjero -Distribución	Mercado Interno
Apertura Económica Liberalización de la Economía	1976 a 1983	Militar	Capitalista Dependiente	Oligarquía diversificada hacia la Industria	Liberal Represivo	-Desindustrialización. Concentración capital. Extranjerizaron -Acumulación	Mercado interno
Exportador no Tradicional	1983 a 1989	Radical	Capitalista Dependiente	Burguesía Nacional industriales Capital	Democrático Liberal	-Exportaciones no tradicionales -Acumulación	Mercado Externo

Cuadro N° 1 (continuación)

Síntesis de las Estrategias de Desarrollo, Políticas Públicas, ideología Dominante, Evolución Demográfica y Políticas de Población

Estilo o estrategia de Desarrollo	Periodo	Políticas Sociales	Ideología Dominante	Evolución Demográfica	Política de Población
Agroexportador	1870 a 1929	Asistencialistas Distribuidoras Centralizadas	Liberalismo	-Inmigración masiva europea -Declina mortalidad por desarrollo económico-social -Se inicia declinación fecundidad -Pirámide: población joven -Temprana y rápida urbanización -Concentración población zona	-Inmigración europea de "puertas abiertas" -Supresión población aborígen -Rápida privatización tierras -Secularización del matrimonio
I Fase Industrialización Sustitutiva de Importaciones	1930 a 1945	Asistencialistas o Reparatorias	Liberalismo Intervencionista	-Aumento constante migraciones internas -Comienza proceso vaciamiento de las provincias -Continúa declinación mortalidad -Continúa declinación fecundidad -Pirámide: población transición -Aumento población en la zona Metropolitana	-Comienzan restricciones inmigrantes extranjeros europeos -Mayor control estatal sobre aptitud física para contraer matrimonio
	1946 a 1955	Transformadoras Distribuidoras Centralizadoras	Nacionalismo Popular	-Inmigración limítrofe numerosa -Leve declinación mortalidad -Continúa declinación fecundidad -Pirámide: población transición -Aumento migrantes internos	-Pro-natalismo incentivador -Inmigración europea: selección y encauzamiento -Amnistía inmigrantes limítrofes -Nupcialidad: aumenta edad regüelda para contraer matrimonio; divorcio vincular; incentivo social incrementador
II Fase Industrialización Sustitutiva de Importaciones	1955-1962 1966-1973	Asistencialistas Reparatorias Descentralizadoras	Liberalismo Autoritario	-Aumento constante migración interna -Aumento constante población zona Metropolitana -Continua descenso fecundidad -Pirámide: estrechamiento por la base; ensanchamiento a partir grupo 55-59 años -Mortalidad estancada. Luego leve decrecimiento -Emigración de argentinos -Retracción flujo migratorio inmigrantes limítrofes	-Pre-natalismo coercitivo -Represión inmigrantes ilegales limítrofes -Nupcialidad: se deroga divorcio vincular
	1963-1966 1973-1975	Transformadoras Distribuidoras	Nacionalismo Popular		-Amnistía inmigrantes limítrofes -Control aptitud física para contraer matrimonio -Pro-natalismo coercitivo -Prohibición actividades control natalidad, venta anticonceptivos

Cuadro N° 1 (continuación)

Síntesis de las Estrategias de Desarrollo, Políticas Públicas, ideología Dominante, Evolución Demográfica y Políticas de Población

Estilo o estrategia de Desarrollo	Periodo	Políticas Sociales	Ideología Dominante	Evolución Demográfica	Política de Población
Apertura Económica Liberalización de la Economía	1976 a 1983	Transformadoras Regresivas distribución Descentralizadas	Neoliberalismo Represivo	-Leve reducción migración interna -Probable leve repunte fecundidad -Leve descenso población zona Metropolitana -Pirámide: envejecimiento de la población -Estancamiento descenso mortalidad -Emigración de argentinos	-Pro-natalismo coercitivo -Restricciones inmigrantes limítrofes -Preferencia por inmigración europea -Represión inmigrantes ilegales -Por primera vez política de población global
Exportador no Tradicional	1983 a 1989	Asistencialistas o Reparatorias	Liberalismo Democrático	-Probable aumento emigración de argentinos	-Restricciones inmigrantes limítrofes -Derogación legislación prohíbe actividades control natalidad -Nupcialidad se establece divorcio

- (1) Entendemos por capitalismo dependiente a aquél que se somete a las pautas de desarrollo originales en los países capitalistas dominantes en el mercado internacional, al idear su política interna
- (2) Entendemos por capitalismo independiente a aquél que sin romper con el modelo de capitalismo vigente pretende desarrollar una política interna autónoma, defendiendo los intereses nacionales
- (3) Cuando consignamos "acumulación", señalamos que la política económica ante la opción entre asegurar la acumulación de capital o asegurar la distribución de bienes, servicios, etc., coloca el énfasis en la primera.
- (4) Cuando consignamos "distribución" puntualizamos el énfasis colocado en una distribución más equitativa de riquezas.

Fuente: Novick, Susana. *Política y Población. Argentina 1870-1989*, Biblioteca Política Argentina, CEAL, Buenos Aires, 1992.

CAPÍTULO III

Conclusiones

En el capítulo anterior, partiendo del corpus que nos ha servido de base para nuestro trabajo hemos podido elaborar un panorama de la evolución observable en las diferentes temáticas en las que la mujer aparece involucrada. Asimismo, hemos relacionado dichas temáticas con las estrategias de desarrollo más globales implementadas por los sucesivos gobiernos. El Cuadro N° 2 que al final del capítulo, agregamos es una síntesis de las tareas mencionadas.

Estamos ahora en condiciones de interrogarnos acerca de qué idea poseía el Estado cuando generaba leyes referidas a las mujeres, qué roles le asignaba y a qué clase o grupo social estaban dirigidas. El estudio de nuestro corpus nos permite puntualizar que las mujeres son visualizadas a nivel jurídico en cuatro roles diferenciados:

- ciudadana
- trabajadora
- creadora y protectora del núcleo familiar
- desamparada o indigente

Como se desprende del Cuadro N° 3, el rol familiar aparece como prioritariamente legislado, siguiéndole el de ciudadana y trabajadora; quedando el de desamparada en último término. Es decir, el Estado -interpretado a través de su normativa- desde fines de siglo pasado hasta la actualidad percibe, reconoce, reafirma y asigna a las mujeres su rol de madres, figura principal de la institución familiar.

En relación a los grupos o clases sociales, si admitimos para simplificar que en nuestro país existen tres estratos sociales -alto, medio y bajo-, podemos afirmar que será este último el que reiteradamente emerge como sector social al que está dirigido la normativa analizada. Obsérvese el Cuadro N° 4.

En lo que concierne a los *Convenios Internacionales*, sus declaraciones son de un carácter tan general y abstracto que involucran a todas las mujeres del país, sin distinción de clases. No obstante, el último convenio ratificado hace expresa mención a las trabajadoras, por lo que podríamos pensar que se dirige a las mujeres de estratos medios y bajos.

Con referencia al tema de los *Derechos Políticos*, históricamente las demandas en este área partieron de mujeres profesionales de clase alta, feministas y sufragistas que lucharon por su derecho al voto. Sin embargo, el hecho de que el voto sea obligatorio, universal y secreto nos habla de su carácter global, abarcativo de todas las clases sociales*.

La temática de los *Derechos Civiles*, no obstante extenderse a toda la población femenina, apunta a las mujeres de clase media y alta. Administrar bienes, ejercer una profesión, firmar contratos, comprar y vender muebles e inmuebles, ser testigos en instrumentos públicos; son actos que acostumbran realizar y reflejan sus estilos de vida. Esto no significa afirmar que las mujeres de los sectores populares quedan excluidas de los preceptos citados, sino que a pesar de beneficiarse también con ellos, el legislador obró pensando en las mujeres de otras clases.

Sobre el *Matrimonio*, puede sostenerse, en principio, que comprende a las mujeres de todas las

* La reciente sanción de la ley 24012 -en noviembre de 1992- modifica el Código Electoral Nacional, obligando a los partidos políticos a presentar listas de candidatos con un mínimo de 30% de mujeres, en proporciones con posibilidad de resultar electas. La lista que no cumpla este requisito no será oficializada. Si bien aún no se ha podido evaluar el efecto de esta reforma en el nivel de participación política de las mujeres, consideramos que configura un paso importante y positivo para lograr una mayor igualdad entre los sexos.

clases. Las normas específicamente dictadas dentro del derecho laboral (protección del despido por matrimonio) y las referidas al concubinato estarían orientadas hacia las mujeres de los sectores más desprotegidos. Las dictadas dentro del derecho civil (fijación del domicilio conyugal, uso optativo del apellido del esposo, posibilidad de divorcio vincular y segundas nupcias, adopción de hijos de común acuerdo, etc.) se perciben como regulaciones más cercanas a los intereses de la clase media.

Con respecto al tema de la *Familia*, las normas específicas sobre filiación (hijos legítimos, naturales, sacrílegos, incestuosos, matrimoniales y extramatrimoniales, igualdad de todos los hijos) fueron ideadas para las mujeres de los sectores medios y bajos. La reforma que posibilita la investigación sobre la paternidad desconocida por impulso del Estado, debe incluirse en esta misma perspectiva. Las disposiciones sobre patria potestad parecen responder más a las necesidades de la clase media y alta.

En relación al tema de la *Maternidad*, las regulaciones dictadas en el marco laboral se dirigen a las mujeres de los sectores populares (trabajadoras en general). El régimen de licencias, franquicias y justificaciones para empleados públicos parecería incluir también a las de clase media. Asimismo, son las mujeres más pobres las involucradas en las normas relacionadas con la asistencia o promoción social (protección a la madre adolescente, a la madre desamparada, a la madre de escasos recursos, en situación de riesgo, etc.) y las que pretenden disminuir la mortalidad y morbilidad materna. En igual sentido debe considerarse la ley que crea los Jardines Maternales Zonales.

La conflictiva temática de la *Anticoncepción* ha sido promulgada pensando en los sectores bajos, pues los sectores medios y altos se han garantizados el acceso privado a dichos medios. Así, el decreto 659/74 que reglamentó la venta y comercialización de anticonceptivos y prohibió las actividades tendientes al control de la natalidad, condujo a la eliminación de las prestaciones sobre planificación familiar dentro del ámbito de los hospitales públicos, afectando fundamentalmente a las mujeres sin recursos ni obra social.

En el campo del *Derecho Laboral*, las normas se dirigen específicamente a las mujeres obreras. Asimismo, la reglamentación del trabajo doméstico involucra a las mujeres de los sectores populares. Algunas leyes referidas a actividades específicas (empleadas del sector público, por ejemplo) pueden afectar a las de clase media.

En el área de las *Competencias Institucionales*, las disposiciones relacionadas con Trabajo, Previsión, Asistencia Social, Promoción Social, Protección Social, Bienestar Social, Promoción y Asistencia de la Comunidad, Maternidad e Infancia, Salud y Acción Social, Desarrollo Humano y Familia, Programa Alimentario Nacional, etc. fueron concebidas para las mujeres de estratos bajos.

A modo de síntesis, y relacionando los Cuadros N° 3 y N° 4, podríamos afirmar que son las mujeres de la clase baja y en su rol de madres (creadoras y protectoras del núcleo familiar) las que reiteradamente aparecen en la legislación analizada.

Por otra parte, resulta interesante preguntarse si los cambios observados desde mediados del presente siglo en la población femenina son el resultado de expresas políticas públicas o tienen el carácter de fenómenos autónomos. En efecto, desde fines de la década del 40 se produce: a) un descenso importante de la fecundidad en todas las regiones del país; b) una ligera preponderancia femenina en la composición de las migraciones, constituyendo la ciudad de Buenos Aires la zona que ha recibido la más alta proporción de mujeres; c) un crecimiento lento y constante de la Población Económicamente Activa Femenina (PEAF); d) un incremento en la tasa de escolaridad femenina y consecuentemente una baja en los porcentajes de mujeres analfabetas. Si se relaciona el nivel educativo con la participación en la PEA descubrimos, durante los últimos veinte años, un mayor nivel de educación para ambos sexos, pero con un

incremento más acentuado para el grupo de mujeres trabajadoras. Así, durante las últimas décadas las mujeres tienen menos hijos, mejor nivel educativo, mayor participación en el mercado de trabajo y mayor movilidad geográfica. Estos cambios, sin embargo, no parecen ser el resultado de específicas políticas públicas. El descenso de la fecundidad se produjo a pesar de expresas políticas pro-natalistas -incentivadoras y coercitivas- vigentes durante este período. Esta situación se explicaría por la expansión sostenida de la anticoncepción social a pesar de las citadas políticas adversas. Quizá el descenso de la fecundidad explica, a su vez, el mayor nivel educativo alcanzado y la mayor proporción de mujeres trabajando fuera del hogar. Simultáneamente, el acceso a un mejor nivel de educación puede haber originado un descenso en la fecundidad y una capacitación laboral que permitió una inserción más fácil en el mercado de trabajo.

Las transformaciones apuntadas parecen ser el resultado de mutuas interrelaciones, y no el de expresas políticas estatales. Pues desde el ámbito normativo del Estado no hemos encontrado normas que promovieran un descenso en la fecundidad, un incremento en las migraciones o un incentivo por ampliar la fuerza de trabajo femenina. Sí encontramos en algunos Planes Nacionales de Desarrollo -Segundo Plan Quinquenal y Plan Trienal- la formulación de políticas tendientes a extender los beneficios del sistema educativo a las mujeres y estimular su rol productivo.

¿Existe alguna relación entre los diferentes gobiernos estudiados -justicialistas, radicales y militares- y las políticas referidas a la mujer?

A nivel de los Planes Nacionales de Desarrollo, solo los gobiernos justicialistas idearon tales políticas. Los otros gobiernos diagnosticaron (Plan de Illia) o ignoraron el tema (Plan Militar y Plan Grinspun). Asimismo, son los gobiernos justicialistas los que incorporan la temática al máximo nivel jurídico cuando sancionan la Constitución de 1949. Respecto de las leyes en particular, podría en principio afirmarse que los gobiernos democráticos (justicialistas y radicales) conceden derechos mientras los gobiernos militares los restringen. Una excepción a este principio lo constituye la reforma realizada durante el gobierno de la denominada Revolución Argentina en el ámbito del derecho civil, la que significó un avance hacia la igualdad entre hombres y mujeres.

En relación con las temáticas abordadas, los gobiernos constitucionales colocaron el énfasis en: derechos políticos, matrimonio, filiación y patria potestad. Los gobiernos de facto, por su parte, legislan sobre derechos civiles. Finalmente, todos sancionan normas referidas a: maternidad, anticoncepción, derechos laborales, e instituyen competencias institucionales.

Con referencia a las clases sociales, podría sostenerse que los gobiernos democráticos procuran legislar sobre la problemática de las mujeres de los sectores populares mientras los gobiernos militares lo hacen preocupados por las clases media y alta. Sin embargo, el último gobierno militar dicta minuciosas normas que afectan y restringen derechos de las mujeres trabajadoras cuando modifica la legislación laboral dictada durante el gobierno justicialista.

Para finalizar, podemos agregar que no se puede establecer a priori una relación positiva entre el signo ideológico de los gobiernos y su visión del tema mujer. Resulta así que el tema presenta un grado de autonomía que debería ser objeto de posteriores estudios. El corpus legislativo analizado nos muestra leyes referidas a la mujer creadas más por las decisiones del grupo gobernante -predominando su proyecto político global- que como respuestas a demandas del movimiento de mujeres(1).

Paradoja incomprensible resulta el hecho de que el Estado continúe reconociendo y reafirmando como fundamental el rol reproductivo de las mujeres, y no haya podido aún concretar la antigua aspiración

de crear guarderías maternas. Resulta este un momento adecuado para hacer un balance sobre la evolución de la situación social de la mujer. Si nuestro punto de partida lo constituye las ideas predominantes en el Primer Congreso de la Población (octubre de 1940) -limitación del trabajo femenino fuera del hogar, creación de impuestos a los matrimonios estériles, prevención contra los deportes masculinizantes, modificación de las costumbres urbanas de las mujeres en lucha activa contra ambiciones dañosas, necesidades artificiales "evitando salga a competir con sus padres y maridos en los talleres, industrias, comercios y escritorios"; valorización de la mujer como un objeto genético, etc.- podríamos afirmar que el saldo ha sido sumamente positivo.

Dos fenómenos antagónicos pueden observarse durante nuestro período de estudio. Por una parte, la ideología pronatalista cristalizada en leyes y estudios que alarmada, ante la estrepitosa caída de la fecundidad le reservaba a las mujeres una función redentora. Ellas, dedicándose exclusivamente a su patriótica tarea de ser madres -desechando tentaciones consumistas- poblarían el país y lo convertirían en esa gran nación que añoraron nuestros precursores. Esta ideología, si bien fue perdiendo su original dramatismo sobrevivió y sobrevive en posturas antidivorcistas, contrarias a la planificación familiar, la procreación responsable, el derecho de las mujeres -sin distinción de clases sociales- a informarse y regular su fecundidad, etc.

Por otra parte, el desarrollo del capitalismo en nuestro país necesitó mano de obra que se vuelve escasa ante la suspensión de los flujos migratorios. Esta circunstancia influyó para crear condiciones que posibilitaron la incorporación creciente de la mujer al mercado de trabajo. Asimismo, a partir de la década del 70, el proceso de concentración y extranjerización que vivió el capital trajo como consecuencia una disminución de los salarios de los trabajadores, hecho que habría impulsado a las mujeres hacia el mercado para complementar los alicaídos ingresos del grupo familiar. Así, mano de obra escasa y menores salarios confluyeron para que ella enfatizara su rol productivo. De la interrelación de estas dos contradictorias tendencias van construyendo las mujeres su propia historia.

Desde el retorno a la democracia en 1983 se han producido signos que implican una revalorización de la temática de la mujer: los partidos políticos mayoritarios lo incorporan -si bien marginalmente- a sus plataformas políticas, se incentiva su participación política no ya como ciudadana sino como legisladora (ley de cupos) se organizan importantes reuniones sobre políticas públicas dirigidas a la mujer, violencia familiar, discriminación jurídica laboral, la mujer frente a la crisis y la reestructuración del Estado, medio ambiente salud y mujer, etc.

Sin embargo, podrían puntualizarse algunos aspectos negativos. En el ámbito político, la participación de las mujeres en el Congreso Nacional tuvo su punto máximo en 1951/52, representando aproximadamente el 20% de los legisladores para ir declinando hasta hoy en que no supera el 3%. En el ámbito del trabajo, la mayor participación femenina se da en condiciones desfavorables respecto de los hombres. Si se analiza por grupos de ocupación, veremos que los de mayor absorción de mujeres son: personal de servicio doméstico, maestros y empleados; y los de menor incorporación: funcionarios, directores, gerentes, jefes, supervisores y peones(2). Asimismo, el nivel de sus salarios continúa siendo más bajo que el de los varones que se desempeñan en actividades semejantes(3). En el ámbito de la educación, si bien la participación en el sistema creció no sólo como alumnas, sino también como docentes, las mujeres están excluidas de los cargos de mayor jerarquía, y de los procesos de toma de decisión(4). En el ámbito de la salud, las tasas de la fecundidad adolescente han ido creciendo, aumentando riesgos, en particular de muertes maternas y si bien las tasas de mortalidad materna han descendido, en comparación

con otros países aún son elevadas(5).

En síntesis, cuánto hemos avanzado, pero cuánto más nos queda por lograr. Respecto de la dimensión jurídica existen un conjunto de normas, algunas de las cuales no se cumplen, otras generan trabas burocráticas, un sinnúmero crea instituciones que nacen y mueren sin cumplir su objetivo, pero todas representan un espacio -quizá simbólico- al que no debemos renunciar.

Notas

1 Podrían parcialmente exceptuarse la ley del voto femenino durante el primer gobierno justicialista, y las referidas al divorcio y patria potestad durante el del Dr. Alfonsín, pues contaron con apoyos -y algunos rechazos- de amplios sectores sociales.

2 Riquelme, G. *"La situación laboral de la mujer en la Argentina: participación en economía, educación y formación profesional"*, trabajo presentado al Seminario para Mujeres Sindicalistas "por la igualdad de oportunidades en el Trabajo", organizado por la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia del Ministerio de Salud y Acción Social, Buenos Aires, 29-5-1985.

3 Cortes, R. "Precarización y empleo femenino", en : *La precarización del empleo en la Argentina*, Pedro Galin y Marta Novick (comp), CEAL, Buenos Aires, 1990.

4 Tiramonti, G. *"Mujer y educación"*, trabajo presentado al Taller "Las mujeres en el cambio estructural", organizado por el CEADEL, Buenos Aires, 23 y 24 noviembre 1992.

5 Nirenberg, O. y Perrone, N. *"La mujer y los sistemas de salud"*, trabajo presentado al taller "Las mujeres en el cambio estructural", organizado por el CEADEL, Buenos Aires, 23 y 24 de noviembre de 1992.

Cuadro N° 2
Estrategias de Desarrollo

Legislación Referida a la mujer	Agroexportadora	I FASE Industrialización sustitutiva de Importaciones		II FASE Industrialización sustitutiva de Importaciones		Apertura y liberalización de la Economía 1976-1983	Exportadora No Tradicional 1983-1989
	Hasta 1929	1930-1945	1946-1955	Concentradora 1955-1963 / 1966-1973	Distribuidora 1963-1966 / 1973-1976		
1 Convenios Internacionales				Dec 9983/57 Dec. Ley 7672/63 Ley 18 444			Ley 23179 Ley 23.451
2 Derechos Políticos			Ley 13.010		Ley 16.695		
3 Derechos Civiles	Ley 340 Ley 11 357			Ley 17 711			Ley 23.592
4 Matrimonio	Ley 340 Ley 2393 Ley 2681	Ley 12383	Ley 14 394	Dec. 4070/56 Ley 17711 Ley 18.248	Ley 20.744 Ley 16.668	Ley 21.297	Ley 23.264 Ley 23.226 Ley 23 515
5 Familia Filiación	Ley 340 Ley 2393 Ley 10903		Ley 14 367 Ley 13.944		Ley 21.182 Dec. 3049/75	Ley 22.461 Ley 22.936	Ley 23.264 Ley 23.511 Ley 23.077
6 Maternidad Fecundidad Anticonceptivos		Ley 11 933 Ley 12 111 Ley 12 339 Dec.80.229/36 Ley 12 341 Dec 5520/38 Ley 12568 Dec.25032/45	Ley 13.341 Dec.20492/49 Dec 26.942/47 Dec 12720/53	Dec.Ley 12.459/57 Ley 18017 Ley 18304 Dec. 8567/61 Dec 1429/73	Ley 20 445 Ley 20 582 Dec. 659/74	Dec 3413/79 Dec. 3938/77 Ley 22.248	Ley 23.056 Ley 23.264 Dec. 908/84 Disp. 1331/86 Dec. 2274/87 Ley 23.373 Ley 23 674 Ley 23.252
7 Derechos Laborales	Ley 5291 Ley 11317	Ley 11 932 Dec 18708/44 Dec 10008/44		Dec.Ley 326/56 Dec 7979/56 Dec. 6666/57 Dec 2406/58 Ley 20392 Ley 18204 Ley 2739/56 Ley 18624	Ley 20 744	Ley 21.297 Dec 390/76 Ley 21 824 Ley 22248	
8 Competencias institucionales		Dec 15074/43 Res 244/44 Res. 31/45	Dec 1594/46 Ley 13 341 Dec 20492/49 Dec 13.255/54 Dec 15.023/54 Ley 13.529 Ley 13 012	Ley 18017 Ley 16608 Ley 19064 Ley 20419 Ley 17492 Dec 787/55 Dec 5561/61 Dec.3247/57 Dec.4073/58 Dec.10.039/60 Dec.5373/68 Dec.9284/72 Dec.8924/63 Dec.2462/68 Res. 86/58 Res. 353/58 Res. 166/59	Ley 20582 Dec.659/74 Dec.5073/64 Dec.2590/73 Dec.825/73 Dec.339/73	Dec.2697/78 Dec.1811/80 Ley 22.359 Dec.42/81 Dec.22/81 Dec.2839/83	Ley 23.056 Dec.132/83 Dec.134/83 Dec.2347/86 Dec 280/87

Cuadro N°3

Roles en que la mujer aparece visualizada a nivel normativo

Temas Legislativos	Ciudadana	Trabajadora	Madre Familia	Desamparada
1. Convenios Internacionales	X	X		
2. Derechos Políticos	X			
3. Derechos Civiles	X			
4. Matrimonio	X	X	X	
5. Familia. Filiación			X	
6. Maternidad		X	X	X
7. Anticoncepción	X		X	
8. Derechos laborales		X	X	
9. Competencias Institucionales		X	X	X

Cuadro N°4

Mujer según clase social

Temas Legislativos	Alta	Media	Baja
1. Convenios Internacionales	X	X	X
2. Derechos Políticos	X	X	X
3. Derechos Civiles	X	X	
4. Matrimonio		X	X
5. Familia			
5.1. Filiación			X
5.2. P. Potestad	X	X	
6. Maternidad			X
7. Anticoncepción			X
8. Derechos laborales			X
9. Competencias Institucionales			X

ANEXO I

Legislación referida a la mujer

1. Convenios Internacionales

Para la legislación Argentina los acuerdos internacionales firmados por el país poseen fuerza de ley, pero deben ser aprobados previamente por el Congreso. Sobre esta temática el primer antecedente data de 1957. Ese año el gobierno de facto del general Aramburu dicta una norma mediante la cual se ratifican las Convenciones de Bogotá en las cuales los Estados Americanos disponen otorgar los mismos derechos civiles y políticos a la mujer. (Dec. 9983/57).

Posteriormente, durante el gobierno de facto de Guido se dicta una norma mediante la cual se aprueban: a) el Convenio sobre la nacionalidad de la mujer casada adoptado en Nueva York en 1957; y b) el Convenio relativo a la lucha contra las discriminaciones en el ámbito de la enseñanza adoptada por la Conferencia General de la UNESCO en 1960. (Decreto-Ley 7672/63).

En 1969, durante el gobierno de facto del general Onganía se dicta una norma que aprueba la "Convención sobre el consentimiento para el matrimonio, la edad mínima y el registro", elaborada por las Naciones Unidas en 1962. Por ella se pretende asegurar la completa libertad en la elección del cónyuge, aboliendo totalmente el matrimonio de niños y la práctica de los esponsales de las jóvenes antes de la edad núbil. Cada Estado debe establecer mediante su propia legislación la edad mínima para contraer matrimonio. (Ley 18444).

Durante la gestión del Dr. Raúl Alfonsín en 1985 se sanciona una ley por la cual se aprueba la Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1979. Allí queda expresamente acordado que los Estados partes seguirán una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en el ámbito político, económico, social, cultural y civil. (Ley 23179).

Un año después en diciembre de 1986, se aprueba a un Convenio sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras adoptado por la sexagésima séptima reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo el 23-6-1981 (Ley 23451).

2. Derechos Políticos

2.1. Gobiernos justicialistas:

La ley 13010 aprobada por el Congreso Nacional el 9 de setiembre de 1947 otorgó a las mujeres los mismos derechos políticos e iguales obligaciones que las leyes imponen o acuerdan a los varones. Asimismo, se declara que las mujeres extranjeras residentes en el país tienen los mismos derechos políticos que los varones extranjeros. La Libreta Cívica se consagra como el documento indispensable para todos los actos cívicos y electorales. Si bien las mujeres están exentas de las sanciones militares, la mujer que no cumpla con la obligación de enrolarse en los plazos establecidos será penada con una multa o con 15 días

de arresto en su domicilio, sin perjuicio de su inscripción en el respectivo registro. El Poder Ejecutivo, por su parte, procederá a confeccionar el padrón electoral femenino. A partir de aquí las mujeres tienen el derecho de votar y elegir a sus representantes, como también el de ser elegidas. Concluía así un largo proceso iniciado por las primeras feministas argentinas que lucharon arduamente por obtener el voto femenino.

2.2. Gobiernos militares:

Sobre esta temática no hemos recopilado norma alguna dictada durante las experiencias militares.

2.3. Gobiernos radicales:

En 1965, durante el gobierno del Dr. Illia se dicta una norma mediante la cual se agrega un párrafo al artículo 5° de la ley 13010. Allí se dispone que "el pago del máximo de la multa en cualquier estado del juicio extingue la acción penal". (Ley 16695).

3. Derechos Civiles

Antecedentes:

El Código Civil de 1869 establecía en términos generales la incapacidad de la mujer. Así, por ejemplo, la mujer casada no podía administrar bienes, no podía ser tutora ni testigo en instrumentos públicos, etc. (Ley 340).

Esta injusta situación se modifica parcialmente en 1926, al dictarse una norma que suprime la incapacidad de la mujer casada que como regla general establecía el Código Civil, y la reemplaza por un criterio inverso: la capacidad en principio y la incapacidad por excepción. Se dispone así, que la mujer mayor de edad (soltera, casada, divorciada o viuda) tiene la capacidad de ejercer los mismos derechos que el hombre mayor de edad. (Ley 11357).

3.1 Gobiernos justicialistas:

Durante estos gobiernos no se han dictado normas referidas específicamente a esta temática

3.2 Gobiernos militares:

En el año 1968 una norma dictada durante el gobierno del general Onganía establece que la mujer mayor de edad, cualquiera fuese su estado posee plena capacidad civil. De esta forma se elimina todo rastro de incapacidad de la mujer por causa de matrimonio. (Ley 17711).

3.3 Gobiernos radicales:

Durante el gobierno del Dr. Raúl Alfonsín se dicta una ley por la cual se prohíben todos los actos discriminatorios que menoscaban derechos y garantías fundamentales de los ciudadanos; y si bien no se refiere específicamente a la mujer, la incluye. (Ley 23592).

4. Matrimonio

Antecedentes:

El Código Civil elaborado por el Dr. Vélez Sarsfield, en 1869, legisla en forma amplia esta temática al instituir el matrimonio religioso. Así, el efectuado entre personas católicas debía celebrarse según los cánones y solemnidades prescriptas por la Iglesia Católica, reconociendo como impedimentos los establecidos por las normas canónicas. El matrimonio celebrado entre personas no católicas producía en la República todos los efectos civiles del matrimonio válido si era realizado de conformidad con las leyes y ritos de la Iglesia a la que los contrayentes pertenecían. Se especifican como obligaciones de los esposos: guardarse fidelidad, vivir en la misma casa y prestarse todos los recursos que fueren necesarios. Por su parte, la mujer no podía contratar, estar en juicio, administrar su patrimonio, trabajar, adquirir bienes o contraer obligaciones. Sin embargo, se presumía que tenía autorización del marido para realizar compras al contado o al fiado destinadas al consumo diario de la familia. El marido podía revocar a su arbitrio y en cualquier momento la autorización que hubiere concedido a su mujer. El Código solo autorizaba la separación personal de los esposos, sin disolver el vínculo matrimonial. No existía, asimismo, el divorcio por mutuo consentimiento.

El conocimiento de las causas de "divorcio" entre los casados ante la Iglesia Católica le correspondía a las autoridades eclesiásticas, reservándose a los jueces civiles el conocimiento de los efectos del "divorcio" respecto de la sociedad conyugal y la crianza de los hijos. Admitida la demanda de divorcio por el juez eclesiástico, el civil debía decidir los alimentos que el marido debía prestarle a la mujer.

Sin embargo, el juez civil resultaba competente en aquellos divorcios entablados entre personas casadas por otras Iglesias. En estos casos sólo se aceptaban como causales: a) el adulterio; b) ofensas físicas o malos tratos; y c) tentativa de uno de los cónyuges contra la vida del otro.

Finalmente, el Código estipulaba que el matrimonio válido no se disuelve sino por muerte de uno de los esposos. La viuda no podía casarse hasta pasados 300 días de disuelto o anulado el matrimonio anterior. (Ley 340).

En 1888 se sanciona una norma que modifica la anterior e instituye el matrimonio civil en reemplazo del religioso. La mujer mayor de 12 y el hombre mayor de 14 años, pero menores de edad, necesitarán para casarse del consentimiento de su padre o madre. El matrimonio debe celebrarse ante el oficial público encargado del Registro Civil, en su oficina, públicamente; pero éste no podrá oponerse a que los esposos, después de prestar su consentimiento ante él hagan bendecir su unión en el mismo acto por un ministro de su culto. Los esposos están obligados a guardarse mutua fidelidad y convivir en la misma casa. El marido es el administrador legítimo de todos los bienes del matrimonio, mientras la mujer no podrá estar en juicio, ni celebrar contrato alguno. Se presume autorización para las compras cotidianas y cuando públicamente ejerciera alguna profesión.

La norma autoriza un "divorcio" que en realidad es separación personal; y las causales que establecen son semejantes a las del Código Civil, agregándose la de abandono voluntario y malicioso. La autoridad competente en este tipo de acción es exclusivamente el Juez en lo Civil. El matrimonio solo se disuelve por muerte de uno de los esposos, pues el "divorcio" no habilita para contraer nuevas nupcias al subsistir el vínculo matrimonial. (Ley 2393).

Al año siguiente esta norma se modifica. Sin embargo, las reformas introducidas se refieren al

procedimiento y formalidades de la celebración del matrimonio ante el oficial público, las que no alteran la esencia de la ley de Matrimonio Civil. (Ley 2681).

En 1938 se sanciona una ley que prohíbe el despido por causa de matrimonio, aplicable a asalariados de ambos sexos, exceptuándose al personal doméstico. En caso de que el empleador despidiera a su empleado por esta causa, deberá indemnizarlo con una suma nunca inferior a un año de sueldo. Se presume, salvo prueba en contrario, que la cesantía es por causa de matrimonio si se produce dentro de los 30 días anteriores o los 12 meses posteriores a su celebración. Este párrafo aprobado por el Congreso fue vetado por el Poder Ejecutivo.

El legislador Palacios, al fundamentar su proyecto, argumentó que se debía poner fin a los abusos cometidos por las empresas concesionarias de servicios públicos ferrocarriles en perjuicio del personal femenino. El proyecto originario hacía referencia únicamente a las mujeres, pero al votarse se incluyó también a los hombres.

Silvio Rugieri, en la Cámara de Diputados agregaba: "El país no puede aceptar procedimientos que atenten contra la nupcialidad, contra la maternidad, contra los fines de supervivencia humana y de progreso demográfico que cumple la unión de los sexos". La norma también establecía multas para los infractores. (Ley 12383).

4.1 Gobiernos justicialistas:

En 1954, se dicta una norma que establece las edades mínimas para contraer matrimonio. La mujer debe tener 14 años cumplidos, y el hombre 16. Podrán sin embargo contraer nupcias legalmente, a pesar de no llegar al mínimo de edad, cuando hubiera concebido la mujer con aquel con quien pretenda casarse. El matrimonio celebrado en infracción a la edad mínima no podrá anularse si los cónyuges hubiesen cohabitado después de llegar a la edad legal, ni cualquiera fuese la edad, si la esposa hubiese concebido.

Esta misma ley, el referirse a la ausencia con presunción de fallecimiento, establece que dicha declaración autoriza al otro cónyuge a contraer nuevo matrimonio, quedando disuelto el vínculo matrimonial al celebrarse las segundas nupcias. Dispone asimismo que, transcurrido un año de la sentencia que declaró el divorcio, cualquiera de los cónyuges podrá presentarse al juez que la dictó pidiendo que se declare disuelto el vínculo matrimonial. El juez hará la declaración sin más trámite, la que autoriza a ambos cónyuges a contraer nuevas nupcias. Por primera vez en la Argentina se establecía un divorcio que habilitaba para contraer nuevo matrimonio. (Ley 14394).

En 1974, al sancionarse la Ley de Contrato de Trabajo, como parte integrante del título dedicado a trabajo de mujeres, se establece la prohibición del despido por causa de matrimonio. Se declaran nulos y sin valor los actos o contratos de cualquier naturaleza que establezcan para su personal el despido por causa de matrimonio. Se presume que el despido responde a esta causa si se produce dentro de los 6 meses anteriores o 12 meses posteriores al matrimonio, y siempre que haya mediado notificación fehaciente al empleador. En caso de incumplimiento de esta prohibición, el empleador abonará una indemnización equivalente a un año de remuneraciones, la que se acumulará a la indemnización por antigüedad. (Ley 20744).

4.2 Gobiernos militares:

El gobierno de la Revolución Libertadora dicta un decreto por el cual "suspende" hasta tanto se

adopte sanción definitiva sobre el problema del divorcio, la disposición de la ley peronista que habilitaba a los divorciados que lo solicitasen, a contraer nuevas nupcias. Se ordena paralizar los trámites judiciales en el estado en que se encuentren y no dar curso a las nuevas peticiones.

En los considerandos el decreto afirma que "el procedimiento inusitado y sorpresivo mediante el cual fue sancionado el texto legal sobre divorcio, pone de manifiesto la necesidad de su revisión". Se afirma por otra parte, que deben ser muy cuidadosas las leyes que legislan sobre "instituciones esenciales de la comunidad", como son las relacionadas con la familia y el matrimonio. En duros términos se evoca al gobierno depuesto: "que demostrando su absoluto desprecio por la opinión pública, y su inescrupulosidad en cuanto a la elección de los medios con que servía sus fines, el gobierno proclamó la ley de divorcio como elemento de combate en el curso de la persecución religiosa que concitaba sus afanes".

Así, el decreto introduce una categoría jurídica hasta ese entonces inexistente pues las normas o están vigentes o se derogan, pero nunca pueden estar "en suspenso". Sin embargo, la consecuencia fue la derogación tácita de la ley anterior. (Dec. 4070/56).

En 1968, durante el gobierno del general Onganía se sanciona una ley que modifica la de Matrimonio Civil. Se establece que las personas que tienen derecho a ejercer la oposición pueden ser los parientes de los futuros esposos dentro del segundo grado de consanguinidad (la anterior lo ampliaba hasta el cuarto grado). Asimismo, la oposición podrá fundarse en cualquier motivo razonable que el juez apreciare libremente, cuando el varón tuviere menos de 18 años y la mujer menos de 15.

Se deroga la facultad que tenía el marido de representar a su esposa en todos los actos y acciones que a ella le correspondiesen, y su rol de administrador del patrimonio conyugal. Se introduce el divorcio por mutuo consentimiento, prohibido en la legislación anterior. Ambos cónyuges, transcurridos dos años de matrimonio podrán, en presentación conjunta, solicitar su separación personal. La sentencia, que sin embargo no disuelve el vínculo y por lo tanto no habilita para contraer un nuevo matrimonio, tendrá los mismos efectos del divorcio por culpa de ambos. Salvo causas graves, los hijos menores de 5 años quedan a cargo de la madre. (Ley 17711).

A mediados de 1969, se sanciona una norma llamada "Nombre de las personas", que dispone que toda mujer al contraer matrimonio deberá añadir a su apellido el de su marido, precedido por la preposición "de". Solo si la mujer fuera reconocida en el comercio, la industria profesión por su apellido de soltera, podrá seguir usándolo después de casada para el ejercicio de esas actividades. Asimismo, se establece que la elección de los nombres de los hijos corresponde al padre, y a falta, impedimento o ausencia de él, a la madre. (Ley 18248).

En 1976 el gobierno del general Videla introduce modificaciones a la Ley de Contrato de Trabajo sancionada durante el tercer gobierno peronista. En efecto, aquella ley disponía que se presumía despido por causa del matrimonio cuando éste se producía 6 meses antes o 12 meses después de celebrado el matrimonio, en el marco global de la prohibición de despido por causa de matrimonio. La reforma militar reduce los plazos de la presunción a los 3 meses anteriores o 6 meses posteriores al matrimonio y siempre que haya mediado notificación fehaciente al empleador, no pudiendo esta notificación efectuarse con anterioridad o posterioridad a los plazos señalados. (Ley 21297).

4.3 Gobiernos radicales:

En 1965, el gobierno del Dr. Illia declara obligatorio en todo el territorio de la Nación la obtención del

certificado prenupcial para los contrayentes del sexo femenino.

Dicho certificado, expedido en las mismas condiciones que el masculino, se tramitará ante los organismos dependientes del Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, y los servicios asistenciales provinciales y municipales. (Ley 16668).

En 1985, durante el gobierno del Dr. Alfonsín, se dicta una norma que modifica la Ley de Matrimonio Civil, al disponer que la mujer mayor de 14 años y el hombre mayor de 16 años, pero menores de edad, aunque estén emancipados por habilitación de edad, no pueden casarse entre sí, ni con otra persona, sin el consentimiento de su padre, de su madre o de aquellos que ejerzan la patria potestad, o en su defecto, del juez. (Ley 23264).

Durante el mismo año, se modifican las leyes que regulan el otorgamiento de jubilaciones y pensiones a nivel nacional, reconociéndose el derecho a pensión del cónyuge en matrimonio de hecho o concubinato. (Ley 23226).

En 1987 se dicta una ley que introduce profundas modificaciones en esta temática. En efecto, se modifican varios artículos del Código Civil. Se deroga el precepto que disponía que el domicilio de la mujer casada era el de su marido. De ahora en más los esposos fijarán de común acuerdo el lugar de residencia de la familia. Asimismo, se eleva la edad requerida para contraer enlace: la mujer 16 años y el hombre 18 años. En el caso que fueran menores de estas edades, podrán contraer matrimonio válido previa dispensa judicial. La dispensa se otorgará con carácter excepcional y solo si el interés de los menores lo exigiese, previa audiencia personal de juez con quienes pretendan casarse y los padres o representantes legales del que fuera menor.

Por otra parte, se introduce nuevamente la posibilidad legal de obtener un divorcio vincular, disolviendo el vínculo matrimonial y otorgando el derecho de contraer segundas nupcias. También los esposos podrán optar por una separación personal, manteniéndose indisoluble el vínculo. Es indispensable para la existencia del matrimonio el pleno y libre consentimiento expresado personalmente por hombre y mujer ante la autoridad competente para celebrarlo.

La norma que comentamos modifica a su vez la ley del nombre. A partir de su sanción será optativo para la mujer casada añadir a su apellido el del marido precedido por la preposición "de". Decretada la separación personal será optativo para la mujer llevar el apellido del marido; pero decretado el divorcio vincular perderá tal derecho, salvo acuerdo en contrario.

Por último, también se modifica la ley de adopción, al establecerse que ninguna persona casada podrá adoptar sin el consentimiento de su cónyuge. (Ley 23515).

5. Familia-Filiación

Antecedentes:

El Código Civil de 1869 incluía el tema filiación como un capítulo dentro del destinado al matrimonio. Clasificaba a los hijos en legítimos, adulterinos, incestuosos y sacrílegos.

Respecto de los legítimos, eran los nacidos durante el matrimonio, después de 180 días de realizado el casamiento y dentro de los 300 días contados desde la muerte del padre. La madre viuda o la recién divorciada que se creyera embarazada, debía denunciarlo para que los interesados pudieran solicitar las diligencias necesarias y asegurarse de que el parto fuera efectivo y hubiese tenido lugar en el tiempo

indicado para que el hijo fuera tenido por legítimo. El marido no puede desconocer al hijo dando por causa el adulterio de su mujer o su impotencia anterior al matrimonio pero si el parto le fuese ocultado podrá probar y justificar su desconocimiento de la paternidad. El marido no podía desconocer la legitimidad de un hijo nacido dentro de los 180 días de celebrado el casamiento si supo, antes de casarse, del embarazo de su futura esposa, si consintió con darle su apellido o hubiera tácitamente reconocido el hijo de su mujer. Cualquier declaración de la madre afirmando o negando la paternidad del marido no hará prueba alguna.

Hijos naturales son aquellos nacidos de una pareja que no está unida en matrimonio, pero que carece de impedimentos legales para contraerlo. En el reconocimiento que hagan los padres de sus hijos naturales está prohibido nombrar a la persona en quien o de quien se tuvo el hijo, a menos que esa persona lo tenga ya reconocido.

Respecto de los hijos adulterinos, incestuosos y sacrílegos, la norma prohíbe toda indagación de paternidad, y establece que ellos no tienen padre o madre, ni pariente alguno por parte de padre o madre.

El ejercicio de la patria potestad de los hijos legítimos corresponde al padre, y en caso de muerte, a la madre. En el caso de los hijos naturales corresponde al que lo haya reconocido. En caso de divorcio, los hijos menores de cinco años quedarán siempre a cargo de la mujer. Los mayores de edad serán entregados al esposo que según el juez sea el más adecuado para educarlos. (Ley 340).

En 1988 la ley de Matrimonio Civil introduce algunas modificaciones derogándose todas las disposiciones relativas a los hijos sacrílegos. (Ley 2393).

En 1919 se sanciona una ley que modifica parcialmente esta temática. Así, se define a la patria potestad como el conjunto de derechos y de obligaciones; la que concluye no solo por la mayoría de edad de los hijos, sino también por su emancipación, muerte de los padres o del hijo y/o por profesión en institutos monásticos. El ejercicio de la patria potestad queda suspendido cuando los padres se ausentan, dan muestras de ebriedad consuetudinaria, inconducta notoria o maltratan a sus hijos. En estos casos los menores quedan bajo el patronato del Estado Nacional o Provincial. El Poder Ejecutivo realizará un plan general en la Capital y las provincias para la construcción de escuelas especiales para los menores expuestos o abandonados; y para la detención preventiva de los menores delincuentes o de mala conducta. En estas escuelas y reformatorios regirá el trabajo de talleres y agrícola como elemento educativo y los menores participarán del beneficio pecuniario de sus trabajos. (Ley 10903).

5.1 Gobiernos justicialistas:

En 1950, se dicta una norma que sanciona con penas pecuniarias y privativas de la libertad el incumplimiento de los deberes de asistencia familiar. Así, se dispone que serán castigados: a) los padres que no prestaren a su hijo menor de 18 años o impedido, los medios indispensables para su subsistencia; b) los hijos respecto de sus padres impedidos; c) el adoptante y el adoptado en las mismas condiciones que al padre y al hijo; d) el cónyuge respecto del otro no separado o separado legalmente por su culpa. (Ley 13944).*

En 1954 se suprimen las discriminaciones públicas y oficiales entre los hijos nacidos de personas unidas por matrimonio y de hijos nacidos de uniones no matrimoniales. Se derogan asimismo las calificaciones de hijos naturales, incestuosos o adulterinos. El reconocimiento del hijo se declara irrevocable y podrá ser hecho por el padre o por la madre conjunta o separadamente. El Registro Civil expedirá las

partidas de nacimiento de forma tal que no resalte si la persona ha sido o no concebida durante el matrimonio. El testimonio de la partida sólo se otorgará a las personas interesadas o que demuestren un interés legítimo. Los hijos nacidos fuera del matrimonio tendrán en la sucesión del progenitor un derecho igual a la mitad del que le asigna la ley a los nacidos dentro del matrimonio. Los deberes inherentes a la patria potestad son extensivos a los progenitores de hijos extramatrimoniales. (Ley 14367).

Durante el tercer gobierno peronista, ejerciendo la presidencia María E. M. de Perón, se dicta una norma que modifica el arbitrario régimen de patria potestad instituido en el Código Civil de fines del siglo pasado. La nueva ley establecía el ejercicio indistinto de la patria potestad igualando la situación del hombre y de la mujer; derogando el privilegio del padre de ejercer de forma exclusiva la patria potestad de los hijos legítimos. Sin embargo, la norma que estamos comentando fue vetada mediante decreto del Poder Ejecutivo. (Ley 21182, Dec. 3049/75).

5.2 Gobiernos militares:

No hemos recopilado leyes sobre esta temática en el período de referencia.

5.3 Gobiernos radicales:

Durante el gobierno del Dr. Raúl Alfonsín concluye felizmente el proceso tendiendo a la eliminación de discriminaciones entre hijos al equiparar legalmente los nacidos dentro y fuera del matrimonio. Se derogan todas las disposiciones del Código Civil respecto a legitimación, hijos naturales, adulterinos e incestuosos. Asimismo, se dispone que cuando se aluda a hijos naturales, extramatrimoniales o ilegítimos discriminándolos respecto de los hijos legítimos, de ahora en más, la situación de aquellos debe ser equiparada. Se confirma lo ordenado en una norma dictada durante el segundo gobierno peronista, pero nunca agregada al Código Civil, respecto a las partidas de nacimiento expedidas por el Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas, de las que no podrá resultar si la persona ha sido concebida durante el matrimonio o ha sido adoptada plenamente.

Un progreso de gran importancia lo constituye el hecho de que ahora, cuando un menor aparezca inscripto como hijo de padre desconocido, el Registro Civil deberá comunicarlo al Ministerio Público de Menores, quien procurará la determinación de la paternidad y el reconocimiento del hijo por el presunto padre, pudiendo promover acción judicial si media consentimiento de la madre.

El concubinato de la madre con el presunto padre durante la época de la concepción hará presumir su paternidad, salvo prueba en contrario.

En relación con la patria potestad, se la define como "el conjunto de deberes y derechos que corresponden a los padres sobre las personas y bienes de sus hijos para su protección y formación integral, desde la concepción de éstos y mientras sean menores de edad y no se hayan emancipado". Su ejercicio corresponde: a) en el caso de los hijos matrimoniales a ambos padres conjuntamente, si no estuvieran separados o divorciados. En el caso que así lo estuvieran, al padre que ejerza legalmente la tenencia, sin perjuicio del derecho del otro a tener una adecuada comunicación con el hijo y supervisar su educación; b) en caso de muerte de uno de los padres, al otro; c) en el caso de los hijos extramatrimoniales reconocidos por uno solo de los padres, a aquel que lo hubiere reconocido; d) en el caso de hijos extramatrimoniales

* Durante el Proceso de Reorganización Nacional se dictan dos normas que actualizan los montos de las multas (Ley 22461 y 22936).

reconocidos por ambos en forma conjunta si convivieren, y en caso contrario a aquel que tenga la guarda.

Cuando exista desacuerdo entre el padre y la madre, cualquiera de ellos podrá acudir al juez competente, quien resolverá lo más conveniente para el interés del hijo.

En caso de divorcio, separación de hecho o nulidad de matrimonio incumbe a ambos padres el deber de dar alimento a sus hijos y educarlos, no obstante que la tenencia sea ejercida por uno de ellos.

El padre o madre quedan privados de la patria potestad si: a) son condenados por delitos dolosos contra la persona o bienes de sus hijos; b) abandonan a alguno de sus hijos; c) ponen en peligro la seguridad, salud física o psíquica del hijo mediante malos tratos; ejemplos perniciosos o conducta notoria. (Ley 23264).

Dos años después, en 1987 se dicta una norma por la cual se ordena la creación del Banco Nacional de Datos Genéticos (BNDG) a fin de obtener y almacenar información genética que facilite la determinación y esclarecimiento de conflictos relativos a la filiación. (Ley 23511).

6. Maternidad-Fecundidad-Anticonceptivos

Antecedentes:

En 1934 se elabora una norma que crea un régimen de protección de la maternidad para empleadas y obreras de empresas particulares. Se dispone así, que en establecimientos comerciales e industriales - rurales o urbanos, públicos o privados- queda terminantemente prohibido el trabajo de mujeres 30 días antes del parto y 45 días después del mismo. Por otra parte, se establecen cuidados gratuitos de un médico o de una partera, y un subsidio por maternidad igual a un sueldo íntegro, conservándosele el puesto o empleo.

Para el pago del subsidio se crea un fondo al que aportarán la obrera -obligatoriamente cada tres meses, por un monto equivalente a una jornada de su salario-, el empleador y el Estado en igual forma. Los beneficios otorgados comenzarán a concretarse a partir del año de promulgación, quedando el subsidio y la administración de los fondos a cargo de la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones. Posteriormente el Poder Ejecutivo reglamentará la forma de percibir la contribución patronal y obrera, y el modo de conceder los subsidios previéndose multas para los infractores. (Ley 11933).

Dos años después se sancionó el decreto reglamentario, en el que se indica que la administración del seguro estará a cargo de la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones Civiles, a cuyo fin se crea una sección anexa denominada Caja de Maternidad. Las contribuciones estarán a cargo del empleador, la empleada u obrera y el Estado. La afiliación a la citada Caja de Maternidad será obligatoria para todas las mujeres, -cualquiera sea su estado civil- que sean empleadas u obreras de establecimientos industriales o comerciales, privados o públicos que tengan entre 15 y 45 años de edad. A cada una de ellas se le entregará una libreta a todos los efectos del seguro, cuyos beneficios consisten en: asistencia gratuita de partera y/o médico, y un subsidio en efectivo. (Dec. 80229/36).

También en 1934 las empleadas y obreras del Estado, por su parte, fueron incluidas en un régimen de protección de la maternidad. Estas gozarán de una licencia de seis semanas anteriores y posteriores al alumbramiento, recibiendo el sueldo o salario íntegro durante la licencia. (Ley 12111).

Tres años después, se disminuyen los montos de las multas estipuladas y se exceptúan de la

Con idéntico objetivo el gobierno radical de Alfonsín dicta en 1984 la ley 23077.

retención dispuesta por la ley arriba citada a las mujeres trabajadoras que posean salarios muy bajos, debiendo los empleadores efectuar doble contribución. (Ley 12339).

En 1938 una norma agrega a las disposiciones anteriores lo siguiente: "Toda madre de lactante podrá disponer de dos descansos de media hora para amamantar a su hijo en el transcurso de la jornada de trabajo, salvo el caso en que un certificado médico establezca un intervalo menor". (Ley 12568).

En 1937 se dicta una norma por la cual se crea la Dirección de Maternidad e Infancia, bajo la dependencia del Departamento Nacional de Higiene; la que estará a cargo de un Director designado por el Poder Ejecutivo y tendrá por finalidad: a) combatir la morbimortalidad infantil en todas sus causas; b) amparar a la mujer en su condición de madre o futura madre; c) estudiar la higiene social de la infancia en el país; d) censar las instituciones oficiales y privadas que se ocupen de la protección y asistencia de la maternidad e infancia llevando un registro permanente de las mismas; e) realizar campañas educativas sobre la higiene social de la infancia; f) asegurar la lactancia materna o natural y la producción y expendio de leche de vaca.

La norma prevé, desde una óptica muy ambiciosa, crear instituciones como: a) centros de protección maternal e infantil; b) hogares talleres maternales para solteras, abandonadas e indigentes (embarazadas, convalecientes o nodrizas); c) hogares maternales para tuberculosas (embarazadas o convalecientes); d) registros de recién nacidos y vigilancia de la primera infancia; e) maternidades y servicios maternales a domicilio; f) jardines de infantes; g) consultorios externos, salas y hospitales de niños; h) consultorios y dispensarios de campaña; i) servicio social de visitadoras domiciliarias competentes.

Asimismo, se establecerán salas de lactancia, salas cunas y de cuidado de niños, cantinas maternales, infantiles y lactarios, con el propósito médico social de "extraer, conservar y distribuir leche materna"; evitando lo inconveniente de la lactancia mercenaria. Establecido un lactario, quedará prohibido el comercio de leche materna.

La Dirección de Maternidad e Infancia extenderá su acción a todo el territorio de la República. Sobre la base del estudio previamente ordenado, se formulará un "plan general de protección a la infancia". Se deberá propender a que todo núcleo poblacional posea un centro de higiene, maternal e infantil.

La citada Dirección ejercerá la vigilancia de todas las instituciones oficiales y privadas que se ocupen de la asistencia y protección de la maternidad y de la infancia. Podrá inspeccionar todas las instituciones o establecimientos que reciban o empleen menores, pudiendo denunciar a la autoridad competente las irregularidades que compruebe.

Respecto a la lactancia materna, la norma estipula que "toda madre tiene el deber de amamantar a su hijo". Ninguna madre podrá amamantar a un niño ajeno, mientras el suyo no haya cumplido cinco meses de edad, previa autorización de la Dirección de Maternidad e Infancia.

La mujer que tome a su cargo la crianza al pecho de un niño ajeno deberá poseer un certificado de aptitud, el que la autorizará a criar un solo niño. Los padres de todo niño que debe entregarse a la lactancia mercenaria deberán presentar asimismo un certificado asegurando que no padecen de ninguna enfermedad infectocontagiosa.

Toda mujer que tome a su cargo la crianza al pecho de un niño, así como sus padres o tutores, tienen la obligación de declararlo dentro de un plazo de tres días de iniciada la lactancia ante la autoridad respectiva. Los infractores a la ley serán penados con multa sin recurso alguno. Llama la atención la dureza de las penas para las madres. En efecto, la norma establece que las madres que no cumplan con el pago de las multas "podrán ser detenidas por la autoridad competente y condenadas a sufrir una pena de prisión",

redimible en dinero. Y la madre que haga abandono de su hijo, podrá ser detenida por las autoridades e internada en un hospital, clínica o casa de corrección "al solo objeto de que cuide a su niño". (Ley 12341).

Un decreto de 1938 reglamenta la ley arriba comentada. Componen la Dirección de Maternidad e Infancia las siguientes divisiones: a) Higiene y Servicio Social; b) Inspección y Legislación; c) Eugenesia y Maternidad; d) Primera Infancia (hasta los dos años y medio de edad); e) Segunda Infancia (de dos y medio hasta seis años); f) Niños enfermos, anormales y necesitados; g) Asistencia odontológica. La primera de ellas tendrá a su cargo: 1) investigaciones demográficas y estadísticas sanitarias; 2) propaganda higiénica y educación popular sanitaria; 3) servicio social. La de Eugenesia y Maternidad ejercerá la protección de la mujer en su condición de madre o futura madre mediante:

- a) asistencia preconcepcional y prenatal;
- b) represión de la asistencia obstétrica ilegal y del curanderismo;
- c) seguro de maternidad;
- d) lactancia materna, subsidio de lactancia e inspección de nodrizas. (Dec. 5520/38).

En 1945 se establece para el personal civil de la Nación que las mujeres gozarán de licencia especial de doce semanas (dos períodos iguales, uno anterior y otro posterior al parto) con goce íntegro de haberes. Podrán disponer de dos descansos diarios de media hora cada uno para amamantar a sus hijos, salvo que justifiquen mediante certificación médica la necesidad de mayor frecuencia. (Dec. 25032/45).

6.1 Gobiernos justicialistas:

La norma más arriba comentada fue derogada por un decreto del año 1947 que reglamentaba el régimen de licencias y vacaciones de los empleados públicos. En su artículo 8° estableció que las mujeres gozarán de una licencia especial con goce de haberes de doce semanas en dos períodos a ser posible iguales, uno anterior y otro posterior al parto, el último de los cuales no será menor de seis semanas. (Dec. 26942/47).

En 1948 se dicta una norma por la cual se crea la Dirección Nacional de Asistencia Social -ver el punto sobre Competencias Institucionales-. Una de las funciones asignada a dicha dirección era la protección de la madre desamparada, debiendo concurrirse por todos los medios a evitar la disolución del binomio "madre-hijo". (Ley 13341).

Al año siguiente se dicta el decreto reglamentario de la ley 13341. El tema referido a la "Protección a la madre desamparada" estará a cargo de la recientemente creada Dirección Nacional de Asistencia Social en forma completa y sin reparos, sea cual fuere la procedencia de la asistida, su estado civil, condición social, edad, nacionalidad, religión, etc. y tiene por fin primordial evitar la disolución del binomio "madre-hijo". La protección se iniciará antes del parto, en cualquier época de la gestación y se prolongará después del nacimiento hasta que el hijo haya creado en la madre la verdadera conciencia de su maternidad o se encuentre solucionada su situación social y económica. La protección se realizará: a) Acción directa: por intermedio de sus institutos y hogares maternos, a los que podrá ingresar toda mujer desamparada, donde al tiempo que se le proporcione albergue cómodo, decoroso e higiénico, se le prestará la debida asistencia médica y social, hasta la completa solución de su caso. Estos institutos tienen el verdadero carácter de "*Escuelas Maternas*", y la madre sólo egresará de ellas cuando ya esté suficientemente fortalecida y preparada para enfrentar con seguridad su vida y la de su propio hijo; b) Acción indirecta: cuando por circunstancias especiales no sea posible o conveniente la internación en los

hogares, mediante el otorgamiento de subsidios maternos y ayudas de crianza, y el auxilio moral y práctico a cargo del Servicio Social. (Dec. 20492/49).

Posteriormente, en 1953, fue parcialmente modificado el Régimen de licencias para el personal civil del Estado. En efecto, la nueva norma establece, igual que los anteriores decretos, una licencia de doce semanas, divididas en dos períodos preferentemente iguales -uno anterior y otro posterior al parto- el último de los cuales no será inferior a seis semanas. Los períodos son acumulables. Asimismo, en los casos anormales, se podrá aumentar el período de la licencia (licencia por corto y largo tratamiento de salud). En caso de nacimiento múltiple esta licencia podrá ampliarse a un total de 15 semanas, con un período posterior al parto no menor de 9 semanas. A petición de parte y previa certificación médica que así lo aconseje, podrá acordarse cambio de tareas a partir de la concepción hasta el comienzo de la licencia por maternidad. Toda madre de lactante podrá optar por: a) disponer de dos descansos de media hora cada uno para amamantar a su hijo en el transcurso de la jornada de trabajo; b) disminuir en una hora diaria su jornada de trabajo al comienzo o al final de la misma; c) disponer de una hora en el transcurso de la jornada de trabajo. Todo ello de acuerdo con la reglamentación que dicte cada ministerio. (Dec. 12720/53).

Durante el tercer gobierno peronista, en 1973, se autoriza al Poder Ejecutivo a aplicar un programa destinado a la protección de la salud de la madre y el niño. Este objetivo general se perseguirá mediante los siguientes subprogramas: a) asistencia alimentaria para prevenir la desnutrición infantil y materna mediante la entrega de leche en polvo al 70% de los menores de 5 años de los grupos más expuestos; b) atención médica (vacunación, recuperación de niños desnutridos, etc.). La norma detalla, asimismo, el origen de los recursos para financiar estos beneficios. (Ley 20445).

Ese mismo año se dicta una norma que crea el Instituto Nacional de Jardines Maternales Zonales para el cuidado -físico, moral e intelectual- de los niños hasta 12 años cuyos padres, por razones de necesidad, no puedan brindarles atención adecuada.

El Instituto funcionará como organismo descentralizado del Ministerio de Bienestar Social, y tendrá las siguientes funciones: a) crear jardines maternales zonales en la Capital Federal y provincias en que las condiciones sociales lo reclamen; b) nombrar personal y administrar sus bienes; c) asegurar que el menor sea integrante asistido dentro de un ambiente de seguridad material y moral, sin alejarlo de su medio. Con este fin, en cada jardín maternal zonal se brindará: atención a la lactancia, prejardín, jardín intermedio, jardín de infantes, alimentación adecuada, atención médica, psiquiátrica, psicológica, psicopedagógica, odontológica, orientación familiar, educación para la salud, club de madres, escuela para padres, capacitación del ama de casa.

El financiamiento de estas instituciones será aportado con fondos de las Obras Sociales y de Lotería Nacional y Casinos. Debemos agregar, sin embargo, que esta ley nunca fue reglamentada por el Poder Ejecutivo, razón por la cual nada de lo estipulado pudo llegar a concretarse. (Ley 20852).

En marzo de 1974 se dicta un decreto por el cual se dispone que el Ministerio de Bienestar Social, a través de la Secretaría de Estado de Salud Pública, controle la venta y comercialización de anticonceptivos, los que sólo se venderán mediante receta por triplicado.

Asimismo, se prohíbe el desarrollo de actividades que tengan por objeto -directa o indirectamente- controlar la natalidad. Se procurará realizar una campaña intensiva, a nivel popular, destacando los peligros y riesgos de las prácticas anticonceptivas.

Los fundamentos de esta medida radican, según los Considerandos, en que "los bajos índices de crecimiento de la población del país constituyen una amenaza que compromete seriamente aspectos

fundamentales del futuro de la República". Así, se encomienda al Ministerio y Secretaría citados, un estudio amplio y medular acerca de las causas múltiples y complejas de orden social, económico y cultural que producen esa "alarmante situación demográfica". (Dec. 659/74).

6.2 Gobiernos militares:

En 1957, durante el gobierno del general Aramburu, se dicta una norma por la cual se sustituye la entrega de un ajuar para bebé a las mujeres beneficiarias de la Caja de Maternidad, por la entrega de una suma de dinero. (Dec. Ley 12459/57).

Durante el régimen del general Onganía, en 1968, se deroga la ley 11933 -por la cual se había creado la Caja de Maternidad- y se crea la Caja de Subsidios y Asignaciones Familiares. Las prestaciones derivadas quedan incluidas en la nueva asignación creada (asignación por maternidad). Asimismo, la norma establece que queda prohibido el trabajo del personal femenino en relación de dependencia 45 días antes del parto hasta 45 días después del mismo. Sin embargo, a opción de la interesada, el descanso anterior podrá reducirse a 40 días y el posterior aumentar a 50 días. El empleador está obligado a concederle licencia y conservarle el empleo durante este período. (Ley 18017).

Hacia 1969 se dicta una norma que dispone prescribir la obligación del pago de haberes por licencia a empleadas y obreras de empresas particulares en estado de gravidez, -creada en 1934 por ley 11933- al dejar de funcionar la Caja de Maternidad e Infancia. El cobro de tales deudas resultaría, a nivel administrativo, más oneroso que los importes a recibir. (Ley 18304).

En febrero de 1973, durante el gobierno del general Lanusse, se dicta un decreto por el cual se establece un nuevo Régimen de Licencias, Justificaciones y Franquicias para empleados públicos, derogando normas elaboradas durante el gobierno del Dr. Frondizi. Así, el Capítulo 11 dedicado a licencias especiales para tratamientos de salud y maternidad establece que el goce de dichas licencias es incompatible con el desempeño de cualquier función pública o privada. El personal femenino que a la fecha de iniciación del período preparto no contara con un mínimo de 10 meses de servicios continuados en el empleo deberá dejar de prestar servicios por el período de ley, sin percepción de haberes. En el caso de que alcanzara esa antigüedad durante el lapso del pre o post parto tendrá derecho a percibir la asignación por maternidad desde el día que cumpla los 10 meses de antigüedad, hasta finalizar el período legal respectivo. En el Capítulo V dedicado a las franquicias, se dispone que la mujer podrá solicitar y acordarse cambio de tareas o de destino a partir de la concepción y hasta el comienzo de la licencia por maternidad. Asimismo, toda madre de lactante tendrá derecho a la reducción de una hora de su jornada de trabajo para atender a la crianza de su hijo. (Dec. 1429/73).

En 1977, el gobierno militar del Proceso de Reorganización Nacional dicta un decreto aprobando los Objetivos y Políticas Nacionales de Población propuestas por la Comisión Nacional de Política Demográfica. Entre ellos figura incrementar el ritmo de crecimiento demográfico mediante un aumento de la fecundidad y una reducción de la mortalidad. Con el fin de lograrlo se establece "eliminar las actividades que promueven el control de la natalidad". (Dec. 3938/77).

En 1979, se dicta un decreto que establece un nuevo régimen de licencias, justificaciones y franquicias para el personal civil de la Administración Pública Nacional. Las licencias por maternidad se acordarán según las leyes vigentes. A petición de parte y previa certificación de autoridad médica competente que lo aconseje, se podrá acordar un cambio de destino o de tareas a partir de la concepción y

hasta el comienzo de la licencia por maternidad. En caso de parto múltiple, el período siguiente al parto se ampliará en 10 días corridos por cada alumbramiento posterior al primero. El agente cuya esposa fallezca y tenga hijos menores de hasta siete años de edad, tendrá derecho a treinta días corridos de licencia, sin perjuicio de la que le corresponda por duelo. (Dec. 3413/79).

En 1980 se sanciona el Régimen del Trabajo Agrario donde se regula el trabajo de menores y mujeres (Capítulo V). Allí se estipula que queda prohibido el trabajo del personal femenino permanente durante los 45 días anteriores al parto y hasta 45 días después del mismo. La interesada podrá optar por reducir la licencia anterior al parto a 30 días y acumular los días restantes al descanso posterior. Se establece la obligación de notificar y adjuntar certificado médico de embarazo al igual que en la Ley de Contrato de Trabajo.

El personal femenino no permanente tiene también derecho a la licencia por maternidad y estabilidad en el empleo, pero siempre que hubiese avisado al empleador de su embarazo antes de comenzar la relación laboral. Estos derechos cesan con el vencimiento del contrato de empleo.

Asimismo, toda madre trabajadora lactante dispondrá de los descansos necesarios para amamantar a su hijo durante la jornada de trabajo, por un período no superior a un año.

Se presumirá, salvo prueba en contrario, que el despido de la trabajadora permanente obedece a razones de embarazo o maternidad cuando fuere dispuesto dentro del plazo de siete meses y medio anterior o posterior a la fecha del parto. En tal caso el despido dará lugar a una indemnización equivalente a 12 veces el importe del último sueldo. (Ley 22248).

6.3 Gobiernos radicales:

En 1961, durante el gobierno del Dr. Arturo Frondizi, se dicta un decreto que sustituye normas originadas durante el segundo gobierno peronista y establece un Régimen de Licencias, Justificaciones y Permisos para el personal de la Administración Pública. A todas las empleadas mujeres se otorga una licencia con goce íntegro de haberes por el término de 84 días corridos, lapso que podrá ser dividido en dos períodos preferentemente iguales -uno anterior y otro posterior al parto-. Los citados períodos son acumulables y en ningún caso el segundo de ellos podrá ser inferior a 42 días. En el supuesto de parto diferido se reajustará la fecha inicial de este artículo justificándose los días previos a la iniciación real de ésta licencia. En caso de nacimiento múltiple la licencia por maternidad podrá ampliarse a un total de 105 días corridos, con un período posterior al parto no inferior a 43 días. La iniciación de la licencia establecida en este artículo limita automáticamente la fecha inicial el usufructo de cualquier otra licencia de que esté gozando la agente.

A petición de parte y previa certificación médica, se podrá solicitar y acordarse cambio de tareas o de destino a partir de la concepción y hasta el comienzo de la licencia por maternidad. Toda madre de lactante tendrá derecho a la reducción de una hora de su jornada de trabajo para atender a la crianza de su hijo pudiendo optar por: a) disponer de dos descansos de media hora cada uno para atención de su hijo en el transcurso de la jornada de trabajo; b) disminuir en una hora diaria su jornada de trabajo al comienzo o al final de la misma; c) disponer de una hora en el transcurso de la jornada de trabajo. Esta franquicia se acordará por el término de 240 días corridos contados a partir de la fecha de nacimiento del niño, cualquiera fuera la época de su reintegro. Este plazo excepcionalmente podrá ampliarse en casos muy especiales y previo examen médico del niño hasta 365 días corridos. En caso de nacimiento múltiple se le concederá a la

agente esta franquicia sin examen previo de los niños. La franquicia y su posible prórroga solo alcanzará a los agentes cuya jornada de trabajo sea superior a 4 horas diarias. (Dec. 8567/61).

En el año 1984, durante el gobierno del Dr. Raúl Alfonsín, se dicta una norma por la cual se crea el Programa Alimentario Nacional (PAN) con el objeto de enfrentar la crítica situación de deficiencia alimentaria en que se encuentra la población más vulnerable. Este programa será conducido por el Ministerio de Salud y Acción Social, quien propiciará el estímulo de la alimentación natural y promoverá la lactancia materna. (Ley 23056).

El decreto que reglamenta la ley anterior dispone que serán beneficiarios las familias o grupos convivientes cuya carencia alimentaria signifique un grave riesgo de enfermar o morir por desnutrición, especialmente para los menores de 6 años y las mujeres embarazadas. (Dec. 908/84).

En 1985 se dicta una norma que establece el pago de la asignación familiar por familia numerosa para el estado de embarazo correspondiente al tercer hijo. (Ley 23252).

Ese mismo año se elabora una norma -ya citada- que introduce profundas reformas en el Código Civil. En ella se establece, respecto de la maternidad, que ésta quedará establecida aún sin mediar reconocimiento expreso, por la prueba del nacimiento y la identidad del nacido. La inscripción deberá realizarse a petición de quien presente un certificado del médico u obstetra que hubiese atendido el parto de la mujer. Esta inscripción deberá serle notificada a la madre, excepto que el denunciante fuere el marido. (Ley 23264).

En 1986 el Congreso de la Nación sanciona una ley por la cual a toda mujer embarazada y a toda madre de niño de hasta cinco años de edad que habita el territorio nacional se la incorpora al régimen nacional de asignaciones familiares con idénticos derechos al de las trabajadoras con relación de dependencia. Para acogerse a este beneficio se deberá presentar constancia de cumplimiento del control de asistencia médica expedida por establecimientos públicos. Las prestaciones se harán efectivas a través de las oficinas de correos. Lamentablemente, la norma que comentamos fue vetada por el Poder Ejecutivo. (Ley 23373).

En octubre de ese mismo año el Ministerio de Salud y Acción Social publicó una disposición que establece que todos los dispositivos intrauterinos que se vendan en el país deberán llevar en español un anexo de información para las usuarias respecto de la efectividad del mismo, y de los riesgos, contraindicaciones y precauciones que se deben tomar en su colocación. (Disposición 1331/86).

En diciembre de 1986 se dicta un decreto que deroga la norma -vigente desde 1974- que prohibía el desarrollo de actividades destinadas al control de la natalidad.

En los Considerandos de la nueva disposición se argumenta la necesidad de adecuar nuestra legislación al "Plan de Acción Mundial de Población", aprobado en México en 1984.

Por otra parte, se sostiene que debe "permitirse el ejercicio pleno del derecho humano básico de decidir responsablemente respecto a su reproducción", constituyendo los servicios de salud el instrumento adecuado para orientar y asesorar a las familias en todo lo relativo a su reproducción. El gobierno debe respetar los derechos individuales y reconocer la función esencial de la familia.

El Ministerio de Salud y Acción Social, a través de las Secretarías de Salud y Desarrollo Humano y Familia, promoverá acciones tendientes a mejorar la salud de la madre y el niño, informando a las familias para que decidan con libertad y responsabilidad su derecho a la reproducción. (Dec. 2274/87).

En 1989 se dictó una norma por la cual, en Capital Federal y Territorios Nacionales, toda mujer RH Negativo no inmunizada deberá recibir -en cada parto o cuando haya abortado después de las 12 semanas

de gestación- inmunoglobulina anti-D (como profilaxis de la isoimmunización RH) en el lapso, las dosis y condiciones que correspondan. El tratamiento será provisto gratuitamente por las instituciones públicas y los entes de la seguridad social de cobertura obligatoria. (Ley 23674).

7. Derechos Laborales

Antecedentes:

Hacia el año 1907 se sanciona una norma referida al trabajo de las mujeres y los menores. Las labores por ellos realizadas estaban sujetas a las siguientes condiciones: a) no podían trabajar más de 8 horas diarias; b) se prohibía el trabajo en industrias peligrosas o insalubres; c) los lugares debían contar con asientos para las obreras, "siempre que el trabajo lo permita".

Las mujeres que trabajaban en establecimientos de la Capital Federal "podrán dejar de concurrir a las fábricas o talleres hasta 30 días subsiguientes al alumbramiento, debiendo entre tanto reservárseles el puesto". Se les permitía amamantar a sus hijos durante 15 minutos cada dos hora, sin computar este tiempo con el destinado al descanso. No se acordaba, sin embargo, derecho a un salario durante el reposo obligatorio por gravidez y puerperio; a pesar de que el proyecto original presentado por el Dr. Palacios lo establecía. La norma imponía penas de multa y arresto para los infractores. (Ley 5291).

En 1924, se sancionan nuevas disposiciones respecto del trabajo femenino y de menores que derogan la ley anterior. Quedaba prohibido en los establecimientos industriales o comerciales -urbanos o rurales- públicos o particulares, ocupar a mujeres durante el período de 6 semanas posteriores al parto. Las mujeres debían presentar un certificado médico en el que constara que el parto se produciría probablemente en el plazo citado.

Asimismo, ninguna mujer podía ser despedida con motivo de su embarazo, debiendo conservársele su puesto a la que se ausentara por las disposiciones de esta ley.

A la madre se le permitía cada 3 horas amamantar a su hijo durante 15 minutos. En los establecimientos que ocupen el número mínimo de mujeres que determinará la reglamentación, deberán habilitarse salas maternas adecuadas para niños menores de 2 años, donde éstos quedarán en custodia durante el trabajo de las madres.

Se prohíbe el trabajo nocturno -de 20 hs. a 7 hs.- salvo el de las enfermeras y el doméstico. En los espectáculos públicos tampoco podrían trabajar mujeres aunque fuesen mayores de 18 años.

Se les otorga un descanso de 2 horas al mediodía, mientras se prohíbe el trabajo a domicilio y el peligroso e insalubre.

Las multas en caso de infracción "serán entregadas inmediatamente a la mujer perjudicada". (Ley 11317).

En el año 1934, se modifica la ley que regulaba el trabajo de mujeres y menores, estableciéndose que la madre lactante dispondrá de dos descansos de media hora para amamantar a su hijo en el transcurso de la jornada de trabajo, salvo presentación de certificado médico que aconsejara establecer un intervalo menor. (Ley 11932).

En 1944 se dicta un decreto mediante el cual se declara al trabajo de "camareras de avión" comprendido dentro de un régimen de excepción con referencia a la obligación del descanso dominical para las mujeres y los menores de 16 años. En consecuencia se autoriza, para esta clase de trabajos, el empleo

de mujeres mayores de 16 años en día domingo y sábado después de las 13 horas, con sujeción a las disposiciones legales sobre descanso compensatorio. (Dec. 10008/44).

Ese mismo año se reglamenta el horario de trabajo de las mujeres de 18 años en época invernal. (Dec. 18708/44).

7.1 Gobiernos justicialistas:

En setiembre de 1974 durante el tercer gobierno se sanciona la ley denominada "Ley de Contrato de Trabajo" que regula en forma integral todas las relaciones laborales, excepto las de los empleados públicos, provinciales, municipales y servicio doméstico, que se rigen por leyes especiales.

El principio básico es el de "proteger al más débil", pues se parte del reconocimiento de la desigualdad jurídica existente entre empleador y trabajador, instituyendo presunciones juristantum a favor de los obreros. Ante la duda, a favor del operario, he aquí la síntesis de su espíritu.

En el Título VII se regula el trabajo de las mujeres reconociéndoseles expresamente capacidad jurídica para celebrar cualquier tipo de contrato laboral. Se prohíben las discriminaciones por su sexo o estado civil y se consagra el principio de igual retribución por igual trabajo.

Queda prohibido la realización de trabajos nocturnos entre las 20 hs. y las 6 hs. exceptuándose aquellos trabajos "no industriales" que deban ser "preferentemente" desempeñados por mujeres. En los espectáculos públicos nocturnos sólo podrán trabajar mujeres mayores de 18 años. Se otorga un descanso diario de dos horas al medio día -cuando trabajan mañana y tarde- excepto que a la trabajadora no le convenga.

Se prohíbe el trabajo a domicilio y el empleo de mujeres en trabajos penosos, peligrosos e insalubres.

Especial regulación se le otorga a la protección de la maternidad: no se permitirá el trabajo de mujeres 45 días antes y 45 días después del parto, garantizándosele la estabilidad en el empleo durante el embarazo. Se presume, salvo prueba en contrario, que el despido fue por razones de maternidad si se produjo siete y medio meses antes o después de la fecha del parto. La ley otorga un permiso, de dos descansos diarios de media hora cada uno, para que la mujer amamante a su hijo durante un año; salvo que por razones médicas debe prorrogarse el amamantamiento.

A los empleadores se les obliga a habilitar salas maternas y guarderías donde presten servicios un número mínimo de trabajadoras, según reglamentación que oportunamente se establezca. Debemos apuntar que la obligación patronal nunca llegó a reglamentarse y por lo tanto nunca fue cumplida.

En el caso de que el empleador transgreda la prohibición de despido por causa de embarazo, debe abonar una indemnización especial igual a dos años de remuneraciones.

La mujer que ha sido madre, vigente su contrato laboral, puede optar por: a) continuar su trabajo en la empresa como lo venía haciendo; b) rescindir su contrato de trabajo recibiendo una compensación equivalente al 25% de la indemnización por antigüedad o despido; c) quedar en situación de excedencia por un período no inferior a 3 meses ni superior a 6 meses. Si la mujer reingresa al trabajo, el empleador debe darle el mismo cargo que tenía antes del alumbramiento. Si así no lo hiciera, debe indemnizarla como despido injustificado, excepto que demuestre la imposibilidad de reincorporarla. El período de excedencia no es considerado por la ley como tiempo trabajado, ni sumará antigüedad. (Ley 20744).

7.2 Gobiernos militares.

En 1956 se dicta una norma que regula el trabajo doméstico, estableciéndose que las empleadas sin retiro gozarán de los siguientes beneficios: a) reposo diario nocturno durante 9 horas consecutivas como mínimo; b) descanso diario de 3 horas entre tareas matutinas y vespertinas; c) descanso semanal de 24 horas corridas; d) vacaciones anuales; e) licencia paga por enfermedad; f) habitación amueblada e higiénica; g) alimentación sana y suficiente; h) una hora semanal para asistir a los servicios de su culto. Por su parte, será obligación de los empleados domésticos: a) guardar lealtad y respeto a su empleador; b) cumplir las instrucciones que se le impartan; c) cuidar las cosas confiadas a su vigilancia; d) observar prescindencia y reserva en los asuntos de la casa; e) guardar la inviolabilidad del secreto familiar en materia política, moral y religiosa; f) desempeñar sus funciones con celo y honestidad. Si no cumplieren con las obligaciones apuntadas, injuriasen al empleador, llevaran vida deshonesta o fueren desaseados, etc. podrán ser despedidos sin indemnización por preaviso y antigüedad. Todos los empleados deberán poseer una libreta de trabajo expedida gratuitamente por el Ministerio de Trabajo y Previsión. El Poder Ejecutivo fijará los salarios mínimos. (Dec. -Ley 326/56).

Tres meses después se dicta el decreto reglamentario del Estatuto del Servicio doméstico. El mismo norma minuciosamente las relaciones entre empleador y empleado. Se crea el Consejo de Trabajo Doméstico dependiente del Ministerio de Trabajo y Previsión como organismo competente para entender en los conflictos derivados del contrato de trabajo, estableciéndose asimismo las normas de procedimiento pertinentes. (Dec. 7979/56).

También durante el gobierno de la Revolución Libertadora se dicta una norma que equipara los salarios de la mano de obra femenina y masculina por trabajo de igual valor. (Dec. 2739/56).

En 1957 se dicta un decreto por el cual se establece que como requisito para el ingreso en la administración nacional no debe hacerse distinción alguna en razón del sexo (Estatuto del personal civil de la Administración Nacional). (Dec. 6666/57).

En 1958 una nueva norma legisla sobre el trabajo nocturno de mujeres especificándose que, en el caso de establecimientos fabriles que desarrollan tareas en tres turnos diarios abarcando las 24 horas del día, se considerará trabajo nocturno para las mujeres al comprendido entre la hora 22 hasta las 6 del día siguiente. (Dec. 2406/58).

En 1969 se dicta una norma que deroga toda la normativa anterior y establece el descanso semanal uniforme para todo el país, sustituyendo también las leyes provinciales sobre esta temática, y eliminando distinciones en razón del sexo. (Ley 18204).

En 1970 se modifican normas vigentes respecto del trabajo femenino y se establece que queda prohibido su trabajo entre las 20 hs. y las 6 hs. "salvo en aquellos servicios que por su naturaleza no industrial son preferentemente desempeñados por mujeres". Asimismo, en las empresas de espectáculos públicos sólo podrán trabajar las mayores de 18 años. (Ley 18624).

En mayo de 1973, pocos días antes de concluir el gobierno militar del general Lanusse, se dicta una ley por la cual se establece la prohibición de diferenciar remuneraciones entre mano de obra masculina y mano de obra femenina por un trabajo de igual valor. Asimismo, se declara nula cualquier disposición en contrario estipulada en las convenciones colectivas de trabajo. La misma norma dispone que entrará a regir a partir del 1 de enero de 1974. (Ley 20392).

Durante el gobierno de Videla, el régimen de protección y licencia por maternidad incluido en la Ley de Contrato de Trabajo dictada durante el peronismo fue modificado dos veces. Así, en caso de nacimiento

pre-término, se acumulará al descanso posterior todo el lapso de licencia que no se hubiere gozado antes del parto de modo de completar los 90 días. Si bien la norma dice que se le garantiza a toda mujer -durante la gestación- el derecho a la estabilidad en el empleo, la estabilidad es irreal, pues el empleador puede despedirla, y el despido es plenamente válido, solo que deberá abonarle una indemnización agravada.

Las reformas introducidas, favorables a los empleadores disponen: a) reducir el monto de la indemnización que corresponde por despido por embarazo de 2 años de sueldos a 1 año; b) eliminar la anterior presunción a favor de la obrera; c) reducir el plazo de prescripción de la acción contra el empleador de 4 años a dos años; d) los montos indemnizatorios se indexan hasta el momento del efectivo pago, pero ahora calculados mediante el índice del salario del peón industrial y a partir de la demanda, mientras en la ley peronista se calculaba por el índice del costo de vida y desde el momento del despido; e) los descansos diarios por lactancia se limitan al período de un año, salvo indicación médica; f) reducir la compensación prevista por tiempo de servicio, para la mujer trabajadora que decide renunciar a su puesto de trabajo luego del nacimiento de su hijo; g) se reducen los plazos de la situación de excedencia. (Ley 21297,21824; Dec. 39006).

En 1980, se sanciona el Régimen Nacional del Trabajo Agrario donde se regula el trabajo de mujeres y menores. (Capítulo V). Ver los comentarios referidos a esta norma en el punto dedicado a Maternidad, Fecundidad y Anticonceptivos. (Ley 22248).

7.3 Gobiernos radicales:

No hemos recopilado leyes sobre esta temática durante los citados gobiernos.

8. Competencias Institucionales

Antecedentes:

En 1943, se crea la Secretaría de Trabajo y Previsión, y se establece que la Caja de Maternidad pasará a depender de dicha Secretaría. (Dec. 15074/43).

Al año siguiente, una resolución de la citada Secretaría crea y estructura la División del Trabajo de la Mujer en el ámbito de la Dirección de Acción Social. (Res. 244/44).

En 1945, la Secretaría se transforma en Ministerio de Trabajo y Previsión, e incorpora a la Dirección de Servicio Social -de la Dirección General de Asistencia Social- la División de Trabajo y Asistencia de la mujer. (Res. 31/45).

8.1 Gobiernos justicialistas:

En 1946, la División de Trabajo y Asistencia de la Mujer pasa a depender de la Dirección General de Trabajo y Acción Social Directa. (Dec. 1594/46).

En 1947, una norma encarga al Poder Ejecutivo que realice los estudios e investigaciones de carácter sanitario, jurídico y estadístico a efectos de preparar un proyecto de Código Sanitario y de Asistencia Social, basado en los siguientes principios generales: a) organizar el gobierno de la salubridad general e higiene pública de la Nación; b) proveer a la asistencia de todos sus habitantes, promoviendo la unificación paulatina de la asistencia médica y social y su gratuidad para las clases sociales que no cuenten

con los medios adecuados para satisfacer íntegramente la protección de su salud; c) concretar que la acción en todo el territorio de la República sea ejercida por el poder central:... d) en lo referente a la asistencia e higiene de la maternidad y de la infancia: orientar, organizar y/o coordinar las actividades tendientes a solucionar en sus aspectos higiénicos, médicos y sociales, los problemas inherentes a la maternidad, a la niñez, a la adolescencia y a la ancianidad. A los efectos de financiar las instituciones que se incorporen al Código Sanitario de Asistencia Social se crea el Fondo Nacional de Salud y Asistencia Social. (Ley 13012).

En 1948 se crea la Dirección Nacional de Asistencia Social, dependiente de la Secretaría de Trabajo y Previsión destinada a ejercitar en todo el territorio de la Nación el amparo de las personas que por causas fortuitas o accidentales se vean privadas de los medios indispensables de vida y de las que careciendo de ellos se encuentren incapacitadas en forma definitiva para obtenerlos. Así, la Dirección creada ejerce: a) la protección de menor abandonado, huérfano o delincuente, y de aquellos cuyos padres o representantes legales se encuentren física, económica o legalmente imposibilitados de hacerlo; b) la protección de la madre desamparada, concurriendo por todos los medios a evitar la disolución del binomio "madre-hijo"; c) el amparo y socorro de la vejez desvalida; d) a la integración y consolidación del núcleo familiar... (Ley 13341).

Un año después, un decreto reglamenta las actividades de la Dirección Nacional de Asistencia Social y especifica: a) Asistencia a la minoridad... b) Protección a la madre desamparada: esta protección podrá iniciarse antes del alumbramiento y se prolongará después del nacimiento. Comprende: i) acción directa: por intermedio de sus institutos y hogares maternales, a los que podrá ingresar toda mujer que se encuentre en las condiciones enunciadas; ii) acción indirecta: mediante el otorgamiento de subsidios maternales y ayudas de crianza y el auxilio moral y práctico a cargo del Servicio Social; c) Amparo y socorro a la vejez desvalida; d) Integración y consolidación del núcleo familiar: la acción en este aspecto ha de orientarse hacia la correcta y sólida constitución del hogar. Se procurará la regularización del matrimonio, cuando no esté regularmente constituido. Se propiciará el reconocimiento, legitimación e inscripción en el Registro Civil de los hijos. Se propenderá a establecer la unión familiar en casos de hogares desavenidos. Preocuparse por la instrucción y educación de los niños. Velar por la salud de la familia. Tratar de elevar el nivel de vida de las familias humildes y necesitadas. (Dec. 20492/49).

Asimismo, en 1949, se dicta una ley que establece la nueva organización de los Ministerios nacionales y sus competencias. Al referirse al Ministerio de Trabajo y Previsión le atribuye las tareas inherentes a las relaciones entre el capital y el trabajo y la protección integral y legal del trabajador, y en particular: "...promover la defensa y goce de los derechos del trabajador, la familia, ancianidad, mujeres, menores, desvalidos e incapacitados, de acuerdo a lo dispuesto" en la nueva Constitución Nacional. (Ley 13529).

Como hemos comentado más arriba, la ley 13341 había creado la Dirección Nacional de Asistencia Social y la había colocado bajo la órbita de la Secretaría de Trabajo y Previsión. En 1954, una norma transfiere dicha Dirección al Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública, institución que desempeñará en lo sucesivo sus funciones. (Dec. 13255/54, 15023/54).

En 1973 durante el tercer gobierno, se crea en el ámbito del Ministerio de Bienestar Social la Secretaría de Estado del Menor y la Familia, a la cual le compete: a) la ejecución de la política nacional de la familia y del menor, tendientes a evitar la desintegración de la familia, el abandono o internación de menores; b) los estudios psicosociales sobre la familia que permitan la adopción de medidas acordes con las variaciones que ésta experimente en su nivel de vida, costumbres, distracciones y empleo del tiempo libre; c) la promoción de un marco normativo que permita prestar adecuada atención al núcleo familiar. (Dec.

339/73).

A fines de 1973, dejó de existir la Oficina Nacional de la Mujer, la que venía funcionando desde 1968 en el Ministerio de Trabajo. En efecto, para esa fecha se dicta un decreto que formula una nueva estructura orgánico-funcional para el citado Ministerio, dentro de la cual no se contempló la permanencia de una dependencia específica en la materia. (Dec. 825/73).

En 1974, se crea el Instituto Nacional de Jardines Maternales Zonales, entidad que será conducida y administrada por un directorio integrado por: un presidente y cuatro vocales en representación del Estado nacional (dos del Ministerio de Cultura y Educación y dos del Ministerio de Bienestar Social), tres vocales en representación del Instituto nacional de Obras Sociales, y tres vocales en representación de los padres elegidos por los Consejos de Padres de los Jardines Zonales. Este directorio tendrá por función: administrar los fondos del Instituto; dictar el reglamento interno; proyectar la estructura orgánica funcional de la entidad; nombrar al director de cada Jardín Maternal Zonal asistido en su gestión por un consejo de padres integrado por los padres cuyos hijos concurren regularmente al Jardín. (Ley 20582).

Ese mismo año, se encomienda al Ministerio de Bienestar Social -a través de su Secretaría de Salud Pública- realice un amplio y medular estudio del problema de la persistencia de los bajos índices de crecimiento de la población. Una vez elaborado el informe deberá proponer las medidas adecuadas a fin de modificar esta situación "que compromete aspectos fundamentales del futuro de la República". (Dec. 659/74).

8.2. Gobiernos militares:

En 1955, instalado el gobierno de la Revolución Libertadora, se dicta una norma por la cual se crea - dependiente del Ministerio de Trabajo y Previsión - la Dirección Nacional de la Mujer, la que tendrá a su cargo el mejoramiento de las condiciones de vida de las obreras y empleadas. Se crea, asimismo, la Comisión Nacional de la Mujer, que funcionará como organismo consultivo y asesor del gobierno en materia de trabajo femenino, bienestar familiar y asistencia y ayuda a la mujer. (Dec. 7897/55). Sin embargo, dos años más tarde -en 1957- un nuevo decreto suprime la Dirección recientemente creada (Dec. 3247/57). En lo que concierne a la Comisión Nacional de la Mujer, una resolución posterior establece su organización y funciones. (Res. 86/58).

En 1963, durante el gobierno del Dr. Guido, se dispone la autarquía del Consejo Nacional de Asistencia Social confiriéndole las facultades y recursos que contribuyan a su mayor independencia de acción; sin perjuicio de la acción orientadora del Poder Ejecutivo por intermedio del Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública. Dentro de las acciones a desarrollar en materia de asistencia social se encuentra la de "proteger a las madres desamparadas"... (Dec. -Ley 8924/63).

En 1967, una ley dictada durante el gobierno del general Onganía ordena la disolución del Consejo Nacional de Asistencia Social y de la Dirección Nacional de Asistencia Social, a efectos de crear la Dirección General de Asistencia Social dentro de la estructura orgánica de la Secretaría de Estado de Promoción y Asistencia de la Comunidad; a la que se le asigna la ejecución de la política asistencial del Estado. Se reúnen en la Dirección creada las atribuciones y funciones de las dos instituciones que se disuelven. La iniciativa que se propicia se fundamenta en la necesidad de que exista un organismo único encargado de la ejecución de la política asistencial del Estado. (Ley 17492).

En el año 1968, se aprueba con carácter provisional la estructura orgánica de la Secretaría de

Estado de Trabajo, incorporando el Departamento de la Mujer a la Dirección Nacional de Recursos Humanos, ahora bajo la denominación de Oficina Nacional de la Mujer. Su misión será la de entender en todo lo relacionado con la actividad de la mujer que trabaja, el futuro laboral de la joven y la trabajadora de edad madura. Entre sus funciones se encuentran las de: promover la adopción de medidas para adecuar la situación de la mujer que trabaja a las necesidades del país a nivel socioeconómico; organizar la difusión de temas relativos a la mujer económicamente activa; entender en el análisis de estadísticas y normas para establecer su situación real y proponer medidas para su mejoramiento y desarrollo potencial. (Dec. 5373/68).

Ese mismo año, se aprueba con carácter provisional, la estructura orgánica de la Secretaría de Promoción y Asistencia de la Comunidad. La norma especifica el funcionamiento de varios departamentos. Uno de ellos, el Servicio Nacional de la Familia y la Mujer tiene por misión intervenir en la protección de la familia y de la mujer, asegurando a la primera la estabilidad y solidez que como comunidad social básica le es fundamental. Entre sus funciones se estipula: a) ejecutar los programas relativos a la protección de la familia y de la mujer, en base a los lineamientos fijados por la superioridad; b) efectuar estudios psicosociales sobre la familia y la mujer, cuyos resultados permiten la adopción de medidas acordes con las variaciones que éstas experimenten en su nivel de vida, costumbres, distracciones y empleo del tiempo libre; c) elevar los respectivos informes proponiendo la creación de un marco normativo que permita prestar adecuada atención al núcleo familiar, como totalidad biosicosocial y elevar la condición de la mujer contemplando los problemas específicos de su situación social; d) brindar asesoramiento e información técnica a la superioridad y a las instituciones públicas y privadas que se lo requieran; e) realizar el estudio y evaluación de las normas legales vigentes acerca de la familia y la mujer, y proponer las modificaciones que considere oportuno introducir; f) ejercer la educación de la familia para el mejor cumplimiento de su misión; g) ejercer la formación de la joven como mujer y como argentina, y atender especialmente la reeducación y adaptación de la madre soltera; h) propiciar a la superioridad la creación de hogares de emergencia para albergue transitorio de mujeres con hijos o sin ellos, realizar una tarea grupal mientras dure la estadía y proporcionar el asesoramiento técnico pertinente a su egreso; i) favorecer la creación de fuentes de trabajo para la familia; j) elevar a la superioridad los proyectos de leyes especiales relativas a la represión de nuevas formas de prostitución. (Dec. 2462/68).

En 1971, la nueva ley de Ministerios transforma la Secretaría de Estado de Trabajo en Ministerio de Trabajo, con competencia para entender en el régimen de trabajo de menores y mujeres. Su Dirección Nacional de Recursos Humanos deberá: "Realizar toda acción relacionada con la actividad de la mujer económicamente activa": (Ley 19064).

En 1972, una nueva norma aprueba modificaciones en la estructura del Ministerio de Trabajo, incluida la Oficina Nacional de la Mujer. (Dec. 9284/72).

El 18-5-1973, durante los últimos días del gobierno del general Lanusse, se sanciona una ley que entre otras disposiciones establece las funciones de la Subsecretaría del Menor y la Familia, dependiente del Ministerio de Bienestar Social. Son sus atribuciones y deberes: ...b) adoptar las medidas necesarias para contribuir al afianzamiento de la familia orientándola y apoyándola; c) desarrollar las acciones tendientes a asegurar la moral y las buenas costumbres en el ámbito familiar. La Subsecretaría formulará los programas, establecerá los sistemas y métodos de protección del menor y la familia que ejecutarán los servicios nacionales. (Ley 20419).

Durante el Proceso de Reorganización Nacional, en 1978, se transfieren a fa Secretaría de Estado

de Acción Social -dependiente del Ministerio de Bienestar Social- los organismos, créditos presupuestarios, bienes y documentación pertenecientes a la Secretaría de Estado del Menor y la Familia (Dec. 2697/78). Dos años después, dentro de la Secretaría de Acción Social se crea la Subsecretaría del Menor y la Familia. (Dec. 1811/80).

En diciembre de 1980 se crea el Fondo Nacional del Menor y la Familia, que funcionará en jurisdicción del Ministerio de Bienestar Social, Secretaría de Acción Social. A éste pasan los bienes que integraban el Fondo Nacional del Menor creado por la ley 18120. (Ley 22359).

En abril de 1981 se produce una nueva reorganización de ministerios y subsecretarías. Dentro del Ministerio de Acción Social funcionará la Subsecretaría del Menor y la Familia, cuya misión principal consistirá en asegurar el fortalecimiento de la familia como núcleo fundamental de la sociedad. (Dec. 42/81). En diciembre del mismo año se deroga el decreto anteriormente citado y nuevamente se reorganizan ministerios, secretarías, subsecretarías y direcciones generales. Sin embargo la Subsecretaría del Menor y la Familia continúa bajo la órbita del Ministerio de Acción Social. (Dec. 22/81).

En 1983, al dictarse la estructura orgánica del Ministerio de Salud Pública y Medio Ambiente se dispone que la Dirección Nacional de Maternidad e Infancia -bajo su dependencia- tendrá como función global coordinar actividades de protección de la salud de la madre y el niño, a fin de contribuir a promover la natalidad y disminuir la mortalidad infantil. Sus funciones específicas serán: a) formular y fiscalizar normas de promoción y protección de la salud del binomio madre-niño; b) coordinar y participar en la realización de estudios y aplicación de actividades en el campo de la salud materno-infantil, dirigidos a promover la natalidad y disminuir la morbi-mortalidad de la madre y el niño; c) elaborar un anteproyecto de políticas y planes referidos a su jurisdicción. (Dec. 2839/83).

8.3 Gobiernos radicales:

En 1958, durante el gobierno del Dr. Arturo Frondizi, se crea la Dirección Nacional de Seguridad y Protección Social de la Mujer dentro del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Asimismo se establece que la Caja de Maternidad y el Hogar de la Empleada General San Martín pasan a depender de la citada Dirección. (Dec. 4073/58).

A fines de ese mismo año, un decreto determina que la incorporación al presupuesto del cargo de Director Nacional de Seguridad y Protección Social de la Mujer, fue realizada de acuerdo con las facultades conferidas por ley 14439. (Dec. 9728/58).

En 1959, una resolución del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social establece que la Dirección Nacional de Seguridad y Protección Social de la Mujer actuará como órgano de información y asesoramiento a fin de aconsejar las medidas administrativas y las reformas legislativas en cuanto atañe a la mujer que trabaja y a la familia obrera, teniendo a su cargo la Caja de Maternidad e Infancia. (Res. 166/59).

Al año siguiente se aprueba provisionalmente la estructura de la Caja de Maternidad e Infancia. (Dec. 10039/60).

En 1961, la citada Dirección pasa a depender de la Subsecretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo. (Dec. 5561/61).

Durante el gobierno del Dr. Arturo H. Illia, la misma Dirección se transforma denominándose ahora Departamento de la Mujer, cuyas principales funciones serán: interpretar normas y sugerir procedimientos

basados sobre hechos reales, recomendando métodos para que aquellos puedan ser llevados a la práctica; estudiar y promover reformas en la legislación vinculada con el trabajo y el bienestar de la mujer; fomentar la difusión de temas relativos a la mujer que trabaja. Constará de una División de Relaciones, Públicas, una División Técnica y una Sección Administrativa. Asimismo, se crea -en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social- la Comisión Asesora Honoraria para entender en la coordinación de actividades encaminadas a elevar las condiciones de la mujer que trabaja. (Dec. 5073/64).

En 1983, al asumir el Dr. Alfonsín, se establecen las funciones del Ministerio de Salud y Acción Social, especificándose: "entender en las acciones de promoción, protección y desarrollo de la familia" (Dec. 132/83).

Una norma posterior establece las misiones de las Secretarías y Subsecretarías de Estado. Dependiente del Ministerio de Salud y Acción Social: la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia tendrá por misión asistir al ministro en lo inherente a los problemas de desarrollo humano y a la promoción, protección y afianzamiento de la familia, el diseño de las políticas y la gestión de los instrumentos necesarios para ejecutarlos. La Subsecretaría de Desarrollo Humano y Familia tendrá idénticas funciones, debiendo asistir al Secretario en estas temáticas. De dicha Subsecretaría depende el Instituto "Nuestra Señora del Valle" dedicado a la protección de menores embarazadas. (Dec. 134/83).

En el año 1984, las disposiciones que crean el Programa Alimentario Nacional (PAN) dirigido a paliar la situación de sectores poblacionales muy vulnerables, promueven y estimulan la alimentación natural y la lactancia materna (Ley 23056).

En diciembre de 1986, un decreto modifica la estructura orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, creando la Dirección General de la Mujer y estableciendo asimismo sus funciones. (Dec. 2347/86).

En 1987 una norma modifica la estructura de la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia, creándose tres nuevas Subsecretarías: la de la Juventud; la del Menor, el Discapacitado y la Tercera Edad; y la de la Mujer. Esta última, estaba compuesta de tres Direcciones: -Dirección Nacional de Estudios, Proyectos e Investigación; -Dirección Nacional de Participación y Promoción de la Mujer; -Dirección General de Relaciones Institucionales y Coordinación. (Dec. 280/87). Un decreto de 1989, dictado por el presidente Menem suprime la Subsecretaría de la Mujer y crea -en el ámbito de la Presidencia de la Nación- la Secretaría de la Mujer; de la cual dependen la Subsecretaría de Planificación y Coordinación Técnica y la Subsecretaría de Desarrollo Integral de la Mujer. (Dec. 1214/89).

ANEXO II

Debates Parlamentarios

1. *Derechos Políticos de la Mujer (Ley 13010)*

(...)

Sr. Graña Etcheverry.- Debo referirme, también, al otro despacho que subscriben, en su aspecto fundamental, los señores diputados Pastor y García Quiroga.

Dicho despacho establece la inscripción y el voto de la mujer en forma optativa, vale decir, que sólo a solicitud de las interesadas se las inscribiría en los padrones y tendrían derecho a votar.

Entiendo que concebido el sufragio en la forma que explicara antes, es decir, como un deber dentro del régimen democrático, el voto no puede ser acordado sino en forma obligatoria y lo mismo ocurre con la inscripción.

Se argumenta a favor de la opción -usando de viejos argumentos empleados antes contra el voto femenino-, haciéndose eco de las objeciones que se han hecho en el transcurso de la historia en contra de la concesión del sufragio al sexo femenino, de que un posible inconveniente es el de que, como resultado de la disparidad de opiniones políticas, podría introducirse la discordia en el hogar. Estimo que la discordia en el hogar por opiniones políticas, religiosas económicas, familiares o de cualquier otro orden existirá siempre cuando no haya la necesaria y conveniente comprensión entre los cónyuges.

Se dice también que la función primordial de la mujer es la de ser esposa y madre, y que por lo tanto sólo aquellas mujeres que lo quieran y estén en condiciones de ejercer el sufragio, pueden optar por adquirir ese derecho.

Ya se ha hecho referencia, y a ello obedeció la interesante interrupción del señor diputado Sobral, a la supuesta inferioridad de la mujer. Evidentemente, mientras los sistemas pedagógicos imperantes estén basados en el prejuicio de la diferencia de los sexos y en el prejuicio de una moral doble una para un sexo y otra para el otro, la mujer ha de estar colocada en una situación que no es la más conveniente para su educación política.

Yo creo -y éste es el sentido con que acoge la plataforma de mi partido los derechos electorales de la mujer- que la sanción que la Cámara ha de dar a este proyecto de trascendental importancia, tiene que ser seguida por una serie de medidas legislativas, que logren un mejor ordenamiento y eficiencia en la formación de nuestros poderes públicos. Y es así como reclamamos, y esperamos que el Parlamento no lo pasará por alto, la sanción del estatuto de los partidos políticos, la sanción de la ley de incompatibilidades, la modificación del Código Penal en el sentido de la sanción enérgica de los delitos electorales.

En lo que se refiere a los derechos políticos de la mujer no olvidemos que con el voto que le acordemos le daremos sólo un instrumento y es necesario llegar a la otra reforma más trascendental y que hace de una manera más precisa y directa a la vida del hogar: es el derecho de la mujer a igual retribución que los hombres cuando desempeñen las mismas funciones que ellos. En nuestro país todavía podemos asistir al inhumano espectáculo de que el mismo trabajo es pagado en forma diferencial, más a los hombres y menos a las mujeres, con lo cual se perjudica no sólo a las mujeres, que son de esa manera explotadas, sino también a los hombres, porque la contratación del personal femenino desaloja a los padres de familia

de la posibilidad de subvenir con su trabajo a la subsistencia del hogar.

Yo no tengo demasiadas esperanzas de que en un futuro próximo hemos de mejorar notablemente nuestras prácticas políticas. Creo si que, acordado el voto a la mujer, acaso porque ella está amparada en el hogar y acaso porque entrará al goce de estos derechos con un sentido ético más elevado que el que ha dominado en el pasado nuestras luchas políticas, con todos sus episodios, algunas mejoras habremos de conquistar, que se han de trasuntar más que en el ejercicio del sufragio, en la acción legislativa de las primeras representantes femeninas.

La experiencia de todos los países que han adoptado el sufragio de ambos sexos, demuestra que la mujer ha tenido marcada preferencia por los problemas económicos y de moralidad pública. En Estados Unidos y en los países escandinavos han obtenido leyes de represión del alcoholismo, de amparo a la niñez, de asistencia social, obteniéndolas aún contra los prejuicios de los representantes del otro sexo.

(...)

Sr. Pastor.- Por otra parte, el régimen que vamos a establecer esta tarde, del voto femenino, es el primer ensayo integral que va a hacer el país y debemos darle el carácter de ensayo integral. Estamos sancionando una ley de voto femenino sin tener un solo antecedente, ni una información sobre las consecuencias y la gravitación que este hecho va a tener sobre la vida nacional. No sabemos ni aproximadamente el número de mujeres que está en condiciones de inscribirse obligatoriamente en los padrones; no sabemos en qué forma se distribuyen esas mujeres ni en qué medida pueden cambiar la organización y composición de este propio cuerpo y si no se trata de una ley destinada a producir fenómenos que ya hemos palpado en la vida nacional y que han traído consecuencias desagradables en la solución de problemas fundamentales de la Nación. La gravitación excesiva de determinadas zonas, al modificar la representación nacional, puede influir perjudicialmente en la legislación general del país. Fenómeno éste que tenemos que tratar de que cada vez se atenúe más, teniendo presente al respecto lo que ha sido la larga experiencia en otros países.

(...)

El ejercicio de la actividad política, las pasiones que agitan en cada una de las campañas a todos los que participan en ellas, los enconos que se provocan y a veces perduran largamente, ¿toda esa no es acaso un factor desintegrante de un hogar, cuando por razones temperamentales del hombre o de la mujer se hace peligrosa la discusión de esos problemas dentro de la vida hogareña? ¿Es acaso el pensamiento del Estado superior a la conciencia que tiene una mujer de que ese peligro la amenaza si ella entra en actividades políticas y si debe ejercer por obligación de una ley el ejercicio del voto? ¿Qué juez más superior, que juez más consciente y más sincero puede haber en ese caso que la propia mujer para defender la integridad y la paz de su hogar, el porvenir de sus hijos?

¿O acaso los señores diputados creen que es una parábola de que se rompe la unidad de muchos hogares, se deshacen los vínculos matrimoniales y los hijos quedan viviendo una eterna tragedia, o aun la tragedia de que se discuta si tuvo razón el padre o la madre al lanzarlos a ese conflicto? ¿Quién puede ser juez más superior que la propia mujer, que conoce mejor su carácter y su sensibilidad, que conoce mejor el carácter la sensibilidad de su compañero? ¿Quién tiene más obligación y más derecho de resguardar eso? ¿Qué derecho tenemos nosotros a imponer una ley que pueda poner en peligro esa paz y esa tranquilidad?

(...)

Sr. Colom.- Señor presidente: En homenaje a las mujeres que en toda la extensión de la República esperan ansiosas, cerca de sus aparatos de radio, la información de que esta ley ha sido sancionada por el

Parlamento de la revolución, vaya prescindir de mi discurso y a pronunciar sólo breves palabras, como autor del proyecto de sufragio femenino.

(...)

Por primera vez, quizá, estamos de acuerdo en este Parlamento opositores y oficialistas. Las diferencias son de mero detalle, de forma, salvo las proposiciones de los diputados por San Luis señores Pastor y García Quiroga, que hacen cuestión de fondo con respecto al voto optativo o a la inscripción obligatoria.

El despacho de la mayoría es casi idéntico a la sanción del Senado. Si sinceramente todos los sectores coinciden en que debe darse el voto a la mujer, no es necesario que hagamos reformas al proyecto venido en revisión, porque el menor cambio importaría devolver el proyecto al Senado y, si éste no aceptara la modificación, tendría que volver a la Cámara. Y por causa de ese vaivén, posiblemente no tendríamos la ley este año.

(...)

Sr. Graña Etcheverry.- Declaro en nombre de la mayoría de la comisión que, por las razones aducidas por el señor diputado Colom, retiramos nuestro despacho y proponemos como despacho el proyecto sancionado por el Senado.

Declaro también que nos mueve a esta solución el hecho de querer dar hoy fuerza de ley al voto femenino, y la circunstancia de que, como la ley electoral actual deberá sufrir modificaciones, nuestro despacho quedará como antecedente para la reforma futura de la legislación.

(...)

Sr. Balbín.- ¡Pero eso no es una cosa seria! ¿Cómo va a reemplazar un despacho por otro, con la agravante de que ese despacho nuevo no ha sido discutido en la Cámara? Si se quería substituir el despacho de la mayoría por el venido en revisión del Senado, debió decirse al principio, para discutir entonces ese despacho, pues, hemos estado hablando sobre un despacho que ahora es retirado.

Substituido o retirado el dictamen de la mayoría, entraríamos a discutir el proyecto venido en revisión; pero no podría de ninguna manera la Cámara llegar a la situación paradójica de discutir una cosa, cerrar el debate y votar otra cosa. (Aplausos)

-Varios señores diputados hablan a la vez y suena la campana.

(...)

Sr. Pastor.- ¿Cuáles son las razones de urgencia que ha expuesto la comisión para que su miembro informante haya dicho "que hoy mismo salga la ley"? ¿Cuáles son esas razones de urgencia?

Sr. Argaña.- Hace 40 años que se está luchando por esta ley.

Sr. Pastor.- El país está esperando hace tiempo la sanción de leyes que tienen despacho firmado por los señores diputados, y se han dado el lujo de rechazar mociones de que se fijara fecha para tratarlos. Pero ahora sí, con un criterio evidentemente demagógico, tienen gran premura para aprobar esta ley.

(...)

Sr. Colom.- Tenemos número para hacerlas y sacaremos la ley, quieran o no.

-Hablan varios señores diputados simultáneamente, y suena la campana.

(...)

Sr. Colom.- Ya hemos dicho que la única forma de que tengamos esta ley es votar sin modificación, ni de una sola coma, el proyecto del Senado. Por consecuencia, teniendo quórum propio, afirmó que pierde tiempo la oposición al poner obstáculos legalistas a este proyecto. La ley saldrá por imperativo de la

mayoría y por imperativo de la revolución que está en marcha.

Hago moción de que se cierre el debate.

-Varios señores diputados hablan simultáneamente, y suena la campana.

(...)

Sr. Mántaras.- No insisto, señor presidente, porque observo que la mayoría se muestra impermeable para cualquier sugestión tendiente a mejorar la ley. Los señores diputados cargarán con la responsabilidad de su sanción y el futuro dirá qué ha sido de esta ley.

Sr. Presidente (Guardo). - Tiene la palabra el señor diputado por Córdoba.

Sr. Graña Etcheverry.- Quiero aclarar también que cuando por esta ley acordamos derechos e imponemos obligaciones políticas a la mujer, los hacemos derivar de los principios constitucionales; por consiguiente, no sería ni siquiera necesaria una ley en el orden provincial para que las mujeres pudieran votar también en las provincias en todos los órdenes electorales.

Sr. Presidente (Guardo).- Ha sido retirada la moción de reconsideración, y siendo el artículo 72 de forma, queda definitivamente sancionado el proyecto de ley. (Aplausos)

Como la Honorable Cámara ha llenado el objeto de la citación, queda levantada la sesión.

-Es la hora 22 y 50.

Cámara de Diputados de la Nación, Diario de Sesiones, Reunión 32ª, 9 de setiembre de 1947, pág. 207/258.

2. Reforma del Código Electoral. Ley de cupos (Ley 24012)

(...)

Sra. Botella. - La causa de las mujeres ha sido posible porque nunca la hemos abandonado. Reivindico a todas y digo que Evita fue su síntesis porque logró el voto para nosotras; pero hoy, casi cuarenta años después, las mujeres políticas argentinas debemos seguir luchando.

Seguramente hace cuarenta años creíamos que habíamos tocado el cielo con las manos y que a partir de ese momento teníamos efectivamente el derecho a elegir y a ser elegidas.

En aquella época llegamos a tener una representación cercana al 30 por ciento, pero desde entonces ese porcentaje ha ido disminuyendo. Este período democrático comenzó con una participación parlamentaria de las mujeres de entre un 12 y un 15 por ciento. Cuando a fines de año dejemos nuestras bancas varias diputadas, la representación de las mujeres en el campo legislativo será de sólo el 3 por ciento.

Sabemos que desde el Poder Ejecutivo se favorece la intervención activa de las mujeres, pero nosotras también queremos tener derecho a participar en este tema.

En el día de ayer se reunió en el Salón de los Pasos Perdidos el Foro Federal de Mujeres Parlamentarias Argentinas, al que concurrieron senadoras y diputadas provinciales y concejales de pueblos ignotos que ni siquiera sabíamos que existían, pertenecientes a todos los partidos políticos incluso de los signos menos pensados. En dicha reunión se debatió a fondo la conveniencia de defender o no este proyecto de ley, y por unanimidad todas las legisladoras aprobamos una declaración que cuenta con el aus-

picio del Consejo de Políticas Públicas para la Mujer, convencidas de que -como en la ecología- en la política nacional las mujeres somos una especie en extinción.

Conformamos el 59 por ciento del padrón electoral, pero como representantes políticas sólo alcanzamos un 3 por ciento. Esta es una situación de absoluta injusticia. Si bien somos muchas, parece que cuando a las 4 ó 5 de la madrugada los hombres confeccionan las listas electorales -no digo que por maldad o por una cuestión de machismo- no tienen tiempo de acordarse de las compañeras militantes que tenemos igual capacidad para desempeñarnos...

-Aplausos prolongados en las bancas y en las galerías.

(...)

Dr. Durañona y Vedia.- Además tengo sospechas acerca de la importancia que brindan los autores de esta iniciativa a este mismo cuerpo, porque los políticos que estamos aquí sabemos perfectamente que en política las posiciones públicas se alcanzan con la lucha y el esfuerzo. En ese sentido considero que en política hay que desconfiar de las cosas que se dan como una dádiva, porque entonces quiere decir que es cierto que el poder real no reside en este cuerpo sino en esos otros ámbitos donde la participación no se otorga por ley. Así que es muy posible que cuando las mujeres lleguen a esta Cámara en virtud de esta concesión, este cuerpo haya perdido mucho más del poder real que ha resignado en el curso de su historia institucional.

Con respecto a la discriminación me parece que este proyecto contiene una, porque al sostener que el 30 por ciento de los cargos es para las mujeres se limitará la participación femenina. De ese modo quedará restringida la participación de la mujer al 30 por ciento.

-Manifestaciones en las galerías

(...)

Quiero alertar sobre esta cuestión porque esta norma dictada así, sin una reglamentación acerca del procedimiento y sin ninguna otra connotación, va a quedar como una letra muerta, como una simple declaración y no será aplicada por las juntas electorales. Se va a dudar acerca de su vigencia en las provincias y municipios y traerá dificultades a la jurisdicción electoral de la República.

¿Qué pasa si un partido político acredita que no tiene una afluencia de mujeres como para llenar el 30 por ciento de sus listas? Hay lugares en los que las afiliadas pueden no tener interés en participar en la vida pública. ¿Llevaría esto a que no se oficialice la lista correspondiente?

¿Qué quiere decir "en proporciones con posibilidad de resultar electas"? Esto no quiere decir absolutamente nada, porque la proporción que se les está asignando ya es del 30 por ciento. Agregar la expresión "en proporciones con posibilidad de resultar electas" no tiene comprensión alguna. En todo caso habría que decir "en lugares donde puedan tener la posibilidad de ser elegidas". De lo contrario se crea una confusión absolutamente innecesaria.

¿Qué significa "con posibilidad de resultar electas"? La lista de un partido mayoritario tiene una posibilidad electoral muy distinta a la de un partido menor. ¿Cómo se interpretará esta disposición si se está diciendo que nadie es dueño de los votos, ni siquiera la Liga Federal... (Aplausos)... y que los ciudadanos pueden cambiar sus decisiones como les parezca. ¿Quién puede anticipar cuáles son los lugares "salibles" de una lista?

Sr. Durañona y Vedia.- Señor presidente: cuando se lea el Diario de Sesiones se podrá observar que mi intervención versó sobre el tema en debate y que las interrupciones se fueron de él. De todas formas, como los incidentes han ocurrido, deseo que no quede en el ánimo del señor diputado Jaroslavsky

la idea de que un cambio de posiciones o ideas políticas puede significar el más mínimo agravio personal de mi parte hacia su persona porque lo considero un luchador de la vida política y un hombre que ha traído a este recinto toda su honestidad y vocación democrática.

Continuando con mi razonamiento sobre el tema en debate, todos sabemos que el Senado de la Nación no puede poner un cupo en su integración porque sus miembros son elegidos por la legislaturas provinciales. Como el señor diputado Cruchaga nos aclaró que esta sanción no regirá en ninguna provincia, resalto en consecuencia que en el Senado nacional tampoco tendrá cabida la expresión de este proyecto.

Entonces, si esto no es para el Poder Ejecutivo ni para el ámbito de la administración pública, si no es para las empresas públicas, ni para las embajadas, ni para los bancos, ni para las legislaturas provinciales, ni para los municipios, ni para las gobernaciones, realmente no se qué aporte significa ceder una porción de esta Cámara, con todos los defectos que tiene este proyecto. Sabemos que en modo alguno ello significa dar una participación al género porque las mujeres vendrán a incorporarse a sus respectivos bloques en razón de que en la vida republicana no se concibe otro tipo de representación.

Como lo señalé al comienzo de mi exposición, este proyecto tiene una apariencia que encubre su espíritu realmente engañoso: no asigna ni cambia nada, y el bloque al que pertenezco se niega a sumarse a una defraudación a la mujer argentina.

-Manifestaciones en las galerías.

(...)

Sr. Estévez Boero.- Pasan los tiempos y sin embargo no abrimos nuevos caminos de participación popular. Tomemos alguna vez lo mejor del Primer Mundo. No tomemos siempre lo peor. En los grandes países de Europa existe la cuota y nadie se ha horrorizado. Está en Alemania, en Suecia, en Noruega, en Holanda y en España; nadie se ha horrorizado. Equivoquémonos alguna vez, tomemos algo bueno del Primer Mundo. Terminemos con el doble discurso, no por la mujer ni por el hombre, sino por la sobrevivencia de las instituciones de la República.

Estamos de acuerdo en aprobar el texto remitido por el Honorable Senado no sólo porque es equitativo sino también porque abre una posibilidad de mejoramiento social para nuestro país. Sostengo esto porque la mujer es la que tiene mayor sensibilidad social, la que está en contacto con la pobreza, con la carencia de alimentos y remedios para sus hijos, la que está en las villas, la que sale a pelear asumiendo la responsabilidad de mantener los hogares en las situaciones de mayor carencia, como sucede en centenares de miles de familias argentinas.

Por eso incorporar a la mujer al Congreso de la Nación no es algo elegante sino profundamente revolucionario. Pro venga del partido que fuere, la mujer tiene una inserción social más profunda que; el hombre, y no es válido que se acepte el concepto de la reacción, de los sectores más retrógrados del pensamiento político -como sucede en el campo económico-, que sostienen que como no tiene participación en la justicia, en el gabinete y en el Concejo Deliberante, de nada vale tenerla en este cuerpo. A mi juicio, es bueno que las mujeres tengan participación en la Cámara de Diputados porque así comenzarán a modificarse las otras realidades.

Por lo expuesto insto a los señores diputados a aprobar este proyecto de ley, que abre la esperanza de que en el país pueda empezar a mejorar la democracia.

-Aplausos prolongados en las galerías.

(...)

Sr. Zamora (L. F.). - No, señor diputado; anuncié que no me extenderé demasiado en mi exposición

y no utilizaré la totalidad del tiempo reglamentario que le corresponde a mi bloque.

Basta ver la composición de esta Cámara de Diputados para constatar esa discriminación política. Se ha dicho que este cuerpo está compuesto en un 3 por ciento por mujeres. Efectivamente, en los partidos tradicionales mayoritarios, la discriminación política es muy profunda y se ha ido agudizando. Se trata de una discriminación machista propia de este sistema capitalista que es parte de una montaña de prejuicios y legislaciones cavernícolas. Alguien se preguntaba hoy en este recinto cuál era la inspiración de tales discriminaciones. Es evidente que sería un debate muy profundo, pero la Iglesia ha tenido un papel nefasto en ese sentido al considerar a la mujer como un objeto para estar en la casa. Fue la mujer la que peleó contra esa inspiración saliendo de su hogar para luchar por alcanzar un lugar protagónico en la sociedad.

(...)

La discriminación existe en otras sociedades capitalistas, y si ha sido limitada fue por la lucha de las mujeres. No fueron concesiones sino insisto, luchas de las mujeres en sociedades machistas. Lo que sucede en Suecia, Estados Unidos y España no es diferente de lo que estamos debatiendo hoy, en todo caso el movimiento feminista tuvo más fuerza y consiguió mayores márgenes, pero como consecuencia de una lucha, como lo es esta discusión, más allá de los discursos de algunos demagogos que se montan a último momento. Afirmo esto porque durante los ocho años que estuvo en esta Cámara no escuché al ex señor diputado Manzano que planteara este problema en el recinto.

¿Por qué, a pesar de que luchamos por el objetivo de terminar con una discriminación -en este caso política- no vemos que esta ley responda a ese objetivo? Porque en la práctica plantea la posibilidad de burlarlo. Se ha hecho hincapié en el texto; esto es importante. El proyecto dice: "Las listas que se presenten deberán tener mujeres en un mínimo del 30 por ciento de los candidatos a los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electas."

¿Quién decidirá si existe esa posibilidad? ¿Es una posibilidad formal? Obsérvese que no dice "probabilidad" sino "posibilidad". Cualquiera podrá decir: "todos los que se presentan tienen posibilidad, depende de los votos que se obtengan". Podrá haber opiniones subjetivas: "en tal partido hay más posibilidad y en tal otro, menos". Supongamos que un grupo de mujeres considera que sus derechos han sido burlados y recurren a la justicia. El juez podrá apreciar que ese partido tiene pocas posibilidades porque sacó pocos votos en la elección de cuatro años atrás o porque está en decadencia; pero para decidir si una candidata tienen posibilidad de resultar electa razonará que si está en la lista tiene tal posibilidad y que las probabilidades de victorias políticas no entran en su análisis. De manera que los jueces no encontrarán nada incorrecto. Y menos estos jueces que son tan machistas como el conjunto de la sociedad.

Otra cosa sería si la norma dispusiera que la proporción debe respetarse en los primeros puestos: una mujer, un hombre; o bien dos por uno, o de cualquier otra forma -no entremos en discusiones-, pero en los primeros puestos.

No lo dice. ¿Por qué?

Hay otros elementos que transforman esta actitud en demagógica y esta discusión en falsa.

La ley tiene el propósito alegado de atacar la discriminación repudiable que sufre la mujer en la Argentina, pero, ¿cual es el problema central de la mujer trabajadora hoy en día? Cada vez vive más agobiada por la situación socioeconómica, por los salarios de hambre que le fijan el gobierno y las patronales. Esto no está separado de la presente discusión sobre la discriminación política. Porque el mismo gobierno y los mismos partidos mayoritarios que están definiendo este proyecto son los que han impulsado la política económica y han avalado su tratamiento y aprobación en este recinto con el quórum.

El hambre, la desocupación y la explotación afectan numerosas obreras, empleadas, profesionales, médicas de hospitales, que son víctimas de tales políticas económicas. Si los mismos que empujan a esas trabajadoras a situaciones de discriminación y explotación aparecen aquí reivindicando los derechos de la mujer, esto ya es signo de que debemos profundizar un poquito, y sospechar de sus intenciones.

Tomemos el caso de un ama de casa obrera que vive agobiada por la ruina de su economía familiar. Si sale a trabajar para aliviar su situación pasa a ser doblemente explotada. El trabajo que consigue no la absuelve ni la alivia de su trabajo en el hogar y, por supuesto, mucho menos de atender la crianza de los hijos. Pero ese trabajo en el hogar no recibe ninguna retribución. El trabajo de ama de casa, uno de los más duros, que debería ser remunerado como el más importante en la sociedad, no recibe ninguna retribución. Esa mujer es doblemente explotada: trabaja gratis como ama de casa cumpliendo una función fundamental para la sociedad y en el empleo le pagan salarios menores a los del hombre, a pesar de cumplir iguales trabajos e incluso superiores en lo que se refiere a exigencias en materia de capacitación.

Esa mujer trabajadora no cuenta con guarderías infantiles gratuitas abiertas durante todo el día. Es más; con los decretos de desregulación esas guarderías están siendo cerradas, como por ejemplo la que tiene Bagley, una empresa muy importante.

Aquí se habló también de las estudiantes, pero nadie ha dicho que no se encuentran en la misma condición que los hombres, porque además de trabajar tienen que ir a estudiar a la universidad con sus chicos, donde no cuentan con guarderías para dejarlos. ¿Qué actividad política pueden desarrollar esas mujeres?

-Manifestaciones en las galerías.

-Suenan la campana de orden.

Sr. Zamora (L.F.).- Por lo tanto, podemos otorgar a las mujeres el 80 por ciento de la representación parlamentaria, pero estoy seguro de que no lo podrán ocupar porque no tienen tiempo para hacer política dado que viven totalmente explotadas.

(...)

Sr. Albamonte.- La norma que estamos considerando resulta compulsiva, retrógrada y ofensiva para aquellas mujeres con méritos suficientes para ganar el espacio que han logrado las legisladoras que se encuentran en el recinto y las mujeres que han contribuido decididamente al crecimiento de nuestro país.

-Manifestaciones en las galerías.

Sr. Albamonte.- Si necesitamos una norma para asegurar una determinada participación, de alguna manera estamos diciendo que no puede haber participación si no existe la ley que la reglamente.

Si seguimos la línea de pensamiento que fundamenta este proyecto deberíamos preguntarnos cuántos hombres de color han accedido a una banca en el Parlamento, y como respuesta deberíamos establecer que las listas de los partidos políticos deben estar constituidas en un cinco por ciento por hombres de color.

-Manifestaciones en las galerías

(...)

Sra. Gómez Miranda.- Señor presidente: a esta altura de la noche y del debate mi prudencia me indica que no debo expresar más argumentos en defensa de nuestro querido proyecto. Por lo tanto me voy a limitar a hacer algunas reflexiones e invito al señor presidente de la Cámara y al señor ministro del Interior, que cordialmente nos acompaña, a que reflexionen como yo lo voy a hacer en voz alta.

Primera reflexión: las mujeres sabíamos perfectamente antes de entrar a esta sesión y después de

haber escuchado al señor diputado Matzkin que, esta norma para que sea transformada en ley -que es lo que nosotras queremos y por lo que hemos luchado- tiene que ser aprobada sin una coma de diferencia con el proyecto venido en revisión.

-Manifestaciones en las galerías.

(...)

Sra. Gómez Miranda.- También sabemos que quienes van a decidir aquí son los diputados que estamos presentes, y no necesito aclarar que la inmensa mayoría son hombres. Vale decir que estamos a merced de ustedes; ustedes son los que van a decidir acerca de si esto que constituye el gran deseo de la mujer argentina de todos los sectores políticos, se hace o no realidad.

Segunda reflexión, queremos aclarar que esta lucha por el cupo no es una lucha contra el hombre.

¿Cómo vamos a luchar nosotras contra los hombres? ¿Qué haríamos nosotras sin los hombres?

(...)

Sra. Gómez Miranda.- Las mujeres no tenemos que avergonzarnos porque queremos el poder. Sí, señores diputados: queremos el poder que ustedes han acaparado. Nosotras lo queremos para compartirlo. En ninguna de las conquistas que hemos obtenido en este último tiempo -todas se alcanzaron durante el gobierno democrático del doctor Raúl Alfonsín- quitamos una pizca de derecho a los hombres.

La patria potestad es compartida. Muchas veces me dijeron que querían la patria potestad indiferenciada. Es decir, que las mujeres pudieran hacer ahora lo que no pudieron hacer antes. Yo me opuse. No vamos a hacerla mismo que los hombres. Tenemos que compartir el poder. Queremos estar junto al hombre. Queremos darle todo lo que sentimos y lo que pensamos. Queremos que juntos realicemos la gran obra de esta Argentina. ¡Qué los hombres no sean tan orgullosos!

(...)

Les puedo asegurar que ésta es la lucha de la mujer en todo el mundo. Existe un 87 por ciento de hombres y un 13 por ciento de mujeres en los cuerpos legislativos del mundo, habiendo países como Cuba en donde hay un 37 por ciento de mujeres, o Suecia y Noruega donde llegan al 38 por ciento. En el otro extremo hay un país que está muy cerca nuestro y del que nos separa un "charco". Se trata del Uruguay, que tiene un cero por ciento de participación de la mujer en esos ámbitos.

¿Qué explicación dan ustedes a esto? Simplemente una tradición, una manera de vivir que tiene que cambiar. Los tiempos cambian y, sobre todo, la gran revolución es la de la mujer.

Cámara de Diputados de la Nación. Diario de Sesiones, Reunión 46º, 6 y 7 de noviembre de 1991, pág. 4091/4184.

Bibliografía

- Abadie, Juan, "Tropiezos y perspectivas hacia la integración del sistema o seguro de salud", en: *Cuadernos Médico Sociales*, Rosario, N° 39, marzo de 1987.
- Aguerrondo, Inés, "*Re-visión de la escuela actual*", Centro Editor de América Latina, Biblioteca Política Argentina, Buenos Aires, 1987.
- Amadasi, E. y Pantano, L. "*Política Social Argentina*", Buenos Aires, Editorial Humanitas, 1986.
- Archenti, N. "*Situación de la mujer en la sociedad argentina: formas de organización en Capital Federal*", Buenos Aires, Fundación Friedrich Neumann, 1987.
- Azpiazu, D.; Basualdo E. y Khavisse, M. "*El nuevo poder económico en la Argentina de los años 80*", Editorial Legasa, Buenos Aires, 1986.
- Barcellona, Pietro y Cotturri, Guiseppe, "*El Estado y los juristas*", España, Ed. Fontanella SA., 1976.
- Belmartino, S. y Bloch, C., "Economía, sociedad y política de Salud en Argentina", en: *Cuadernos Médico Sociales*, Rosario, N° 31, marzo de 1985.
- Bustelo, E; Isuani, E. "El ajuste en su laberinto: fondos sociales y política social en América Latina", en: *Comercio Exterior*, vol. 42, N° 5, México, mayo 1992.
- Congreso Nacional. *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, Reunión 32º, 9-9-1947; Reunión 46º, 6 y 7-11-1992.
- Congreso Nacional. *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, Año 1946, Tomo 11, Reunión 32º, 21-8-1946; Reunión 59º, 23-10-1946.
- Constenla, M. "La mujer y la política", en: *Todo es Historia*, Buenos Aires, N° 183, 1982.
- Correa, G. "Estrategias de desarrollo, poder y población. Notas tentativas para el análisis de sus relaciones", en: *Estructura Política y Políticas de Población*, PISPAL, Santiago de Chile, 1975.
- Cortes, Rosalía y Marshall, Adriana. "*Estrategias económicas, intervención social del Estado y regulación de la fuerza de trabajo. Argentina, 1890-1990*", Ponencia presentada al Seminario Reestructuración y Regulación Institucional del Mercado de Trabajo en América Latina, organizado por el International Institute for Labour Studies, Buenos Aires, 2-5 de julio de 1991.
- Cortes, R. "Precarización y empleo femenino", en: *La precarización del empleo en la Argentina*, Galin, P. y Novick, M (comp.), CEAL, Buenos Aires, 1990.
- Cuenya, Beatriz. "*Elementos para una acción en vivienda popular*", Documento presentado "Reunión de asesoramiento para el desarrollo del Programa de la Fundación Interamericana en Argentina, 12 y 13 de diciembre, 1985.
- Dirección Nacional de la Mujer y la Familia, taller N°1 "*La discriminación de la mujer en el derecho de familia*", Secretaría de Desarrollo Humano y Familia, Ministerio de Salud y Acción Social, Buenos Aires, 9 y 10-8-1984.
- dos Santos, E. "*Las mujeres peronistas*"; CEAL, Buenos Aires, 1983.
- Entelman, R. "*El discurso jurídico. Perspectiva psicoanalítica y otros abordajes epistemológicos*", Buenos Aires, Editorial Hachette, 1982.
- Feijoo, M. del C. "*La mujer, el desarrollo y las tendencias de población en América Latina*", Buenos Aires, Estudios CEDES, Volumen 3, N2 1, 1980.
- Feijoo, M. del C. "*Las feministas*", CEAL, Buenos Aires, 1982.
- Feijoo, M. del C. (comp.) "*Mujer y sociedad en América latina*"; Glacso, Buenos Aires, 1991.

Feijoo, M. del C. y Cogña, M. *"Las mujeres en la transición a la democracia"*; CEDES, 1987.

Ferrer, A. *"La economía argentina"*, Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica, 1980, 122 edición.

Ferrer, Aldo, *"Crisis y alternativas de la política económica argentina"*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1980.

Finkel, Sara. "La clase media como beneficiaria de la expansión del sistema educacional argentino. 1880/1930", en: *La educación burguesa*, Editorial Nueva Imagen, México, 1977.

Franco, R. "Las grandes controversias de la política social", en: *Desarrollo Social en los 80*, Franco, R. (comp.), CEPAL, ILPES, UNICEF, Chile, 1984.

Fundación Arturo Illia, *"Políticas públicas dirigidas a la mujer"*; Seminario del 16 de diciembre de 1986, Buenos Aires, 1987.

García de Fanelli, Ana M. *"Mujeres y empleo público. El caso de las empresas estatales"*, Documento CEDES N° 1, Buenos Aires, 1988.

García Frinchaboy, M. "Relevamiento de programas, investigaciones y proyectos nacionales (1983-1986)" en: *Políticas públicas dirigidas a la mujer*, Buenos Aires, Fundación Arturo Illia, Fundación Plural, 1987.

Isuani, E. y Tenti, E. *"Estado democrático y política social"*, Eudeba, Buenos Aires, 1989.

Jelin, E. *"La mujer y el mercado de trabajo urbano"*, Estudios Cedec, Vol. 1, N° 6, Buenos Aires, 1978.

Jelin, E. *"Migración a las ciudades y participación en la fuerza de trabajo de las mujeres latinoamericanas: el caso del servicio doméstico"*, Buenos Aires, Estudios Sociales N° 4, CEDES, 1976.

Jelin, E. y Feijoo, M. *"Trabajo y familia en el ciclo de vida femenino: el caso de los sectores populares de Buenos Aires"*, Buenos Aires, Estudios CEDES, Volumen 3, N° 8/9, 1980.

Llovet, J. J. Y Ramos S. *"La práctica del aborto en las mujeres de sectores populares de Buenos Aires"*, Buenos Aires, Documentos CEDES N° 4, 1986.

Marconi E y otros *"La terciarización del empleo en la Argentina. El sector salud"*, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Secretaria de Planificación, Naciones Unidas, OIT, ARG/84/029, octubre 1985.

Marshall, A. *"Políticas sociales: el modelo neoliberal"*, Buenos Aires, Editorial Legasa, 1988.

Ministerio de Salud y Acción Social. *"Informe Final. Segundo Encuentro Nacional Mujer, Salud y Desarrollo"*, Buenos Aires, noviembre 1986.

Ministerio de Salud y Acción Social. *"Informe Final. Seminario Taller: La Legislación Argentina y la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer"*, Buenos Aires, junio 1987.

Morales, E. "Estado y Políticas Sociales en situación de crisis", en: *Descentralización del Estado. Requerimientos y Políticas en la crisis*, Fundación Ebert y Ediciones Ceur, Buenos Aires, 1989.

Museo Social Argentino. *Primer Congreso de la Población*, Buenos Aires, 1941.

Navarro, Marysa. *"Evita"*; Editorial Corregidor, España, 1981.

O' Donnell, Guillermo. *"Apuntes para una teoría del Estado"*; Buenos Aires, Documento CEDES/FLACSO, N° 9, noviembre, 1977.

Oszlak, O. y O'Donnell, G., *"Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación"*, Documento CEDES/G.E. CLACSO N° 4, Buenos Aires, marzo de 1976.

Oszlak, Oscar, *"Políticas Públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas"*; Buenos Aires, Estudios CEDES, Volumen 3, N° 2, 1980.

Pantano, L.; Passanante, M. I. y Magrassi, G. *"Políticas sociales en la Argentina: 1966-1978"*, Chile, Ilpes, Cepal, Documento de Trabajo 81-7-1433, 1981, tres tomos.

Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional, República Argentina, Poder Ejecutivo Nacional, diciembre 1973.

Presidencia de la Nación, Subsecretaría de Informaciones: "*Segundo Plan Quinquenal*", Buenos Aires, 1953.

Presidencia de la Nación, Secretarías del Consejo Nacional de Desarrollo y del Consejo Nacional de Seguridad, "*Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975*", República Argentina, 1971.

Presidencia de la Nación Argentina. Consejo Nacional de Desarrollo. "*Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969*"; Buenos Aires, 1965.

Presidencia de la Nación. Secretaría de Planificación. "*Plan Nacional de Desarrollo 1987-1991*"; s/f.

Primer Encuentro nacional de Centros de Prevención de la Violencia Doméstica y Asistencia a la Mujer Golpeada. "*Mujer Golpeada*"; Editorial Besana, Chapadmalal, Buenos Aires, noviembre 1988.

Poulantzas, N. "*Hegemonía y dominación en el Estado moderno*"; Córdoba, Editorial Pasado y Presente, 1969.

Ramos, S. "*Maternidad en Buenos Aires: la experiencia popular*", Buenos Aires, Estudios CEDES, Vol. 4, 6. s/f.

Rechini de Lattes, Z. "Las mujeres en la actividad económica en Argentina, Bolivia y Paraguay", en: *Demografía y Economía*, Vol. XIII, Nº 1 (37), 1979.

Recchini de Lattes, Z. y Wainerman, C. "Marital status and women's work in Argentina: A cohort analysis", en *Genus*, Vol. XXXIV, 1978.

Recchini de Lattes, Z. y Wainerman, C. "Empleo femenino y desarrollo económico", en: *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, Vol. 17, Nº 66, 1977.

Riquelme, G. "*La situación laboral de la mujer en la Argentina: participación en economía, educación y formación profesional*"; trabajo presentado al Seminario para Mujeres Sindicalistas: Por la igualdad de oportunidades en el trabajo. Secretaría de Desarrollo Humano y Familia, Ministerio de Salud y Acción Social, mayo 1985.

Roulet, E. "*La mujer en la Argentina. Perspectiva histórica y situación actual*", Buenos Aires, Fundación Centro de Participación Políticas, Aportes 1, 1987.

Samuelson, P. "*La economía mundial a fines de siglo*", Sexto Congreso Mundial, Colegio Nacional de Economistas, México, agosto, 1980.

Sautu, R. "Formas de organización agraria, migraciones estacionales y trabajo femenino", en: *Revista Paraguaya de Sociología*, Año 16, Nº 46, 1979.

Tedesco, J. C.; Braslavsky, C. y Carciofi, R. "*El proyecto educativo autoritario. Argentina 1976-1982*"; Buenos Aires.

Tigar, E. M. Y Levy, M. "*El derecho y el ascenso del capitalismo*"; México, Ed. Siglo XXI, 2da. Edición, 1981.

Tiramonti, G. "*Mujer y educación*", trabajo presentado al taller "Las mujeres en el cambio estructural", organizado por el CEADEL, Buenos Aires, 23 y 24 de noviembre de 1992.

Treber, Salvador. "*La economía argentina actual 1970 -1987*", Ediciones Macci, Buenos Aires, 1987.

Villanueva, J. "El origen de la industrialización argentina", en: *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, Nº 47, Vol. 12, octubre-diciembre, 1972.

Wainerman, C. "El mundo de las ideas y los valores: mujer y trabajo", en: *Del deber ser y el hacer de las mujeres*, Colegio de México, Pispal, México, 1984.

Wiñar, David L. "Aspectos Sociales del Desarrollo Educativo Argentino: 1900-1970", en: *Rev. del Centro de*

Estudios Educativos, México, Vol. IV, Nº 4, 1974.

Yujnovsky, Oscar. "Revisión histórica de la política de vivienda en la Argentina desde 1880", en: *Rev. Summa*, Nº 72, febrero 1974.

Yujnovsky, Oscar. "*Claves políticas del problema habitacional argentino: 1955-1981*"; Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1984.