

Ronconi, Liliana – Ramallo, María de los Ángeles (comps.) (2021). *Género y derecho público local*. Buenos Aires: Universidad de Palermo - Thomson Reuters. ISBN: 978-987-03-4171-0, p. 250.

Por Lucía Mora Bruniard^{1*} y Lucía Maurino^{2*}

Fecha de recepción: 1/4/2022

Fecha de aceptación: 15/7/2022



I. Introducción

El libro *Género y derecho público local*, coordinado por María de los Ángeles Ramallo y Liliana Ronconi, surge del trabajo colectivo en el marco del curso “Seminario de Investigación: Derecho Constitucional, Derechos Humanos y Género”, tras haber identificado la subrepresentación de temas vinculados al derecho público local con perspectiva de género en las currículas de las facultades de derecho. Nacido en las aulas, la intención del libro es poder ser utilizado en ellas como una herramienta para disparar la discusión sobre el rol de las provincias en la exigibilidad de los derechos de las mujeres³ y poner sobre la mesa la intersección entre el territorio y el género.

El libro comienza con dos capítulos sobre federalismo que serán fundamentales para guiar la lectura. Además, abarca dos temas rectores: por un lado, desarrolla los principios estructurantes de la democracia desde una perspectiva del derecho público local y, por el otro, trabaja sobre derechos en particular. El libro aborda los temas,

^{1*} Estudiante de la Universidad de Buenos Aires. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7730-389X>. Correo electrónico: luciambruniard@gmail.com.

^{2*} Estudiante de la Universidad de Buenos Aires. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0338-3663>. Correo electrónico: lulimaurino@gmail.com.

³ Las autoras al inicio del libro aclaran que se limitarán a analizar los avances en los derechos de las mujeres, para en otra instancia abordar las problemáticas propias de los colectivos LGBTQI+ y las disidencias. Celebramos y consideramos necesaria la creación e incorporación de estudios sobre estas temáticas que hacen al empoderamiento en el ejercicio de los derechos de los colectivos LGBTQI+.

primero, desde una perspectiva teórica, para luego acompañarlos con investigaciones basadas en evidencia sobre cómo el tema es receptado y trabajado en el ámbito local. De esta manera, pretende aportar una caja de herramientas para profundizar el análisis sobre el derecho público en el ámbito local en clave de género.

La obra consta de quince capítulos en los cuales se abordan las siguientes temáticas: federalismo, igualdad, autonomía, aborto, estereotipos, organización del poder, derechos laborales, DESC, salud sexual y reproductiva y presupuesto con enfoque de género. A los fines de esta reseña, nos pareció fundamental traer el capítulo sobre federalismo, ya que la visión que allí se desarrolla construye las herramientas necesarias para atravesar la lectura de todo el libro. Quisimos centrarnos en particular en los ejes de igualdad y autonomía, que son los principios estructurantes de la democracia, atravesados por el federalismo. Encontramos en esos temas las discusiones fundamentales que ha dado el movimiento feminista en materia de derecho constitucional.

II. “Federalismo versus derechos” y la necesidad de bajarse del ring

El capítulo escrito por Damián Azrak comienza con un repaso de la historia constitucional argentina, para luego analizar el sistema federal y darnos elementos fundamentales para desentrañar las tensiones entre federalismo, género e igualdad. Habiendo hecho un pantallazo general de los debates del federalismo en nuestra historia constitucional, el autor avanza al plantear uno de los debates más álgidos en relación al federalismo: su vínculo con la igualdad y los derechos.

El artículo 16 de la Constitución Nacional (en adelante CN) toma una concepción formal y minimalista del principio de igualdad. Sin embargo, el avance de las luchas sociales y el reconocimiento internacional de los derechos humanos fueron corriendo los límites del debate en torno al derecho a la igualdad, pujando por una concepción cada vez más robusta.

Este marco obliga a repensar el federalismo en general y la autonomía provincial en particular. Como explica el autor, el peso de las desigualdades espaciales, distribución

de recursos y reconocimiento de derechos no debería caer sobre las personas como consecuencia de una diferencia moralmente arbitraria como el lugar de nacimiento, y sería insuficiente una justificación basada en el argumento federal. Esta fragmentación territorial en términos de acceso a derechos contradice los principios basales de una democracia constitucional. Al respecto, Mariela Puga sostiene que el federalismo puede ser:

“una habilitación a poner en riesgo el principio de igualdad, resignificando restrictivamente los derechos conquistados por las mujeres, desfinanciando su implementación, o interpretándolos en sentidos desigualitarios o con concepciones de igualdad formal deficitarias frente a las desigualdades históricas” (Puga, 2021, p. 2).

Sin embargo, el punto central del autor es que plantear la discusión en términos de “federalismo versus derechos” sería asumir una posición muy reduccionista del debate. Esto no debería hacernos rechazar al federalismo, sino en todo caso llevarnos a pensar el problema entre federalismo e igualdad en términos de pisos mínimos y no regresividad. Al respecto, Azrak (2021, p. 32) sostiene que:

“Concretamente, si la democracia concebida como un proceso sustantivo requiere la participación con igual consideración y respeto de toda la ciudadanía, para ello, a su vez, se debe garantizar el acceso real de ciertos bienes primarios”.

Nino, sobre este punto, dice que “estos bienes que son contenidos de derechos deben ser *a priori* satisfechos para que la democracia goce de algún valor epistémico” (Nino, 2013, p. 208). Bajo esta interpretación, el federalismo no debería ser un obstáculo para garantizar un piso mínimo de derechos, pero también podría darse la situación de que a nivel provincial ese piso mínimo se encuentre sobrepasado.

Tomarnos los derechos en serio debería llevarnos a valorar el federalismo por su fuerte calidad democrática y buscar replantear el sistema federal como uno coordinado, cooperativo y dialógico. El federalismo y los derechos no son mutuamente excluyentes, sino que son complementos necesarios para la construcción de una sociedad democrática y plural que facilite el goce de los derechos. Esta visión desarrollada por el autor será fundamental para estudiar los temas que aborda el libro desde la perspectiva local y de género.

III. “Federalismo versus igualdad” y sus posibles interpretaciones

En el tercer capítulo del libro⁴, Liliana Ronconi reseña las distintas formas posibles de interpretación que se desprenden del artículo 16 de la CN sobre la igualdad: la igualdad jurídica y la igualdad real. Al analizar la igualdad jurídica, trabaja sobre sus dos versiones tradicionales: la formal y la material.

La igualdad formal, entendida como igualdad de trato ante la ley, propone tratar de la misma manera a quienes caen dentro del mismo grupo que una norma distingue, y tratar de una forma distinta a quienes quedan por fuera de esta clasificación, siempre y cuando se lo haga en forma homogénea, uniforme y no arbitraria (Saba, 2007, p. 8). Como la autora señala, esta noción de igualdad ha sido fuertemente criticada por no cuestionar la legitimidad de las clasificaciones ni las razones de estas distinciones, resultando insuficiente. Por este motivo, se ha avanzado hacia una concepción más robusta de igualdad jurídica: la igualdad material entendida como no discriminación.

Esta nueva concepción de igualdad como no discriminación, que implica que no deben existir tratos diferentes injustificados, se pregunta por la razonabilidad de las distinciones. Ronconi explica que el problema fundamental de esta concepción de la igualdad es que buscar establecer criterios neutrales tiene efectos muy graves sobre ciertos grupos, ya que opacan las estructuras en las que se fundamenta la desigualdad. De esta crítica a la igualdad material surge la necesidad de avanzar hacia una concepción real de la igualdad, entendida como no-sometimiento.

Esta concepción parte de la situación de hecho del grupo, previa a la clasificación que la norma hace. La autora indica que el Estado debe eliminar aquellas barreras que impidan disfrutar de los derechos en condiciones de igualdad real y hacer algo por estos grupos desaventajados, entendidos como aquellos que tienen limitado o negado el acceso a los derechos o a su goce efectivo.

En el Capítulo 4, la autora pone a jugar estos conceptos al analizar qué concepciones de igualdad se ven reflejadas en las constituciones provinciales. El

⁴ El eje de igualdad es desarrollado también en la segunda parte del libro cuando las autoras abordan los derechos en particular. Por ejemplo, podemos ver cómo las discusiones sobre igualdad atraviesan los debates de los capítulos sobre organización del poder y participación política, derechos laborales, DESC o presupuesto con enfoque de género.

relevamiento realizado nos muestra que todas las constituciones provinciales contienen al menos una referencia al principio de igualdad, pero los alcances son muy diversos⁵.

Ronconi concluye que:

“Este diferente reconocimiento en términos de igualdad muestra que la protección de los derechos de las mujeres en condiciones de igualdad dependerá no solo de la jurisdicción en la que reclame, sino también del alcance y aplicación que los tribunales locales realicen del bloque de constitucionalidad federal en lo que refiere a las cláusulas de igualdad” (2021, p. 83).

En este punto es importante retomar la tensión entre federalismo y derechos planteada por Azrak en el apartado anterior: hay desigualdades estructurales que afectan el reconocimiento y ejercicio de derechos a partir de una diferenciación moralmente irrelevante como el lugar de residencia, y el Estado tiene que cumplir un rol en esto para revertirlo. Al respecto, Ronconi trae los planteos de Nancy Fraser para proponer una respuesta multidimensional a la desigualdad y el sometimiento. En primer lugar, Fraser propone poner el foco en la redistribución para hacer frente a la mala distribución de recursos y la injusticia socioeconómica. En segundo lugar, marca la necesidad de las políticas de reconocimiento para la valorización de las identidades diversas. Finalmente, la paridad participativa se vuelve fundamental si queremos tomarnos en serio el mandato de igualdad posibilitando a un grupo formar parte de la deliberación y de la toma de decisiones.

Podemos ver aquí cómo estas respuestas multidimensionales nos acercan al federalismo en lugar de alejarnos. Como explica Azrak en el primer capítulo del libro, el federalismo puede ser un gran facilitador de la participación ciudadana en los asuntos públicos al achicar las distancias entre los representantes y sus representados, permitiendo a su vez que las políticas de redistribución de recursos sean más comprensivas a la hora de abordar las desigualdades a escala federal. Además, el federalismo cumple un rol clave como salvoconducto de las tradiciones locales,

⁵ Del relevamiento efectuado se advierte que 4 constituciones provinciales se refieren a una concepción débil de igualdad (igualdad formal), 4 a una concepción de igualdad como no discriminación y 11 constituciones adoptan una concepción robusta de igualdad (igualdad real de oportunidades). Las restantes 5 contienen normas relativas a igualdad que parecen ser contradictorias.

recogiendo las diversas experiencias de mujeres y disidencias a lo largo del territorio y aportando al reconocimiento de estas.

IV. “Federalismo versus autonomía” y el caso del aborto legal, seguro y gratuito

Los capítulos 5 y 6 ahondan en el derecho a la autonomía personal y el aborto⁶. En el primero, Patricia González Prado analiza la autonomía, su reconocimiento, su pretensión de neutralidad y qué se esconde detrás de ella. Luego, en el capítulo 6, María de los Ángeles Ramallo profundiza la cuestión del aborto, relevando cómo las constituciones provinciales la abordan directa e indirectamente. Esto lo relacionará con el debate por la despenalización y la legalización del aborto en el Senado en 2018 y reflexionará sobre la posible conexión entre las tradiciones constitucionales provinciales y las posiciones de los/as representantes de las provincias en el recinto. Un punto clave antes de iniciar con estos capítulos, es tener en cuenta que el libro fue escrito antes del 30 de diciembre de 2020, fecha en la que sanciona la ley 27.610 de interrupción voluntaria del embarazo en Argentina.

En el capítulo 5 González Prado se propone utilizar al aborto como un test límite del alcance del reconocimiento de la autonomía personal. La autora marca un punto fundamental en la discusión: las posibilidades de autodeterminarse están necesariamente condicionadas por las circunstancias de los sujetos. En esa sintonía, procede a analizar el derecho a la autonomía personal en clave feminista. El punto central que marca es que:

“la autonomía, entendida como la *privacy* anglosajona, no resulta emancipadora para quienes requieren, a fin de poder tomar decisiones sobre sus propias vidas, de mucho más que la no intervención estatal” (2021, p. 88).

Discutir el concepto de privacidad, ligado a la autonomía personal, ha sido fundamental para el movimiento feminista, ya que muchas veces la noción de privacidad viene dotada de una connotación espacial o física, generalmente ubicada en el hogar y la

⁶ El eje de autonomía es profundizado en la segunda parte del libro cuando las autoras abordan los derechos en particular. Por ejemplo, podemos ver cómo el capítulo 13 dedicado a DESC y derechos sexuales y reproductivos retoma los debates de autonomía y género.

familia (Gargarella, 2008, p. 786). Pensar meramente a la autonomía como “no-intervención” del Estado en el ámbito privado constituye una visión sesgada y androcéntrica. Como dice la autora:

“es necesario traspasar la barrera de lo público- privado para reconocer que el embarazo y el aborto son experiencias subjetivas y políticas de las mujeres y personas gestantes que ponen en juego el reconocimiento público de nuestra autonomía” (2021, p. 89).

Sostiene que al final, con la criminalización del aborto, que pena el ejercicio de un derecho que solo algunas personas podemos realizar, lo único que se castiga es la autonomía de las mujeres. La forma en que se regula el derecho al aborto, como test límite, demuestra cómo el Estado respeta este derecho de autonomía de sus habitantes y permite evidenciar cómo una presunta “neutralidad” esconde un entramado que los sesgos de género no permiten ver. Por su parte, las diferencias en el acceso al aborto en aquellos casos en los que este está despenalizado operan también como un límite a la autonomía. Esto es así ya que el ejercicio de la autonomía requiere una no-intervención del Estado en aquellas conductas que se encuentran dentro de la esfera privada de las personas, pero también un accionar positivo para garantizar que los individuos puedan desarrollar en condiciones de igualdad sus propios planes de vida. En este sentido, no sería razonable que el acceso al aborto dependa del lugar en donde reside la mujer o persona gestante.

Como adelantamos en el capítulo 6, María de los Ángeles Ramallo realiza un exhaustivo análisis de las constituciones provinciales. También releva los argumentos esgrimidos por los senadores en el debate de 2018, y busca reflexionar sobre una posible relación con las tradiciones de las constituciones provinciales. La autora retoma la importancia del federalismo y los cambios que la incorporación de los tratados de derechos humanos trajo, exigiendo así un piso mínimo de derechos que las provincias deben respetar y garantizar.

En su análisis, Ramallo resalta que todas las constituciones tutelan la salud y el derecho a la igualdad, y algunas incluso garantizan la salud sexual y reproductiva⁷. En su

⁷ Como las constituciones provinciales de Neuquén, Entre Ríos, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la de Corrientes.

análisis reconoce que se dificulta relacionar la tradición constitucional de las provincias con las posiciones de los/as senadores/as en el debate. Además, concluye que no es posible afirmar que las constituciones provinciales representen un obstáculo para la legalización del aborto, contrario a lo que han sostenido algunos/as representantes del Senado. No constituyen por sí argumentos suficientes para negar el piso mínimo de derechos.

Un relevamiento realizado en el 2021 por REEDAS, luego del nuevo debate del 2020 por la legalización del aborto, resaltó que:

“para el conservadurismo, la defensa de lo local (sea provincial o municipal) es una estrategia que aparece en distintos momentos del debate por el aborto. Tanto en los argumentos utilizados como en las estrategias judiciales, la defensa de la autonomía provincial contra la imposición centralista fue un eje argumental. El activismo conservador politizó estratégicamente el federalismo, inscribiendo lo local/provincial como un reservorio moral y un límite legal para la despenalización del aborto” (Karstanje, Ferrari y Verón 2021, p. 6, los subrayados nos pertenecen).

Podemos ver además cómo los argumentos se repiten en un nuevo debate a pesar del tiempo transcurrido. El caso del aborto es un claro ejemplo de cómo el federalismo, que puede ser un mecanismo para garantizar derechos, es erróneamente utilizado para restringirlos. Actualmente cinco provincias⁸ no han adherido al protocolo de Nación para la atención integral de las personas con derecho a la ILE, ni cuentan con uno propio. Una interpretación feminista del derecho local y el federalismo nos permite concluir que las provincias no pueden ampararse en las constituciones provinciales para obstaculizar el acceso al ejercicio de la autonomía de las mujeres y las personas gestantes. Como concluye Ramallo “se torna fundamental conocer las disposiciones internas y abordar el derecho público local desde una perspectiva de género”.

⁸ Formosa, Corrientes, Tucumán, Santiago del Estero y San Juan (Romero & Moisés, 2020).

Reflexiones finales

Esta breve reseña se propuso compartir la visión del derecho local que las autoras traen. En primer lugar, desarrollamos las tensiones existentes entre federalismo y democracia para mostrar que en realidad son conceptos que se complementan mutuamente. Luego, comentamos los planteos que hacen las distintas autoras sobre dos temas fundamentales para el feminismo jurídico: igualdad y autonomía. Liliana Ronconi, María de los Ángeles Ramallo y los/as otros/as autores/as que escriben en este libro, analizaron cómo esos debates y tensiones se manifiestan en la práctica en las distintas provincias.

No existen muchos trabajos que aborden el derecho desde una perspectiva local, de género, y además basada en evidencia. Celebramos la existencia de propuestas que permitan dar lugar a estos nuevos debates, ver desde una perspectiva distinta a lo mismo de siempre y abrir un campo nuevo para analizar los derechos de las mujeres en la Argentina. Las autoras no solo proponen otra visión del federalismo y del derecho, sino que nos ofrecen otra manera de leer y concebir a los textos, no como palabras, sino como herramientas para construir desde las aulas un federalismo dialógico, feminista y transformador con perspectiva local.

Bibliografía

- AZRAK, Damián (2021). “Lo local realmente importa (¡y mucho!)”. En RONCONI, Liliana & RAMALLO, María de los Ángeles (comps.), *Género y derecho público local* (p. 15-16). Buenos Aires: Universidad de Palermo - Thomson Reuters.
- GARGARELLA, Roberto (2008). *Constitucionalismo y privacidad. Teoría y Crítica del Derecho Constitucional -T II-*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- GONZALEZ PRADO, Patricia (2021). “Autonomía, género y derecho: Lo que la pretensión jurídica de neutralidad esconde”. En RONCONI, Liliana & RAMALLO, María de los Ángeles (comps.), *Género y derecho público local* (p. 88-98). Buenos Aires: Universidad de Palermo - Thomson Reuters.

- NINO, Carlos (2013). *Fundamentos de derecho constitucional*. Buenos Aires: Astrea.
- PUGA, Mariela (2021). En presentación del libro RONCONI, Liliana & RAMALLO, María de los Ángeles (comps.), *Género y derecho público local*. Buenos Aires: Universidad de Palermo - Thomson Reuters.
- SABA, Roberto (2007). “(Des)igualdad estructural”. En ALEGRE, Marcelo & GARGARELLA, Roberto (coords.), *El Derecho a la Igualdad. Aportes para un constitucionalismo igualitario*. Buenos Aires: Lexis Nexis.
- RAMALLO, María de los Ángeles (2021). “El rol de las provincias en la discusión en torno a la despenalización y legalización del aborto”. En RONCONI, Liliana & RAMALLO, María de los Ángeles (comps.), *Género y derecho público local* (p. 98-114). Buenos Aires: Universidad de Palermo - Thomson Reuters.
- RONCONI, Liliana (2021). “Igualdad”. En RONCONI, Liliana & RAMALLO, María de los Ángeles (comps.), *Género y derecho público local* (p. 54-73). Buenos Aires: Universidad de Palermo - Thomson Reuters.
- RONCONI, Liliana (2021). “Igualdad en las constituciones provinciales”. En RONCONI, Liliana & RAMALLO, María de los Ángeles (comps.), *Género y derecho público local* (p. 54-73). Buenos Aires: Universidad de Palermo - Thomson Reuters.
- KARSTANJE Maite, FERRARI, Nadia & VERÓN Zoe (2001). “Estrategias para negar derechos. Un análisis de las estrategias de los grupos antiderechos durante el debate por la interrupción voluntaria del embarazo en Argentina”. Serie de documentos REDAAS. Recuperado en: <http://www.ela.org.ar/a2/objetos/adjunto.cfm?aplicacion=APP187&cnl=87&opc=53&codcontenido=4399&codcampo=20>
- ROMERO Mariana & MOISÉS Silvina (2020). “El aborto en cifras”. Serie de documentos REDAAS. Recuperado en: <https://www.redaas.org.ar/archivos-actividades/187-El%20aborto%20en%20cifras.%202020%20-%20MR%20y%20SM%20-%20REDAAS.pdf>