

## **Ciudadanía, democracia y mujeres: La contribución de las mujeres a la política democrática en América Latina**

Rosario Aguirre\*\*

*El documento analiza el significado de las acciones colectivas de las mujeres latinoamericanas en el espacio público y los cambios que se han producido en lo que va de esta década.*

### **Introducción**

En los 80', las mujeres se incorporaron activamente a los procesos de democratización y desarrollaron acciones colectivas y prácticas asociativas para hacer frente a las consecuencias de las políticas de ajuste y a la liberalización de la economía.

En los 90', reestablecidas las democracias en muchos de los países, en el marco de problemas de pobreza y desigualdades sociales persistentes, las mujeres organizadas reclaman derechos ante el Estado y emergen mayores preocupaciones por incluir la perspectiva de género en la elaboración de las políticas públicas. A nivel societal se expresa un nuevo discurso cuestionador de aquellas formas de organización social y familiar que contribuyen a perpetuar las desigualdades entre hombres y mujeres.

La actuación en los nuevos espacios institucionales, y las complejas articulaciones de las organizaciones de mujeres con otros actores sociales y políticos, da cuenta de una compleja y multifacética experiencia que supone un desafío a la democracia.

En este contexto las organizaciones no gubernamentales se plantean la necesidad de encarar acciones de formación y capacitación para contribuir efectivamente al proceso en curso de ampliación de la ciudadanía democrática de las mujeres.

---

\* En: Aguirre, Rosario, "Ciudadanía, democracia y mujeres: La contribución de las mujeres a la política democrática en América Latina", *La piragua, Revista Latinoamericana de educación y política*, Ciudadanía y Género: Nuevos enfoques para la educación en América Latina, N° 10, 1er Semestre, Andes, Chile, 1995. pp 11-20.

\* Socióloga Uruguaya

## 1. Desigualdades sociales y desigualdades de género

La pobreza sigue alcanzando en América Latina niveles alarmantes a pesar de los esfuerzos que muchos de sus gobiernos han realizado para paliar los costos sociales de los programas de ajuste estructural<sup>1</sup>. El balance realizado por CEPAL muestra que la magnitud actual de la pobreza en la mayoría de los países del continente es mas alta que a fines de los 70 (Panorama Social 1994)<sup>2</sup>.

Al mismo tiempo, se mantienen altos niveles de desigualdad social. Siguen predominando estructuras distributivas de ingreso más desiguales que hace veinte años.

Aunque existe una enorme cantidad de estudios sobre la medición de la pobreza latinoamericana y sobre la distribución de los ingresos, la mayor parte de ellos no toman en cuenta la situación de las mujeres. Al margen de esta corriente principal se han ido desarrollando –desde hace varios años- investigaciones que han mostrado que las mujeres tienen ingresos inferiores a los hombres, que acceden a empleos de menor calidad, que tienen mayores dificultades para acceder y permanecer en sus trabajos y que en los hogares encabezados por mujeres se encuentran la mayor proporción de hogares pobres.

También recientemente se ha mostrado que si las mujeres no aportaran trabajo una parte importante de los hogares caería en la pobreza (Bravo, R., 1993, CEPAL, 1994). A pesar de los esfuerzos realizados, los análisis estadísticos tienen mucho para avanzar a fin de dar cuenta de las diferencias de género<sup>3</sup>.

En las ciudades latinoamericanas se han realizado un número considerable de estudios de caso sobre estrategias de sobrevivencia y sobre redes sociales que dan visibilidad a las diferentes modalidades que asume la cooperación entre los pobres en barrios de escasos servicios. Estas investigaciones han puesto de manifiesto el importante

---

<sup>1</sup> Un 46% de los habitantes de la región eran pobres en 1990 mientras que en 1985 eran el 43% (CEPAL, 1993)

<sup>2</sup> Según esta fuente sólo seis países en los primeros años de los 90 lograron reducir significativamente sus índices de pobreza (Argentina, Bolivia, Chile, México, Uruguay y Venezuela).

<sup>3</sup> El concepto de feminización de la pobreza proviene de la literatura norteamericana, hace alusión a la existencia de una proporción más alta de mujeres en la población pobre que en la población general y a la existencia de más altos índices de crecimiento de la pobreza entre la población femenina que en la masculina. la verificación empírica de estas proposiciones –salvo en el caso de los hogares monoparentales encuentra dificultades porque la unidad de análisis que se toma es el hogar.

papel de las mujeres y han mostrado que esta cooperación les permite compatibilizar sus actividades reproductivas, laborales y comunales<sup>4</sup>.

Las acciones de las organizaciones de mujeres, junto a otras en las que participan mujeres, como las movilizaciones sindicales y campesinas, han sido considerados parte de los nuevos movimientos sociales, en tanto mecanismos de lucha por la ampliación de la ciudadanía sociopolítica y la búsqueda de identidades diferenciadas (Jelin, 1987).

Un conjunto importante y heterogéneo de ONGs de –mujeres y de ONGs mixtas tienen programas para mujeres de sectores populares en distintos países de la región. Académicos, profesionales y activistas están dedicando esfuerzos, desde hace ya más de una década, a la producción de conocimientos sobre la condición de las mujeres de sectores populares y a la promoción de ellas y sus organizaciones.

Estas organizaciones muchas veces se especializan en áreas determinadas tales como salud, educación, capacitación, producción, violencia, investigación. En el Proyecto Mujeres latinoamericanas en Cifras (FLACSO Instituto de la Mujer, España) se ha llegado a contabilizar para la región bolivariana y cono sur 168 ONGs especializadas en la temática y 241 con programas destinados a mujeres (sin incluir Brasil).

En este marco, feministas latinoamericanas que trabajan en ONGs y feministas europeas que trabajan en la cooperación internacional han contribuido recientemente a difundir el debate sobre el tema Género y Desarrollo.

Resulta interesante destacar los lineamientos más generales de este debate por sus implicancias en términos de la definición de líneas de acción en relación a la participación sociopolítica de las mujeres.

El enfoque sobre el papel del Género en el Desarrollo desarrollado por Molyneux, Moser y Young (Molyneux, 1986; Moser, 1987, 1991; Young, 1991), parte de considerar que la preocupación por los problemas de las mujeres no significa tener en cuenta la perspectiva de género.

---

<sup>4</sup> E. Jelin organizó una interesante compilación *Ciudadanía e identidad: las mujeres en los movimientos sociales latinoamericanos* (UNSRID, 1987) en lo que se presentan variados estudios de caso sobre formas de acción colectiva y de participación de mujeres en movimientos sociales durante la década de los 80.

Destacan el hecho de que mujeres y hombres juegan distintos papeles en la sociedad y que por lo tanto tienen necesidades diferentes.

Incorporar la dimensión de género a los programas de desarrollo significa apuntar a superar la subordinación de género al interior de los hogares y en la comunidad. Implica, por tanto, no utilizar a las mujeres como instrumento para el beneficio de sus familias y el barrio. La experiencia acumulada por los proyectos de generación de ingresos y de desarrollo comunal, conjuntamente con los desarrollos teóricos acerca del concepto de género las conduce a plantear una revisión crítica de dos estereotipos de la planificación: la familia nuclear como categoría exclusiva que no da cuenta de la variedad de estructuras familiares y la división sexual U trabajo considerada como natural y la falta de consideración de los diferentes roles cumplidos por las mujeres, en la familia, en el trabajo remunerado y en la comunidad.

Estas autoras plantean –con algunas variantes entre ellas- los conceptos de necesidades prácticas de género y de necesidades estratégicas de género<sup>5</sup>, como manera de identificar parámetros realistas en la planificación así como los alcances y limitaciones de las diferentes políticas. También se ha utilizado la distinción entre posición y condición de la mujer<sup>6</sup> para dar cuenta de los aspectos estructurales que producen resultados desiguales en hombres y mujeres.

Se ha advertido el peligro de que estas distinciones analíticas sean tomadas esquemáticamente. Difícilmente se puede pretender incidir en la satisfacción de las necesidades estratégicas si las necesidades prácticas no son tenidas en cuenta e inversamente cuando se trata de actuar en relación a las necesidades prácticas no deberían perderse de vista las condiciones de subordinación en que viven esas mujeres. Por otra parte, estas necesidades varían según la clase, la etnia y el contexto sociohistórico de la sociedad en que se desarrollan los proyectos de desarrollo.

---

<sup>5</sup> Las necesidades estratégicas de género derivan del análisis de la subordinación de las mujeres en relación a los hombres variando de acuerdo al contexto cultural y sociopolítico, como por ejemplo la superación de la división sexual del trabajo o las medidas contra la violencia. Responden a las demandas formulados por las feministas. Las necesidades prácticas de género son aquellas formuladas directamente por las mujeres de sectores populares como respuesta a situaciones de carencia de sus familias como pueden ser los problemas de alimentación o de servicios básicos. (Moser, 1991)

<sup>6</sup> La condición refiere al estado material en que se encuentra la mujer en cuanto a pobreza, educación, capacitación, sobrecarga de trabajo, etc. la posición tiene en cuenta su ubicación social y económica respecto a los hombres.

Esta literatura sobre la planificación para proyectos de desarrollo<sup>7</sup> ha adquirido una creciente difusión entre activistas y promotoras de proyectos.

Se han realizado muchos cursos y talleres en los distintos países de la región en los que frecuentemente se ha tomado como eje la distinción de las diferentes necesidades de las mujeres. Esta distinción ha proporcionado un marco interpretativo para la planificación de estrategias de intervención rompiendo los criterios sectoriales y ha sido un útil instrumento para identificar y ordenar los aspectos que podrían mejorar la situación de las mujeres en diferentes dimensiones de la vida social.

La manera como han sido aplicados estos conceptos en diferentes cursos y talleres de formación ha levantado duras críticas (Anderson, 1993). Uno de los argumentos centrales de esta autora es que traducen una concepción racionalista que no da lugar al análisis de las elaboraciones que las personas realizan a partir del sistema de género, subestimando los costos que los cambios tienen tanto para hombres como para mujeres.

La autora dice:

“ Las resistencias de las mujeres a avanzar en la consecución de sus intereses prácticos y estratégicos de género no surgen solamente de los costos y pérdidas que, en un cálculo racional, perciben que eso conllevaría en el corto plazo. Surgen, además, en su defensa de un sistema de género que aparece como un paquete, como un todo, donde sacrificar una parte puede ser experimentado como desnudar la vida de su adorno y significado más trascendental.”

Este enfoque –señala Anderson- tiene la limitación de no proporcionar instrumentos para identificar los resistencias provenientes de otros actores sociales frente a la propuesta de cambio.

Creemos que quizá se puedan identificar acciones de formación y capacitación que hayan realizado una aplicación más creativa de estos conceptos. Teniendo en cuenta que los programas de formación se basan en hipótesis es indispensable avanzar en su análisis y evaluación para conocer su impacto.

---

<sup>7</sup> La Red Entre Mujeres, un proyecto Sur-Norte de la Cooperación Holandesa y sus contrapartes en catorce países de América Latina, a través de sus publicaciones ha sido la principal difusora de esta temática.

Hoy día la visión de las promotoras y planificadoras del desarrollo es más cauta que hace unos años. Se sigue apostando al fortalecimiento y a la autonomía de las organizaciones de mujeres, pero hay suficiente trabajo acumulado para realizar una lectura atenta de lo sucedido en la última década. Algunas analistas plantean una visión crítica de las transformaciones que han producido la emergencia de los liderazgos sociales en las organizaciones comunitarias.

En ese sentido, M. Barrig (1995) señala que las dirigentas populares –por lo menos en el caso de Perú- tienen un perfil diferenciado en términos de un mayor nivel de instrucción, una relativa mejor situación socioeconómica y mayor experiencia en funciones de carácter vecinal. Considera que su creciente experiencia tiende a separarlas del resto de sus pares. Se generarían así resentimientos y frustraciones que podrían ser atribuidos a que las otras mujeres tienen mayores obstáculos para romper las barreras que les impiden salir a negociar con los agentes externos y, por otro, a que las organizaciones están impregnadas de valores tradicionales en cuanto a homogeneización grupal, indiferenciación, trabajo voluntario, minimización del conflicto, etc..

Este tipo de planteas pone de manifiesto la necesidad de profundizar la reflexión, la investigación y la evaluación de las experiencias de esta último década a fin de extraer enseñanzas que contribuyan a repensar estrategias de formación en Género y Desarrollo que contribuyan a una mayor equidad entre mujeres y hombres.

## **2. La lucha por los derechos**

Las activistas feministas procedentes de capas medias profesionales y organizaciones no gubernamentales han estado planteando una amplia gama de nuevos derechos cuya finalidad es hacer a las mujeres ciudadanas iguales a través de su reconocimiento por los estados y la comunidad internacional.

Las mujeres han avanzado en formular los dramas cotidianos, individuales y colectivos, en el lenguaje público de los derechos, aportando información y conocimientos sobre prácticas lesivas para la población femenina.

Hay derechos que han pasado a formar parte de la agenda pública y que se han ido integrando a las políticas públicas. Por ejemplo las leyes sobre la violencia doméstica.

Ello se debe a que el activismo feminista continuó en los 90 su labor de la década anterior, concentrado acciones tendientes a realizar denuncias y levantar propuestas en este campo, A pesar de que hay una importante resistencia generada por el desplazamiento que se produce en la relación privado-público, las propuestas han concitado consensos al mostrar que la violencia doméstica tiene efectos sociales que afectan no sólo a las mujeres golpeadas sino también a los hijos y a los familiares cercanos<sup>8</sup>.

La cuestión de los derechos reproductivos es el punto más polémico. la prohibición de la interrupción del embarazo por voluntad de la gestante está establecido en los países de la región con excepción de Cuba. El Vaticano hace sentir su oposición al punto que su posición –en coincidencia con la de los países musulmanes- se convirtió en el aspecto más difundido dentro de los abordados en la Conferencia Mundial de Población de El Cairo del pasado año.

El reconocimiento del derecho al trabajo de las mujeres y a remuneraciones y oportunidades equitativas ha avanzado, a pesar de importantes insuficiencias, variables según los países. Las organizaciones internacionales y las organizaciones de mujeres han impulsado el reconocimiento de estos derechos.

Se han hecho avances en la legislación pero lo que más llama la atención es la falta de observancia de esas normas y el escaso ejercicio de esos derechos por parte de las trabajadoras.

Seria importante avanzar en el conocimiento de los efectos de las políticas y programas sobre las desigualdades laborales.

Es precisamente en el caso del área laboral que se producen las brechas mas notables entre las normas y la realidad.

La aplicación de las normas exige la actuación de un conjunto de actores, en especial de aquellos que ejercitan los derechos y de quienes están encargados de su fiscalización. Las políticas públicas en el ámbito laboral pueden ser letra muerta si sólo son resultado de la acción de mujeres, sensibles presentes en los espacios institucionales del Estado y o producto de demandas del movimiento de mujeres sin que se paralelamente se

---

<sup>8</sup> Los avances realizados –a través de la presión gubernamental y parlamentario- en la instrumentación de los programas ya han provocado análisis sobre las características de la intervención estatal en este campo. Ver Enfoques feministas de las políticas antiviolencia. Travesías 1. Doc. CECYM. Buenos Aires. 1993.

desarrolle la noción de derechos y que a nivel de las trabajadoras organizadas no se plantee su ejercicio.

El caso de la ley uruguaya de 1989 que prohíbe toda discriminación que viole el principio de igualdad es ejemplar, en el sentido de que siendo un avance importante en materia legislativa, estableciendo un criterio amplio de discriminación y contemplando un procedimiento de reclamación judicial; sin embargo las trabajadoras no hacen uso de ella basándose en los derechos que se le reconocen<sup>9</sup>.

El ejercicio de los derechos involucran y los procesos de toma de decisiones la subjetividad de los distintos actores, dimensión ésta que debería ser objeto de consideración.

Las demandas relativas a la seguridad social y a las políticas sociales para las trabajadoras, han tenido otras dificultades que deben ser consideradas. Son planteadas desde los organismos internacionales y en ocasiones pasan a ser incorporadas en la legislación (si no entran en colisión con el sistema de regulación del trabajo y de la seguridad social), pero tienen como contrapeso el recorte del gasto público y las políticas de ajuste.

Por otra parte, las estructuras sindicales carecen de una masa crítica de mujeres que puedan impulsarlas. Su negociación es particularmente difícil en un clima político hostil, en medio de una cultura política antiintervencionista.

Las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones sociales han adquirido presencia como nuevos actores internacionales, sobre todo a nivel de redes, procurando el reconocimiento de derechos y la creación de reglamentaciones en los organismos internacionales, que luego deberán ser implementadas a nivel nacional.

Esta implementación, a nivel nacional, dependerá seguramente de la existencia de un entorno democrático y de las posibilidades de participación de las mujeres en la creación de políticas públicas.

---

<sup>9</sup> En un trabajo L. Abrama (1995) también observa en Chile la baja frecuencia de aplicación de los derechos legalmente establecidos como licencia por paternidad, servicios de guardería infantil y ausencia justificado en el caso de enfermedad de los hijos. Por su parte, Guzmán y Todaro (1995) hacen referencia o investigaciones realizadas por la CCDE, que ponen de manifiesto que las mujeres activas son "sensibles a los representaciones sociales que relacionan ausentismo por embarazo", frente a ello algunas renuncian a parte de las posibilidades y protecciones legales acordados al embarazo, mientras que otras hacen manejos sutiles de los permisos anuales, permisos por enfermedad o reducen la jornada de trabajo.

Multiplicidad de contactos e intercambios han ido creando una comunidad de intereses de las mujeres de la región. Los procesos de articulación se han activado en los dos últimos años alrededor de las actividades vinculadas a los eventos internacionales convocados por las Naciones Unidas (Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, 1993; Conferencia Mundial de Población, El Cairo, 1994; Cumbre Social Copenhague, 1995; Conferencia Mundial de la Mujer, Pekin, 1996).

Sería muy importante prever mecanismos de seguimiento para extraer aprendizajes sobre la influencia de las ONGs y de las Conferencias Internacionales en el reconocimiento de los derechos de las mujeres y en la incorporación de la dimensión de género en las políticas públicas.

### **3. Las mujeres frente al estado y la política**

Lentamente las mujeres latinoamericanas van aumentando su presencia en los espacios públicos, en el contexto de la reforma de Estado y de la crisis de los sistemas de representación.

Recientemente hemos asistido al debate sobre las cuotas para las mujeres en los organismos de dirección de los partidos o en la confección de las listas electorales. Uno de los argumentos centrales ha sido la conveniencia de establecer un mecanismo transitorio para garantizar las condiciones de libre ejercicio de la igualdad de derechos. Mas pragmáticamente se le ha fundamentado como forma de encarar el problema de la baja presencia de mujeres y como medida para generar una masa crítica de mujeres<sup>10</sup>.

En Argentina se estableció por ley, en 1993, la acción positiva en las candidaturas de las listas partidarios para cargos electivos y en Uruguay han aprobado este mecanismos dos partidos políticos. La corta experiencia Argentina muestra que partidos y frentes han sido remisos en aplicar la ley de cupos, presentándose varios casos de mujeres que han recurrido a la justicia para impugnar listas de sus propias agrupaciones.

Como resultado de las políticas macroeconómicas que han desplazado las responsabilidades de los Estados al sector privado, tanto las organizaciones no

---

<sup>10</sup> Un interesante debate sobre los problemas que presenta este mecanismo de regulación y qué beneficios puede aportar se encuentra en *Debate Feminista*, Año 4, vol. 8. Setiembre 1993. En este mismo volumen D. Dahlerup, basándose en la experiencia escandinava, realiza una discusión sobre la importancia del tamaño de un grupo minoritario. Argumenta en el sentido de que "los números cuentan" y precisa el concepto de masa crítica.

gubernamentales como las organizaciones sociales han tenido un rol importante en el impulso a la idea de derechos económicos y sociales, así como en la discusión de; rol que los estados y los mercados deberían tener en los modelos de desarrollo.

Entre el proyecto estatista de la sociedad y el modelo privatista de; mercado surge la necesidad de plantear alternativas desde la sociedad civil. las alternativas para conciliar desarrollo, equidad y justicia social frente a la modernización salvaje pasa por la invención y la negociación de nuevas reglas y límites, que garanticen derechos fundamentales y posibiliten establecer el difícil equilibrio entre desarrollo y equidad.

Parecería que ello sólo se puede alcanzar en espacios públicos de representación y negociación, en los que los derechos se conviertan en medidas para el tratamiento de los conflictos y como parámetros para el reordenamiento de la vida social.

Han sido sobre todo los y las analistas brasileños/as los que han fundamentado con más insistencia este arte de la negociación como salida a la crisis, y la referencia a la igualdad y a la justicia como valores y principios de la universalización de derechos.

En el debate académico latinoamericano sobre la democracia, aparece muy marginalmente la preocupación por la igualdad en las relaciones entre los sexos. No es frecuente encontrar referencias a la literatura feminista que crítica la forma cómo la teoría democrática tradicional aborda los conceptos de igualdad, diferencia y desventaja en relación a un criterio de normalidad intrínsecamente masculino.

Obtenido el voto y los derechos civiles las mujeres son consideradas como ciudadanos iguales y por lo tanto opacada la contradicción entre la igualdad política formal y la desigualdades materiales y sexuales. la inclusión de las mujeres en la ciudadanía política no se ha correspondido con la posesión de los beneficios de la ciudadanía social.

Las implicancias que para la ciudadanía de las mujeres tienen el sobretrabajo derivado de la división sexual del trabajo doméstico, no parece tematizado, a pesar de que investigaciones empíricas muestran que muchas mujeres no aceptan cargos directivos o puestos de mayor responsabilidad por las responsabilidades del cuidado de los hijos. Las mujeres que quieren igualdad se ven obligadas a comportarse como hombres, por ejemplo, delegando la responsabilidad del cuidado de los niños (en otras mujeres de su familia o en las trabajadoras del servicio doméstico) y a veces no teniendo hijos.

También tiene implicancias para la ciudadanía de las mujeres la situación que muestran las investigaciones sobre el trabajo remunerado de las mujeres y la gran diferencia entre la situación de las mujeres que trabajan y los trabajadores hombres. La separación de la vida social en dos ámbitos definidos sexualmente, el hogar, ámbito de responsabilidad de la mujer, y la actividad pública como esfera propia del hombre, atenta contra la ciudadanía democrática.

Las mujeres organizadas se plantean la cuestión de la intervención estatal en los asuntos de las mujeres. Se busca interesar a los actores políticos y se entablan nuevas relaciones con el Estado. En la mayoría de los países se ha logrado la creación de ministerios, secretarías, subsecretarías, direcciones, institutos, etc. como espacios orientados a la promoción de la igualdad de la mujer.

Los nuevos espacios institucionales estatales presentan problemas tales como los magros recursos presupuestales, el enclaustramiento del problema dentro de estructuras que no tienen la jerarquía requerida para realizar una acción coordinada con otras instancias públicas. El balance de la actuación de los Consejos de la Condición de la Mujer creados en Brasil, realizado por T. Caldeira (citado por M. Barrig), muestra que la experiencia de diez años no es muy alentadora en términos de que algunos de ellos fueron permeados por la partidización y de que no mantuvieron una relación orgánica con las organizaciones de mujeres.

Surge la necesidad de generar nuevos conocimientos sobre un ámbito que no ha formado parte de las disciplinas que han interesado a las académicas que han impulsado los Estudios de Género.

Aparece como una novedad en América latina la reflexión sobre la teoría y la práctica de establecer una agenda pública. Debe reconocerse el aporte pionero que están realizando las investigadoras del CEM (Todaro, R. y Guzmán V) en la generación de conocimientos para la elaboración de políticas públicas y en actividades de asesoría para la elaboración e instrumentación de la agenda pública.

Si bien el análisis del Estado ha despertado el interés teórico y práctico de las Ciencias Sociales latinoamericanas desde hace décadas, el gobierno y el proceso de decisión pública, no ha sido objeto de investigaciones sistemáticas a pesar de los trabajos de avanzada de O' Donnell y Oslak en este campo, sobre todo su recordado trabajo de 1976

sobre “Estado y políticas estatales en América latina: hacia una estrategia de investigación” (documento CEDES/ CLACSO. N° 4. Buenos Aires. 1976.)

Uno de los estudiosos actuales de las políticas públicas L. Aguilar (1993), nos recuerda que el estudio de los asuntos públicos, gobierno y políticas públicas, surgieron en los Estados Unidos como reacción frente a la irrelevancia de los sofisticados estudios metodológicos que estudiaban la política más que las políticas, que poco aportaban a la solución de problemas prácticos, pues se consideraba que estos correspondían al campo de la administración pública.

“Su estudio era literalmente un corolario o un apéndice de la teoría macrosocial. El secreto de la decisión y desempeño del gobierno radicaba en fuerza y estructuras sociales, exteriores y superiores, que determinaban exhaustivamente la materia y la forma de decisión, sus fines, medios y organizaciones”. (Aguilar, 1993).

Chile se ha convertido en un observatorio privilegiado para el estudio de las políticas públicas con óptica de género por la creación de una nueva institucionalidad con un rango importante, y resultado de un clima político favorable.

El contexto político favorable tiene que ver con la voluntad política y las coincidencias político ideológicas entre las instancias políticas y las organizaciones de mujeres y centros académicos, la existencia de un movimiento de mujeres que interactúa con mujeres ubicadas en diferentes instancias de decisión y la producción de un importante cúmulo de conocimientos y de propuestas susceptibles de ser incluidas en la agenda pública.

Sería necesario observar en qué medida la existencia de un feminismo que atiende a las razones de Estado, así como la existencia de un feminismo partidario, introducen cambios en las articulaciones con los grupos de mujeres y en las prácticas de estos.

Se ha recurrido al concepto de autonomía (Meynen y Vargas, 1993) para referirse al reconocimiento de la pluralidad –de sujetos sociales, en el cual se incluyen los procesos de participación de las mujeres, en el sentido de la capacidad de desarrollar “poder por sí mismas”. Se trata en esta concepción de acumular poder a través del desarrollo de medios materiales e inmateriales para sobreponerse a la opresión que traen las distintas formas de “poder sobre los otros”.

Citando a Schrijvers las autoras mencionadas proponen diferentes dimensiones para el análisis del concepto de autonomía, dimensiones que se presentan íntimamente interrelacionados.

La autonomía física que implica autocontrol de la sexualidad y la fertilidad. La autonomía económica basada en la posibilidad de acceso y control de los medios de producción. La autonomía política sustentada en los derechos políticos básicos y en la formación de grupos de presión con propuestas propias. Por último se menciona la autonomía sociocultural como el derecho a identidades independientes.

Se asume que la creación de nuevas identidades no se reduce a la dimensión de género, sino que comprende también otras vinculadas a la nación, la clase, la raza, etc.

Es interesante destacar el reconocimiento del carácter conflictivo de la confrontación entre actores sociales. Se plantea así el tema de las alianzas y del aprendizaje de las negociaciones, así como de la necesaria interlocución con la sociedad, en el entendido de que la democracia supone la negociación de intereses encontrados.

Por eso a las ONGs de mujeres que trabajan con mujeres como a las organizaciones mixtas que priorizan el trabajo con las mujeres, les compete producir conocimientos y desarrollar acciones de capacitación y asesoría que potencien a las organizaciones en su capacidad de negociación y de interlocución con la sociedad a través del desarrollo de la capacidad de propuesta en relación a los temas definidos como prioritarios.

Algunas organizaciones de mujeres, en diferentes países de la región, se han volcado a trabajar en el desarrollo de acciones de capacitación dirigidos a las mujeres políticas y a contribuir por esta vía a la elaboración de políticas públicas.

Mientras tanto ciertos sectores de feministas desconfían en las posibilidades que brindan los modelos dominantes de ciudadanía y política, enfatizando las dificultades que se les presentan a las mujeres en estos dominios, planteándose tensiones entre el participar o no participar, entre separación o integración.

La elaboración teórica del pensamiento feminista en América Latina sobre el Estado está en sus inicios. El rol del Estado y de las familias, en el suministro de servicios, necesita ser pensado, a fin de dar cuenta de las variadas formas en que se puede intentar socializar los costos familiares. Por otra parte, la elaboración sobre los mercados también está en sus

comienzos. Sin embargo, muchas de las demandas de las mujeres tienen que ver con el mercado de trabajo, en relación a la igualdad de salarios para trabajos de igual valor, igualdad en el acceso al trabajo, el beneficio de guarderías provistas por los empleadores, etc..

En la medida que haya mayor claridad sobre que le corresponde al Estado, a las familias y al mercado, las organizaciones de mujeres estarán en mejores condiciones para ampliar el espectro de interlocutores (empresas privadas, públicas, organizaciones gremiales, patronales, etc.) y aumentar su capacidad de propuesta.

El problema central parece ser cómo las mujeres pueden insertarse en un proyecto de democratización política y social y al mismo tiempo conservar su autonomía.

En este contexto, diversos estudios han mostrado que la descentralización abre, por lo menos en algunas ciudades, la posibilidad de intervenir directamente en cuestiones vinculadas a los problemas más cotidianos que atañen a las mujeres.

La jerarquización de la importancia de los gobiernos locales y de los procesos de descentralización irrumpe en cuanto bandera, precisamente, en el marco de la discusión en torno al *modus operandi* de las políticas y de las reformas del Estado que han emprendido regímenes políticos de diferente orientación para resolver la crisis.

Las diferentes trayectorias políticas nacionales, en lo que dice relación a la centralización-descentralización hace difícil plantear generalizaciones. El debate sobre la relación entre descentralización y el desarrollo de un modelo político de democracia es aún incipiente y está planteado a partir de recientes experiencias en Brasil, Uruguay, Argentina, Paraguay y Colombia.

Más allá del sentido dado a la descentralización parece claro que los gobiernos locales en estas experiencias han incrementado su incidencia en la resolución de los problemas vinculados a la asistencia de personas con necesidades especiales, en la prestación de servicios, en la regulación del espacio urbano, y en la creación de procedimientos y canales para la toma de decisiones.

En algunos municipios se han abierto espacios institucionales para atender esta problemática paralelamente a la creación de instituciones especializadas en el ámbito nacional.

Diversas investigaciones han contribuido a mostrar la importancia de la presencia de mujeres en el cuerpo de funcionarios políticos de los municipios de diversas ciudades latinoamericanas (la “municipalización” del liderazgo femenino de que habla M. Barrig, op. cit.) y la existencia de políticas, programas y servicios que a nivel municipal toman en consideración a las mujeres.

Cabe destacar el trabajo pionero llevado a cabo por el Grupo de Trabajo sobre Políticas Sociales, Mujeres y Gobiernos locales coordinado por las investigadoras de CIEPLAN, Raczynski D, y Serrano C. (1992), en el que se analizaron casos de cinco países de América del Sur. Las autoras señalan dificultades para el encuentro de los procesos descentralizadores, que se desarrollan a nivel estatal, y los procesos que tienen lugar en la sociedad organizada. La mayor parte de ellos muestran que el gobierno local inhibe iniciativas que surgen de la sociedad y que la organización popular en ocasiones deslegitima a los gobiernos locales.

Las autoras mencionadas concluyen que:

“es difícil lograr el encuentro positivo mientras no medie un proceso que sea buscado y conducido por el gobierno local y esté orientado a abrir cauce a la participación de la comunidad, no sólo en el ámbito de la gestión de programas, sino especialmente en el ámbito de la definición de acciones a desarrollar, e integrando prácticas educativas y promocionales”.

Sin embargo, no basta la descentralización político administrativa si no existe cierta capacidad de acción autónoma de las organizaciones sociales.

Los estudios realizados en el marco de este Grupo de Trabajo, y otros realizados en diversos países, reconocen que las mujeres que participan en experiencias colectivas tienen impactos positivos, en términos del descubrimiento de espacios de comunicación, sociabilidad, aprendizaje y desarrollo de la autoestima. Pero al mismo tiempo, se observa que esta participación genera ingresos monetarios muy reducidos y trae consigo más responsabilidades así como conflictos familiares y de pareja.

Raczynski y Serrano dicen elocuentemente que las nuevas actividades:

“ tienen de dulce y de grasa: las mujeres experimentan tanto un proceso de cambio y valorización personal como un recargo de actividades y responsabilidades”.

Surgen dudas sobre las perspectivas futuras de estas modalidades de acción en cuanto a si podrán potenciar en el largo plazo los elementos positivos al mismo tiempo que disminuir la sobrecargo de responsabilidades. Concordamos con las autoras en que es indispensable debatir acerca de “las ganancias y las pérdidas” que genera en las mujeres esta participación, para encontrar indicadores que nos permitan realizar el seguimiento y la evolución de los programas en que ellos participan. En los diferentes países de la región, se dispone de una buena cantidad de estudios de caso que han sido muy útiles para darle visibilidad a distintas experiencias protagonizadas por mujeres, sin embargo, por lo general han proporcionado descripciones que idealizan prácticas populares aportando generalizaciones de bajo nivel,

Estas organizaciones, algunas nuevas en este tipo de tarea, requieren adecuar su trabajo territorial al trabajo con mujeres y, a la vez, aumentar la cobertura de sus acciones.

Los gobiernos locales, en este ámbito, como en otros, no pueden delegar en las ONGs sino que deben tener atribuciones y recursos, estabilidad del equipo de funcionarios, equipo de asesores, conocimientos y capacidad para implementar modelos de gestión local y procesar demandas.

Llamo la atención sin embargo, que en muchos países, las organizaciones de mujeres prestan poca atención a la acción municipal, mientras que la mayor parte de las demandas de las mujeres que participan en organizaciones vecinales se vinculan a la prestación de los servicios sociales comunales.

La cuestión de la descentralización municipal presenta un nuevo desafío a las organizaciones de mujeres en torno a pensar el tipo de vínculo a desarrollar.

Es precisamente en este ámbito donde se está presentando la posibilidad de construir espacios públicos de participación, representación y negociación, que viabilicen una gestión municipal, que tenga como parámetro el reconocimiento de los derechos.

Los especialistas en temas urbanos reconocen que las ciudades están cada vez más construidas por una dinámica social cada vez más compleja y heterogéneo, generando una pluralidad de intereses y demandas conflictivas.

La tarea de los espacios públicos sería en términos de Vera Telles “recalificar la participación popular en términos de una participación ciudadana que interfiera, interactúe e influya en la construcción de un sentido del orden público regida por los criterios de equidad y justicia’, de forma tal de quebrar privilegios y redefinir el particularismo de las carencias y de las organizaciones que los expresan.

Es en estos espacios donde las mujeres quizá puedan expresar más fácilmente las necesidades propias y de sus familias y en los que se abre la posibilidad de redefinir la relación entre el mundo público y el privado.

La defensa de las cuestiones de interés social y económico de las mujeres (trabajo, ingresos, cuidado infantil, educación, salud, aborto, violencia, etc. ) requiere la incorporación activa de las mujeres como ciudadanas que se relacionen y negocien con otros actores sociales y políticos. Ello significa concebir una formación para la ciudadanía democrática como actividad continua y no como actividad de un grupo de presión en torno a demandas que se plantean de forma intermitente.

Surge la necesidad de buscar metodologías de comunicación para la democratización del conocimiento acumulado sobre la relación entre la subordinación genérica y el desarrollo, e incorporar los temas que atañen al funcionamiento societal, a fin de colaborar también en la elaboración de propuestas de políticas nacionales y globales desde la óptica de género,

### **A modo de sugerencias para la discusión de la agenda**

Construir una agenda que contribuya a la creación de condiciones para la ampliación de la ciudadanía democrática de las mujeres supone reconocer el importante papel que han tenido en América latina las organizaciones no gubernamentales de mujeres en la producción de conocimientos y en la promoción de proyectos de desarrollo dirigidos a las mujeres.

En la actualidad los cambios en el contexto internacional, y en los propios países, plantea interrogantes en torno a las relaciones entre desarrollo económico, democracia política y equidad social y de género.

Las ONGs y los diferentes actores sociales necesitan aumentar la comprensión acerca de como se dan estas interrelaciones y sobre como es posible construir una sociedad más justa, mejorando la comunicación y la producción de significados colectivos.

Es de vital importancia que en la discusión teórica sobre la cuestión de la democratización y sobre la relación de las demandas de género con el Estado participen mujeres y hombres.

La difusión de los conocimientos sobre las desigualdades genéricas en las distintos esferas de la sociedad es un mecanismo importante de legitimación que es necesario impulsar con mayor decisión, ya que se ha comprobado que la producción de conocimientos sobre las mujeres tiene grandes dificultades de penetración.

Las mujeres organizadas se proponen el fortalecimiento de la ciudadanía, no sólo a través del planteo de demandas específicas, sino también a través del ejercicio de derechos y responsabilidades como ciudadanas plenas.

Para ello es fundamental favorecer sus prácticas asociativas, contribuir a aumentar su relación con otras organizaciones, su conocimiento del funcionamiento de las instituciones públicas y privadas y su capacidad de propuesta, a fin de favorecer su inserción en la discusión de los temas nacionales e internacionales.

Una tarea prioritaria debería ser aumentar la formación y la disponibilidad de mujeres para la participación sociopolítica y desarrollar programas de formación de liderazgos femeninos.

Para favorecer el intercambio de experiencias y la posibilidad de establecer comparaciones que enriquezcan al conjunto de ONGs es deseable el diseño de un sistema de conceptos e indicadores de género que facilite la realización de investigaciones evaluativas del impacto de las acciones orientadas a mejorar la situación de las mujeres y su autonomía.

### **Referencias bibliográficas**

AGUILAR, L. E Hacia una disciplina de las políticas públicas. *PERFILES LATINOAMERICANOS*. Las políticas públicas. No. 3. Año 2. Dic. 1993. FLACSO. México.

ANDERSON, J. *Intereses o Justicia. Adonde va la discusión sobre la Mujer y el Desarrollo*. Entre Mujeres. Lima. 1992.

ANDREW, C. El Costo de la Filantropía Estatal. En: *El Sexo Natural del Estado*. S. Chejter. Comp. Altamira. Nordan. Buenos Aires. Montevideo. 1992.

ARDAYA, G. Mujeres y Democracia. En busca de una identidad en el Sistema Político. *NUEVA SOCIEDAD*. No. 134. Nov. Dic. 1994. Caracas.

ANNAS, J. Mulheres e a Qualidade de Vida: Duas Normas ou Uma? *LUA NOVA*, No.31.1993.

BARRIG, M. Los nudos del liderazgo. *MUJERES EN ACCION* 1. 95. Isis Internacional. Santiago de Chile.

BENHABID, S.; CORNELL D. Mas allá de la Política de Género. En: *Teoría Feminista y Teoría Crítica*. Ed. Alfons El Magnanim. Generalitat Valenciana. Valencia. 1990.

BRAVO, R. Utilización de una encuesta de empleo para el estudio de la situación económica de las familias chilenas. *Revista de Estadística y Economía*. N° 7, 1993. INE. Santiago

BIRGIN, H. Acción Pública y Ciudadanía: ¿Políticas públicas para la mujer o Derechos Ciudadanos? En: H. Birgin. *Acción Pública y Sociedad*. CEADEL. Feminaria. Bs. As. 1995.

CALDERÓN, F., Dos Santos M. *Hacia un Nuevo Orden Estatal en América Latina. Veinte Tesis Sociopolíticas y un Corolario de Cierre*. F.C.E. Santiago de Chile. 1991.

CEPAL, *Panorama Social* 1994. Santiago de Chile. 1994.

CROMPTON, R. *Clase y estratificación*. Tecnos. Madrid. 1993

DAHLERUP, D. De una pequeña a una gran minoría: una teoría de la "masa crítica" en la política escandinavo. *DEBATE FEMINISTA*. Año 4, vol. 8. Setiembre 1993. México

DIETZ, M. El Contexto es lo que cuenta. Feminismo y Teorías de la Ciudadanía. *DEBATE FEMINISTA*. Año 1, vol 1. Marzo 1990. México.

ELSON, D. ¿Socialismo de mercado o Socialización del Mercado? En: Mandel, E.

NOVE, A.; ELSON D. *La crisis de la Economía Soviética y el debate sobre Mercado/Planificación*. Imago Mundi. Buenos Aires. 1992.

FRASER, N. La lucha por las necesidades. *DEBATE FEMINISTA*. Año 2, vol 3, marzo 1991. México.

FRASER, N. Repensar el ámbito público: una contribución a la crítica de la democracia realmente existente. *DEBATE FEMINISTA*. Año 4, vol. 7, marzo 1993. México.

FRASER, N. Struggle over Needs: Outline al a Socialist-Feminist Critical Theory al late Capitalist Polítical Culture. In: *Women, the State, and Welfare*. Ed. linda Gordon. The University of Wiscousin Press. Madison. 1990.

GAUTIER, A.; HEINEN J. *Le sexe des politiques sociales*. Cote-Femmes. Paris. 1993.

GUZMÁN, V.; LERDA, S.; SALAZAR, R. *La Dimensión de Género en el Quehacer del Estado*. CEM, Santiago de Chile. 1994

GUZMÁN, V.; TODARO R. *La Discriminación en el Trabajo como Tema de Agenda*. CEM. Santiago. 1994.

GUZMÁN, V. *Los azarosos años 80. Aciertos y desencuentros del movimiento de mujeres de Latinoamérica y el Caribe*. Entre Mujeres. Lima. 1994.

HABERMAS, J. A Nova Intransparencia. A Crise do Estado de Bem-Estar Social e o Esgotamento dos Energías Utopicas. *NOVOS ESTUDIOS* n°. 18. Setembro 1987.

HERNES, H. M. *El Poder de los Mujeres y el Estado de Bienestar*. Vindicación Feminista. Madrid. 1990.

JAQUETTE, J. S. *Género y Justicia en el Desarrollo Económico*. Propuestas 4. Documentos para el Debate. Entre Mujeres. Lima.

JELIN, E. ¿Cómo construir ciudadanía? Una visión desde abajo. *European Review of Latin American and Caribbean Studies* 55, December 1993.

JONASDOTTIR, A. G. *El Poder del Amor. ¿Le importa el sexo a la Democracia?* Ediciones Cátedra. Universitat de Valencia. Instituto de la Mujer. Madrid. 1993.

KOFMAN, E. Pour une Theorie Feministe de l'Etat: Contradictions, complexite el confusions. En: Gautier A., Heinen J. *Le sexe des politiques sociales*. Cote-Femmes. Paris. 1993.

LECHNER, N. los Nuevos Perfiles de la Política. Un Bosquejo. *NUEVA SOCIEDAD*. N°. 130. 1994. Caracas.

LECHNER, N. El debate sobre Estado y Mercado. *NUEVA SOCIEDAD*. N°. 121. 1992. Caracas.

LEÓN, M. *Neutralidad y Distensión en lo Política Pública de América Latina*. Trabajo presentado en el XIX Congreso de Sociología. Caracas, mayo 30-julio 4 de 1993.

MARQUES-PEREIRA, B. L'Etat-providence, providence de l'Etat a l'égard des femmes? *RECHERCHES FEMINISTES*. Vol. 3. N. 1. 1990. Quebec.

MENDUS, S. La pérdida de la fe: feminismo y democracia. En: *Democracia. El viaje inacabado*. Comp. J. Dunn. Tusquets. Barcelona. 1995.

MEYNEN, V, VARGAS, V. La autonomía como estrategia. *MUJERES EN ACCION*. 4. 92. Isis Internacional. Santiago de Chile.

MOLYNEUX, M. ¿Movilización sin emancipación? Intereses de la Mujer, el Estado la Revolución. El caso de Nicaragua. n: J. L. Coraggio, C.D. Deere. *La Transición Difícil*. Siglo XXI. México. 1986.

MOSER, C. La Planificación de Género en el Tercer Mundo: enfrentando las Necesidades Prácticas y Estratégicas de Género. En: Guzmán, V et al. Comp. *Una Nueva Lectura: Género en el Desarrollo*. Entre Mujeres. Lima. 1991.

MOUFFE, CH. Feminismo, Ciudadanía y Política Democrática Radical. *DEBATE FEMINISTA*. Año 4. Vol. 7. Marzo 1993. México.

NELSON, B.; JOHNSON N. Agendas Políticas Feministas en los 90. *MUJERES EN ACCION*. Nº, 4. ISIS INTERNACIONAL. Santiago de Chile. 1994.

O'NEILL, O. *Justicia, Género, Fronteras Internacionales*. Propuestas 5. Documentos para el Debate. Entre Mujeres. Lima. 1994.

ORLOFF, A. SH. Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of State Policies and Gender Relations. *ASR American Sociological Review*. Vol. 58. Nº 3. June 1993.

O'DONNELL, G. Estado, Democratización y Ciudadanía. *NUEVA SOCIEDAD*. No. 128. Noviembre-Diciembre 1993. Caracas.

OKIN, S. M. *Justice, Gender and the Family*. Basic Books. Harper Collins. U.S.A. 1989.

OSORIO, J. La Educación como Formación de Sujetos y la Construcción de la Ciudadanía en América Latina: Notas para el Debate. LA PIRAGUA. Numero 8, 1er. Semestre 1994.

PATEMAN, C. Feminismo y Democracia. *DEBATE FEMINISTA*. Vol. 1. Marzo 1990. México.

REPEM *Ciudadanía, Género y Educación*. Una perspectiva desde la Red de Educación Popular entre Mujeres Montevideo. CEAAL. Santiago de Chile. 1995.

ROSAS, A. Hacia una Teoría de las Transacciones Desiguales: Aportaciones de las Discusiones Antropológica y Sociológica al Debate Feminista. *DEBATE FEMINISTA*. Año 1, vol. 2. Setiembre 1990. México.

RUIZ, C. B. Comp. *Mujer, Género y Desarrollo Local Urbano*. Centro de Promoción de la Mujer Gregoria Apaza. 1993. la Paz. Bolivia.

RUIZ BRAVO, P. *Género, Educación y Desarrollo*. UNESCO-OREALC Santiago de Chile. 1994.

TELLES, V. Sociedade Civil, Direitos e Espaço En: *Participacao Popular nos Governos Locais*. POLIS. N° 14. 1994. Sao Paulo.

YONG, K. Reflexiones sobre como enfrentar las necesidades de las mujeres. En: Guzmán, V. el al. Comp. *Una Nueva lectura: Género en el Desarrollo*. Entre Mujeres. Lima. 1991.