

Memoria del II Seminario Regional  
De poderes y saberes  
Debates sobre reestructura política  
y transformación social



MEMORIA DEL II SEMINARIO REGIONAL

# De poderes y saberes

DEBATES SOBRE REESTRUCTURA POLÍTICA  
Y TRANSFORMACIÓN SOCIAL



**DAWN**  
Development  
Alternatives with Women  
for a New Era



**REPEM**  
Red de Educación Popular  
Entre Mujeres de América  
Latina y el Caribe

© 2000, DAWN - REPEM

DAWN - Development Alternatives with  
Women for a New Era

REPEM - Red de Educación Popular Entre  
Mujeres de América Latina y el Caribe

Colonia 2069

11200 Montevideo - Uruguay

Telefax: (5982) 403 0599 / 4080089

E-mail: repem@chasque.apc.org

Celita Eccher

Coordinadora general

Edición:

Doble clic . editoras

Quijote 2531 / 702

(11600) Montevideo - Uruguay

Tel: (598-2) 480 8660 / 901 3352

C.E. quijote@chasque.apc.org

URL: <http://www.chasque.apc.org/quijote>

1ª Edición mayo 2000

Impreso en Uruguay

Ilustración de portada:

Romanet Zárate

2000, Acuarela y tinta

Santa Cruz, Bolivia

ISBN 9974-670-06-3

# Contenido

Presentación .....	7
El Estado, las mujeres y la política a través de la historia latinoamericana <i>Line Bareiro</i> .....	11
Institucionalidad democrática y estrategias feministas en los años 90 <i>Virginia Vargas</i> .....	33
Panorama general de la región a fin de siglo <i>Marcia Rivera</i> .....	73
Panel Institucionalización de la participación de las mujeres en política .....	115
Las mujeres y la distribución de los recursos <i>Rosalba Carrasco</i> .....	117
Cuotas políticas: cuestionando las relaciones de poder <i>Sonia Miguel</i> .....	125
Mecanismos institucionales para la incorporación del enfoque de género: limitaciones y desafíos <i>Alejandra Valdés Barrientos</i> .....	137
Conclusiones .....	149



# Presentación

**D**el 22 al 24 de octubre de 1999 se realizó en Río de Janeiro el II Seminario Regional sobre Reestructura Política y Transformación Social. Nada mejor para esta presentación que retomar “el espíritu del Seminario de Río” tan bien expresado por Line Bareiro en su síntesis.<sup>1</sup>

“Es difícil, pero sería excelente que esta síntesis pudiese transmitir el espíritu del Seminario. Más allá de las presentaciones rigurosas y de los vivos debates, del compartir información y acordar estrategias y colaboraciones específicas en el proceso ‘Beijing +5’, fue una de las raras oportunidades en las que feministas latinoamericanas de larga trayectoria en diferentes países y que actualmente están insertas en espacios muy disímiles, pudiesen dedicar tres días a un reencuentro, a pensar en nuevos desafíos y a proyectar estrategias comunes.

El rigor intelectual se confrontó con la práctica cotidiana de las educadoras, promotoras y activistas políticas. Sin lugar a dudas fue un encuentro político feminista de buen nivel, en el que la pasión con la que se expusieron las investigaciones, críticas y diferentes po-

---

\* *Síntesis regional elaborada por Line Bareiro para el Seminario Interregional sobre Reestructura Política y Transformación Social, Ciudad del Cabo, 21-23 de febrero, 2000.*

siciones, potenció la reflexión colectiva necesaria para el avance en los aportes del feminismo al conocimiento, y sobre todo, a las sociedades latinoamericanas.

El listado de participantes no pasó de 30 personas, pero mirando los nombres nos encontramos con liderazgos en la articulación de las organizaciones de mujeres a nivel nacional y regional, en la academia y la producción de conocimientos, en formación política, en desarrollo de propuestas político-ciudadanas feministas, en el pensamiento y la realización cotidiana de los derechos sexuales y reproductivos, en la promoción de mujeres pobres, en el análisis y las propuestas jurídicas, en el cabildeo ante instancias estatales, en altos cargos del Estado y de organizaciones internacionales, en la documentación de mujer y género, en las organizaciones no gubernamentales (ONG) de múltiples producciones y servicios, en las redes temáticas de la región e intercontinentales. Hubo mujeres de México, Puerto Rico, Jamaica, Chile, Bolivia, Nicaragua, Ecuador, Perú, Paraguay, Uruguay, Argentina y de varias ciudades brasileñas como Río de Janeiro, San Pablo, Recife, Brasilia. Las dos compañeras de UNIFEM presentes, una de la sede de Nueva York y otra de Brasilia, participaron activamente en los debates, compartiendo las mismas preocupaciones e intereses de quienes militan en la sociedad civil, la academia y los organismos estatales.

Las jornadas iban desde las 9 de la mañana hasta la medianoche, porque también las noches fueron productivas. En la primera se presentaron dos libros: el de la Sistematización del Seminario DAWN-REPEM de Montevideo y el de Marcia Rivera sobre Género y Ajuste Estructural que, según explicó la autora, había quedado como deuda de uno de los paneles organizados por la Coordinación Regional de ONG de América Latina y el Caribe en la Reunión Regional Preparatoria de la Conferencia de Beijing, realizada en Mar del Plata en 1994. En ese entonces fue poco lo que, más allá de las denuncias, se pudo decir de los efectos –para las mujeres del continente– de las políticas neoconservadoras. Pero la edición del libro mostró que las feministas procuramos no dejar cabos sueltos, deberes inconclusos. Cinco años después de Mar del Plata se pudo ya contar con una

reflexión sólida sobre los efectos del ajuste para nosotras. El proceso de crecimiento no se detuvo en Beijing.

La segunda noche fue quizá la más emocionante para las participantes, quienes tuvimos el honor de ser invitadas a cenar en la casa de Benedita Da Silva, actual vicegobernadora de Río de Janeiro. Ella ha sido educadora popular y es la primera mujer negra que ocupa un puesto electivo de esa categoría en su Estado federado. Nos recibió en su casa, en una de las tantas favelas (barrios marginales) de Río de Janeiro. Todas sentimos que había sido un gran privilegio poder compartir una noche con una de las pocas políticas latinoamericanas que tiene la cualidad de ocupar cargos de alta jerarquía, mantenerse conectada a su gente y tener siempre presentes los intereses de las mujeres.

Se declaró al “portuñol” como idioma oficial del seminario y Linette Vassell, de Jamaica –que solamente hablaba inglés– tuvo permanentemente intérpretes, una contratada permanente y varias voluntarias. La excelente organización y la buena selección de participantes y temas fue sin dudas mérito de DAWN y REPEN. Pero hubo ‘algo’ más que tiene que ver con que las compañeras cariocas son excelentes anfitrionas y tuvieron la capacidad de hacernos disfrutar de su maravillosa ciudad.”



# El Estado, las mujeres y la política a través de la historia latinoamericana

*Line Bareiro\**

La revisión de los debates de las feministas y del movimiento de mujeres sobre el Estado y la política en América Latina ha debido realizarse a través de montañas de artículos en revistas muy diversas, pronunciamientos, propuestas en coyunturas específicas como las de apertura política y las electorales, además de unos pocos libros.

En ningún momento se han encontrado debates sobre la naturaleza del Estado, como se está dando por ejemplo en Alemania en donde desde hace relativamente poco tiempo han comenzado a aparecer trabajos críticos sobre teoría feminista del Estado<sup>1</sup>, que van más allá de clichés como “*Staat als Mannerbund*” (el Estado como una liga o federación de hombres).

Lo que sí aparece en forma reiterada es la idea del Estado patriarcal como expresión política de dominación en sociedades patriarcales. A pesar de que pareciera haber rara aceptación generalizada de esa idea, no se encuentra la aproximación crítica que haya demostrado que es

---

\* Line Bareiro. Paraguaya. Abogada. Directora del Centro de Documentación del Paraguay. Feminista. Investigadora en poder político, democracia y desarrollo.

sobre todo patriarcal y no sólo clasista burguesa, racista blanca y mestiza, en fin, que es la institución que por excelencia produce y reproduce las múltiples dominaciones y discriminaciones de las sociedades latinoamericanas. Más aún, es frecuente que en un mismo texto aparezcan distintos calificativos sobre el Estado.

Pero es indudable que el movimiento y el pensamiento feministas latinoamericanos han descrito diversos aspectos del Estado o de los Estados patriarcales. Así por ejemplo, se ha producido mucho sobre la predominancia militar durante largos períodos, el sistema represivo y la falta de vigencia de los derechos humanos,<sup>2</sup> el sistema jurídico discriminatorio,<sup>3</sup> la administración sexista de la justicia,<sup>4</sup> el sistema educativo,<sup>5</sup> la influencia de la iglesia católica que logró convertir en delito lo que ella considera pecado,<sup>6</sup> la ausencia primero y la carencia de efectivización después de derechos de las mujeres, la falta de mujeres en los espacios de decisión,<sup>7</sup> entre otros temas. Pero con lo que no se cuenta es con un corpus más global que enfoque los diversos aspectos, incluyendo a la organización misma del aparato estatal, de manera de analizar lo que es en sí el Estado, es decir, cuál es su naturaleza.

Como en otros territorios del mundo en América Latina también las mujeres, y especialmente las feministas, nos hemos movido entre la “demonización” y la “funcionalización” del Estado.<sup>8</sup> Es decir que por una parte, se ha trabajado —y se ha vivido— al Estado como un enemigo misógino compacto, sobre todo en el análisis histórico en general y de las dictaduras en especial, así como en los textos de los grupos feministas en la primera mitad de los años 80. Por otra parte, se ha tratado de entrar al Estado tal cual es, imaginando a veces que éste sería modificado con la ciudadanía femenina, o con un “cuarto propio” para las mujeres, o se revisaron las funciones del Estado para incorporar derechos, hacerlos efectivos y lograr que las mujeres sean tan sujetos de las políticas públicas como los hombres.

Este artículo abordará el tema de la relación de las mujeres con el Estado desde esas dos perspectivas planteando tres tareas principales. En primer lugar, hacer un recorrido histórico sobre las formas que el Estado ha tenido en América Latina. En segundo lugar, determinar qué es lo que hoy se comprende como Estado y el poder en América Latina y finalmente, presentar la forma actual de abordar la transformación del Estado que tienen las feministas latinoamericanas.

## Proceso político estatal latinoamericano

---

### Estados indígenas y coloniales

Los primeros Estados de la región fueron los construidos por pueblos como mayas, incas y aztecas. En ninguno de ellos se puede observar una participación igualitaria de las mujeres, eran también patriarcales y estratificados socialmente. La reconstrucción histórica de estos pueblos de alta cultura trata de ubicar el lugar de las mujeres en ellos, que variaba según la pertenencia a pueblos dominantes o dominados y, en general, a la ubicación social.

Es en los pueblos cazadores y recolectores principalmente, así como en aquellos que se iniciaban en la agricultura, en los que puede encontrarse lo más igualitario entre los sexos.<sup>9</sup> Si bien había en ellos relaciones de poder político y división social y sexual del trabajo, es difícil hablar propiamente de Estado en el sentido de una institucionalidad política compleja de dominación, con imperio sobre el conjunto de una sociedad que fuese más allá de clanes y tribus y que reuniese a un grupo más o menos amplio de estas expresiones de organización social.

Uno de los grandes problemas del conocimiento de nuestras sociedades originarias radica en que han sido investigadas principalmente a partir de los cronistas hombres españoles, portugueses o europeos que participaron en la conquista y la colonia, así como de la documentación oficial de las potencias colonialistas. Una interpretación crítica de esas crónicas y documentos –que sin duda alguna reflejan una ideología patriarcal despreciadora de las mujeres– se ha hecho leyendo entre líneas. Algunos importantes intentos de reconstrucción a partir de métodos antropológicos y de historia oral<sup>10</sup> han recuperado formas de organización política comunitaria, en las que prima una visión de complementariedad de roles femeninos y masculinos en las culturas indígenas. El gran problema que presenta el enfoque de complementariedad es la negación de relaciones de poder entre hombres y mujeres.

La enorme diversidad de culturas y pueblos americanos no pudo continuar su rico proceso por la hecatombe que significó para ellos la irrupción europea en América. Es cierto que durante siglos hubo pueblos que pudieron mantenerse fuera de la dominación europea, pero en todos los casos se trata de pueblos que se mantuvieron en la selva o en vastos territorios no ocupados por los colonizadores y sus sucesores. España y Portugal fueron las principales potencias colonizadoras de

América Latina y se permitieron el lujo de que una bula papal<sup>11</sup> dividiese el mundo para esos dos Estados colonialistas.

A diferencia de los colonizadores ingleses, los españoles que vinieron a conquistar y colonizar fueron principalmente hombres. En toda la colonia hubo una minoría de mujeres españolas. Las mujeres indígenas fueron presa de la voracidad colonizadora, tanto para la satisfacción sexual de los conquistadores como para hacerlas trabajar a través de instituciones feudales como la mita y la yanacona, los dos tipos de encomiendas establecidos en América Latina. Pero a los colonizadores no les bastó con la matanza y explotación indígena y entonces introdujeron la esclavitud a la región. Hombres y mujeres del África negra fueron capturadas/os, convertidos en mercancía y traídos/as para trabajar sin ningún tipo de retribuciones ni de derechos en las plantaciones y en las casas.

¿Participación política? Solamente de quienes representaban a las coronas y en todo caso como resistencia. La institucionalidad colonial se forjó con adelantazgos, virreinos, capitanías, audiencias, gobernaciones, cuyos titulares eran nombrados desde las metrópolis o, en todo caso, por los vecinos hombres europeos en el caso de que existieran capitulaciones o *status* especial de alguna ciudad a la que se confería el derecho de nombrar a sus autoridades locales. Ninguna mujer, ningún indígena, ningún negro o negra podía ejercer funciones en esa institucionalidad.

Con todo pueden rescatarse algunas formas de participación política de las mujeres. En primer lugar, hay una forma tradicional de ejercicio del poder femenino que consiste en tener influencia a través de hombres con poder y esa forma ha podido encontrarse continuamente durante la colonia. Según la gran historiadora peruana María Rostworowski, en la dominación indígena andina hubo una marcada diferencia de género. Mientras que los hombres fueron vistos solamente como enemigos o fuerza de trabajo “las mujeres, en cambio, tuvieron un contacto más directo, más estrecho, con los conquistadores por ser sus amantes, esposas, mancebas, prostitutas y sirvientas”.<sup>12</sup> Sin duda alguna manejaron mucho poder mujeres ricas como las mestizas doña Francisca Pizarro y doña Juana de Zárate. Esta última era hija del cuarto adelantado del Río de la Plata, quien determinó que su sucesor sería el que se casara con su hija, y así fue.<sup>13</sup>

En segundo lugar, hubo excepcionalmente mujeres que jugaron ellas mismas un rol político importante y que por ser mujeres no pudieron ser investidas en el cargo. Es el caso de doña Mencía de Sanabria, esposa del nombrado tercer adelantado, quien murió antes de zarpar de Sevilla. Como los adelantazgos eran hereditarios, se le

nombró a su hijo Diego para el cargo. Éste tampoco llegó al Río de la Plata y la que sí lo hizo fue doña Mencia, que trajo en su expedición el grupo más importante de mujeres españolas que llegó a la subregión y tuvo gran influencia en la política colonial.<sup>14</sup>

En tercer lugar, porque ni en España ni en Portugal rigió la Ley Sálica y, por lo tanto, las mujeres tenían derecho a la sucesión, obviamente en caso de que no tuviesen hermanos hombres. En el caso de la colonia portuguesa en Brasil, sucedió que fue rápidamente más rica que su propia metrópoli y llegó un momento en el que la corte portuguesa se trasladó a su colonia, cuando Napoleón invadió España a principio del siglo XIX y apresó a su rey. Una de las pretendientes al trono español y sobre todo al poder político en las colonias españolas de América era Carlota Joaquina de Borbón, hermana del rey preso, que se encontraba en el Brasil por estar casada con Juan VI de Portugal.

Pero la vida de hombres y mujeres en general no era la de los casos excepcionales antes citados, sino el de un férreo control en sus relaciones por parte del Estado colonial en cualquiera de sus formas y sobre todo de la Iglesia Católica. Esa vida está siendo reconstruida por autoras como Emma Mannarelli, quien analiza cuestiones tan importantes como las relaciones extramaritales, la deshonra femenina y las jerarquías sociales.<sup>15</sup>

## Estados independientes oligárquicos y liberales

Las luchas por la independencia se produjeron a lo largo del siglo XIX. Algunos países la lograron más temprano, en las primeras décadas y otros ya muy adelantado el siglo. Los momentos críticos permiten la irrupción de mujeres y de esas luchas se rescatan nombres de primera importancia como Josefina –la corregidora de Querétaro– y doña Javiera Carreras o Juana Azurduy. Pero, como siempre, su liderazgo en las luchas no significó que tuvieran alguna importancia en la institucionalidad que forjaron nuevamente los hombres, cuya estructuración fue totalmente masculina.

Continente contradictorio y muy heterogéneo, es casi imposible pensar a América Latina como un todo. En Brasil se estatuyó primero un imperio y, muy posteriormente, la república. Otros se declararon rápidamente repúblicas, pero funcionaron como dictaduras sin división de los poderes del Estado. A América Latina es que se refiere cuando se dice despectivamente “repúblicas bananeras”. Más que soberanía popular lo que hubo –hasta hace muy poco tiempo– fue soberanía de las armas.

De todas maneras podría generalizarse que hubo una profunda tensión entre aspiraciones republicanas liberales y una economía precapitalista de latifundios, enclaves agroforestales y mineros con explotación semiesclavista de la mano de obra. Uno de los aspectos que interesan en este trabajo es el tipo de gobierno. Pues bien, las repúblicas latinoamericanas fueron siempre presidencialistas. A lo largo de los dos siglos de independencia no hay ejemplos de gobiernos parlamentaristas. Lo que sí hay es una rara división entre sistemas federales y unitarios.

El orden constitucional republicano y liberal, declarativamente pluralista en lo que a participación de partidos políticos se refiere, no excluyó explícitamente a las mujeres de los derechos. En ello se basaron las sufragistas para reclamar el voto,<sup>16</sup> negado por las leyes electorales. Esas luchas sufragistas implican la gran ruptura política de las mujeres, al reclamar por primera vez algo para sí y nada menos que su derecho a la igualdad, su derecho a la ciudadanía formal. Es decir que ellas se enfrentaron a una de las formas de desigualdad de las repúblicas liberales latinoamericanas y contestaron al Estado patriarcal, al igual que el movimiento obrero socialista se enfrentó a ese mismo Estado pero en tanto Estado clasista oligárquico en unos casos y burgués en otros.

Clara González en Panamá, Alicia Marcan de Justo y Elvira Rawson en la Argentina, Berta Lutz en el Brasil, Serafina Dávalos en el Paraguay, Paulina Luisi en el Uruguay, Carmen Lyra en Costa Rica, María Luisa Sánchez Bustamante y Adela Samudio en Bolivia, Ana Roqué en Puerto Rico, María Jesús Alvarado Rivera en el Perú, no estuvieron solas. En cada uno de los países de América Latina se organizaron grupos de mujeres, muchas veces con apoyo de intelectuales hombres para conquistar el derecho a la ciudadanía. En esa lucha pública, las mujeres se hicieron ciudadanas, antes del reconocimiento del derecho como tales.

En su trabajo pionero Julieta Kirkwood nos acerca un testimonio de Felicitas Klimpel, acerca de la emergencia de uno de estos grupos en un pueblo de Chile:

*“En el año 1875, un grupo de mujeres del pueblo de San Felipe pretendió inscribirse en los registros electorales del Departamento, afirmando que la constitución del año 1833 concedía el derecho de sufragio a ‘los chilenos’ y que este término comprendía a los individuos de ambos sexos”.*<sup>17</sup>

## Consagración del derecho al voto de las mujeres

Países	Año
Canadá	1918 (parcial)
Estados Unidos	1920
Ecuador	1929
Brasil	1932
Uruguay	1932
Cuba	1934
El Salvador	1939 (parcial)
Rep. Dominicana	1942
Jamaica	1944
Guatemala	1945 (parcial)
Panamá	1945
Trinidad y Tabago	1946
Argentina	1947
Venezuela	1947
Surinam	1948
Chile	1949
Costa Rica	1949
Haití	1950
Barbados	1950
Antigua y Barbuda	1951
Dominica	1951
Granada	1951
Santa Lucía	1951
S. Vicente y Granadinas	1951
Bolivia	1952
San Cristóbal-Nevis	1952
México	1953
Guyana	1953
Honduras	1955
Nicaragua	1955
Perú	1955
Colombia	1957
Paraguay	1961
Bahamas	1962
Belice	1964

Fuente: Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), 1995:7.

El argumento de que las constituciones no prohibían, sino que incluían a las mujeres es reiterado en cada caso. La mayoría de los países latinoamericanos aprobaron entre mediados y fines del siglo pasado constituciones liberales. El acceso a la educación superior de algunas mujeres permitió el cuestionamiento intelectual primero –generalmente desde el positivismo– de la exclusión de las mujeres del derecho al voto y la formulación de proyectos de igualdad política después.

Pero a pesar de la pertinencia jurídica de la demanda, en cada caso la ciudadanía femenina fue conquistada luego de largas luchas. Uno a uno, a lo largo de treinta y dos años, los países latinoamericanos fueron reconociendo el derecho al sufragio femenino.

En general las luchas femeninas enfrentaron la oposición de hombres políticos. Hombres de los parlamentos adoptaban, por una parte, argumentos proteccionistas de los roles familiares y sociales de las mujeres. Por otra parte, existía el temor de que la concesión del voto

a las mujeres conllevara costos políticos desfavorables para los hombres políticos, y que la lucha por la conquista del sufragio femenino se viera envuelta en los procesos sociopolíticos de cada país. En algunos casos el derecho al voto fue otorgado sin mediar la acción colectiva, como fue el caso de Ecuador. En otros casos las luchas por el sufragio femenino coincidieron con luchas revolucionarias en contra de gobiernos dictatoriales. El reconocimiento del derecho al voto femenino en dicho marco contribuyó a ampliar las bases sociales de la democracia, por ejemplo Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Cuba, Guatemala y Venezuela. Sin embargo, en otros casos fueron los propios gobiernos autocráticos quienes concedieron a las mujeres el derecho al voto –Trujillo en República Dominicana, Somoza en Nicaragua, Stroessner en Paraguay–. Las luchas sufragistas coexistieron en algunos países –Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Cuba, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela– con la participación de las mujeres en el movimiento obrero.<sup>18</sup>

Debe hacerse notar que el derecho al sufragio significó el reconocimiento de la ciudadanía femenina. Sin embargo, la demanda era la de poder votar y no la de ser electas, que se abre como posibilidad al adquirir los derechos políticos. En pocos casos fueron electas como parlamentarias las mujeres que lucharon por universalizar efectivamente el voto. La experiencia de Brasil es ilustrativa. La mayor dirigente sufragista fue Berta Lutz, pero no pudo acceder a una banca para la Asamblea Constituyente de 1932 y quien lo hizo fue una mujer conservadora y antifeminista<sup>19</sup> como Carlota Queiroz, primera parlamentaria latinoamericana. Esa circunstancia, repetida en diferentes países, hizo que se desarrollara el sentimiento de que de poco había servido tanto desgaste.

Otro factor que contribuyó al desencanto de lo conquistado fue la escasa estabilidad democrática del continente, de la que nos ocupamos a lo largo de este artículo, pero voy a recurrir en este caso a Aníbal Quijano que ha intentado explicar los motivos de la fragilidad de los Estados liberales con pretensiones pluralistas e igualitarias.

Para Quijano, la modernización aparece como la presión por parte de agentes externos a la región, y principalmente en beneficio de sus intereses y hace referencia a “los cambios y adaptaciones de una región a las necesidades del capital, en su fase de maduración de su intero transnacionalidad” (Quijano, 1988: 101).

“En tanto que en la producción del pensamiento de la modernidad, los intelectuales latinoamericanos han participado activamente desde el siglo XVII y se trata en sus orígenes de la utopía de una sociedad sin ominosas jerarquías, arbitrariedad ni oscurantismo, era la ideología de

una larga lucha contra las jerarquías feudales, contra el despotismo de las monarquías absolutas, contra el poder de la Iglesia controladora y obstaculizadora del desarrollo del conocimiento, contra la supremacía del interés privado que crecía con el mercantilismo. En otros términos, era parte de la lucha por una sociedad racional, la promesa mayor de la modernidad.” (Quijano, 1988: 103)

En esa misma línea se inscriben los aportes de mujeres de ambos lados del Atlántico, olvidados hasta que fueron rescatados por las feministas de las décadas de los años 70, 80 y 90, que desde Olympe de Gouges en adelante han contribuido a que la modernidad incorpore la igualdad entre los sexos como uno de sus temas centrales. El famoso pensamiento de Fourier utilizado por Engels en *El Origen de la familia, la propiedad privada y el Estado* (15), de que el grado de emancipación de las mujeres es la medida de cuán emancipada está una sociedad, nos indica la importancia que teóricamente tuvo la igualdad entre hombres y mujeres para la modernidad, aunque obviamente el manejo concreto del poder político y científico hizo que pocas veces se recordase este componente.

Quijano muestra también cómo en Europa se produjo el avance de la modernidad en el marco del desarrollo capitalista y que en cambio en América Latina hubo una brecha entre los planteamientos de la modernidad y el estancamiento económico, lo que dio lugar a que los sistemas pretendidamente democráticos fueran débiles y ocuparan el poder “los sectores y elementos más ligados a la desigualdad y a la arbitrariedad, al despotismo y al oscurantismo” (Quijano, 1988: 103).

## Revoluciones, populismos y reformismos

Las profundas injusticias sociales y étnicas del continente, las contradicciones entre la modernidad propugnada y la baja modernización capitalista, dieron lugar a dos tipos de respuesta. Por una parte, los golpes militares y las dictaduras de derecha, que trataremos en el próximo capítulo. Por la otra diversas búsquedas de transformación más o menos radical de la sociedad. La idea que primaba era que debía sacarse no solamente el poder político, sino también el económico a las clases dominantes y hacer una redistribución de la riqueza y las oportunidades.

Las tres grandes revoluciones del continente son la mexicana de 1910, la boliviana de 1952 y la cubana de 1959. La participación de las mujeres en esos procesos ha sido rebajada, principalmente en los aspectos de heroicidad.<sup>20</sup> Pero, a pesar de nombres como Celia

Sánchez y Haydée Santamaría, de que al consagrarse el voto indígena accedió a la ciudadanía formal la mayoría de las mujeres bolivianas, de que las mujeres se beneficiaron también de las profundas transformaciones sociales y sobre todo en el acceso a la salud y la educación, esas revoluciones fueron androcéntricas, en lo que a participación en las decisiones y actuación estatal se refiere. El autoritarismo en la conducción, la falta de respeto a los derechos humanos y la muy pobre cultura democrática y participativa contribuyeron a la conformación de nuevas formas rígidas de dominación política y social.

Una cuarta revolución profunda pudo ser la nicaragüense de 1979, realizada en un momento en el que las mujeres habían comenzado ya a organizarse autónomamente y con reivindicaciones propias. Hubo mayor participación femenina en términos generales y se conformó una instancia para promover la igualdad. Pero, como se sabe, el voto popular restó su apoyo al sandinismo, que dejó el poder sin haber llegado a que la población pudiese satisfacer mínimamente sus necesidades básicas y mucho menos a la igualdad de oportunidades para las mujeres.

Bajo el rótulo general de populismos<sup>21</sup> se comprende a una enorme cantidad de gobiernos que tienen en común el nacionalismo, declarativamente antiimperialista pero generalmente anticomunista, que concentran el poder en el Ejecutivo, que recurren a procedimientos autoritarios y que si bien logran una modernización económica a partir de una fuerte injerencia estatal, no realizan reformas profundas como, por ejemplo, las reformas agrarias que caracterizaron a los gobiernos revolucionarios. Fueron los gobiernos que típicamente implementaron programas económicos de sustitución de importaciones, industrialización y seguridad social y que contribuyeron a un cambio en el mapa político. En muchos países se habían formado partidos conservadores y liberales en el período presentado anteriormente. En esta fase surgen partidos políticos nacionalistas, fuertemente vinculados al poder del Estado, que tratan de organizar en muchos casos corporativamente a la sociedad. Por ejemplo el justicialismo o peronismo argentino conformó una rama sindical y una rama femenina.

Con la industrialización se produce una incorporación de mujeres al mercado de trabajo y a beneficios sociales otorgados por el Estado, pero sin posibilidades de organización autónoma y de incidencia real en las decisiones. En alguno de estos casos han emergido fuertes liderazgos femeninos como por ejemplo el de Eva Perón, que si bien logró la consagración formal de la ciudadanía femenina, no logró ser investida como vicepresidenta de la Argentina, pese a su enorme poder y popularidad.

Los llamados gobiernos reformistas se han caracterizado por llevar adelante reformas redistributivas en el marco de Estados democráticos más o menos liberales. Los casos más conocidos son los de José Batlle y Ordóñez en Uruguay, Hipólito Yrigoyen en Argentina, Eduardo Frei Montalva en Chile y João Goulart en Brasil. Los dos últimos casos transcurren en los tiempos de la Alianza para el Progreso, del desarrollismo, que concebía a las mujeres como receptoras de programas de bienestar y no como sujetos de desarrollo y ciudadanas con derechos plenos, pero eran tiempos también en los que no existía un movimiento de mujeres y mucho menos un movimiento feminista que pudiese criticar y abrir espacios en un sistema posiblemente favorable. El final de esos gobiernos fueron por una parte, el derrocamiento de Goulart por el golpe del general Castelo Branco de 1964 y por la otra, las reformas se profundizaron con Salvador Allende que sucede a Frei y es también derrocado por otro militar, el general Augusto Pinochet en 1973.

## Dictaduras militares

Las dictaduras son una de las más desarrolladas tradiciones políticas latinoamericanas a lo largo de dos siglos. La experiencia permite pensar en clasificaciones y diferenciaciones. Un caudillo militar con apoyo de un partido político, un caudillo militar con apoyo de organizaciones sociales, un civil militarizado, la institución militar decidiendo y conformando juntas patrióticas, algunas más duras que otras, pero todas negando los derechos básicos de ciudadanía. No voy a detenerme demasiado en describir a estos gobiernos en los que las mujeres no tenían ninguna participación a no ser por parte de la corte de dominación, o recibiendo caridad, o en la resistencia. En países como Paraguay los dos polos más representativos del patriarcado son justamente el héroe guerrero como titular del poder político y la mujer sola manteniendo a sus hijos e hijas. Los padres de la patria no conocen la paternidad responsable.

De todas maneras resulta inevitable alguna referencia a las últimas dictaduras militares que con poquísimas excepciones, plagaron el continente en las décadas de los años 60, 70 y 80 del siglo XX. El motivo principal es que fueron tan extendidas las violaciones a los derechos humanos, tan graves las arbitrariedades y tan escasos los espacios de participación, que ese horror se constituyó en un terreno propicio al surgimiento del nuevo feminismo latinoamericano, que se reunía en pequeños grupos autónomos de otras organizaciones consi-

deradas inicialmente como más peligrosas que los grupos de mujeres. Además, una de las formas tradicionales de hacer política de las mujeres había sido la lucha por los derechos humanos<sup>22</sup> y en el importante campo de la resistencia hubo un liderazgo de mujeres, por lo menos hasta que el tema pasó a la agenda de los países más poderosos del mundo y por lo tanto, a la de los partidos políticos, la Iglesia y otras instituciones masculinas. Por algo fue Pérez Esquivel y no una mujer quien obtuvo el premio Nobel de la Paz cuando en plena dictadura se quiso otorgar ese reconocimiento a las luchas por la vigencia de los derechos humanos en América Latina.

En la década del 70, y más fuertemente en la del 80, se forman grupos de mujeres que van constituyendo un movimiento social en los diferentes países latinoamericanos. Las sufragistas habían debatido, principalmente desde el liberalismo, sobre el principio de igualdad; las feministas de la nueva generación discuten con la izquierda sobre sus contradicciones en la cotidianidad.

Algunos ejes del debate son:

*“La subordinación de la mujer, descrita en términos personales y a partir de lo cotidiano que se revela como un problema estructural directamente ligado a la forma como funciona la sociedad, reproduciendo en ese ámbito de lo ‘privado’ las relaciones de poder y jerarquía.*

*El cuestionamiento al poder patriarcal y burgués que hace que la lucha de las mujeres se efectúe en todos los tiempos y en todos los espacios, señalando los vacíos existentes a nivel de la teoría, la política y la acción para la comprensión de la situación de subordinación de la mujer, esperando que ello contribuya a un replanteamiento de la política y la teoría, en el cual las mujeres seamos sujetos protagónicos del saber y la acción.*

*La autonomía de las mujeres y del movimiento de mujeres no como aislamiento, ni desvinculación de otros movimientos sociales y políticos. La autonomía como un derecho que nos hemos ganado contra años de sumisión, subvaloración, utilización. En una palabra, autonomía para ser y dejar de ser en razón de los otros y otras.*

*La violencia como un acto que signa la vida familiar dotándola de una dinámica de dominador-dominada que resta posibilidades a la búsqueda de una identidad propia”.*<sup>23</sup>

Los grupos se nutren de los artículos de las revistas como Fem de México, La Mala Hora de Venezuela, La Cacerola del Uruguay o Viva de Perú. Organizaciones como Lugar de Mujer de la Argentina, Flora Tristán de Perú, CIDHAL de México, La Morada de Chile, CEFEMINA de Costa Rica, se constituyen en referentes de mujeres de toda la región. Fempress forma una red de comunicación alternativa que permite visualizar un movimiento internacional e ISIS Internacional documenta y transmite la experiencia y el pensamiento de las mujeres latinoamericanas. Los conocimientos sobre las sociedades, su historia y su legislación son cuestionados desde centros de investigación como el CEM de Chile, el GRECMU de Uruguay o GEMPA de Paraguay. Un sujeto social con discurso propio que rescata las diferencias se visualiza e incorpora a la agenda política nuevos temas y formas de actuar y pensar.

### Las nuevas democracias

En los años 80 e inicio de los 90 van cayendo las dictaduras, en las que el conjunto de la sociedad no tenía posibilidades de participar. Las feministas, como otros grupos sociales, se proponen una participación paritaria en la democracia como había sido en las dictaduras. Con una tenacidad incansable las mujeres de la concertación en Chile o las de una multisectorial en Uruguay, y así sucesivamente en cada país, trabajan para incorporar la perspectiva de equidad de género a las propuestas de los nuevos gobiernos democráticos. De todas las propuestas lo que se logró en un primer momento fue conseguir un “cuarto propio en el Estado”,<sup>24</sup> como llamaron las compañeras de Fempress a los mecanismos para la igualdad que se fueron creando.

En un trabajo anterior hemos planteado que:

*“...el proceso de construcción de la democracia es inestable y la tensión entre lo calculado y lo contingente se manifiesta constantemente. Aun para establecer una democracia formal se requiere la confluencia de variados esfuerzos y los resultados son disímiles. Inclusive varía la apreciación sobre si un sistema es o no democrático, tanto a nivel de opinión pública como en el debate académico. Por ejemplo, hace una década se consideraba al sistema político mexicano como democrático, después se levantó la duda y se habló de necesidad de transición a una democracia plural e inclusiva de la diversidad étnica y de género, y luego de las elecciones*

*municipales de julio de 1997 se puede pensar en la factibilidad de una alternancia en el gobierno que antes aparecía como imposible. Venezuela es una democracia formalmente estable, pero la dimensión de la injusticia, la violencia social y la corrupción –presentes en casi todos los países latinoamericanos– muestran las dificultades para gobernar democráticamente. En Perú el presidente Alberto Fujimori barrió con un orden democrático, pero igual mantuvo una alta legitimidad porque fue eficaz en el combate contra la guerrilla de Sendero Luminoso; en cambio dos países como Bolivia y Paraguay, cuyas trayectorias políticas indicaban casi una imposibilidad de lograr un sistema democrático estable, han dado verdaderos saltos con ‘botas de siete leguas’ en dirección democratizadora, aunque es todavía difícil decir que sean países democráticos.*

*La crítica principal en América Latina es que el proceso de transición hacia la democracia se ha quedado estancado en cierta formalidad, o sea, en la preocupación por desarrollar instituciones democráticas en su aspecto legal, como los mecanismos electorales, y se ha tratado muy poco de qué forma la democracia afecta a la gente en su vida cotidiana, por ejemplo, el bajo nivel de derechos sociales y de justicia.*

*No se trata de volver a presentar como dicotómicas a la democracia formal y a la democracia sustitutiva, que nunca llegó a ser democracia. Las formas son imprescindibles para que un sistema sea democrático, pero también hay contenidos que son fundamentales para el propio funcionamiento del sistema. Por ejemplo, hay mecanismos de interlocución que se deslegitiman porque los contenidos tratados no llegan a satisfacer a ninguna de las partes.*

*Realizar lo sustantivo de la democracia implica un nivel de consolidación del proceso democrático, en donde las instituciones democráticas no sólo existen en los papeles, sino que funcionan en forma regular; donde hay garantías de que cada ciudadana/o tenga los mismos derechos ante la ley y el Estado en su conjunto, tanto en forma como en contenido.”<sup>25</sup>*

Otros trabajos se ocuparán de la participación femenina y del movimiento de mujeres en los procesos democráticos así como de lo conseguido o no a partir de las políticas públicas de género, de manera que se puede pasar a un breve rescate de las concepciones sobre el poder.

## Estado y poder político

---

Si algo fue muy claro en el proceso a Beijing fue el interés de las mujeres de toda la región por convertirse en ciudadanas plenas. En las seis subregiones se expresaba también la indicación de que los Estados deben ser de hombres y mujeres y servir a ambos sexos de la población en todas sus políticas y acciones.<sup>26</sup>

Pero es evidente que los cuestionamientos feministas sobre la estructuración patriarcal del poder no se circunscribe a la política y al Estado. Antes bien, proponen la profunda y radical transformación cultural en la sociedad y en el conjunto de instituciones incluyendo, por supuesto, a la familia.

En cierta manera puede decirse que se oscila constantemente entre Foucault y Macchiavelo. Así, la diversidad de ámbitos en los que se proponen cambios en las relaciones de poder entre hombres y mujeres, nos pone cerca del pensamiento de Michel Foucault que cuestiona ideas preexistentes sobre el poder, y analiza la existencia de una multiplicidad de poderes o micropoderes. Gilles Deleuze sintetiza las críticas de Foucault a ciertos postulados sobre el poder. En primer lugar porque el poder no sería una propiedad sino algo que está en disputa, en segundo lugar porque el poder del Estado no es sino "efecto del conjunto de poderes sociales", en tercer lugar porque el poder no es mera superestructura y toda economía presupone mecanismos incorporados a ella, en cuarto lugar porque el poder puede ser también positivo y produce sobre todo normas.

*"Poder que no está tan sólo en las instancias superiores de la censura, sino que penetra de un modo muy profundo, muy sutilmente en toda la red de la sociedad."*

En ese sentido, el movimiento de mujeres y, especialmente el feminista, ha venido trabajando en la perspectiva de cambiar la vida, sin concentrarse en el poder estatal. En su crítica a la discriminación de género ha considerado entre otras cosas, que lo privado es político,

que lo reproductivo también es productivo, que hombres y mujeres deben compartir las responsabilidades domésticas y el poder público, y que se tiene que romper con la falsa dicotomía de lo público y lo privado.

Pero todo eso ha dejado de ser sólo preocupación y propuesta del movimiento autónomo de mujeres. De una u otra manera la problemática ha pasado al debate político, a los partidos, parlamentos y gobiernos. De manera desigual, los gobiernos del mando han ido estableciendo medidas para cambiar la ecuación de poder entre hombres y mujeres, y temas antes exclusivamente tratados por mujeres son hoy cuestiones de primer nivel en el debate político. En Beijing, 189 países acordaron mecanismos con respecto a las esferas de especial preocupación como la pobreza, la desigualdad en la educación, en la salud, la violencia contra las mujeres, las consecuencias específicas que en ellas tienen los conflictos armados, las desigualdades económicas y en el ejercicio del poder y la toma de decisiones, la falta de mecanismos suficientes para generar igualdad desde los Estados, la falta de protección a los derechos humanos de las mujeres, el trato en los medios de comunicación, las desigualdades en la gestión de los recursos naturales y la discriminación y violación de los derechos de las niñas.

En síntesis, en la agenda política se considera que se deben democratizar las relaciones de poder entre hombres y mujeres, tanto en lo privado-doméstico-reproductivo como en lo público-político-productivo cualquiera sea el sistema político social. Al mismo tiempo, ha emergido en todo el proceso latinoamericano un énfasis hacia la relación con el Estado, la participación política y la ciudadanía.

Judith Astelarra se preguntaba en Beijing:

*“¿Por qué pasamos de hablar de opresión y de discriminación, a hablar de ciudadanía?” Y respondía: “porque pasamos de hablar de desigualdad y cómo se expresa la desigualdad, a hablar de cómo tenemos que construir una determinada igualdad.” (Panel “Construcción de la ciudadanía”, Huairou, 2/09/95)*

Evidentemente la ciudadanía es más abarcante que la participación política en sentido estricto. Puede ejercerse ciudadanía en cualquier ámbito vinculado a lo público. Pero resaltan entre los temas que más preocupan a las mujeres de América Latina, su escasa participación en las decisiones sobre normas obligatorias para el conjunto de la sociedad, en la conducción de los negocios públicos, en la disposición sobre recursos sociales y en la administración de justicia. Es decir, que

ha pasado a ser prioritaria en la agenda de las mujeres con poder de expresarse, la ampliación de su ciudadanía a través de la representación, del aumento de su participación en poderes del Estado y las instituciones políticas y sociales.

Recién en los últimos cinco años puede afirmarse que la producción de conocimientos ha acompañado a la preocupación social, con una rica bibliografía, citada parcialmente en este artículo. Los trabajos pioneros en ese campo han sido los de Julieta Kirkwood y Fanny Tabak, editados hace ya quince años.

Lo que se ha descrito en los últimos párrafos es justamente lo que yo llamo el acercamiento a Macchiavelo. Se trata del interés que tienen las mujeres por el ámbito político, como poder que influye en las vidas de grandes sectores sociales, así como también por los poderes económicos y los medios masivos de comunicación. Nicolás Macchiavelo (1469-1527), con su obra *El Príncipe* –publicada cinco años después de su muerte– continúa siendo paradigma de observación, descripción y análisis del poder estatal. Es grande el riesgo de trabajar sobre un ámbito “duro” como el de las instituciones políticas, pues puede llegar a considerarse –como le pasó al gran científico florentino– que lo que se analiza es lo que se está proponiendo como lo bueno o lo mejor. Hasta hoy se piensa que Macchiavelo propuso la ética de que el fin justifica los medios, cuando lo que hizo fue observar que ésa es la forma de funcionamiento del poder político.

## Abordajes sobre la transformación del Estado

---

**N**o se ha tratado solamente de observar, conocer y criticar. En el caso del movimiento feminista, que ha tenido un liderazgo en el movimiento amplio de mujeres en América Latina se hacen propuestas de transformación de las relaciones en la sociedad, entre la sociedad y el Estado y en el Estado. Sonia Montañó expresó en una reunión realizada en Montevideo en 1998<sup>27</sup> que es justamente la radicalidad de las propuestas unidas a una moderación en los métodos y estrategias, lo que parecería caracterizar la manera en la que las mujeres se proponen la transformación.

Es posible decir que al tiempo que se critican todas las relaciones de poder, se acepta trabajar con el Estado tal cual es, a condición de que éste incorpore como un deber ser su propia modificación. Eso fue

muy evidente en los procesos de elaboración de las nuevas constituciones en los que las mujeres organizadas pelearon por estar paritariamente, así como por incorporar sus derechos de igualdad, incluyendo, cuando fuese posible, la obligación del Estado de actuar para remover los obstáculos que impiden la igualdad.<sup>28</sup>

Si en las dictaduras se demonizaba a los Estados –con toda razón desde mi punto de vista– en las democracias se pasó a funcionalizarlo. Se los consideró como unidades de relaciones internacionales en el proceso a Beijing, como productores de políticas que pueden generar igualdad y como aparatos en los que se debe tratar de participar paritariamente. Y no solamente en relación a los Estados nacionales, sino también a los subnacionales como las provincias, estados federados, departamentos y municipios.

La bibliografía en la que se abordan los temas de transformación es muy amplia. He decidido citar especialmente dos trabajos realizados con rigor científico, aunque por supuesto hay muchos otros también de excelente nivel. El primero es el trabajo de Virginia Guzmán, Sandra Lerda y Rebeca Salazar, *La dimensión de género en el quehacer del Estado*, editado por el Centro de Estudios de la Mujer (CEM) de Chile. Se trata de una investigación y reflexión acerca de la manera en la que se construyeron las desigualdades de género como problema público, la manera en las que se fue articulando con el discurso gubernamental y las características de la institucionalidad para la gestión de políticas públicas de equidad de género. El trabajo cumple también un rol de monitoreo y contralor –que por cierto es una de las tareas asumidas por las organizaciones feministas– acerca del grado de permeabilidad hacia esas propuestas en el Estado y la forma concreta de proceder del mecanismo estatal para la igualdad. Y como siempre, reiteración de las propuestas de participación paritaria de mujeres y hombres en el aparato y la igualdad como tarea fundamental de la democracia.<sup>29</sup>

El otro trabajo es un *reader* coordinado por Jeanine Anderson y Ana Falú en el marco de un proyecto sobre género-poder y municipios en América Latina de IULA/CELCADEL. Editado con el nombre de *Los procesos de reforma del Estado a la luz de las teorías de género*, se plantea en diez artículos escritos por trece autoras –tres en coautoría– la transformación del Estado desde la ciudadanía plena, a partir de esferas públicas subalternas, revisando la cultura, los procesos de descentralización, las políticas públicas, los ámbitos y la calidad de la participación, el problema de la autonomía, el maternalismo en las políticas dirigidas hacia las mujeres, los paradigmas sociales e incluso se revisan críticamente los instrumentos de planificación de género y

se proponen indicadores sobre las desigualdades entre hombres y mujeres. Y en todos esos campos se proponen transformaciones.

Es decir que se están abordando los múltiples campos que deben ser cambiados. Sin embargo, pueden notarse grandes vacíos aún, sobre todo en cuanto a propuestas económicas y de transformación en las relaciones entre las clases sociales. Es posible afirmar que también el feminismo latinoamericano asumió que es posible derrotar a la pobreza y reorientar la economía sin una desconcentración de la riqueza.

Más que en trabajos científicos, académicos o sistematizaciones rigurosas, es en la reciente documentación política feminista en la que se pueden encontrar pistas sobre los nuevos planteamientos que pareciera están traspasando los límites de las propuestas para las mujeres para lanzar ideas para el conjunto de las sociedades.<sup>30</sup>

Mientras que se está entrando y entendiendo a los Estados nacionales y subnacionales y se consiguen algunos logros, el mundo y las instituciones están en plena transformación. Las tareas son inmensas y tan distintas que hay lugar para todas las que quieran participar. La globalización exige una nueva regulación que debe partir de una estructuración democrática del poder internacional, que pareciera estar muy lejos de conseguirse aún. Pero el primer paso es comenzar a pensar, a debatir y proponer. ¿Cuánta soberanía tienen los Estados latinoamericanos? ¿Hay instrumentos o por lo menos esfuerzos serios para construirlos y poder garantizar un mínimo de bienestar a la población que posibilite una extensión real de la ciudadanía? ¿Podremos las mujeres adquirir suficiente liderazgo en esos procesos y no quedar nuevamente subalternizadas?

A tres meses del año 2000, seguimos teniendo más preguntas que respuestas.

## Notas

---

1. Ver Birgit Seemann, *Feministische Staatstheorie. Der Staat in der deutschen Frauen und Patriarchatsforschung*, Leske + Budrch, Opladen, 1996, 247 páginas.
2. Ximena Bunster, "Sobreviviendo más allá del miedo", en Isis Internacional, *La mujer ausente: derechos humanos en el mundo*, Santiago de Chile, 1991; Rita Ardititi; M. Brinton Lykes, "Las abuelas de Plaza de Mayo", en el mismo libro de Isis Internacional; Adrienne Aron et al., "El terror sexual

- en El Salvador y Guatemala”, en Isis Internacional. op. cit.; Jean Pierre Bousquet, *Las locas de la Plaza de Mayo*, Fundación para la Democracia en Argentina, Buenos Aires, 1984; Elizabeth Jelin, *¿Ante, de, en, y? Mujeres, derechos humanos*. Red Entre Mujeres, Lima, 1993; Manuela Ramos, *Derechos Humanos de las mujeres*, Manuela Ramos, Lima, 1996; Ubaldo Garcete, Norma Beatriz, *Paraguay: el Estado, las organizaciones femeninas y la violencia contra la mujer, reflexiones desde la transición*, FLACSO, México, 1992.
3. Ana Elena Badilla, “La discriminación de género en la legislación centroamericana”, en: IIDH, *Estudios básicos de Derechos Humanos IV*, IIDH, San José de Costa Rica, 1996; Elena Larrauri (comp.), *Mujeres, derecho penal y metodología para el análisis de género del fenómeno legal*, ILANUD, San José de Costa Rica, 1991; Yadira Calvo, *Las líneas torcidas del derecho*, ILANUD, San José de Costa Rica, 1996.
  4. Patricia Provoste, *La demanda de justicia de las mujeres*, Instituto de la Mujer, Santiago de Chile, 1996; Esther Prieto, *Mujer y justicia penal en Paraguay*. CEDHU, Asunción, 1994.
  5. Centro de Análisis y Difusión de la Condición de la Mujer, Casa de la Mujer La Morada, *Reflexiones acerca de sexismo y educación*, La Morada, Santiago de Chile, 1991; Natalia Rodríguez, *Sexismo y discriminación en la educación técnica en la República Dominicana*, CIPAF, Santo Domingo, 1992; Marina Subirats, *La educación de las mujeres: de la marginalidad a la coeducación: propuestas para una metodología de cambio educativo*, CEPAL, Santiago de Chile, 1998; Violeta Sara-Lafosse, *¿Formando maestros discriminadores?*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1994.
  6. CLADEM, *Silencios públicos, muertes privadas: la regulación jurídica del aborto en América Latina y el Caribe*, CLADEM, Lima, 1998; Lidia Casas y Nuria Núñez, *Aborto: argumentos para una discusión necesaria*, Instituto de la Mujer, Santiago de Chile, 1998; Frances Kissling, *Las católicas ante el aborto*, GRECMU, Montevideo, 1989.
  7. Magdalena León (comp.), *Mujeres y participación política: avances y desafíos en América Latina*, TM Editores, Santafé de Bogotá, 1994; Movimiento Manuela Ramos, *Mujeres e institucionalidad estatal*, Manuela Ramos, Lima, 1996; Alicia Inés Martínez (comp.) *Mujer, gobierno y sociedad civil: políticas en México y Centroamérica*, FLACSO, México, 1993; Eugenia Hola y Gabriela Pischeda, *Mujeres, poder y política: nuevas tensiones para viejas estructuras*, CEM, Santiago de Chile, 1994; Jutta Marx, *Mujeres y partidos políticos*, Legasa, Buenos Aires, 1992; GRECMU, *Mujer*

- y poder en los márgenes de la democracia uruguaya*, GRECMU, Montevideo, 1991.
8. Seemann, op. cit., Explica que “La praxis de más de veinte años del nuevo movimiento de mujeres *vis a vis* con el Estado, moviéndose entre su ‘demonización’ y su ‘funcionalización’, impedía siempre de nuevo el análisis objetivo distanciado y la construcción de teoría. Recién al crecer la autoestima de la ciencia política feminista permitió que la cortante mirada sobre el Estado patriarcal aparezca atractiva y productiva”. p.9 (traducción de la autora de este artículo).
  9. Branislavia Susnik, *El indio colonial del Paraguay, El chaqueño: guaycurues y chanes-arawak*, Museo Etnográfico Andrés Barbero, Asunción, 1971, Vol. III.
  10. Por ejemplo, el Taller de Historia Oral de Bolivia.
  11. La Bula Intercoetera de Alejandro VI, de mayo de 1494.
  12. María Rostworowski de Diez Canseco, *Doña Francisca Pizarro: una ilustre mestiza 1534-1598*, IEP, Lima, 1989, pp.14-15.
  - 13 Julio César Chaves, *Descubrimiento del Río de la Plata y Paraguay*, Ed. Nizza, Asunción, 1968, pp.318-322.
  14. Chaves, op.cit. pp.216-225.
  15. María Emma Mannarelli, *Pecados públicos*, Ediciones Flora Tristán, Lima, 1993.
  16. Line Bareiro y Clyde Soto, *Ciudadanas: una memoria inconstante*, Nueva Sociedad / CDE, Caracas 1997.
  17. Kirkwood, op. cit., p.89.
  18. Instituto de la Mujer de España / FLACSO, op. cit., p.160 (traducción y síntesis de las autoras).
  19. Ver Branca Moreira Alves, *Ideología e feminismo: a luta da mulher pelo voto no Brasil*, Vozes, Petrópolis, 1980.
  20. Por ejemplo, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, *Las mujeres en la Revolución mexicana: biografías de mujeres revolucionarias*, México, 1992, Fernando Mires, *Die Revolution ist keine Insel*.
  21. Se incluye desde expresiones como los *narodniki* rusos, agraristas previos a la Revolución de 1905, los bonapartismos basados en el estudio sobre

- el gobierno de Napoleón III de Carlos Marx, que lleva el nombre de *El 18 Brumario de Luis Napoleón*, hasta los gobiernos de Arbenz en Guatemala, de Perón en Argentina, de Vargas en Brasil, de Cárdenas en México; políticos como Gaitán de Colombia y partidos políticos como el APRA de Perú.
22. Line Bareiro, "Las recién llegadas", en *Cuadernos Básicos de Derechos Humanos*, tomo IV, IIDH, San José de Costa Rica, 1995, editado también como cuadernillo por el CDE, Asunción, 1999.
  23. Casa de la Mujer, '*Presentación' en nuevos espacios y otros retos: propuestas a las mujeres*, Casa de la Mujer, Santafé de Bogotá, 1986, pp.7-8.
  24. Fempress, *Cuarto propio en el Estado*, número especial coordinado por Sonia Montañó y Elizabeth Salguero, Santiago de Chile, 1998.
  25. Line Bareiro y Jane C. Riquelme, "Nuevas voceras de la ciudadanía plena", en *Los procesos de reforma del Estado a la luz de las teorías de género*, Cuadernos de IULA / CELCADEL, N°26, Quito, 1997, pp.17-38, editado también como cuadernillo por el CDE, Asunción, 1999 y en la *Antología latinoamericana de mujer y género*, período 80-90, Managua, 1999, pp.275-311.
  26. Natacha Molina y Line Bareiro, "Igualdad, democracia y ciudadanía", preinforme, Mar del Plata, 1994.
  27. Se trata de la reunión Voces Esenciales de las Américas, organizada por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Departamento de Estado de los Estados Unidos.
  28. Así se dio en el caso de Brasil, Colombia, Paraguay, Argentina, entre otros. Y también en procesos constitucionales de provincias o estados federados como la Constitución de la ciudad de Buenos Aires.
  29. Virginia Guzmán, Sandra Lerda y Rebeca Salazar, *La dimensión de género en el quehacer del Estado*, CEM, Santiago de Chile, 1994.
  30. Algunos ejemplos son: *Coalición de Mujeres de Nicaragua, agenda mínima: diversas, diferentes y unidas*, Managua, sin fecha de edición; Foro Mujer, *Propuestas desde las mujeres*, Lima 1995; *Ciudadanas en movimiento por la democracia*, México, 1996; Grupo Agenda Política de Mujeres Costarricenses.

# Institucionalidad democrática y estrategias feministas en los años 90

*Virginia Vargas\**

Las décadas del 70 y 80 en América Latina presenciaron el surgimiento crecientemente articulado de la segunda oleada feminista en la región. Los feminismos no fueron los únicos movimientos en perfilar sus propuestas y demandas de reconocimiento. Durante esas décadas se dio un despliegue simultáneo de muchos movimientos sociales –los llamados “nuevos movimientos sociales”, diferenciándolos de los tradicionales, orientados básicamente desde el eje clasista– cada uno de ellos confrontando las lógicas de exclusión y subordinación históricas. Estos movimientos no sólo fueron portadores de exigencia de derechos restringidos sino también –y fundamentalmente– productores de nuevos derechos, dándoles vida

---

\* Virginia Vargas. Peruana. Socióloga. Feminista. Fundadora del Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán. Está trabajando en una investigación sobre los feminismos latinoamericanos en la década del 90, y sus cambios en estrategias y discursos. Profesora invitada en el Programa de Estudios de Género de la Universidad Católica de Perú y en el Centro de Género de la Universidad de San Marcos. Fue la coordinadora de las ONG de la región para la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, realizada en Beijing en 1995.

generalmente a través de la lucha y la confrontación (Dagnino, 1998; Paoli, 1998; Dean, 1996, entre otras). La existencia de dictaduras, de gobiernos autoritarios o democráticos, que actuaban como si no lo fueran, fue la constante también en esas décadas.

En este contexto, el movimiento feminista se desplegó no sólo como movimiento social sino también como expresión política de la lucha de las mujeres en pos de su ciudadanía plena y de una democracia que abarcara desde lo íntimo a lo global. Los orígenes izquierdistas de muchas de las que iniciaron la audacia movimientista, aunada a esta confrontación con dictaduras y autoritarismos, marcó durante los años 70 y parte de los 80 su forma de entendimiento y su escaso acercamiento al Estado. La consigna de las feministas chilenas en su lucha contra la dictadura “democracia en el país y en la casa” fue la consigna de la década del 80 para muchas feministas en todos los países de la región. Articulándose tempranamente con el creciente y masivo movimiento popular de mujeres, fue desplegándose y nutriéndose en la relación-confrontación con las sociedades civiles, visibilizándose como movimiento social irreverente y contestatario. Los feminismos de los años 80 se orientaron básicamente a recuperar la diferencia y develar el carácter político de la subordinación de las mujeres en el mundo privado y sus efectos en la presencia, visibilidad y participación en el mundo público. Su contribución más reconocida fue la de desencapsular colectivamente la experiencia femenina para descubrir sus significados políticos. En esta concepción, lo público estatal era, para las expresiones feministas latinoamericanas, un blanco a remodelar, reconcebir, refundar, no simplemente un lugar para ocupar un despacho concreto. Más aún, la revuelta de la vida cotidiana anunciaba así deconstrucciones sobre el terreno de lo público (Tamayo, 1998).

Los feminismos latinoamericanos se desarrollaron de múltiples formas, a través de un sinnúmero de organizaciones, colectivos, redes de acción, temáticas y de identidad. Desde los inicios impulsaron también una dinámica transnacional, a través de sus redes, de múltiples reuniones, seminarios, campañas conjuntas en las fechas del creciente calendario feminista, generando articulaciones novedosas y significativas. La expresión más masiva y movimientista en el ámbito regional fueron los Encuentros Feministas Regionales, cada dos años primero y luego cada tres, desde 1981. En ellos se expresarían los avances feministas, las estrategias compartidas, los conflictos en perspectivas y visiones, potenciando estrategias y discursos, y se desarrollaría, a través de ellos, una variada, rica e intensa articulación entre lo nacional y lo transnacional.

En la década del 90, los feminismos enfrentaron cambios significativos en la dinámica política, económica, social y cultural de la región. El rasgo más significativo fue indudablemente la generalización de la democracia, como sistema de gobierno. Los feminismos se abrieron a múltiples interacciones no sólo en lo nacional y regional sino también en lo global, a partir de sus incursiones en los espacios globales, desde su participación y disputa contestataria en las conferencias y cumbres mundiales impulsadas por la ONU, en el ámbito global. Estas incursiones implicaron un aprendizaje político de primer orden en lo que comenzaba a ser una nueva forma de relacionamiento con lo público político, incluyendo el Estado.

## Democracia y ciudadanía

---

Estos cambios impulsaron también nuevos ejes de actuación en sectores significativos de los feminismos, los cuales expresaban la preocupación creciente de expresiones feministas de articularse con otras diversidades, evitar el riesgo del aislamiento y asumir un discurso de derechos que, recuperando los avances de las mujeres en las décadas anteriores, los ubicara como conquista y afirmación ciudadana y no como atención a las necesidades y vulnerabilidades de las mujeres. Estos nuevos énfasis auguraban una forma de interrelación con los Estados, desde la perspectiva de derechos, su creación, su responsabilidad frente a ellos, como una forma de redefinir el campo de la política (Alfaro, 1997). Democracia y ciudadanía aparecían así como terrenos de disputa sobre significados, orientaciones y alcances, poniendo en interrogación no sólo las democracias y ciudadanías existentes sino abriéndolas a la diversidad y a la lucha para que la igualdad, conteniéndolas, no las negara. Las nuevas concepciones democráticas —en referencia cada vez más al fortalecimiento de la diversidad, pluralidad y respeto a las minorías más que al gobierno de las mayorías (Touraine, citado en Molina y Provoste)— se extiende más allá de la institucionalidad política, para reconocer un sinnúmero de instituciones públicas y privadas que asumen funciones de fiscalización y exigencia de rendición de cuentas de la acción del Estado (Molina y Provoste). En estos nuevos aires democráticos, la ciudadanía cobra importancia fundamental, ya no sólo en su dimensión político electoral sino como práctica apropiadora de los derechos existentes y productora de nuevos derechos.

Lenta y progresivamente, se fueron desarrollando también nuevas formas de existencia. El feminismo ya no es lo que fue. No sólo por su expansión y descentralización en múltiples espacios y campos de actuación. Lo que hace de los feminismos en los años 90 un sitio de complejas políticas de alianza, que dan cuenta de las diversidades y complejidades en las estrategias de transformación feminista (Jacobson, 1998). Sin embargo, esta expansión y descentramiento del campo feminista ha sido acompañando, al decir de Sonia Álvarez, de una intensificación de desbalances entre mujeres actuando en diferentes niveles y ocupando diversos espacios dentro de ese campo. El amplio campo feminista, concluye esta autora, está minado por desiguales relaciones de poder, revelando una creciente división entre dos dimensiones fundacionales del proyecto de transformación del feminismo en los años 70 y 80: su dimensión ético cultural y sus dimensiones estructurales institucionales. Y donde la dimensión ético cultural es la que aparece debilitada (Álvarez, 1997). Paradójicamente, el haber apostado a disputar contenidos y sentidos con los espacios de política formal –para desde allí impulsar las agendas feministas– ha llevado, en muchos casos, a un desdibujamiento de su visibilidad como fuerza contestataria en la sociedad.

Esta fragmentación y desdibujamiento tiene que ver en parte con los ciclos de los movimientos sociales, con las dinámicas fragmentadoras en la era de globalización y neoliberalismo. También con lo que diferentes autoras –Sonia Álvarez, con más insistencia– han llamado la “onguización” del feminismo en América Latina, aludiendo al hecho de que los feminismos en la región en los años 90 se expresan básicamente a través del trabajo y las agendas de las ONG feministas, que tienen acceso a financiamientos externos –cada vez menores, por cierto–, cuentan con profesionales a tiempo completo y, por lo mismo, están en mejor posición para definir las dinámicas y estrategias feministas más visibles (Álvarez, 1997).

## Los feminismos y el Estado en el fin del milenio

---

Quiero acercarme a analizar las complejas relaciones entre los feminismos y los Estados en América Latina en un contexto más amplio: desde la tensa, conflictiva e inevitable relación entre sociedad civil y Estado y desde la perspec-

tiva de los movimientos sociales en su aporte a la construcción ciudadana.

La histórica relación sociedad civil-Estado cobra dimensiones particulares en la década del 90, debido a los grandes cambios en los contextos socioeconómicos, políticos y culturales de la región. Cambios paradójales, que amplían y al mismo tiempo constriñen el campo de maniobra de los movimientos sociales en general y de los feminismos en particular. Uno de ellos, el más dramático y desafiante, es la coexistencia de sistemas de gobierno democráticos en modelos económicos neoliberales –que exigen un tipo de reformas del Estado y una exigencia particular de gobernabilidad– y dentro de los ambivalentes procesos de globalización. Modernización económica y democratización son los dos procesos que marcan la región y que responden a lógicas diferenciadas que corren paralelas, de tal forma que los avances en la reforma estatal tienden a ignorar la necesaria adaptación de las instituciones democráticas. “Mientras la modernización se apoya en un proceso de diferenciación, la democracia presupone cierta igualdad.” (Lechner, 1997, p.47). Al no haber correspondencia entre ambas dinámicas, la democracia aparece como el mecanismo legitimatorio de la modernización, como su complemento, legitimando la sociedad de mercado en desmedro de los intereses ciudadanos y dando como resultado una democracia restringida (Lechner, 1992), donde la ciudadanía no está en el centro de su ampliación y desarrollo. La coexistencia de estas dos lógicas debilita la democracia y, por lo tanto, los campos de maniobra de los movimientos sociales en la medida en que todos los esfuerzos por ampliar los espacios de participación ciudadana y recalificar las democracias chocan con el creciente deterioro de las condiciones de vida de toda la ciudadanía en la región, así como con el creciente debilitamiento del “Estado nación” como ente regulador de la conflictividad social.

En estas circunstancias, consolidar las institucionalidades políticas nacientes en este nuevo clima democrático, en un momento en que las condiciones materiales sufren un creciente deterioro, aparece como el dilema central que enfrentan las nuevas democracias (Prseworsky, 1998 p.160). Dicho de otra forma: el desafío fundamental que enfrentan los movimientos de aspiración democrática es cómo lograr, en estas condiciones, impulsar procesos de reestructuración política con transformación social.

La relación sociedad civil-Estado es compleja, contradictoria y tiene muchos aspectos mutuamente determinantes. Desde la perspectiva ciudadana, una de las tensiones más fuertes en la relación sociedad civil-Estado se expresa en el hecho de que la intervención estatal

aparece, por un lado, como fundamental para asegurar un *status* ciudadano a través de otorgar garantías a los derechos para su real ejercicio. Por otro, tener ciudadanía también implica tener protección contra las arbitrariedades en el ejercicio del poder del Estado (Held, 1995; Kymlicka, 1994).

Sin embargo, ambas realidades no son ni dicotómicas ni totalmente autónomas. El Estado en América Latina ha sido –en muchos momentos de su historia– productor de sociedad y, simbólica y realmente, el espacio político en el cual la ciudadanía ha sido tradicionalmente consagrada y fortalecida (Varas, 1998, p.110). Es decir, el Estado latinoamericano desplegó en muchos momentos esfuerzos deliberados por organizar el conjunto de los procesos sociales, lo que lleva a algunos autores como Lechner a afirmar que no existía una sociedad capitalista anterior al desarrollo del Estado, siendo éste el que asume la tarea de instaurar una sociedad moderna (Lechner, 1992).

Las percepciones iniciales de los feminismos sobre el Estado como una entidad homogéneamente patriarcal y capitalista han sido largamente complejizadas. El Estado, más allá del aparato estatal o el sector público, es también un conjunto de relaciones sociales que establece cierto orden en un territorio determinado, que lo respalda con una garantía coercitiva centralizada a través de un orden legal, el cual no es igualitario ni socialmente imparcial, sino que respalda o ayuda a reproducir situaciones de poder que son asimétricas, legitimadas por la dimensión ideológica de la unidad nacional (O'Donnell, 1993).

Esto nos da pie para reconocer, junto con muchas teóricas feministas –Montaño, Bareiro, Álvarez, Randall, Luvenky, Pringle y Watson, entre otras–, que el Estado no es una entidad homogénea ni unitaria, sino un conjunto de arenas, discursos, instituciones, producto de luchas políticas y coyuntura específica, cuya coherencia es establecida tanto en el discurso como en circunstancias temporales, pero cambiantes, de conexión de individuos/as, políticas e instituciones. Y es justamente en ese conjunto de campos diversos y heterogéneos donde las feministas han encontrado posibilidades de diálogo o influencia. Pero también sus limitaciones, en la medida en que en América Latina esta característica del Estado se complejiza por la misma heterogeneidad de las sociedades, en las cuales conviven dada la complejidad, variedad y diversidad “desigualdad que alberga cada referente territorial sobre el que el Estado gobierna. Anidado todo esto a la coexistencia de diversos y contrapuestos tiempos históricos, con procesos inacabados de transformación (Calderón 1997; León., 1997; López, 1998), así como la convivencia en el mismo espacio sociocultural

de elementos sociales y políticos heterogéneos y contradictorios, que en situaciones de crisis aguda rompen la relativa unidad de la sociedad y aparecen disgregados en la superficie de la misma” (Lopez, 1998).

Esa heterogeneidad e incoherencia se ha mantenido. Pero el Estado en América Latina –y en el mundo, con diferentes énfasis y velocidades– ha sufrido profundas transformaciones en las últimas décadas. Y si bien su característica de dominación y control sobre su territorio persiste de múltiples formas, ésta también ha sufrido profundas erosiones y debilitamientos, condicionadas por el proceso de globalización. La integración transnacional que acompaña la globalización desborda la organización del Estado. Los Estados nacionales parecen muy chicos para responder a los grandes problemas globales, y muy grandes para dar cuenta de las enormes diversidades que albergan y de las demandas ciudadanas que de ellas surgen.

La ideología del mercado, como señala Castells, sustituye a la ideología de la nación (Castells, 1999, p.80). Por ello mismo, los Estados nacionales también aparecen “bajo sospecha” dentro de las orientaciones y prioridades del modelo neoliberal, que tienden a privilegiar el mercado como el regulador de relaciones e interacciones sociales, al mismo tiempo que minimizan el Estado en sus funciones integradoras. Hay una necesidad imperiosa de reformar el Estado mismo, para responder mejor a las reestructuración económica globalizada, para impulsar políticas sociales que contrarresten los efectos devastadores de disgregación y marginalización, en un contexto de acelerada reducción de su papel y el creciente énfasis del mercado como mecanismo de asignación de recursos (Viveros, 1998). Este énfasis en el mercado también ha tenido efectos sobre las concepciones de ciudadanía ofrecidas desde el Estado, en su versión neoliberal, al percibir las como acceso individual al mercado dentro de una concepción minimalista de democracia (Álvarez, Barrig).

Completando el panorama, los vicios antidemocráticos de las democracias –expresados en los evidentes casos de corrupción–, la existencia del narcotráfico como recurso económico, las economías de estabilización a costa de la recesión, generan un desencanto creciente en las nuevas democracias. Los partidos políticos, también históricos generadores de sociedad civil e impulsores –aunque conflictivos y retaceadores–, de movimientos sociales, han sufrido también una creciente debilidad en su capacidad de mediación entre sociedad civil y Estado, al haber resistido su propia reforma democrática a todas luces necesaria y al haber apostado más al aparato que a la renovación, perdiendo en ese proceso también su interrelación con la ciudadanía. Lo que se expresa entre otras cosas por el apoyo ciudadano al

surgimiento de liderazgos de alta informalidad, donde la población no vota por proyectos políticos sino por personas individuales, contribuyendo de esta forma a la informalización de la política. El peso creciente de los medios de comunicación en la formación de la opinión pública convierte a éstos también en nuevos actores políticos, contribuyendo al debilitamiento de los partidos.

Es en este contexto que los Estados latinoamericanos impulsan procesos de reforma del Estado y construcción de gobernabilidad. Sin embargo, muchas de estas reformas han enfocado al Estado “fundamentalmente como obstáculo que impide el libre despliegue del mercado” y por lo tanto, tendientes a eliminar o al menos restringir la intervención estatal (Lechner, 1997, p.29). La misma gobernabilidad ha sido vista como una sobrecarga de las demandas y expectativas de los ciudadanos frente al Estado y la orientación de estas reformas es básicamente conservadora y dentro de una lógica de eficiencia estatal antes que desde una lógica de construcción ciudadana democrática, que impulsa la conformación de una sociedad civil como sujeto de derecho y capacidad de gestión y fiscalización (Varas, 1998).

Las sociedades civiles latinoamericanas no son homogéneas ni homogéneamente democráticas. Profundamente heterogéneas, con desarrollo desigual, con mayor o menor consistencia ciudadana, con mayor o menor densidad organizativa e institucional, albergando dimensiones tanto políticas como económicas, con mayores o menores interacciones democráticas. Son generalmente sociedades civiles ambivalentes, con altos contenidos autoritarios, sexistas, racistas, clasistas, homofóbicos, con sentidos comunes conservadoramente tradicionales, y con bolsones democráticos que se amplían o restringen de acuerdo a la fuerza, extensión y consistencia de los actores sociales democráticos y a las transformaciones de los contextos en que actúan. Así, las sociedades civiles, en las décadas del 70 y 80 mantuvieron una fuerza y presencia relativa, a partir del surgimiento de amplios movimientos sociales que pugnaban por ampliar los límites de las dinámicas exclusión-inclusión. Son estos movimientos, incluyendo el feminista, los que han sufrido —en la década del 90— una pérdida de fuerza y de presencia contestataria. En ello han influido tanto la ideología neoliberal como las dinámicas cíclicas de los movimientos sociales. Tendencias a la fragmentación e individuación crecientes dan cuenta de lo que Lechner llama “la cultura del yo” recelosa de involucrarse en compromisos colectivos (Lechner, 1996), lo que a su vez provoca una creciente despolitización y desafección ciudadana.

¿Cómo explicar esta desafección en momentos de generalización de la democracia? Posiblemente porque, además de las tendencias e

influencias fragmentadoras del neoliberalismo –en muchos casos desde una concepción minimalista de democracia y una identificación de la ciudadanía como acceso individual al mercado (Álvarez, 1997)– la restauración de los regímenes democráticos se dio generalmente a través de procesos democráticos cupulares, de arriba hacia abajo (a pesar de que la derrota de las dictaduras se dio desde la presión de amplios movimientos sociales entre ellos, protagónicamente, el de las mujeres en sus diversas vertientes. La restauración de la democracia en América Latina no fue seguida por una fuerte “resurrección política” de la sociedad civil, por ello posiblemente, una característica de estas nuevas democracias ha sido justamente la creciente despolitización de la sociedad (Silva, 1999).

## Estrategias y búsquedas

---

“**E**xistiendo en el ambivalente espacio entre sociedad civil y sociedad política, las ganancias de los movimientos sociales inevitablemente serán altamente variados y multifacéticos.” (Radcliffe, 1999, p.210)

El abrirse a estrategias hacia el Estado ha sido, como veíamos, uno de los giros más importantes de las expresiones significativas de los feminismos en esta década... giro que refleja no sólo los nuevos énfasis asumidos por sectores importantes de los feminismos: ciudadanía y democracia, sino que también expresa la creciente complejidad del discurso y la práctica feminista buscando responder a las nuevas condiciones políticas de la región.

La relación de las mujeres con el Estado –o de otros sectores con diferentes niveles de exclusión– es compleja. Como señala Randall, no es simplemente una relación unidireccional, ni de arriba hacia abajo, en la cual el Estado se orientaría hacia las mujeres como agentes pasivos, ni de abajo hacia arriba, en la cual las mujeres, a través de sus organizaciones marcarían la agenda estatal. No es entonces de una sola vía; es más bien una relación de mutuo abordaje o mutua interrogación, no es fija ni inmutable, no es lineal ni circular, no implica dos puntos de intersección que apuntan a cómo afectan las políticas a las mujeres o cómo afectan o impactan las mujeres a los procesos políticos; los puntos de interacción son mucho más numerosos y difusos y por ello es importante un análisis que contemple la variabilidad temporal y espacial de estas interacciones (Randall, 1998), donde la estructura de oportunidades, las correlaciones de

fuerzas, los desarrollos democráticos de los Estados, los recursos de negociación de los movimientos y la consistencia de sus propuestas y su presencia son aspectos sustanciales en las formas de relacionamiento entre sociedad civil y Estado.

Sin embargo, se pueden avanzar algunas apreciaciones más generales sobre las posibilidades, tensiones y riesgos de esta relación. Un aspecto fundamental en la región está dado por las contradicciones y déficit que traen las democracias latinoamericanas en el período neoliberal, que presentan un terreno ambivalente y riesgoso para las incursiones y negociaciones feministas. Por un lado el nuevo lenguaje de derechos y de ciudadanía es compartido por el Estado y por sectores importantes de las sociedades civiles, entre ellos los feminismos, aunque desde entendimientos diferentes sobre los contenidos de las ciudadanía y las democracias. De allí que exista un ambivalente terreno de disputa sobre significados y alcances, desde las perspectivas y prácticas feministas, al ampliar las posibilidades de avanzar en mecanismos de igualdad formal para todas las mujeres y, al mismo tiempo, al estar sujeta a las necesidades de legitimación política y económica de los Estados y gobiernos.

Más aún, cuando el Estado, desde la perspectiva de género, contiene ambivalencia, al ser por un lado un poderoso instrumento para la igualdad a través de leyes, políticas y actores que la apoyan; por otro, es una máquina de reproducción de desigualdades, a través de normas, prácticas o de supuestos tradicionales de género que se reflejan en sus acciones (Provoste y Silva, 1998). En el contexto neoliberal, otros procesos como la “remasculinización” del Estado y de la política han sido señalados por varias feministas, entre ellas Craske. Como resultado de la interacción de programas de alivio de la pobreza, de la retórica profamilia, del rigor de la economía neoliberal, de la amenaza militar –de la cual hemos tenido evidencias claras en los últimos tiempos, en países como Venezuela, Paraguay, Perú–, “despolitizando los movimientos sociales a través de la burocratización de la provisión de servicios unida a la retórica oficial que celebra el rol de la familia”, de la rigurosidad y exigencia de los mercados de trabajo, que dejan poco tiempo para actividades políticas y que perciben como desestabilizadoras las movilizaciones por justicia sociopolítica. Hay además, concluye Craske, un problema de “fatiga movilizadora” (Craske, 1998, p.114).

De allí que algunas feministas (Shild, 1998; Lynd, 1998; Tamayo entre otras) alerten sobre la característica del Estado de ser un *locus* de poder, que no necesariamente utiliza la coerción sino la “regulación del comportamiento y la subjetividad de las personas” y, a través de ello, jugando un rol central en orquestar el comportamiento de los

individuos. En esta perspectiva, la ciudadanía puede ser un mecanismo poderoso de integración social". Lo que pone también en el centro del debate la potencialidad ambigua y contradictoria de los movimientos sociales, que pueden confrontar la dominación en una coyuntura específica congelada de relaciones de poder y en otras puede contribuir a la emergencia de nuevas formas de dominación, por ejemplo transformando la participación de la mujeres en recursos a través de los cuales el Estado define tanto la apropiación del comportamiento ciudadano como los espacios para la práctica de la ciudadanía (Shild, 1998).

Todo ello en un momento en que los cambios en las dinámicas políticas, económicas y culturales de la región y del mundo, han impactado también y modificado las propias condiciones de existencia de los feminismos, haciéndose eco de las dinámicas fragmentadoras e individualistas propias del momento actual, propias de la "cultura del yo" que predomina en el horizonte político cultural y que ha tendido al debilitamiento de las acciones y articulaciones colectivas. Así, fragmentación e institucionalización han sido las características más resaltantes de las dinámicas feministas en la década del 90.

Ello ha impactado en las formas de existencia de los feminismos, en sus formas de acercarse a la democracia, al poder público y al Estado. La institucionalización, u "onguización" –pero no solamente, pues se ha generado también institucionalidad feminista en otros espacios como en la academia– ha marcado sus dinámicas internas, al aparecer posicionada como expresión hegemónica de las presencias y propuestas feministas. Dinámicas ambivalentes y complejas, porque si bien se ha ganado en visibilidad y capacidad de negociación, profesionalización e interlocución con lo público político, en colocación de temas feministas en las agendas públicas y estatales, hay una percepción creciente de que, al hacerlo, se debilitó la audacia cuestionadora de los arreglos de género existentes en las actuales democracias, al desdibujar los contenidos de sus agendas más autónomas como expresión de una lucha político cultural de largo aliento.

Por ello, para los feminismos, el tema de la relación con lo público político, y especialmente el Estado, ha sido uno de los más complejos y tensionantes. A un nivel, ha generado una enorme polarización, marcando la primera gran "ruptura" en su interior. A otro nivel sin embargo, ha logrado posicionar muchas de las propuestas feministas en lo público político. De allí que las opiniones sean variadas, opuestas y muchas veces ambivalentes, entre la importancia de lo que se consigue y el temor frente a lo que se pierde.

## Variaciones en los contenidos de la disputa

---

**I**nstitucionalización *versus* autonomía es la forma polarizada y excluyente en que han sido percibidas las dinámicas feministas en la década del 90. La realidad sin embargo es más compleja. Las dinámicas de los movimientos sociales no son ajenas a las dinámicas de transformación de su entorno. Ambas tienen ritmos, latencias, visibilidades, temporalidades cíclicas, que van acompañando e influenciando su accionar, a partir de lo logrado y lo perdido, a partir de los cambios en las condiciones de existencia. Los énfasis en algunas de estas dinámicas van perfilando los diferentes discursos feministas, evidenciando además que el feminismo no es “un discurso cerrado y sin fisuras, un todo sistematizado y globalizado” sino un entrecruzamiento contradictorio de muchos discursos y aproximaciones (Birgin, 1999, p.19).

Los feminismos en la década del 90 han sido también tributarios de dos ciclos: el de su propio movimiento, más institucionalizante que movilizador, y el de la participación ciudadana misma, caracterizado por una menor tendencia a la participación y una mayor desafección ciudadana.

En esta complejidad discursiva y en estos nuevos contextos cobra especial connotación la histórica tensión entre igualdad y diferencia, entre los contenidos universales—generalmente hegemonismo de una parcialidad—y específicos de las ciudadanías. La tensión dentro de los feminismos tiene una doble connotación: hacia adentro, en la forma como se realinean y redefinen los feminismos y hacia afuera, en la forma en que se despliegan estrategias para una u otra dimensión, o para ambas.

A nivel de la dinámica más interna de los feminismos, igualdad y diferencia fueron dos visiones complementarias en América Latina en la década del 80, hasta el momento en que hubo posibilidades, objetivas y subjetivas, de expresar las propuestas de igualdad en estrategias concretas, justamente a partir de las nuevas formas de relacionamiento de expresiones significativas de los feminismos con lo público político y particularmente con el Estado. Comienzan a ser categorías y miradas dicotómicas ante la posibilidad de su realización. Al dicotomizarlas, indudablemente se debilita su articulación transformadora. La diferencia comienza a esencializarse y la igualdad, sin la mirada interrogante de la

diferencia, se contagia de los límites de las democracias realmente existentes. Y la diferencia comienza a valer en sí misma y no en interrelación transformadora.

Kuechler y Dalton expresan claramente esta tensión al afirmar que las aspiraciones de los movimientos sociales a cambios profundos no son compatibles con el logro de movilizaciones de masas en pos de objetivos concretos. Cuanto más se involucren en la vida política convencional y más serios sean sus intentos de formar coaliciones formales o informales tanto más probable es que se difumine el antagonismo social básico que el movimiento representa. En relación a los movimientos de mujeres, señalan que cuando éstos se concentran en actividades que son necesarias para la aprobación de determinadas leyes, el objetivo de elevar la conciencia social inevitablemente se ve menoscabada, al enfrentarse a un problema insoluble: elegir entre la obtención de resultados pragmáticos –que le permitan ampliar su base social– y algunas metas políticas modestas y la fidelidad a sus creencias fundamentales (Kuechler y Dalton, 1992, p.338).

Pero los movimientos no están sólo orientados al poder o a la identidad exclusivamente; ambas lógicas están presentes aunque puedan tener pesos diferentes en diferentes períodos y en el seno de corrientes distintas. Sin embargo, tener éxito en colocar asuntos en la agenda política puede significar también perder el control sobre ellos. Porque si bien hay una amplia coincidencia en la importancia de la igualdad de derechos, esta igualdad, como señala Raquel Olea “es la igualdad dictada por lo masculino dominante, es la igualdad del heterosexual para el homosexual y la lesbiana, es la igualdad del adulto para el viejo o el niño, es la igualdad del hombre para la mujer” (Olea, 1999, p.21).

Ello es más problemático en un momento como el actual donde, como señala Valenzuela “El retorno a la democracia coincide con la pérdida de potencia del movimiento y su dificultad para mantenerse en la agenda pública como un actor independiente pero con capacidad de presencia y negociación. En este marco, las nuevas formas de hacer política que habían sido reivindicadas como aportes a la democracia han tendido a perder significado y en el marco de crisis de los sistemas de representación, las mujeres quedan sin voz para presionar por su agenda” (Valenzuela, 1997, p.21).

Estas complejidades, debilidades, riesgos y ambivalencias son el sustento de las visiones feministas actuales sobre el Estado. Un acercamiento a priori nos podría dar dos grandes tendencias en relación a su ubicación en las nuevas lógicas y las nuevas condiciones de existencia, especialmente en relación a la institucionalidad estatal y

al sistema político. Una primera parece definirse desde la defensa de las prácticas feministas primigenias, alimentando una fuerte política de identidades, negando la posibilidad de negociar con lo público político. Una segunda, en un continuo con muchas dudas intermedias de complacencia y resistencia, parece asumir la importancia de negociar con la sociedad y el Estado, y sus diferencias estarían dadas por el énfasis dado a la construcción de claros espacios feministas en las sociedades civiles, a la política de las alianzas, a cuanto se priorizan las negociaciones con los Estados, oscureciendo o debilitando otras estrategias transformadoras.

Las visiones críticas vienen tanto desde el interior de esta expresión más institucionalizada, que para nada es homogénea, como desde las posturas organizadas como tendencias claramente disidentes. Es interesante notar, sin embargo, que hay coincidencia en alertar sobre los riesgos, aunque no en las estrategias.

Las posturas más radicales, que niegan cualquier posibilidad de pensar estrategias con relación a lo público político, asumen que "...se ha instalado y ha crecido una tendencia que repite otras luchas fallidas, las de instalarse en el sistema para que con la ciudadanía se opte por funciones de decisión dentro del poder patriarcal [...] Son haceres políticos demandantes del Estado de un conjunto de reivindicaciones emancipatorias [...] hay una lucha social contra la discriminación, pero su horizonte de lograr lo posible lo coloca en un conformismo y limamiento de la rebeldía, perdiendo su capacidad de propuesta, de cambio [...] por esos rumbos, parte sustantiva del movimiento será devorada por la lógica de la dominación, desgastándose y derrochando energía en una causa no nuestra, debilitando al conjunto del movimiento" (Álvarez, 1996). Ubicando las estrategias hacia el Estado como buscando una suerte de legitimidad, una aspiración a la respetabilidad dentro del orden establecido, útiles a las estrategias de poder patriarcal, denuncian que "...nuestra lucha que buscaba cambiar el mundo, debe ahora mostrarse aceptable y legítima dentro del orden establecido" (Bedregal, 1996, p.51).

Otras posturas críticas, sin negar la posibilidad de interacción con los espacios públicos políticos, alertan sin embargo contra los riesgos que trae hacerlo sin considerar las ambivalencias y los efectos perversos que puede tener disciplinar y autocensurar a las mujeres y sus movimientos sobre temas que fueron de particular importancia en su aspiración/demanda por la autodeterminación en relación al uso del cuerpo, por ejemplo el aborto, en base a la negociación "realista" con el Estado, donde lo posible se establece atendiendo al monólogo de las elites gubernamentales. "Fascinadas por la posibilidad de obtener

respuestas estatales pero sin prácticas garantes de nuestros derechos y libertades fundamentales, y sin mecanismos ciudadanos para vigilar e incidir de manera efectiva sobre la actividad estatal, lo que hemos contribuido a generar es una capa de agentes que vienen interviniendo con orientaciones disciplinarias sobre la vida de las mujeres". La cuestión de la ciudadanía y la experiencia de la paridad (Tamayo, 1997/ 1).

Y si bien se reconoce que las negociaciones, las alianzas puntuales, la interpelación hacia el Estado son beneficiosas para la democracia, puede sin embargo ser riesgosa "...si no hay respuestas ni propuestas claras frente a las preguntas de cómo, en qué términos, con qué tácticas, alrededor de qué resultados (Pringle y Watson, 1992) se está pensando las estrategias frente al Estado, sobre todo en situaciones tan desiguales de poder" (Vargas, Olea, 1998). O, como señala Birgin, si asumimos que no se trata del acceso a la igualdad *per se*, en esas condiciones hegemónicas, donde puede haber resultado sencillo consagrar la igualdad ante la ley en el rango constitucional o suscribir tratados internacionales, pero donde la situación cambia "cuando se trata de igual derecho a la libertad y derecho a una igual libertad" (Birgin, 1999).

Éste es el terreno ambivalente, tensionante y conflictivo en que se han dado las interrelaciones con el Estado en la década del 90. Los nudos y aprendizajes dejados en esta relación son muchos y complejos. Sin pretender agotarlas, analizaré estas complejidades a partir de algunos temas eje:

- la nueva institucionalidad orientada hacia las mujeres
- los mecanismos de acción positiva
- las agendas autónomas y las alianzas

## La nueva institucionalidad

La nueva institucionalidad dirigida a las mujeres ha sido una creación generalizada en la década del 90, obedeciendo a presiones desde dentro –los feminismos–, desde fuera –recomendaciones de las conferencias mundiales, presiones desde los organismos bilaterales y multilaterales– y en el marco de las tareas de modernización de los Estados.

Lo que había sido una audacia pionera en Brasil a mediados de la década del 80, comenzó a convertirse en los años 90 en una realidad en la mayoría de los países de la región. La creación de la institucionalidad estatal hacia la mujer ingresa entonces en la agendas

feministas y en las agendas de los gobiernos. No son sin embargo las únicas instancias institucionales. En algunos casos se puede hablar de un "sistema institucional" dirigido hacia las mujeres, que se orientan tanto a acción normativa –los ministerios son básicamente normativos– como a acción habilitadora, para facilitar que las mujeres accedan a oportunidades o para enfrentar determinadas situaciones como la pobreza o la reproducción.

Siguiendo a Cortázar, las formas organizativas del aparato estatal en relación a las mujeres buscan responder a dos preocupaciones: incluir la perspectiva de género en las políticas sociales desde la perspectiva –al menos teóricamente– de la equidad, y a consideraciones estratégicas que reconocen el rol de las mujeres como actrices fundamentales en los espacios locales y con capacidad de agentes intermediarios. Y la atención de las mujeres como grupo objetivo de determinadas políticas sociales, buscando responder a problemas que las aquejan en forma particular, como violencia o salud reproductiva. Ambas son preocupaciones complementarias y enfatizar una debilita a la otra, ya sea al diluir la integralidad de la problemática de las mujeres como objeto de intervención pública o al aislarla en programas de emergencia filantrópica (Cortázar, 1997).

En la mayoría de los casos, estas diferentes instancias conviven con orientaciones variadas y con poder diferenciado. Guzmán ha identificado –para el caso chileno pero bien puede ser generalizable– la existencia de por lo menos tres tipos de discurso; uno que moviliza un conjunto de estereotipos sin reconocerse a las mujeres existencia independiente de su entorno familiar; otro que identifica los problemas específicos de las mujeres y sus familias con el sector de responsabilidad de su ministerio y valora sus aportes a la implementación de programas sociales y prevención de patologías sociales y otro que identifica los problemas más urgentes de las mujeres y propone soluciones tomando en cuenta la superación de las desigualdades entre hombres y mujeres, siendo éste el único que aborda el tema desde la perspectiva de género (Guzmán, 1997).

Esta competencia de discursos al interior del Estado indudablemente dificulta y menoscaba la posibilidad de impulsar modificaciones que apunten a subvertir las bases de la desigualdad desde el Estado. "La tendencia ha sido concentrarse en el rol de las mujeres en las esferas económicas o sociales en vez de promover el desarrollo de una ciudadanía inclusiva o de impulsar la participación política de las mujeres." (Craske, 1998)

Más aún, existen algunas constantes, salvo excepciones: estas maquinarias estatales no cuentan con presupuesto propio, compiten por

fondos con la sociedad civil, no tienen ni posibilidades ni vocación de transversalidad en su impacto ni coordinación en el Estado; no generan claros canales de negociación e interlocución democrática con la sociedad civil y los feminismos. Incluso en aquellas instancias que sí han logrado una ubicación y un reconocimiento al interior del Estado –como el caso del SERNAM en Chile–, los déficit democráticos hacen su contribución a la tensión entre sociedad civil y Estado. La participación puede estar planteada como concepto en los discursos gubernamentales, pero como señala Valenzuela, “...no existe una política sistemática, coherente y explícita tendiente a crear canales que permitan a la población ser parte del diseño y evaluación de las políticas, fiscalizar la gestión pública, el uso de recursos estatales y adecuar los programas a las necesidades y demandas de los usuarios” (Valenzuela, 1997, p.19). Y sobre todo, los avances no son irreversibles, pues al tener un bajo grado de institucionalidad, dependen no sólo de las personas a cargo sino también de los cambios en las dinámicas y orientaciones de los gobiernos.

Las relaciones de los feminismos con la creación de estas instancias han sido variadas y los resultados fueron diversos. En algunos países la creación de estas maquinarias fueron un claro impulso, presión y propuesta de los feminismos y de la voluntad política de los nuevos gobiernos democráticos. En otros casos, quizá la mayoría, hubo una presión discreta de los feminismos y una voluntad de cálculo político de los gobiernos. El tipo de propuesta y el margen de maniobra abierto para recoger opiniones y propuestas desde la sociedad civil han dependido mucho de las diferentes situaciones y procesos democráticos. Y en cada una de estas situaciones hubo diferentes estrategias, no siempre coordinadas en los feminismos más institucionalizados,

La experiencia ha mostrado que existen mayores posibilidades de avanzar en la incorporación de la perspectiva de género en las instancias estatales no sólo cuando hay un clima democrático sino también cuando las intervenciones se dan dentro de un contexto más amplio de reformas participativas y ciudadanas como en el caso de Bolivia. Los mecanismos de participación ciudadana se amplían e incluso representan un reto a los feminismos de “superar viejas formas de presión social para explorar nuevas estrategias de negociación y reconocimiento de las mujeres en la nueva institucionalidad estatal” (Montaño, 1999, p.11). También hay mayores posibilidades cuando existe un mayor nivel de institucionalidad en el mismo aparato estatal. Y se restringen mucho más las posibilidades de generar planes de igualdad y políticas públicas orientadas hacia atacar las subordinaciones y exclusiones de las mujeres, más allá de la igualdad formal, en

condiciones de débil institucionalidad y en climas autoritarios. O cuando la creación de las maquinarias estatales se daba aisladamente, sin recursos, sin poder y sin articulaciones con los procesos macro del país.

Las tensiones entre los feminismos y las maquinarias estatales se da también desde el proceso de generación de políticas públicas. El proceso que lleva la demanda desde su formulación hasta su colocación en las agendas del Estado y en su expresión como política pública es complejo. Por un lado, las propuestas de los movimientos llegan a posicionarse en políticas públicas no por la urgencia que revisten, sino por la extensión que su demanda ha tenido en sectores más amplios de la sociedad civil (Guzmán, 1998). Por otro lado, tampoco llegan al Estado como "representación plenamente formada", sino más bien son definidos, redefinidos y articulados en la medida en que se ponen en juego en las diferentes arenas del Estado (Lovedusky y Randall, 1993). De allí que el problema central no es qué temas es posible colocar ni cuáles serán considerados por las autoridades sino "como serán definidos", pues ellos engloban y afirman generalmente concepciones diferenciadas y particulares sobre la realidad (Guzmán). Estas concepciones diferenciadas son las que alimentan la característica de "terreno de disputa" entre sociedad civil y Estado y lo que alimenta el juego de las alianzas en pos de un resultado cercano a lo que fue la propuesta inicial.

Los riesgos de burocratizar las propuestas lleva a algunas feministas que incursionaron en el Estado a afirmar que "...cualquier reivindicación de género asumida por el Estado corre también el riesgo de transformarse en un mecanismo de cooptación y una forma de desvirtuar el contenido de sus demandas" (Valenzuela, 1997). O como afirman Shumaker y Vargas, muchas veces la política es devoradora de demandas sociales y puede transformar una bella propuesta en un servicio burocrático (Shumaker y Vargas, p.12). A su vez, desde los feminismos, varias analistas han alertado sobre el riesgo de aspirar sólo a lo posible y dejar lo deseable (Álvarez, entre otras). El caso de la violencia doméstica, convertida en ley de violencia intrafamiliar, que descentra a la mujer como sujeto de violencia para diluirlo en la familia es un ejemplo de las transformaciones que sufre la propuesta inicial. Sin embargo, lo significativo es también el hecho de que en el lenguaje feminista generalmente se ha tendido a asumir la violencia intrafamiliar, abandonando de alguna forma las "guerras de interpretación" (Slater, 1994) que alimentan el sentido de la disputa desde las sociedades civiles.

## Las feministas en el Estado

En algunas circunstancias se ha tendido a hablar de la importancia de la existencia de un “triángulo de poder” para explicitar una alianza entre las feministas de la sociedad civil, las feministas en la burocracia estatal –o femócratas– y las feministas políticas (Lycklama, Vargas, Wieringa, 1997). En América Latina, sin embargo, no existen aún femócratas como expresión de una masa crítica al interior de la burocracia estatal; hay mujeres políticas en los gobiernos y parlamentos con sensibilidad –y muchas otras sin ella–, con las cuales las feministas establecen variadas y múltiples relaciones de apoyo, de insumos, para nuevas propuestas y legislaciones. Hay incluso instituciones feministas orientadas básicamente a esta tarea como es el caso de CFEMEA en Brasil; con las mujeres de los partidos las relaciones se han intensificado y cualificado en la década del 90; ellas han sido en muchos países gestoras clave de las leyes de cuotas; hay procesos entonces que están llevando a la emergencia de triángulos de poder, pero no aún a su consolidación.

Las dificultades de establecer alianzas entre las mujeres no se da sólo al interior de espacios tan fuertemente masculinos; también se da desde los feminismos en relación a las que deciden actuar desde el Estado. Las experiencias en América Latina nos indican que aunque parecería fácil la relación entre la institucionalidad orientada a las mujeres cuando a ella se incorporan feministas, esto no siempre ha sido así. Desconfianzas en el Estado, rivalidades, discrepancias políticas, pequeñas y grandes mezquindades dificultan la interrelación. También la dificulta el hecho de que los feminismos tienen niveles débiles de articulación o están fragmentados, o especializados. Esto lleva a que muchas veces dejen “...sin contraparte social a los sectores feministas dentro de las instituciones políticas gubernamentales y partidarias” (Valenzuela, 1997, p.3). Desconciertos adicionales por la falta de experiencia sobre qué se posiciona y cómo posicionarlo en el Estado, lleva a posiciones aparentemente ambivalentes, pero que revelan la misma visión parcial sobre las agendas feministas. Unas perciben que las agendas asumidas por el Estado en negociación con los feminismos o desde la presencia feminista en esta institucionalidad estatal, es suficiente. Otras perciben que el Estado “les roba la agenda” cuando ésta es impulsada, al menos parcialmente, por las feministas en el poder.

Para las feministas en el Estado hay tensiones adicionales. Las maquinarias estatales hacia la mujer, hemos visto, son generalmente

débiles, sin recursos suficientes; las mujeres llegan a ellos “sin la completa investidura” (Varcancel). Y llegan a ellos como “una huésped que puede ser bien o mal recibida, pero que siempre se siente en esa especial condición de cierto embarazo por no encontrarse en un lugar propio”. Moverse en esas dos lógicas es posiblemente el reto más grande de las feministas en el Estado.

De allí que muchas veces, viniendo desde los movimientos feministas, la dificultad de entender las nuevas lógicas y dinámicas a las que se enfrentan trae el riesgo de reeditar en el Estado la lógica de la sociedad civil. Parecería por ello que las posibilidades de influenciar, ser reconocidas, y alcanzar un nivel de efectividad –todo eso siempre relativo– es mucho más probable cuando las feministas que incursionan en las institucionalidades estatales logran ubicarse en la lógica del Estado para, desde allí, orientar sus interacciones y aperturas hacia las sociedades civiles y, contrariamente, menores posibilidades cuando se trasladaba al Estado la lógica de los movimientos sociales o de las ONG, reduciendo así enormemente sus posibilidades de impactar la lógica estatal. La dificultad de entender las lógicas y las dinámicas diferenciadas de ambos espacios sigue siendo uno de los “nudos” de los feminismos en la región. De allí que es importante reconocer que “...aunque la nueva institucionalidad sea producto de una demanda del movimiento de mujeres, tiene características propias y responde a una lógica de funcionamiento estatal diferente a la que anima al movimiento que le dio origen [...] no son las mismas que participaron y debatieron las que integran la institucionalidad y hacen sus agendas institucionales [...] las primeras tienen más libertad, las otras deben concordar sus propuestas con los lineamientos generales del gobierno y tener en cuenta la lógica de los otros sectores del Estado antes de elaborar propuestas específicas [...] la nueva institucionalidad tiene que legitimarse frente al movimiento de mujeres que le dio origen y también frente al resto de un Estado sin experiencia, conocimiento ni mucha sensibilidad sobre el tema” (Guzmán, 1998).

### **Cuotas con resultados y entusiasmos variables**

Las cuotas son una expresión de lo que se ha llamado acción afirmativa, forma genérica de referirse a programas que toman algún tipo de iniciativa, ya sea voluntaria o bajo la compulsión de la ley, para incrementar, mantener o reacomodar el número o el *status* de personas de ciertos grupos usualmente definidos por la raza o el género, en un contexto más amplio (Ann Johnson, en Bacchi). Se habla de programas

de acción afirmativa “suaves” –promoción, reconocimiento contratación de miembros de grupos subrepresentados– y “duros” –medidas políticas que especifican que ser parte de un grupo subrepresentado tiene reconocimiento cuando se trata de contratar o promover–. Las cuotas se ubican en esta última clasificación.

Las cuotas han sido el mecanismo de acción positiva generalizado en la región, sustentadas en el hecho de que a pesar del creciente protagonismo femenino individual y colectivo, todavía las mujeres son una minoría en los poderes del Estado. “Han sido necesarios largos años de debate, crítica y acción política de las mujeres, particularmente del movimiento feminista, para que se entienda que una presencia política significativa desde el punto de vista democrático necesita de acciones específicas para incrementar su presencia en las instituciones de la democracia, particularmente los poderes legislativos.” (Montaño, 1998). Para romper la dinámica monopólicamente masculina en los espacios políticos, que dejada a su propia evolución no tiene visos de abrirse a otras diversidades o, como dice Bochetti, como una forma de responder a la impermeabilidad de lo político –no siempre con éxito, añade–, las cuotas han sido vistas como un mecanismo transitorio, que facilitará igualar el piso de partida.

El éxito de las cuotas en países nórdicos fue indudablemente un aliciente para que los feminismos las colocaran en sus agendas hacia el Estado. Sin embargo, como señala Montaño, la lucha por las cuotas en la región se ubican en un contexto de neoliberalismo que, como hemos visto, tiende a limitar el rol del Estado, subordinando las políticas públicas a la lógica del mercado.

Así y todo, en algunos países como Argentina –de 4% a 21% y luego 28%–, han sido un éxito incuestionable, lo mismo que en Brasil y en algunos países centroamericanos, como El Salvador y Nicaragua. Las experiencias recientes de Perú, con cuota de 25% han aumentado significativamente no sólo las candidaturas de mujeres sino su elección. En otros países sin embargo, como en Bolivia, no lograron ningún cambio significativo, porque las cuotas están ligadas a los sistemas electorales, organizados en algunos casos de tal manera que no sólo las mujeres sino todos aquellos que están fuera de las maquinarias partidarias quedan fuera. En otros no ha sido posible incorporarlas por la composición autoritaria de los parlamentos, por el carácter pactado de la democracia, como en Chile, donde hace dos años y medio que el proyecto de ley ya presentado no sale del senado.

Sin embargo, la discusión de las cuotas va más allá de aumentar la presencia de las mujeres en los espacios de política formal y toca aspectos centrales en la política y en la política feminista. Los

argumentos menos entusiastas alertan sobre el riesgo de corporativismo y esencialismo que contienen y cuyos efectos van más allá de las mujeres en la medida en que aluden a "...una visión cada vez más dominante en la política que postula la irreductibilidad radical de las perspectivas particulares, encerrando a los individuos en identidades homogéneas, estáticas, esenciales, negando la posibilidad de realizar un interés común [...] las chances de una verdadera transformación son nulas si ésta no se proyecta en una visión global y equitativa de la vida en común" (Varikas, 1996, p.75). Porque además obliga a las personas a exponer una identidad y negar otras, en la medida en que es sólo la dimensión femenina, a secas, la que parece ser atendida y en la medida en que las elegidas son generalmente un cierto tipo de mujeres y no otras, lo que deja sin cuestión otras categorías excluidas, en razón por ejemplo de la etnia, en las mismas mujeres y también en los hombres (Phillips, Montaña). Por su parte, Bobbio expresa que la representación orgánica o seccional es apropiada y deseable en contextos más localizados, como fábricas o universidades. Pero cuando se trata de intereses ciudadanos y no de grupos de interés, los ciudadanos deben ser representados por ciudadanos que destaquen no por intereses del grupo mismo al que representan sino por las visiones generales que han desarrollado a partir de su específica posición.

Por otro lado, las voces más convencidas aluden a la importancia de una política de presencia, que tiene efectos en la modificación de los horizontes referenciales de las sociedades en relación a las mujeres. Es posible, dice Varikas, que una vez alcanzada la presencia numéricamente importante de las mujeres en las asambleas e instancias de decisión política, se opere una modificación del imaginario sexista que alimenta ampliamente la ausencia de legitimidad de las mujeres en el campo político (Varikas, 1996, p.88). Phillips a su vez señala que esta política de presencia permite confrontar la idea dominante que la política es un asunto para individuos abstractos y asexuados (Phillips, 1992, p.25). Para otras, a pesar de ser complejas, porque no llegan allí todas las que queremos –no somos allí mejores ni peores que los hombres– no necesariamente se defienden los intereses de las mujeres, sin embargo, es también parte de la justicia de género, que expresa la posibilidad de presencia y visibilidad del 50%, rompiendo el monopolio antidemocrático de los hombres.

Para las mujeres feministas de partidos políticos, las cuotas también han representado una forma de luchar no sólo por su mayor incorporación sino un primer paso en su lucha por la democratización de los partidos políticos. Es significativo además que hayan sido ellas en muchos casos las artífices de las alianzas y presiones a los partidos,

generalmente en frentes amplios de mujeres de partido y de sociedad civil –como en el caso de Bolivia– para conseguir la aprobación de la ley de cuotas tanto al interior de sus partidos como en los parlamentos. Pero las cuotas ponen también en el centro del debate el problema de la representación.

¿A quién representan las mujeres que llegan a través de las cuotas; a quién deben rendirle cuentas; cuáles son las exigencias que le pueden plantear las mujeres? ¿Quién se siente y quién no se siente representada? ¿Qué obligaciones conlleva? ¿Es representación de grupo, de ideas, de personas? Pero sobre todo ¿qué es representación hoy en día? Indudablemente, las formas tradicionales de pensar y actuar la representación han cambiado. La crisis de representación política “...ha penetrado en todos los movimientos sociales y ha sido profundizada por la implementación de políticas de regulación de la vida económica” al debilitar las identidades colectivas, aumentar la fragmentación social y la consiguiente fragmentación de intereses representables (Varas, 1998, p.123).

Aunado a esto, complejizan más el panorama tanto la crisis de legitimidad de los partidos políticos como el ambivalente achicamiento y expansión de los espacios potenciales de representación, en la medida en que los Estados nación representan cada vez menos las múltiples identidades nacionales, y la globalización de las ciudadanías, con el consiguiente desarrollo de las sociedades civiles globales, que no ha desarrollado aún una adecuada institucionalidad que garantice derechos y representaciones globales.

Y es que el sistema político, en cuanto sistema de representación de la diversidad social, dice Molina, está experimentando cambios críticos, asociados a la creciente diversidad y fragmentación social. Los partidos políticos, representantes y mediadores históricos entre sociedad civil y Estado están en crisis, no sólo por desapego ciudadano sino también y fundamentalmente por su cada vez mayor alejamiento de las dinámicas y propuestas-demandas de las sociedades civiles y sus movimientos. Estos procesos de cambios más profundos, que tienen que ver con los cambios mundiales que afectan a la organización de la vida de las personas y que alimentan contenidos más ciudadanos de las democracias, “...estarían expresando un desplazamiento de los mecanismos tradicionales de mediación entre sociedad civil y Estado [...] [lo que] abre así un horizonte de nuevas formas de expresión colectiva de la ciudadanía [...] Un horizonte de nuevas formas de representación social, vinculadas con mayor fuerza a la acción del control ciudadano que la proyección de proyectos de acción colectiva a través de los partidos” (Molina, Provoste, 1997, p.158).

Según Lynch, la característica central de la representación en una sociedad compleja radica en incluir mecanismos que facilitan la expresión de muchos/as a través de unos pocos/as. Las cuotas serían una forma de igualar la participación en las democracias representativas más que ser una forma de representar en el sentido tradicional del término (Lynch, 1998). Esta posibilidad de “igualación” democrática y el impacto de la política de presencia en el imaginario colectivo no son para nada desdeñables. Algunos de los análisis feministas señalan sin embargo que se corre el riesgo de reemplazar la “política de ideas” –que en el caso de los feminismos estaría apuntando a una política de emancipación– por la política de presencia. Ello llevaría a un cambio en la forma de entender la representación. La política de ideas se sustenta en programas de los partidos políticos, pero también de los movimientos. Se pueden pedir cuentas a un programa pero no a mujeres que están allí sólo por ser mujeres. La pregunta feminista sería si la lucha cuantitativa por la presencia es suficiente, o si la presencia es un medio para un fin: cambios en los modos, lenguajes, prioridades de la política (Phillips, 1992).

Para las mujeres, y para los feminismos, la tensión adicional se da ya no sólo por la dificultad de representar los múltiples intereses y condiciones de vida de las mujeres, sino también por las exigencias que se plantean hacia las mujeres que llegan al poder y especialmente las feministas. ¿Qué intereses de las mujeres son interesantes? (Shapiro), es la pregunta básica: ¿Y quién decide sobre ellos? ¿Qué le toca a las feministas que están perfilando su identidad en relación a los derechos de las mujeres desde lo público político? No hay respuesta fácil, pero muchas teóricas feministas latinoamericanas (Barrig, Montaña, Lamas, Varikas, Vargas, Olea, Bareiro, entre otras) han avanzado algunas pistas que revelan un giro importante en la forma de asumir la representación y que aluden nuevamente a la recurrente tensión entre universalidad y particularidad. Por un lado, la idea de asumir el mandato y exigir “rendición de cuentas” antes que asumir la reproducción de una identidad compartida (Montaña, 1998), es posiblemente una pista que nos aleje no sólo de esencialismos sino también que otorga la dosis de autonomía necesaria a la “representante”, que debe responder a otras lógicas, más allá de las propias de los movimientos de mujeres. Por otro lado, tratar de responder a si las mujeres que son vistas como representantes deben ocuparse de los “asuntos de las mujeres” o asumir los otros temas democráticos, “evitando una visión política reduccionista” que lleva a que “las mujeres aparezcan como un grupo de interés que no se interesa por demandas y reivindicaciones democráticas más generales” (Montaña, 1998). Algunas teóricas,

como Saavedra, avanzan una respuesta convincente: "...el asumir que las cuotas contendrían la obligación ética de gobernar con conciencia de género pero no sólo para las mujeres sino para toda la comunidad, trascendiendo los límites de lo femenino en el ejercicio del feminismo" (Ramírez Saavedra). Y esto nos lleva de lleno al contenido de las agendas feministas.

## Las agendas autónomas y las alianzas

La dificultad de diferenciar no sólo las agendas feministas y las agendas gubernamentales, sino también ubicar el sentido mismo de las agendas feministas en la década del 90, ha sido uno de los nudos persistentes de la década. Muchos de los riesgos y tensiones en esta relación pueden quizá ser resumidos en una gran tensión, que perfila o desperfila las formas de relación entre sociedad civil y Estado: cómo mantener la radicalidad transformadora del pensamiento y acción feminista al mismo tiempo que incursionamos en los espacios políticos, negociando y consensuando, con los poderes existentes, con las democracias reales, las agendas que levantan los movimientos.

Ello es problemático en contextos como los actuales, donde los dramáticos y acelerados cambios en el Estado y en la política "...generan choques o ajustes entre las macropolíticas de [los gobiernos] y las microdemandas de la ciudadanía" (Tomassini, 1998, p.55). Sin embargo, continúa Tomassini, son justamente estas demandas ciudadanas, aunque parciales e imperfectas, las que configuran día a día la agenda pública "...entendida como el espectro de preocupaciones y derechos que el Estado debería reflejar [...] convirtiéndola en agenda gubernamental". En la medida en que la interlocución con los Estados es una experiencia nueva, los feminismos tienen el doble reto del aprendizaje y la construcción de miradas propias en este nuevo escenario, en relaciones de poder complejas y desiguales. ¿Cuáles son las prioridades que han impulsado los movimientos en su relación con el Estado? ¿Qué percepciones han desarrollado sobre las competencias del Estado y de la sociedad civil? Y sobre todo, ¿qué define una agenda feminista autónoma?

Quizá podemos aclarar el panorama si asumimos que la agenda feminista no es una sino que son varias, múltiples, superpuestas y acumulativas, en su búsqueda de posicionarse frente a los múltiples espacios y niveles donde se quiere incidir y transformar. Una parte fundamental de las agendas feministas, para muchas, está orientada a consolidar los espacios y contenidos democráticos, en alianza con

otros movimientos y fuerzas sociales y políticas que apunten a lo mismo, a niveles locales, nacionales y globales, en el entendido de que autoritarismos y sentidos comunes tradicionales dificultan aún más la expansión de las propuestas feministas. Los avances en la generación de un piso de igualdad democrática para todas las mujeres, desde donde expresar las diferencias y modificar las exclusiones y desigualdades, aparece como responsabilidad política feminista. Y en ello podemos coincidir con algunos intereses de Estados y gobiernos. Pero no es lo único. Las agendas feministas contienen también un “núcleo duro”, que levanta aquellas dimensiones que apuntan a transformaciones de más largo aliento, que levanta aquellas dimensiones que no son fácilmente negociables –con el Estado ni con las sociedades civiles– y que dan a los feminismos su contenido de proyecto político cultural radicalmente emancipatorio.

Algunas expresiones feministas, hemos visto, asumieron que en la medida en que se logró incorporar en el Estado aquellos aspectos relativos a ampliar la ciudadanía política de las mujeres –leyes, cuotas, institucionalidad estatal– ya no era necesario levantar una agenda diferenciada que atendiera las demás dimensiones de la ciudadanía de las mujeres y sus aspiraciones más transgresoras de la democracia realmente existente. Otras asumieron que lo avanzado por el Estado deja a los feminismos sin propuestas ni perfiles propios, considerándolo casi como un “robo” de la agenda. Finalmente, otras asumieron que el Estado debería asumir todos los contenidos de las agendas feministas, incluso aquellos aspectos que han sido históricamente parte fundamental y transgresora de las propuestas feministas, como derechos sexuales, particularmente lo relativo al aborto, o justicia económica, en vez de programas de atención a las necesidades de las mujeres.

Cada una de estas percepciones parten también de supuestos que desvirtúan no sólo el sentido de las agendas feministas sino las mismas dinámicas propias de la relación entre sociedad civil y Estado desde la perspectiva ciudadana. Por un lado, agendas no negociables son una imposición a la política, son propuestas estáticas que lleva a que todo quede igual porque nada se negocia, nada se consigue. Igualmente, pretender que el Estado asuma la integralidad de las agendas feministas es desconsiderar el hecho de que lo que ingresa al espacio público es lo que ya ha comenzado a tener cuerpo y visibilidad en espacios más amplios de las sociedades civiles. Esta última apreciación nos abre una dimensión fundamental de las agendas feministas: las estrategias orientadas hacia la misma sociedad civil, para confrontar y modificar sus sentidos comunes tradicionales. Estrategias que apuntan no sólo a lo político sino a lo político cultural, que no está referido necesariamen-

te al Estado y que apunta justamente a modificar las mentalidades e imaginarios de las sociedades.

Por otro lado, y por lo mismo, una agenda indiferenciada deja a los feminismos enganchados a lo posible, dejando sin nombrar lo deseable (Álvarez y otras), aquello que perfila a los feminismos –y a las sociedades civiles democráticas– como impulsores de las transformaciones radicales, de más largo aliento.

Sin embargo, las tensiones más agudas se dan en relación a las agendas indiferenciadas, lo que revela una tendencia riesgosa para los feminismos. Como señala Barrig, “...si se trata de identificar una línea demarcatoria de aguas [entre sociedad civil y Estado] estaría mucho más arriba que la (o)posición de las feministas frente a los Estados nacionales, pues de lo que se estaría tratando es de un viraje más profundo, y quizá más peligroso, de un feminismo remozado y en ciertas circunstancias, casi hegemónico, hacia una visión y acción tecnocráticas, asépticas, despojadas del sello político que la memoria persistente del feminismo aún insiste en rescatar” (Barrig, 1999, p.17).

Es decir, que el Estado asuma propuestas de las agendas feministas es fundamental de muchas formas. Lo es también que las feministas presionen por su integralidad y su capacidad emancipatoria. Y es este proceso de negociación, coordinación, presión, fiscalización de los feminismos, el que va perfilando los contenidos más democráticos de la relación entre sociedad civil y Estado. La presencia de mujeres liderando, negociando, presionando a los espacios políticos es indudablemente importante, porque amplía los contenidos democráticos de la sociedad al dar visibilidad a las mujeres en todos estos espacios antes monopólica y exclusivamente masculinos. Y si asumimos la participación política no sólo como representación de intereses sino básicamente como el terreno de construcción de intereses, (Pringle y Watson, 1993), múltiples formas de presencia y participación política dan mayores posibilidades para que los diversos intereses de las mujeres se perfilen políticamente y pasen a ser parte de la agenda pública.

Sin embargo, hemos visto que el paso de las demandas de las mujeres a las agendas públicas no es automático ni los resultados son idénticos a los inicialmente propuestos; que sólo aquellas propuestas que lograron ya hacer “carne” en sectores más amplios de la sociedad tienen más posibilidades de colocarse cercanamente a lo deseado en las agendas estatales. No recurrir a esta interlocución más amplia no sólo tecnifica y despolitiza las presencias e intervenciones feministas, sino también legitima las tendencias más burocráticas y autoritarias de los Estados, contribuyendo poco a los procesos de ampliación democrática. Por ello mismo, las agendas de los feminismos no pueden estar

referidas sólo a las posibilidades de negociación con los Estados sino más bien a negociar con las sociedades civiles aquellos temas y problemas que ya han comenzado a estar en el horizonte referencial de las sociedades o aquellos que los Estados no asumirán si no existe una presión calificada, organizada y ampliada desde las sociedades civiles y que presione por su incorporación. Si el hecho de que el Estado asuma propuestas de las agendas feministas es fundamental de muchas formas, lo es también, y mucho más significativo en perspectiva de más largo aliento, que los feminismos presionen por su integralidad, su capacidad emancipatoria y por sus formas democráticas.

Es decir, el impulso de agendas diferenciadas desde las sociedades civiles abre la posibilidad de ir generando corrientes de opinión favorables y alianzas coyunturales o estratégicas con otros movimientos que refuercen y posicionen aquellos derechos o significados que no están aún colocados en el horizonte político de los Estados, ni en las estrategias que enfatizan sólo la relación con los Estados. Evita lo que Melucci llama “la miopía de lo visible”, que es aquella que se concentra básicamente en los aspectos mensurables de la acción colectiva –sus relaciones con los sistemas políticos y sus efectos en las políticas públicas– ignorando o minimizando todos los aspectos de la acción que consisten en la producción de códigos culturales y la subversión de sentidos (Melucci, 1999, p.66).

Éste es posiblemente el sentido más político de las agendas, más allá de los temas específicos que levanta. Las agendas feministas son así más una “carta de navegación” que, a partir de las condiciones específicas de las condiciones políticas, económicas, sociales, culturales y sexuales de la democracia, van orientando a los feminismos sobre el cómo y cuándo negociar, cómo y con quién hacer las alianzas, como resistir los embates conservadores de los Estados en relación a las propuestas feministas, cómo evitar la miopía de lo visible, cómo finalmente mantener el difícil equilibrio entre la ética y la negociación (Tarres, 1993).

Ello nos remite al asunto de la autonomía de los movimientos o, más ampliamente, la autonomía de la sociedad civil en relación al Estado: cuál es su sentido, sus alcances, sus límites. Muchos de los análisis feministas sobre la relación con el Estado enfatizan la importancia de la existencia de expresiones autónomas, capaces de ser “contrapúblicos” (Fraser, 1996), de generar corriente de opinión, capacidad de presión, masa crítica, etc. Refiriéndose a la realidad inglesa, Randall por ejemplo, afirma que “para hacer efectiva la participación política de las mujeres debe existir una combinación de un movimiento feminista autónomo o de base con una significativa

presencia de mujeres en las instituciones estatales". Refiriéndose a la realidad de América Latina, Guzmán va más allá, precisando que "en sociedades estratificadas, las demandas que vienen de las relaciones de género tienen más posibilidades de trascender el discurso privado si la presencia de las mujeres en territorios sociales más amplios es mayor" (Guzmán, 1996).

Por su parte Montaña, una de las feministas pioneras en las incursiones estatales de la década, afirma que las negociaciones con el Estado, la lucha por la consolidación de las leyes y la democratización de las nuevas institucionalidades oficiales son también parte fundamental de esta agenda feminista. Sin embargo, es un camino indispensable pero no suficiente para cambiar la vida de las mujeres. Hay entonces, para esta autora, una exigencia clara que yo comparto: mientras el movimiento mismo no asuma el liderazgo de los cambios, no tome la iniciativa, no proponga, no exija canales democráticos de interacción, no descansa en una amplia base social democrática, correremos el riesgo de las regresiones y la burocracia, de restar eficacia en su interpelación o capacidad propositiva frente al Estado. El riesgo del desdibujamiento de las propuestas y su tecnificación apolítica puede retardar infinitamente los cambios en la conciencia de derechos y la capacidad de propuesta autónoma desde los espacios de las sociedades civiles democráticas (Montaña, 1999).

En este nuevo contexto la pregunta que surge es cómo asumir una postura y una agenda autónoma en un período donde los límites de los feminismos como movimiento son difusos, donde las dinámicas económicas, sociales, políticas y culturales parecen acentuar la individuación y la fragmentación antes que la articulación; donde la multiplicidad de identidades de las mujeres pone en cuestión la validez de una identidad de género en singular.

Quizá la primera pista es considerar que la autonomía no es un principio político estático ni un dato congelado de la realidad, sino un concepto y una práctica flexible y dinámica, en relación a su entorno y a los retos democráticos que éste presenta. El contexto de los años 90 nos ofrece un mundo globalizado, con predominio de las políticas neoliberales en lo económico y con sistemas democráticos en lo político. La tensión, ya analizada, entre las dinámicas democráticas y las dinámicas de mercado debilita la democracia. Y las propuestas feministas tienen muchas más posibilidades de expandirse y concretarse en climas democráticos.

La autonomía de los feminismos para no ser aislante, para no sustentarse sólo en una identidad de "resistencia" (Castells, 1998) plantea la urgente necesidad de asumir las identidades y propuestas

feministas como parte de proyectos democráticos más amplios, desde identidades de género flexibles, en diálogo, abiertas a las múltiples determinaciones que el género encuentra en sus articulaciones y portando una propuesta radicalmente distinta de sociedad. Es lo que Varas coloca al hablar de la importancia del desarrollo de las nuevas identidades, capaces de iniciar acciones colectivas que expresen las nuevas demandas sociales, lo que a su vez contribuye a la gobernabilidad democrática (Varas, 1998).

La autonomía de los feminismos se orienta así a fortalecer el proyecto democrático, radicalmente cuestionador de las inequidades y exclusiones existentes. Y, en esa perspectiva, el supuesto fundamental que orientaría la acción colectiva de los feminismos sería la idea de que “la democracia, la ciudadanía y los movimientos sociales son indivisibles” (Varas, 1998, p.105).

Ello implica estar atentas a analizar cómo el avance en las negociaciones y colocación de las agendas de las mujeres en lo público político no se asume en sí misma, sino en referencia permanente a la ampliación de los límites de las democracias realmente existentes, en la confrontación de cualquier tipo de autoritarismos que puedan generar leyes y mecanismos hacia las mujeres en contextos por ejemplo de devaluación democrática y de creciente autoritarismo. Como la colocación de aspectos de las agendas no consolida sólo a un tipo de mujeres sino que tiene la capacidad de expandirse a otras múltiples identidades femeninas; como la igualdad no es un principio aislado del reconocimiento de las enormes, complejas, desiguales y ricas diversidades de las mujeres. Estas diversidades además son las que justamente nos abren las puertas para otras múltiples alianzas democráticas, con las mismas mujeres, con otros movimientos y actores luchando por su modificación.

Este proceso de construcción de perfiles autónomos no pone el énfasis sólo en los espacios feministas, ni sólo en las propuestas feministas, sino más bien, desde las propuestas y los múltiples espacios, en la construcción de una sociedad civil democrática, en alianza con los diferentes sectores democráticos. Y en una sociedad civil que contenga espacios “contestatarios” o alternativos en pensamiento y acción. Ello amplía las posibilidades de impulsar las transformaciones de más largo aliento que proponen los feminismos y permite recuperar activamente sus dimensiones ético político culturales. Ello implica no priorizar sólo las estrategias hacia el Estado, sino también aquellas que permiten el fortalecimiento democrático de las formas de expresión, organización y transformación de las sociedades civiles. Ello además indudablemente enriquecerá y dará horizonte y sustento democrático

a las interlocuciones y/o presencias feministas en el ámbito de lo público político. Y permitirá una delimitación más clara y una autonomía relativa de los aportes y responsabilidades en esta relación. El Estado tiene una responsabilidad frente a la sociedad y los movimientos sociales: reconocer derechos y dar garantías para su ejecución. La sociedad civil y los movimientos en su interior tienen otra responsabilidad: desde una visión de derechos y responsabilidades, ejercer el derecho a problematizar los arreglos antidemocráticos, poniéndolos a debate público, ensanchando el sentido de los derechos, luchando por ellos en la sociedad y de cara al Estado, presionando por establecer políticas públicas o avalar nuevos derechos ciudadanos. Y finalmente abonar el reconocimiento de que la autonomía de la sociedad civil en relación al Estado es justamente lo que garantiza la riqueza de su aporte y lo que genera instituciones políticas, sociales y económicas sólidas, capaces de ofrecer y exigir canales claros para que la sociedad civil, a través de sus mujeres y sus organizaciones, participe y aporte en el diseño de estrategias y formulación de políticas.

Estos procesos fueron inicialmente acompañados con el desarrollo de una fuerte política de identidades, motor de las estrategias feministas en esta primera etapa. Una temprana y significativa reivindicación de la autonomía política del movimiento, hacía énfasis en la defensa del espacio y el discurso propio, énfasis característico y necesario en un movimiento en construcción, con negociaciones débiles con el Estado, con tensiones fuertes con los partidos políticos, que se defendía de los intentos de invisibilización y buscaba la incidencia del discurso propio en la arena social

La pregunta que trae la creciente –aunque aún insuficiente– presencia femenina en la política es no sólo cómo impulsar su mayor participación sino, como señala Molineux, qué tipo de ciudadanía y vida pública se puede tener mientras se mantenga la distancia entre la esfera pública y la esfera privada. No sólo cómo participar en la política, sino más bien, qué pasa con la política que no considera lo que dificulta una mayor participación de la mujer en ella, es decir su responsabilidad individual en la esfera privada (conversación). Aunque Garretón señala que ésta es un término equívoco, porque supone la existencia de una política formalizada que nunca existió en América Latina (Garretón, 1998, p.552).

Pero fragmentación no significa necesariamente inmovilismo. Es también una característica que da cuenta de las nuevas formas de existencia de los feminismos plurales, en múltiples espacios, con variadas y múltiples estrategias. La propia institucionalización no es tampoco en sí misma negativa. Es también un aporte a la democracia,

implica una mayor profesionalización, capacidad de propuesta, efectividad feminista. La institucionalización, según Hipsler, es un proceso que envuelve un cambio hacia formas de acción colectiva más estandarizadas, menos amenazantes, que implican menos movilización y menos disrupción. Los indicadores clave de institucionalización son cambios en las formas de acción colectiva. Envuelve mayor énfasis de negociación, en proceso electoral, en trabajar a través de instituciones y agencias de gobierno. Es al fin de cuentas la “institucionalización del disenso” (Hisper, 1998).

Ello está relacionado con otra de las tensiones históricas vividas por los movimientos y por los feminismos en diferentes momentos y circunstancias a lo largo de su historia, presente y pasada enunciada inicialmente por Mary Wollonscraft, subrayada por Evers y muchos/as analistas de los movimientos sociales, que apuntan a dos modelos básicos de intervención: si debemos mantener una esfera separada de mujeres, reconociendo sus diferencias en valores, habilidades y entrenamientos, o si debemos luchar por lograr ser miembros plenas de la sociedad o, en otras palabras, si las luchas feministas se orientan a conquistar algunos espacios de poder dentro de las estructuras dominantes, con el riesgo de permanecer subordinadas, o si se orientan a sustentar autónomamente una identidad sin negociar, a riesgo también de continuar débiles y marginadas. Esta tensión ha marcado a los feminismos en los años 90 de forma mucho más concreta y compleja, en la medida en que en esta década justamente es cuando se han desplegado con mucho más fuerza las interacciones con lo público político.

De allí la importancia de las preguntas que levanta Nancy Fraser con relación a las diferencias: qué diferencias merecen reconocimiento público o representación política; qué diferencias son irrelevantes a la vida política y, por lo tanto, deben ser tratadas como asuntos privados; qué reclamos de identidad están enraizados en la defensa de las relaciones sociales de dominación y desigualdad y cuáles están sustentados en una confrontación con ellas; cuáles deben por lo tanto ser abolidas y cuáles promovidas. Cuáles finalmente son importantes para la democracia en el sentido de permitir mayor libertad y mayor justicia (Fraser, 1996).

Indudablemente que para los feminismos la creación pionera, a mediados de los años 80, de la maquinaria estatal brasileña, tuvo una influencia fundamental en su colocación en las agendas feministas.

Jaqueline Pitanguy, la primera presidenta del Consejo Nacional de Mujeres, del Estado brasileño, ha definido esta incursión en el Estado como “un salto de astronauta” aludiendo a todas las posibilidades que

esta instancia abría para las mujeres. Pero Brasil tuvo condiciones diferentes. La vuelta a la democracia registró también la presencia de un movimiento feminista fuerte, extendido y articulado, cuya capacidad de negociar, impulsar y colocar sus agendas fue inmejorable en los primeros años. La otra característica fundamental de esta experiencia fue la capacidad que mostraron las feministas de salir del Estado cuando el campo de maniobra se achicó, en el marco de un creciente conservadurismo político y el recorte dramático de sus atribuciones y su presupuesto.

Quizá el caso más paradigmático es el de Perú, donde ha sido particularmente difícil, por el nivel de autoritarismo del gobierno y porque si bien el Ministerio de la Mujer no ha despertado grandes entusiasmos ni ha logrado impulsar aportes importantes a la igualdad y menos a la equidad de las mujeres, se han desarrollado muchas más instancias a diferentes niveles –la Defensoría de la Mujer en la Defensoría del Pueblo es uno de los logros institucionales democráticos más significativos y está a cargo de una profesional feminista–, hay muchas más mujeres que antes en cargos políticos. Ésta es quizá la situación que coloca el límite ético a un feminismo democrático: es el caso donde la ética entra en contradicción con la igualdad, la igualdad de la mujer sin el contexto que podrá asegurar su permanencia: la democracia.

## Notas

---

Este ensayo es parte de la investigación “Los nuevos derroteros de los feminismos en la década del 90: estrategias y discursos” actualmente en curso con el apoyo de la Fundación Ford, Oficina Regional Área Andina.

## Bibliografía

---

- Alfaro, Rosa María, 1997, *Mundos de renovación y trabas para la acción pública de la mujer*, Departamento de Investigación, Asociación de Comunicadores Calandria, Lima.
- Álvarez Herrera, Elizabeth, 1996, Ponencias Primera Mesa, en VII Encuentro Feminista Latinoamericano y del Caribe, Cartagena, Chile.

- Álvarez, Sonia, 1997, "Estrategias Democráticas desde la Sociedad Civil", Presentación para el Conversatorio: Las relación entre el movimiento feminista, democracia y el Estado, Flora Tristán, Lima (en prensa).
- Álvarez, Sonia, 1998, "Latin American feminisms 'Go Global': Trends of the 1990s and challenges for the New Millenium", en *Culture of Politics, Politics of Culture, Revisioning Latin American Social Movements*, Sonia Álvarez, Evelina Dagnino, Arturo Escobar Editores/West View Press Editorial, EE.UU./Londres.
- Álvarez, Sonia; Dagnino, Evelina, y Escobar, Arturo, 1998, "The Cultural and the Political in Latin America Social Movements", en *Cultures of Political of Cultures re-visioning Latin American Social Movements*, Álvarez, Sonia; Dagnino, Evelina y Escobar, Arturo Editores/West View Press Editorial.
- Arbós, Xavier y Giner, Salvador, 1993, "La gobernabilidad: ciudadanía y democracia", en *La encrucijada mundial*. Siglo Veintiuno Editores, México/España.
- Amorós, Celia, 1994, *Feminismo: igualdad y diferencia*, en Colección de libros del Programa de Estudios de Género de la Universidad Autónoma de México.
- Bacchi, Carol Lee, 1996, *The Politics of Affirmative Action*, Sage Publications, Londres/Thousand Oaks/Nueva Delhi.
- Bareiro, Line y Riquelme, Jane C., 1998, "Nuevas voceras de la ciudadanía plena", Documento de Trabajo N°47, Centro de Documentación y Estudios, Asunción.
- Bareiro, Line, 1998, "Las recién llegadas: mujer y participación política", Documento de Trabajo N°47, Centro de Documentación y Estudios, Asunción.
- Barrig, Maruja, 1997, *ONG y Movimiento de Mujeres en Chile*, Informe de Investigación, De Cal y Arena, Lima.
- Barrig, Maruja, 1999, *La persistencia de la memoria, feminismo y Estado en el Perú de los 90*, Proyecto Sociedad Civil y Gobernabilidad Democrática en los Andes y el Cono Sur, Fundación Ford/Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
- Bedregal Saez, Ximena, 1996, Ponencias Segunda Mesa, en VII Encuentro Feminista Latinoamericano y del Caribe, Cartagena, Chile.
- Berenzin, Mabel, 1999, "Democracy and its Others in a Global Policy", en *International Sociology*, Vol.14, N°3.

- Birgin, Haydée, 1999, "De la certeza a la incertidumbre", en *Revista Fempress*, Red de Comunicación Alternativa de la Mujer, Santiago de Chile.
- Calderón, Fernando, 1997, "Los movimientos sociales en América Latina; entre la modernización y la construcción de la identidad", en *Filosofía Política I: Ideas políticas y movimientos sociales*, Fernando Quesada Editor/Editorial Trotta/Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Castells, Manuel, 1999, "La globalización y el problema de las identidades y Estados nacionales en América Latina", en *Revista Posdata* N°247, Junio 99, Montevideo.
- Castells, Manuel, 1997, *The Information Age: Economy, Society and Culture, Vol II, The Power of Identity*, Blackwell Publishes/MeldenMass, Oxford.
- Cortázar, Juan Carlos, 1997, "Reflexiones sobre el marco institucional de las políticas públicas para la mujer", Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Católica del Perú, ponencia presentada en el Conversatorio: Mujer: Espacios Estatales y Políticas Públicas, Auspiciado por el Programa de Género de la Pontificia Universidad Católica del Perú y el CEDEP, Lima.
- Craske, Nikki, 1999, *Women and Politics in Latin America*, Polity Press, Cambridge.
- Craske, Nikki, 1998, *Remasculinisation and the neoliberal state in Latin America*.
- Dagnino, Evelina, 1998, "Culture, Citizenship, and Democracy: Changing Discourses and Practices of the Latin American Left", en *Cultures of Politics, Politics of Cultures re-visioning Latin American Social Movements*.
- Dean, Jodi, 1996, "Including Women: The Consequences and Side Effects of Feminist Critiques to Civil Society", en *Solidarity of Strangers, Feminist after Identity Politics*, University of California Press, Berkeley/Los Ángeles/Londres.
- Evers, Tilman, 1984, "Identidade: a fase oculta dos movimentos sociães", en *Revista Novos Estudos*, Vol.2, N°4, Brasil.
- Fraser, Nancy, 1996, "Multiculturalism and Gender Equity: The U.S 'Deference' Debates Revisited", en *Constellations*, Vol.3, N°1.
- Garretón, Manuel Antonio, 1998, "Gobernabilidad democrática: perspectivas regionales", en *Fracturas en la Gobernabilidad Democrática*, Raúl Urzua y Felipe Agüero (eds.), Centro de Análisis de Políticas Públicas y Universidad de Chile, Chile.
- Guzmán Virginia, 1996, "Los usos del conocimiento en el proceso de formulación, implementación y evaluación de políticas públicas", en *El conocimiento como un hecho político*, Virginia Guzmán y Eugenia Hola (eds.), Centro de Estudios de la Mujer Editorial.

- Guzmán, Virginia, 1998, "La Equidad de género como tema de debate y de políticas públicas", en *Género en el Estado*, Estado del Género, Isis Internacional/Ediciones de las mujeres N°27, Chile.
- Held, David, 1995; *Rethinking Democracy, in Democracy and the Global Order*, Polity Press, Londres.
- Hipsher, Patricia L., 1998, "Democratic Transitions as Protest Cycles: Social Movement Dynamics in Democratizing Latin America", en *The Social Movement Society*, Davis Meyer y Sidney Tarrow (eds.), Rowman & Littlefield Publishers, INC.
- Jakobsen Janet R, 1998, *Working Alliances and the Politics of Difference, Diversity and the feminist ethics*, Indiana University Press.
- Keane, John (ed.), 1988, *Civil Society and the State, New European Perspectives*, Verso, Londres/Nueva York.
- Kuechler, Manfred y Russel J., Dalton, 1992, "Los nuevos movimientos sociales en el orden político, o la posibilidad de que los cambios producidos preparen una estabilidad a largo plazo", en *Los Nuevos Movimientos Sociales*, Dalton y Kuechler (eds.), Editorial Alfons el Magnanim, Valencia.
- Kymlicka, Will y Norman, Wayne, "El regreso del ciudadano: un examen del trabajo reciente sobre la teoría de la ciudadanía", en *Ethics* N°104, enero 1994 (traducción en español).
- Lang, Sabine, 1997, "The NGOization of Feminism", en *Trasitions Enviroments Translations, Feminisms in International Politics*, Scott Joan W., Kaplan Cora, Keates Debra (eds.), Routledge Editorial.
- Larrain, Jorge, 1999, "Modernity and Identity: Cultural Change in Latin America", en *Latin America Transformed, Globalization and Modernity*, Robert, N. Gwynne y Cristobal Kay (eds.), Arnold Editorial/Oxford University Press Inc., Nueva York.
- Lechner, Norbert, 1996, "Los límites de la sociedad civil", en *Revista Foro* N°26, Editorial Foro Nacional por Colombia, Santafé de Bogotá.
- .Lechner, Norbet, 1997, "La reforma del Estado: entre modernización y democratización", en *Un Estado para la democracia*, Salvatori, Masimo L.; Lechner, Norbert; Cavarozzi, Marcelo et al., Instituto de Estudios para la Transición Democrática, Fundación Friederich Ebert, México.
- Lechner, Norbert, 1992, "Reflexiones acerca del Estado democrático", en *Leviatán* N°49, II Época, Madrid.
- Lechner, Norbert, 1996, "Cultura política y gobernabilidad democrática", en *Leviatán* N°68, Madrid.

- Lee Bacchi, Carol, 1996, *The Politics of Affirmative Action, "Women", Equality and Category Politics*, Sage Publications, Londres.
- León, Magdalena (Comp.), 1997, *Poder y empoderamiento de las mujeres*, Tercer Mundo Editores.
- Lycklama, Geertje a Nijeholt, Vargas, Virginia y Wieringa, Saskia (eds.), 1998, *Women's Movements and Public Policy in Europe, Latin America, and the Caribbean*, Garland Publishing Editorial.
- Lynch, Nicolás, 1998, "Los partidos políticos en el Perú", Separata.
- Lind, Amy, 1999, "Remaking the Nation: Mapping Feminist Responses to Neoliberal Politics in Ecuador", ponencia presentada en la conferencia, Rethinking Feminisms in the Americas, Cornell University.
- López Jiménez, Sinesio, 1998, "Mediaciones políticas, democracia e interés público en el Perú de los 90", en *Fracturas en la gobernabilidad democrática*, Raúl Urzua y Felipe Agüero (eds.), Centro de Análisis de Políticas Públicas y Universidad de Chile, Chile.
- Lovendusky, Joni y Randall, Vicky, 1993, *Contemporary Feminist Politics, Women and Power in Britain*, Oxford University Press.
- Melucci, Alberto, 1999, "Esfera pública y democracia en la era de la información", en *Metapolítica*, Vol.3 N°9, pp.57-67.
- Molina, Natacha, 1997, "De la denuncia de a la construcción de la igualdad: nuevas articulaciones entre ciudadanía y género", en *Veredas por cruzar*, Instituto de la Mujer, Santiago de Chile.
- Molina, Natacha y Provoste, Patricia, 1997, "Igualdad de democracia para las mujeres, condición de la democracia", en *Veredas por cruzar*, Instituto de la Mujer, Santiago de Chile.
- Molyneux, Maxyne, 1997, "Debates sobre comunitarismo, moralidad y políticas de identidad", en *La ciudadanía a debate*, Hola, Eugenia y Portugal, Ana María, (eds.).
- Molyneux, Maxyne, 1996, *Ciudadanía femenina y democracia: temas de debate contemporáneo*, Separata, Institute of Latin American Studies, Universidad de Londres.
- Montaño Virreira, Sonia, 1998, "Actuar por otras: la representación política de las mujeres", en *Partidos políticos y representación en América Latina*, Thomas Manz y Moira Zuazo (coord.), Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales-ILDIS/Friederich Ebert Stiftung, Bolivia.
- Montaño, Sonia, 1997, "La Construcción de una agenda de género en el gobierno de Bolivia", inédito.

- Montaño, Sonia, 1999, "Un cuarto propio en el Estado", Revista *mujer/fempress*, enero 1999.
- O'Donnell, Guillermo, 1993, "Estado democratización y ciudadanía", en *Nueva Sociedad* N°128, Caracas.
- Olea, Raquel, 1999, "Políticas del cuerpo y representaciones del poder", en *Cotidiano mujer*, III Época N°31, Montevideo.
- Paoli, Maria Celia y Da Silva Telles, Vera, 1998, "Social Rights: Conflicts and Negotiation in Contemporary Brasil", en *Culture of Politics, Politics of Culture, Revisioning Latin American Social Movements*, Sonia Álvarez, Evelina Dagnino y Arturo Escobar (eds.), West View Press, EE.UU., Londres.
- Phillips, Anne, 1991, *Engendering Democracy*, Polity Press, Cambridge.
- Phillips, Anne, 1992, "Universal Pretensions in Political Thought", en *Destabilizing Theory, Contemporary Feminist Debates*, Michelle Barret y Anne Phillips (eds.), Polity Press, Cambridge.
- Pringle, Rosemary y Watson, Sophie, 1992, "'Women's Interest' and the Post-Structuralist State", en *Destabilizing Theory, Contemporary Feminist Debates*, Michelle Barret y Anne Phillips (eds.), Polity Press, Cambridge.
- Provoste, Patricia y Silva, Patricia, 1998, "Acciones de interés público por la no discriminación de género", en *Ciudadanía e interés público, enfoques desde el derecho, la ciencia política y la sociología*, Cuadernos de Análisis Jurídico N°8, Felipe Gonzales y Felipe Viveros (eds.), Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, Chile.
- Przeworske, Adam, 1998, *Democracia Sustentable*, Torcuato Di Tella, José María Maravall, Guillermo O'Donnell et al., (eds.) Paidós, Buenos Aires/Barcelona/México.
- Radcliffe, Sarah, 1999, "Civil Society, Social Difference and Politics: Issue of Identity and Representation", en *Latin America Transformed, Globalization and Modernity*, Robert Gwynne y Cristobal Kay (eds.), Oxford University Press, Nueva York.
- Ramírez Saavedra, Beatriz, 1992, "Feminismo y democracia", en *Debate Feminista* N°5, México.
- Randall, Vicky, 1998, *Gender and Power Women Engage the State*, Cap.11.
- Sapiro, Virginia, 1998, "When are Interest Interesting? The Problem of Political Representation of Women", en *Feminism and Politics*, Anne Phillips (ed.), Oxford University Press.
- Schild, Veronica, 1998, "New Subjects of Rights? Women's Movements and the Construction of Citizenship in the 'New Democracies'" en *Cultures of Politics, Politics of Cultures re-visioning Latin American Social Movements*,

- Álvarez Sonia, Dagnino Evelina y Escobar Arturo (eds.), West View Press Editorial.
- Slater, David, 1998, "Rethinking the Spatialities of Social Movements: Questions of (B)orders, Culture, and Politics in Global Times" en *Cultures of Politics, Politics of Cultures re-visioning Latin American Social Movements*, Álvarez Sonia, Dagnino Evelina, Escobar Arturo (eds.), West View Press Editorial.
- Salter, David, 1994, "Power and Social Movements in the Other Occident, Latin American in an International Context", en *Latin American Perspectives Review*, Issue 81, Vol.21, N°2, primavera 1994, pp.117.
- Shumahrer, María Aparecida y Vargas, Elisabeth, "Lugar en el Gobierno: ¿'Alibi' o conquista?", separata.
- Silva, Patricio, 1999, "The New Political Order in Latin America: Towards Technocratic Democracies?", en Robert Gwynne y Cristobal Kay, *Latin America Transformed*, Editorial Arnold, Londres/Sydney/Auckland.
- Tamayo, Giulia, 1997, "La 'cuestión de la ciudadanía' y la experiencia de paridad", Centro Flora Tristán, inédito.
- Tamayo, Giulia 1998, "Re-vuelta sobre lo privado / re-creación de lo público: la aventura inconclusa del feminismo en América Latina", en *Encuentros, (des) encuentros y búsquedas: el movimiento feminista en América Latina*, Cecilia Olea (ed.), Centro Flora Tristán, Lima.
- Tamayo, Giulia, 1997, "La maquinaria estatal: puede suscitar cambios a favor de las mujeres?", en *Revista Socialismo y Participación*, N°79, Lima.
- Tarres, María Luisa, 1993, "Hacia un equilibrio de la ética y la negociación", en *Debate Feminista*, marzo 1993, México.
- Tomassini, Luciano, 1998, "Gobernabilidad y políticas públicas", en *Fracturas en la gobernabilidad democrática*, Raúl Urzua y Felipe Agüero (eds.), Centro de Análisis de Políticas Públicas/Universidad de Chile, Chile.
- Valcarcel, Amelia, 1996, "Las mujeres dentro de la vida política", en *Las ciudadanas y los políticos*, Elena Beltran y Cristina Sánchez (eds.), Instituto Universitario de Estudios de la Mujer, Universidad Autónoma de Madrid.
- Valenzuela, María Elena, 1998, "Women and Democratization Process in Chile", en *Women and Democracy, Latin America and Central and Eastern Europe*, Jane S. Jaquette y Sharon L. Wolchik (eds.), The Johns Hopkins University Press.
- Valenzuela, María Elena, 1997, "Las mujeres y el poder: la acción estatal desde una perspectiva de género en Chile", documento presentado en el seminario La Participación Social y Política de la Mujer en Chile y Latinoamérica.

- Varas, Augusto, 1998, "La democratización en América Latina: una responsabilidad ciudadana", en Raúl Urzua y Felipe Aguero, *Fracturas en la Gobernabilidad*, Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile.
- Vargas, Virginia y Olea, Cecilia, 1998, "El movimiento feminista en el Perú y los avatares de la agenda propia", en Revista *Socialismo y Participación*, N°80, Lima.
- Varikas, Eleni, 1996, "Refundar ou reacomodar a democracia? reflexões críticas acerca da paridade os sexos", en *Estudios Feministas* Vol.4, N°1, Instituto de Filosofía y Ciencias Sociales, Brasil, Río de Janeiro.
- Viveros, Felipe, 1998, "La participación de la sociedad civil en acciones de interés público", en *Ciudadanía e interés público, enfoques desde el derecho, la ciencia política y la sociología*, Cuadernos de Análisis Jurídico N°8, Felipe Gonzales y Felipe Viveros (eds.), De Cal y Arena/Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, Chile.
- Waylen, Georgina, 1996, "Democratization, Feminism and the State in Chile: The Establishment of SERNAM", en *Women and State, International Perspectives*, Shirin M. Rai y Geraldine Lievesley (eds.), Taylor and Francis.

# Panorama general de la región a fin de siglo

*Marcia Rivera*\*

**A**ntes de abordar el análisis pormenorizado de los procesos de transformación del Estado en los países de América Latina y el Caribe resulta conveniente esbozar las tendencias que se han afianzado en la última década y que, parece, marcarán el desempeño tanto de las economías como de los procesos sociales y políticos de la región en la primera década del siglo venidero. Si bien cada país presenta un conjunto de particularidades que le son propias, podemos identificar algunos procesos comunes a la región en la última mitad del decenio. Entre los más importantes, que analizaremos en la primera parte del trabajo, se encuentran los siguientes:

1. Una desaceleración del modesto crecimiento económico que había comenzado a principios de los años 90.
2. Crecimiento general de la desocupación del sector informal y del empleo poco calificado, con una mayor aper-

---

*Marcia Rivera. Cientista social puertorriqueña. Entre 1992 y 1997 fue secretaria ejecutiva del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Consejera Especial del Director General de la UNESCO durante 1998.*

- tura a la participación de las mujeres en el mercado de trabajo.
3. Impacto fuerte de la volatilidad financiera internacional sobre las economías de la región, en particular sobre México, Argentina y Brasil.
  4. Creciente polarización social, con un sostenido alto nivel de pobreza y mayor concentración de la riqueza.
  5. Pérdida de terreno en el comercio internacional pero fortalecimiento del comercio intrarregional, particularmente en el marco de los bloques subregionales Mercosur, Mercado Común Centroamericano y Comunidad Andina.
  6. Creciente extranjerización de las economías, con entrada sostenida de empresas transnacionales a partir de los procesos de privatización de empresas estatales, así como a través de adquisiciones de empresas nacionales prósperas de producción y comercio.
  7. Contracción significativa de la capacidad productiva nacional, particularmente en las pequeñas y medianas empresas, que son las mayores generadoras de puestos de trabajo.
  8. Uso insostenible de recursos naturales que ha exacerbado los impactos de algunos desastres naturales como el fenómeno de “El Niño” y “La Niña” en las costas de Ecuador, Colombia y Perú o los huracanes tropicales en Centroamérica y el Caribe.
  9. Surgimiento de poderes paralelos a los de los Estados, principalmente de mafias de narcotráfico, venta clandestina de armas, lavado de dinero y fuerzas paramilitares como las de Colombia y Guatemala.
  10. Incremento, en todos los países, del cuestionamiento ciudadano de la legitimidad y representatividad del poder político –incluyendo los partidos tradicionales– y aumento en la visibilidad de las acciones de la sociedad civil organizada. En proceso de coagulación, la redefinición del terreno de la política en Venezuela, Argentina, Chile y Uruguay, donde fuerzas políticas progresistas han llegado o están por llegar al poder.
  11. Instalación de un sentimiento de incertidumbre e inseguridad generalizada en las poblaciones de la región.

Veamos estos procesos con detenimiento, centrándonos, sobre todo, en lo que pueden haber significado para las mujeres pobres de la región.

## Los años 90: un despegue que no logra acelerar

---

Los datos generados por los organismos económicos nacionales y por las instancias especializadas del sistema de Naciones Unidas, así como de la banca internacional, coinciden en señalar las dificultades que han tenido los países de la región para retomar el rumbo de crecimiento económico. Como se recordará, hasta finales de los años 70 prevalecían, en la mayoría de los países de la región economías fundamentalmente cerradas, que fueron haciéndose cada vez más ineficientes, de baja productividad y poco competitivas. Enfrentaban además fuertes presiones de pago de altos intereses por la deuda externa acumulada. La década del 80 fue de claro estancamiento regional y el conjunto de políticas conocidas como los programas de ajuste estructural (PAES), diseñados por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, e instrumentados en todos los países en los años 90, buscaba justamente reactivar y dinamizar las economías para insertarlas “competitivamente” en el mercado global de bienes y servicios. Según hemos resumido en otro ensayo (Rivera, 1999) estas políticas estaban basadas en un conjunto de ideas y visiones que pueden resumirse en los siguientes puntos:

1. Para asegurar un crecimiento económico sostenido se consideraba imprescindible lograr estabilidad macroeconómica, liberalizar los mercados y desregular la actividad económica, a fin de que las propias fuerzas del mercado pudieran ejercer su “autorregulación”.
2. Igualmente se requirió a los países que hicieran recortes significativos del gasto público a fin de lograr cerrar los déficit con que tradicionalmente funcionaban los gobiernos de la región, para conseguir la “sostenibilidad del crecimiento”. Esta estrategia se continuó a pesar de los elevados costos sociales que rápidamente se fueron constatando y que recayeron desmedidamente sobre las mujeres de los sectores más pobres, al limitarse los apoyos estatales en las áreas de salud, nutrición, vivienda y educación.

3. La estrategia neoliberal predicó una contracción de la actividad del Estado a fin de que éste abandonara sus funciones tutelares y ejecutoras en el ámbito económico ya que, se aducía, no las realizaba con la “eficiencia y productividad” necesarias. En el esquema neoliberal impulsado la provisión de servicios debía pasar al ámbito privado y ofrecerse comercialmente en forma competitiva para asegurar mayor cobertura, eficacia y menores precios. En el marco de estos principios los países emprendieron un vigoroso programa de privatizaciones de las empresas estatales, con resultados variados pero con la constante de que redujo significativamente el ámbito de acción de los Estados.
4. Para estimular el ahorro interno y la inversión privada impulsó una reforma tributaria que en el grueso de los países se tradujo en una reducción de las tasas impositivas para los que más ingresos generan. Se buscaba de esa manera uniformar tasas de contribución sobre ingresos y moverse hacia un sistema impositivo orientado hacia el consumo general lo cual es, sin duda, socialmente más regresivo. En la década de los años 90 la mayoría de los países de América Latina y el Caribe aprobó legislación en esa dirección, hecho que puede estar incidiendo en la agudización de la desigualdad económica y social entre estratos que confirman los datos. Algunos países también hicieron esfuerzos para mejorar los sistemas de recaudación impositiva pero sólo lograron modestos resultados, ya que los esfuerzos no fueron dirigidos a atajar a los grandes evasores, sino a los pequeños y medianos.
5. La visión neoliberal insistió también en que es necesario afianzar el principio de propiedad privada como garantía de libertad y espíritu empresarial, e impulsó modificaciones en legislación y normativa jurídica a esos efectos. En la década se han producido candentes debates sobre la propiedad social de la tierra en las comunidades indígenas y tierras ejidales, y sobre posibles formas de organizar una economía social de mercado, con reglas distintas.
6. La instauración de sistemas de “flexibilidad laboral” fue otro eje de las políticas neoliberales, para lo que muchos países procedieron a derogar legislación protectora del trabajo y normas que establecían la responsabilidad de los patronos frente a los procesos de reclutamiento, condiciones de traba-

jo, despidos, traslados y otros. Implícito en estas acciones está el deseo de quebrar el poder de los sindicatos y de las organizaciones del trabajo.

7. Se comenzó a exigir a los gobiernos de la región –y del mundo– la aprobación de leyes de reconocimiento de los derechos de propiedad intelectual y patentes a fin de proteger la producción de las grandes empresas transnacionales.
8. Para reinsertar a las economías en el mercado financiero internacional se establecieron requisitos estrictos que incluyeron el reconocer y honrar los pagos de la deuda externa previamente acumulada como condición para acceder a nuevos créditos. En algunos países se estimuló la adquisición de nuevos préstamos sin una adecuada evaluación del impacto de los proyectos, de las capacidades de repago y del potencial de crecimiento económico que pudiera existir.
9. La apertura de las economías debía servir como atracción para el capital privado internacional, hecho que se verificó en la década, pero con un impacto negativo sobre el empleo.
10. El paradigma neoliberal también incluía como requisito que los países pudieran constituir democracias electorales formales que permitieran la legitimación de los gobiernos.

El impacto de este conjunto de políticas sobre la región ha sido estudiado a fondo y existe hoy consenso entre muchos analistas en cuanto al efecto contradictorio y en muchos aspectos negativo que éstas han tenido (CEPAL, 1999; PNUD, 1998; SELA, 1999; Iglesias, 1999; Rivera, 1999). En particular se señala su incapacidad para ayudar a estimular el aparato productivo, para generar empleos y para reducir los niveles de pobreza en los países de la región. En su conjunto los países de América Latina y el Caribe tuvieron un crecimiento muy modesto en la década de los años 90 y en algunos países y subregiones el balance es más bien negativo, según puede observarse en los cuadros siguientes. Según la CEPAL la tasa promedio de crecimiento se redujo sustancialmente, de 5,2% en 1997 a 2,3% en 1998, tendencia que continuó en el primer semestre de 1999 (CEPAL, 1998).

Pese a haber sobrevivido con relativo éxito a la crisis financiera internacional –producto de la gran volatilidad de los mercados– los analistas de la CEPAL y del SELA coinciden en que no puede ignorarse la gravedad de los problemas que afectan a América Latina y el Caribe. “La vulnerabilidad externa de la región, que ha llevado a la CEPAL a

expresar una preocupación cada vez mayor en los últimos años, sigue reflejándose tanto en el plano financiero como en el comercial. Los precios de los productos de exportación siguen siendo muy bajos y no hay que descartar la posibilidad de que no se recupere el nivel de las reservas.” (SELA, 1999)

Según muestra el siguiente cuadro, entre 1997 y 1998 hubo una caída significativa del producto interno bruto (PIB) que está relacionada, entre otros factores, al efecto “arrastré” de la crisis en el mercado financiero internacional. Muy significativa es la caída del PIB por habitante, aun cuando en la región las tasas de crecimiento poblacional han venido creciendo más lentamente en los últimos años (UNFPA, 1999). La caída en los precios al consumidor se explica por dos procesos que se han dado en simultáneo: un abaratamiento de mercaderías producto de la liberalización de las importaciones –con fuerte penetración de productos baratos de China y el sudeste asiático– y una caída en la capacidad de consumo de la población, lo que empujó el nivel de precios hacia abajo.

**Cuadro I - Tendencia del PIB, 1996-1999**

	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>
Producto Interno Bruto	3,6	5,2	2,3
Producto Interno Bruto por habitante	1,9	3,5	0,7
Precios al consumidor	18,1	10,3	10,2
Relación de intercambio	-0,9	3,8	-4,1

*Fuente: CEPAL, Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 1998.*

Es interesante observar que en cada región hay algunos países que lograron sostener cierto dinamismo y crecimiento. México en el marco del NAFTA y algunos países de Centroamérica con industrias maquiladoras pudieron aprovechar la expansión de la economía de Estados Unidos para incrementar el volumen de exportaciones a ese país. Según los datos compilados por la CEPAL, también benefició a los centroamericanos el hecho de que los términos de intercambio mejoraron algo en comparación con 1997, a diferencia de lo sucedido en la región en su conjunto, en la que registraron un deterioro países como

**Cuadro II - Tasa de crecimiento anual del PNB  
per cápita 1965-1980 y 1980-1995**

	1965-1980 (%)	1980-1995 (%)
<b>Países del Caribe</b>		
Barbados	3,5	1,2
Cuba	0,6	n.d.
Dominica	-0,8	4,3
Granada	0,1	3,0
Guyana	0,7	-1,7
Haití	0,9	-4,0
Jamaica	-0,1	1,4
Rep. Dominicana	3,8	1,1
San Vicente	0,2	4,5
S. Cristóbal-Nevis	4,0	4,9
Suriname	5,5	3,4
Trinidad y Tabago	3,1	-1,5
Promedio	1,8	1,5
<b>Centro América</b>		
Belice	3,4	1,7
Costa Rica	3,3	0,7
El Salvador	1,5	0,5
Honduras	1,1	-0,5
Guatemala	3,0	-1,3
México	3,6	-0,9
Nicaragua	-0,7	-3,7
Panamá	2,8	0,1
Promedio	2,2	-0,4
<b>Países andinos</b>		
Bolivia	1,7	-0,5
Colombia	3,7	1,6
Ecuador	5,4	-0,1
Perú	0,8	-0,8
Venezuela	2,3	-1,1
Promedio	2,8	-0,2
<b>Cono Sur</b>		
Argentina	1,7	-0,4
Brasil	6,3	-0,4
Chile	n.d.	3,2
Paraguay	4,1	n.d.
Uruguay	2,5	-0,6
Promedio	3,7	0,4

Fuente: Trabajado con datos del Informe sobre Desarrollo Humano, 1998,  
PNUD, Nueva York.

Argentina, Brasil, Colombia, El Salvador y Venezuela (CEPAL, *Panorama social*, 1998).

En el Cono Sur, Chile se destaca como el país de mejor desempeño en cuanto a tasa de crecimiento, aunque la crisis financiera asiática también afectó sus mercados. En la subregión andina Colombia lleva el liderazgo, aun cuando el dinamismo que reflejen los datos puede corresponder a otras realidades, como la presencia de una economía paralela sustentada por el narcotráfico y la compra-venta de armas. En Centroamérica, Costa Rica sigue siendo el referente principal de las economías de la región, aunque Belice ha emergido como un actor económico estable gracias a haber impulsado fuertemente el turismo, proceso que también ha beneficiado a las economías de varias de las pequeñas islas del Caribe anglófono y a República Dominicana.

Sin embargo, a pesar de estos modestos éxitos —después del crecimiento anual de 1,2% de los años 80, sólo se produjo un aumento moderado a 3,5% entre 1991 y 1998— aun en los países donde hubo tasas positivas de crecimiento del PIB en algunos años de la década, ésta no se caracterizó por la recuperación del rumbo perdido sino, por el contrario, por la agudización de muchos problemas que iremos analizando a lo largo de este trabajo. ¿Por qué fracasaron las políticas de ajuste en impulsar el crecimiento económico? ¿Qué impactos reales ha tenido la apertura de mercados para la región? ¿Qué significa generar puestos de trabajo de bajo nivel y remuneración en el marco de la flexibilidad generalizada?

Las políticas neoliberales, como dijimos antes, consideraban que, logrando estabilidad macroeconómica, control de la inflación y balances fiscales, el crecimiento estaba asegurado. Según esa teoría, el crecimiento sostenido habría de irradiar beneficios a todos los sectores, pudiendo de esa manera reducirse el flagelo de la pobreza. Los países de la región siguieron al pie de la letra la receta, pero la década del 90 ha demostrado fuera de toda duda que eso no fue así. Primeramente, el saneamiento macroeconómico —aunque imprescindible— de por sí solo no garantiza crecimiento en forma automática, como se ha demostrado claramente en la región. El crecimiento se produce por una interacción de muchos factores, entre los cuales podemos destacar los siguientes:

- La existencia de mercados bien articulados, con reglas claras y consensuadas y mecanismos de verificación.
- Una percepción interna y externa de estabilidad y confianza en el país, con institucionalidad pública y privada confiable.

- La presencia de una fuerza de trabajo con capacidad para utilizar eficientemente el conocimiento disponible y la motivación de dichos recursos humanos.
- La capacidad prospectiva y de elaboración estratégica que logre un equipo de formulación de políticas económicas para encontrar nichos idóneos a las capacidades del país.
- La disponibilidad de capitales de inversión –tanto internos como externos– y créditos a tasas razonables para canalizarlos hacia la producción no a la especulación. Los capitales fluyen hacia una economía en función de la solidez monetaria, no meramente de su estabilidad.

Sin duda, en el grueso de los países de la región muchas de estas condiciones no estuvieron presentes en la década del 90 ni lo están aún. La debilidad institucional, la inestabilidad política y la precariedad de las democracias todavía marcan con un signo de desconfianza a la región en su conjunto y han hecho lento el proceso de atracción de capitales externos. Por otra parte los especuladores del mercado financiero no son tan ilustrados como podríamos suponer y les cuesta mucho distinguir un país de otro en América Latina. De modo que cuando un país tiene problemas, aunque sean coyunturales, tiende a arrastrar a la región en su conjunto. Por otro lado, los niveles de capacidad tecnológica son todavía bajos para atraer industrias de punta y el deterioro de la educación, tanto básica como superior, dificulta el salto cualitativo que es necesario dar para emprender un rumbo hacia un crecimiento económico sostenido.

La volatilidad de los mercados financieros internacionales es otro elemento importante a considerar para asegurar la sostenibilidad del crecimiento. Aun los países con economías más sólidas y abiertas de larga data sintieron el impacto de la crisis financiera internacional que golpeó al mundo en desarrollo entre mediados de 1997 y comienzos de 1999, recorriendo desde Asia hasta Brasil, como también sintieron el efecto “tequila” que sacudió unos años antes a México y Argentina. “Mientras continúen las políticas de desregulación y liberalización que originaron la crisis asiática, no será posible alcanzar la estabilidad de tales economías, ni podrá continuar el crecimiento económico sostenido.” (Huerta, 1998)

Según la CEPAL, las crisis financieras han sido las manifestaciones más patentes de la enorme asimetría que existe entre un mundo globalizado cada vez más sofisticado pero inestable y las instituciones que lo regulan. Es por ello que cada día crece más el clamor por establecer reglas de juego e instituciones apropiadas para la globaliza-

ción financiera que está en marcha. El director de la CEPAL ha manifestado que “el momento es oportuno para reflexionar nuevamente sobre los problemas de la gobernabilidad financiera y poner en marcha un proceso de negociación balanceado, que garantice la adecuada representación de los intereses diversos de los diferentes miembros de la comunidad internacional” (Ocampo, 1999).

Impulsar un proceso de crecimiento y de desarrollo económico integral, balanceado y sostenible requiere, pues, mucho más que la mera instrumentación de políticas de ajuste macroeconómico. Parece haber un consenso creciente entre analistas de la región: mientras prosiga la liberalización y desregulación de mercados, en particular del financiero, la región continuará bajo el fantasma de la inseguridad y no logrará poner en marcha un proceso conducente a un desarrollo sostenido. Como analizamos a continuación, la anhelada apertura de mercados no ha significado para la región mejores posibilidades para impulsar el crecimiento y mucho menos aún el desarrollo.

### **Pérdida de terreno en el comercio internacional y fortalecimiento de los espacios interregionales**

---

**L**as políticas comerciales han venido cambiando en América Latina y el Caribe pero todavía su perfil sigue siendo el de una región fundamentalmente exportadora de unos pocos productos hacia unos pocos mercados. Por ello las economías son tan vulnerables a fluctuaciones súbitas en los precios internacionales de los productos básicos. Aun cuando casi todos los países han hecho esfuerzos considerables para diversificar sus exportaciones, tanto en términos de productos como de mercados de destino, los avances son lentos. Según un informe de la CEPAL sobre la inserción comercial de la región (1998) sólo Argentina y Brasil lograron transformar su estructura exportadora en ambos sentidos—de productos y mercados—mientras que México y Uruguay tienen sus exportaciones diversificadas en cuanto a productos pero concentradas en unos pocos mercados: México en Estados Unidos y Uruguay en Argentina y Brasil. Sólo México lo ha hecho con productos manufacturados de mayor base tecnológica. Por otro lado Chile, Colombia y Perú concentran su actividad exportadora en un pequeño número de productos, pero con una amplia variedad de mercados de destino, lo que les ha permitido conjugar mejor situaciones

de reducción de capacidad de compra en los mercados receptores. Los países con menor capacidad exportadora en términos de variedad de productos y destinos son Bolivia, Ecuador, Paraguay y Venezuela. Hay que tomar en consideración que el espacio de maniobra de los países en sus políticas de promoción de exportaciones se ha reducido debido a los compromisos adquiridos en la Organización Mundial del Comercio, que los ha llevado a aceptar reglas de juego basadas en profundos desequilibrios en el mercado internacional.

Sin embargo, los datos de las transacciones económicas entre los países de la región son más alentadores y podrían guardar la llave de nuevos caminos hacia el desarrollo regional. Los procesos de integración económica en la región muestran vigor y las cuatro instancias subregionales de integración ofrecen señales positivas.

Por un lado, encontramos que las inversiones de los países latinoamericanos hacia la propia región aumentaron sustantivamente durante 1997, según el Informe 1998 sobre *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*, preparado por la CEPAL. Estas inversiones se canalizaron a través de los procesos de privatización de empresas estatales y la adquisición de empresas locales en diferentes países de la región. Chile lleva el liderazgo de ese proceso y le siguen México y Argentina. Entre los tres concentran alrededor del 88% de los recursos de las operaciones de compra-venta realizadas en los últimos años. El informe de la CEPAL sostiene que las inversiones intralatinoamericanas han sido facilitadas por la reducción o eliminación de las restricciones al capital extranjero; los esquemas de privatización; el avance de los procesos de integración regional, en especial del Mercosur; los acuerdos sectoriales estratégicos entre empresas de diferentes países; y las renovadas estrategias de penetración de mercados que incluyen el establecimiento de actividades productivas o la compra de competidores locales.

## La penetración del capital extranjero en la región

---

**A**un cuando se ha verificado un proceso de fortalecimiento del comercio intralatinoamericano, es preciso señalar que este debe enfrentarse a una creciente y pujante penetración de capital extranjero no latinoamericano a la región, particularmente por parte de empresas transnacionales. En 1997 las ventas combinadas de las veinte principales compañías transnaciona-

les presentes en la región superaron los 144.000 millones de dólares según el informe de 1998 de la CEPAL sobre *Inversión extranjera en América Latina y el Caribe*. El proceso comienza a dejar huella indeleble, particularmente en las pequeñas y medianas empresas nacionales que pierden terreno a pasos agigantados. Por ejemplo, se señala que los recién llegados al sector de servicios no financieros comienzan a desplazar a compañías manufactureras nacionales activas durante muchos años. Aun así, la industria automotriz sigue siendo el punto focal de las operaciones de estas compañías en América Latina, pero crecientemente se va consolidando un sector externo en la producción de alimentos, bebidas y tabaco. También emergen en los servicios como telecomunicaciones, generación y distribución de electricidad y, más recientemente, a través de la adquisición de entidades financieras.

Un estudio reciente del INDEC en Argentina (Clarín, 1999) señala que el 40% de las ventas realizadas entre 1993 y 1997 está concentrado en 500 empresas, que equivalen apenas al 1% del total de compañías registradas. Ellas realizan, además, el 65% de todas las exportaciones. En cinco años sus ganancias subieron un 70%, pasando de 6.685 millones a 11.262 millones de pesos. De esas grandes empresas, el 60% son de origen extranjero. Las actividades que más aumentaron sus utilidades fueron la minería, el transporte y las construcciones. Estas ganancias se lograron en buena medida con recortes significativos de personal, ya que en el período despidieron a 63.000 trabajadores, reduciendo el peso de los sueldos y salarios en los ingresos totales del 11.7% en 1993 al 9.3% en 1997. Según el informe el costo laboral real se redujo más aún porque esas empresas pasaron de pagar 3.540 millones en contribuciones patronales en 1993 a 2.575 millones en 1997, reflejando la rebaja de las cargas sociales que autorizó el gobierno argentino. El caso ilustra claramente una tendencia que se ha puesto en marcha en la región y que, sin duda, incide en la contracción progresiva de la capacidad productiva nacional.

Las modalidades de inversión extranjera también se han modificado sustancialmente. La habitual instalación de empresas subsidiarias ha sido crecientemente complementada con la configuración de consorcios fundados en complejas alianzas estratégicas suscritas por empresas de distintas nacionalidades, a las que se agregan grupos empresariales locales y entidades financieras de diversa índole, especialmente en la nueva estructura de propiedad de las empresas privatizadas (CEPAL, *ibid*). En Argentina y en México han surgido

numerosos *holdings* empresariales articulados desde las finanzas, en el marco de la globalización de los mercados de capitales. Todo ello hace que en la praxis la división tradicional de empresa nacional y empresa extranjera vaya difuminándose. Las consecuencias políticas de dichos procesos están todavía por verse.

Un elemento que vale la pena resaltar es el creciente interés por parte de las empresas transnacionales de afuera de la región por las actividades relacionadas con el acceso y explotación de recursos naturales tales como agricultura, minería, petróleo y gas natural. Los inversionistas extranjeros han tenido también acceso a recursos naturales con importantes ventajas comparativas. Como resultado del proceso de liberalización de mercados y de privatizaciones éstos han podido acceder a actividades anteriormente restringidas, en particular en la minería y los hidrocarburos –petróleo y gas natural– y continúan poniendo presiones para entrar en países clave como Venezuela y México, que han tenido en el pasado políticas nacionalistas protectoras de esos recursos. Estos países también confrontan presiones de los organismos financieros internacionales y de la OMC para que abran sus puertas a la inversión extranjera en esos rubros.

De ahí que pueda afirmarse que el acceso a las fuentes nacionales es ahora mucho más fácil que en el pasado, ya que se han abierto sectores previamente restringidos a la inversión extranjera directa por la vía de concesiones o de privatización de activos estatales. Las concesiones han sido particularmente importantes en el gas y el petróleo de Colombia y Venezuela, mientras que la privatización de los Yacimientos Petrolíferos Federales fue la pieza central para esos procesos en Argentina.

En el recorrido que hemos hecho hasta ahora en este ensayo hemos concluido que las políticas de ajuste estructural, incluyendo la privatización de empresas estatales, la liberalización y desregulación de mercados, no han sido capaces de gestar un proceso de crecimiento y acumulación que permita prever una senda hacia un desarrollo sostenible. Por el contrario, se constata un crecimiento muy lento del PIB, una creciente extranjerización de las economías de la región, la reducción de la capacidad productiva nacional y la pérdida de terreno en el comercio internacional. Estas políticas también han tenido efectos muy negativos en el ámbito social que examinaremos con más detenimiento en las siguientes secciones, constatando la falacia de que aspirar a crecer resuelve los problemas de una sociedad.

## Ni el crecimiento ni las políticas compensatorias aseguran la erradicación de la pobreza

---

**E**l incremento en las tasas de crecimiento del PIB no asegura una disminución automática de los niveles de pobreza. Esto se ha demostrado claramente en la región en la última década. América Latina continúa teniendo la distribución de ingresos más desigual del mundo. Según datos del Banco Interamericano de Desarrollo (1999), el decil más rico de su población tiene ingresos 17 veces superiores que los del decil más pobre, cuando en los países desarrollados esa proporción es de siete a uno. “La desigualdad no se debe a la pobreza ni a un puñado de ricos. Es un problema mucho más amplio y complejo que pasa por la educación, el ahorro y el acceso al trabajo para la mujer”, afirmó recientemente Enrique Iglesias (BID, marzo de 1999).

Los logros macroeconómicos alcanzados por América Latina durante esta década no han sido acompañados por avances similares en materia de equidad, con el consiguiente costo para el crecimiento económico, la acumulación de capital y el desarrollo social (Bonvin, 1999). Sin embargo los países que han mejorado su equidad—como los del sudeste asiático—han crecido mejor, mientras que los que la han empeorado como América Latina—la región más desigual del mundo—tienen graves dificultades por ello. Se observa también que quienes han invertido sistemáticamente en universalizar educación y salud de buena calidad han tenido mejores resultados macroeconómicos (Kliksberg, 1997).

Evidentemente no hay una solución rápida o fácil al problema de la desigualdad social. Cualquier estrategia con perspectivas de éxito requerirá una integración compleja y progresiva de políticas económicas, sociales e institucionales para lograr un desarrollo realmente equilibrado. Para combatir la pobreza y lograr sociedades democráticas hoy es imprescindible considerar las políticas económicas y sociales de un modo integrado. También se verifica la necesidad de operar sobre los diversos modos en que se expresa la desigualdad, referidos a la propiedad de los bienes, el acceso al crédito, las diferencias de género y las oportunidades educativas, que constituyen elementos muy influyentes en la competitividad y el crecimiento.

Para intentar paliar los efectos negativos que estaban produciendo las políticas de ajuste estructural, los países de la región instrumentaron

en la década del 90 políticas sociales compensatorias, a través de programas estatales especiales como son los llamados fondos de inversión social. Éstos buscaban aminorar los impactos del ajuste con programas a ser ejecutados en conjunto con organizaciones locales. Las transferencias de ingresos que recibieron los hogares pobres provenientes del sector público a través de estos programas han tenido una apreciable influencia en la disminución coyuntural de la pobreza, particularmente en los países de la región que las han orientado especialmente a ese fin, como Argentina, Costa Rica, Panamá y Uruguay. Brasil también ha aplicado de manera sistemática una política de refuerzo de las transferencias, que contribuyó a que la pobreza disminuyera sustancialmente de 1990 a 1993, sobre todo en el área rural (CEPAL, *Panorama social*, 1998).

Las tendencias generales de evolución de la pobreza y la indigencia muestran resultados diferentes, que en buena medida pueden ser explicados por los matices de enfoque que cada cual aplicó a sus programas. En algunos países se lograron reducciones importantes, como en Chile, con una reducción de 13 puntos porcentuales en la pobreza y 6 en la indigencia. El FOSIS, instancia coordinadora de los programas, se ha caracterizado por un abordaje profesional y meticuloso en la instrumentación (Raczinski, 1997). En Brasil también se confirman resultados buenos con reducciones de pobreza del 12% y de indigencia del 7%. En otros países las reducciones fueron menores, aun cuando los recursos designados fueron cuantiosos, como ocurrió en Costa Rica, Perú y Colombia. Finalmente, en unos pocos países los indicadores de pobreza aumentaron, como por ejemplo en Venezuela, donde el incremento fue de 8 y 5 puntos porcentuales y en México donde fue de 4 y 2 puntos.

Sin embargo, estudios comparativos sobre la instrumentación de estos programas se preguntan si el limitado impacto que éstos han tenido sobre la erradicación de la pobreza y sobre el cierre de la brecha de desigualdad, justifican los recursos asignados para ello, que generalmente provienen de préstamos que se añaden a la ya pesada deuda externa de la región, o si por el contrario hay que pensar la política social desde otras perspectivas (Rivera y Levy, 1998; Ziccardi, 1998, Ballón, 1998). Entre otras explicaciones Rivera y Levy señalan que este enfoque puntual es necesario pero no suficiente y que ha tenido las siguientes deficiencias:

- Ha promovido un acceso desigual de la población a los recursos y ha reproducido la estructura de desigualdad existente, sin llegar a los sectores más pobres y sin fortalecer institucionalmente a las

organizaciones más débiles y con menores recursos y capacidad de intervención en las interacciones sociales.

- Generalmente estos programas no han contemplado una perspectiva de género. En muchos casos han asumido una posición de “neutralidad” que conduce al sostenimiento de las desigualdades. Y aun cuando muchos programas estén orientados a las mujeres, reproducen un esquema discriminador.
- La inversión combinada en las áreas de salud, educación y mujeres es la que ha demostrado tener un mayor impacto en la creación de capital social, según demuestran numerosas investigaciones. Sin embargo, en muchos casos, los programas sociales se concentran en las áreas de infraestructura básica y empleo y, en menor medida, en educación y salud. Aun cuando son importantes las inversiones en esta última área, en general no se las combina paralelamente con programas de educación y orientados a las mujeres.
- Los programas compensatorios dicen estar amparados bajo el concepto de la participación plena de las poblaciones afectadas. Sin embargo, los estudios realizados han verificado recurrentemente prácticas y enfoques clientelistas, y una visión exclusivamente instrumental de la participación, limitada a la ejecución y casi nunca a las etapas de diseño y evaluación de los proyectos.
- No siempre se ha logrado involucrar y/o formar a los funcionarios para poder encarar procesos de gestión participativa de proyectos y programas sociales. La causa no es únicamente de orden administrativo o gerencial sino también organizacional e institucional.
- Las respuestas que han dado muchas de las ONG que colaboran con las instancias gubernamentales en la instrumentación de políticas compensatorias están en función de su adecuación a dichas políticas. Los casos estudiados sugieren que las organizaciones sociales terminan generando relaciones de transacción pragmática con el Estado, orientando la presentación de proyectos hacia las áreas de infraestructura y empleo y desplazando las de educación e inversión social.
- Los procesos de descentralización promovidos desde este enfoque de políticas sociales se han dado en el marco del retroceso del Estado como prestador de servicios. En un contexto de déficit de

gobierno y de falta de empleo y provisión de servicios básicos en educación, salud y nutrición, la sociedad civil ha adquirido el carácter de condición necesaria para la vigencia efectiva de la democracia. Pero las políticas de descentralización no siempre han conducido a un fortalecimiento de las capacidades locales. En algunos casos se logró dar mayor autonomía a los gobiernos locales y se potenció el espacio de articulación con las organizaciones de la sociedad civil pero, en general, se observa una desconcentración de responsabilidades de los niveles centrales de gobierno, sin existir una contrapartida en recursos y atribuciones, por lo que no se modifica mucho la estructura decisoria y financiera estatal. En otros casos se refuerzan o reproducen en instancias locales las relaciones de caudillismo y clientelismo político. En todos estos casos se reglamenta la participación y la descentralización y se mantiene intacta la estructura verticalista, concentrada y clientelista de poder.

Vemos entonces, que si bien las políticas sociales compensatorias dirigidas a remediar los efectos negativos del ajuste han tenido un efecto limitado sobre la reducción de niveles de pobreza, no parecen haber incidido significativamente en erradicar las causas que generan la pobreza y en cerrar la brecha de la desigualdad. A pesar de los grandes esfuerzos impulsados por los gobiernos de la región en esta década, estas políticas sólo han permitido recuperar los niveles de pobreza existentes en 1980 y aún no se logra reducir el número de pobres e indigentes que existían en 1990, estimado en unos 200 y 90 millones de personas, respectivamente (CEPAL, *Panorama social*, 1998).

Ya que las proyecciones de crecimiento económico para los próximos años hacen prever que éste sea inferior al logrado entre 1990 y 1999 (BID, 1999) podemos concluir que será muy difícil lograr saltos importantes en la guerra contra la pobreza. Incluso puede preverse su posible incremento en varios países. De ahí que sea preciso entender mejor los procesos que sostienen esa dinámica de pauperización por un lado y de acumulación de altos niveles de riqueza por otro, a fin de elaborar estrategias radicalmente distintas para atajar un flagelo que denigra a sectores tan importantes de la población de la región.

Como principal referente, encontramos que la desigualdad social se expresa en las grandes diferencias que existen entre los niveles de ingresos que perciben los integrantes de una sociedad. Entre 1990 y 1998 ha persistido el alto grado de concentración de riquezas existente al comienzo de ese período. Según la CEPAL esta rigidez obedece a

factores “patrimoniales, ocupacionales, educacionales y demográficos, que no se han modificado mayormente a pesar de la aceleración del crecimiento económico” (CEPAL, *Panorama social*, 1998). Si bien el ingreso nacional bruto real por habitante se elevó en casi todos los países, con excepción de Nicaragua y Venezuela, el modesto incremento sólo permitió reducir un poco los niveles de pobreza e indigencia, pero no los de concentración del ingreso.

De doce países analizados en el informe *Panorama social* de la CEPAL, la distribución del ingreso en las áreas urbanas mejoró en cuatro de ellos –Bolivia, Honduras, México y Uruguay– en uno se mantuvo –Chile– y en siete sufrió un deterioro: Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Paraguay y Venezuela. “En Chile y Argentina se produjo un crecimiento importante del ingreso *per cápita* entre los años 1990 y 1996 a 1997, pese a lo cual en el primero la distribución de ingresos se mantuvo estable y en el segundo empeoró significativamente. En Argentina el significativo aumento de 37% en el ingreso por habitante de 1990 a 1997 estuvo acompañado de una disminución de sólo 3 puntos porcentuales en la proporción de hogares pobres en el Gran Buenos Aires y, por el contrario, en Brasil el crecimiento moderado de 12.5% en el ingreso *per cápita* apareció asociado a una merma de 12 puntos en la pobreza.” (CEPAL, *Panorama social*, 1998)

Estos datos son muy importantes ya que nos dicen que la calidad o el tipo de crecimiento inciden en forma particular en la evolución de la pobreza. No es lo mismo crecer sobre la base de un proceso endógeno, con fortalecimiento de empresas generadoras de puestos de trabajo de niveles medios o altos de ingresos, que crecer sobre la base de maquilas que explotan la fuerza de trabajo a salarios bajísimos. No es lo mismo, tampoco, crecer sobre la base de un par de industrias de punta –por ejemplo, petróleo o minería– con poca capacidad de generación de empleos, si no hay un Estado con capacidad de redistribuir los frutos de ese crecimiento. Esto fue justamente lo que sucedió en Argentina. Es por eso que debemos rechazar de plano la visión simplista de que lo importante para lograr una reactivación económica es lograr altas tasas de crecimiento, aunque reconozcamos que efectivamente éstas juegan un papel en el logro de los objetivos de reducción de la pobreza.

## El crecimiento con aumento del empleo no calificado poco aporta al desarrollo

---

**E**n materia de empleo, los datos de los informes recientes muestran que aun cuando en América Latina se ha venido reduciendo el ritmo de crecimiento de la población en edad de trabajar, esto no se ha traducido en una disminución de la oferta laboral. Como la creación de puestos de trabajo tampoco aumentó, el resultado neto es un crecimiento en la desocupación en casi todos los países, que pasó de un promedio de 7.3% en 1997 a 7% en 1998 (CEPAL, 1999). En el último año el incremento en la desocupación fue más alta en Brasil –en buena medida por el impacto de la crisis financiera– y en Colombia, por la agudización de la violencia y la disrupción de la producción que ésta ha traído. En casi todos los países la tasa de desempleo general supera los dos dígitos. Evidentemente, esto incide sobre los bajos niveles de ingreso en los deciles inferiores de la población, arrastrando hacia abajo la curva de la distribución.

Tal vez el cambio más notable de la década del 90 en el tema de empleo, fue la ampliación de la participación de las mujeres en la fuerza laboral, proceso que ha variado de perfil con los años, ya que ahora se registran aumentos en la participación laboral femenina no sólo en los niveles ocupacionales más altos, sino particularmente en los hogares de menores ingresos, donde los informes eufemísticamente dicen que “se elevó la densidad ocupacional” (CEPAL, 1999). En realidad lo que sucedió fue que a partir del deterioro en las condiciones de vida, las mujeres pobres salieron en números significativos al mercado de trabajo para complementar o aumentar los ingresos familiares o para constituirse en el único ingreso del hogar.

Sin embargo, esta entrada al mercado laboral ha estado marcada por un signo: oportunidades de baja calidad. Lo que ha proliferado como opciones laborales en la última década para toda la población, incluidas las mujeres, son empleos de baja productividad tales como cuentapropismo, trabajo en las maquilas, microempresas, empleos domésticos y hasta trabajos sin remuneración, como aparecen en gran proporción en países como Honduras, donde al estilo del siglo pasado muchas personas laboran a cambio de comida o constituyen unidades no remuneradas de una cadena de trabajo familiar (PNUD, IDH, Honduras, 1998). Este tipo de empleo, de baja calidad y remuneración, plantea además el problema de que generalmente no goza de protec-

ción social alguna. Este tipo de trabajo es muy frecuente entre las mujeres y los jóvenes, particularmente de sectores de bajos ingresos aunque, según adelanta la CEPAL, en varios países el patrón ya está afectando de manera notoria a la población de ingresos medios y altos. La desocupación entre los jóvenes de 15 a 24 años es particularmente grave y representó en 1998 más de la mitad del desempleo total en las zonas urbanas de América Latina.

### La educación: clave para encender los motores del desarrollo

---

Los bajos niveles de ingresos y las pocas oportunidades de empleos de alta productividad para las grandes mayorías de la región parecen tener su base y su origen en las grandes desigualdades de oportunidades educativas que también existen. Si bien el nivel de escolaridad ha estado aumentando en América Latina durante las décadas recientes, relativamente pocas personas logran completar el ciclo universitario, mientras que una abrumadora mayoría abandona los estudios antes de terminar la escuela secundaria. La región está inmersa en un verdadero círculo vicioso, ya que los estudiantes salen del sistema educativo porque necesitan aportar ingresos a sus familias y al no lograr niveles más altos de educación se estancan en empleos de baja calificación y remuneración. Los grupos de elites que logran acceder a una educación superior de alto nivel en las ramas en que opera el capital transnacional se incorporan con relativa facilidad a los niveles de ingreso superiores. No sucede lo mismo con los profesionales en las áreas tradicionales de salud –medicina, enfermería– ni en derecho o magisterio. La falta de igualdad de oportunidades no sólo genera menos cohesión social sino que constituye un factor limitante de la capacidad de desarrollo de los países, ya que impide el uso eficiente de sus recursos.

Es interesante y prometedor observar el aumento que se viene verificando en la participación de las mujeres en el sistema educativo en todos los niveles y el incremento en sus tasas de escolaridad en la mayoría de los países de la región, según demuestran los datos del cuadro III.

De estos datos se desprenden algunas conclusiones importantes. Primero que en todos los casos, excepto Haití y los países con alta concentración de población indígena, como Bolivia, Perú y Guatema-

Cuadro III - Indicadores de acceso educativo por sexo (1995)

Países	Tasa de Analfabetismo		Tasa bruta de matrícula secundaria	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Antillas Holandesas	8,2	12,6	n.d.	n.d.
Argentina	3,8	3,8	73	81
Barbados	2,0	3,2	n.d.	n.d.
Bolivia	9,5	24	42*	36*
Brasil	16,7	16,8	n.d.	n.d.
Chile	4,6	5	66	73
Colombia	8,8	8,6	62	72
Costa Rica	5,3	5,0	48	52
Cuba	3,8	4,7	78	82
Ecuador	8,0	11,8	50	50
El Salvador	26,5	30,2	30	34
Guatemala	37,5	51,4	26	24
Guyana	1,4	2,5	68	85
Haití	52,0	57,8	19*	17*
Honduras	27,4	27,3	n.d.	n.d.
Jamaica	19,2	10,9	62	70
México	8,2	12,6	58	59
Nicaragua	35,4	33,4	43	50
Panamá	8,6	9,8	57*	63*
Paraguay	6,5	9,4	38	39
Perú	5,5	17	72	67
República Dominicana	18,0	17,8	34	47
Suriname	4,9	9,0	n.d.	n.d.
Trinidad y Tabago	1,2	3,0	66	79
Uruguay	3,1	2,3	74	89
Venezuela	8,2	9,7	29	41

\* Datos de 1985; no hay más recientes disponibles.

Fuente: Informe Mundial de Educación, 1998, Unesco, París.

la, las mujeres están accediendo en mayor proporción, con relación a su grupo de edad, a la educación secundaria que los varones. Esto apunta en una dirección muy favorable para el desarrollo futuro de la región y para ir enfrentando los problemas de pobreza y desigualdad. Pero deja al descubierto la profunda desigualdad de oportunidades que

existe para los pueblos de base indígena, particularmente Bolivia y Guatemala, donde apenas poco más de una cuarta parte, y una tercera parte, respectivamente, de las mujeres en edad de ir a la secundaria de hecho lo hacen.

Segundo, se observa que sólo Uruguay, Argentina y Cuba se acercan a lograr en la región una cobertura razonable de la educación secundaria para toda la población. En los países industrializados la cobertura es cercana al 100%, mientras que el promedio para toda la región en 1995 era de apenas 57%.

Cuando analizamos el nivel de educación superior encontramos también tendencias muy interesantes, entre las que cabe destacar:

1. una considerable expansión cuantitativa;
2. un importante aumento de la oferta privada;
3. una marcada diversificación institucional;
4. una severa restricción del gasto público en educación;
5. una acentuación asimétrica de la internacionalización (Yarzabal, 1999).

Según demuestra Yarzabal todos los componentes de la educación superior en América Latina y el Caribe han estado expuestos a una creciente presión de la demanda y han respondido a ella en las formas que han podido. "En las últimas tres décadas aumentó significativamente el número de estudiantes, de docentes, de personal administrativo y también de Instituciones de Educación Superior (IES)." A pesar de esa expansión, la educación superior sólo ha llegado a cubrir el 17,4% del grupo etario de varones y el 14,2% de las mujeres en la región, cifras muy lejanas de la lograda en los países desarrollados, que está en el orden del 75% (UNESCO, 1998).

En su análisis Yarzabal señala: "En lo que se refiere a los estudiantes, los datos más recientes disponibles muestran que entre 1950 y 1994 el número de inscritos en las IES de la región se multiplicó 27 veces, pasando de 270 mil alumnos a casi 8 millones (CRESALC, 1996 b). Algunos estudios sugieren que esto se debió fundamentalmente al crecimiento demográfico y al aumento de la cobertura de los otros niveles del sistema educativo. Observaciones de Schiefelbein (1994) revelan, por ejemplo, que la tasa bruta de escolaridad pasó de 58% a 87% en el grupo de 6 a 11 años y de 36% a 68% en el grupo de 12 a 17 años entre 1971 y 1992, lo que a su vez incrementa el número de estudiantes que desean y podrían llegar a recibir una educación de

**Cuadro IV - Tasas brutas de matrícula en educación superior, 1995**

	<b>Varones</b>	<b>Mujeres</b>
América del Norte	56.9	65.7
Asia/Oceanía	34.5	21.4
Europa	28.2	25.6
América Latina y el Caribe	17.4	14.2
Países Árabes	14.0	7.2
África Sub Sahariana	3.4	1.1

*Fuente: Yarzabal, L. Consenso para el cambio, 1999; Informe Mundial de Educación, Unesco, París, 1998.*

nivel superior. Schwartzman (1999), por su parte, menciona como causas del crecimiento de la matrícula estudiantil la concentración de las poblaciones en grandes ciudades; la irrupción de la mujer en el mercado de trabajo; la expansión gradual de la educación básica y secundaria; el requerimiento de nuevas calificaciones, certificados y oportunidades laborales por parte de los adultos; la exigencia de nuevas destrezas para la industria moderna y los servicios; y la extensión del Estado de bienestar.”

Sin embargo, pese a la expansión de las tasas de escolarización básica, Yarzabal y otros (Schiefelbein y Tedesco, 1995 por ejemplo), expresan su preocupación por la calidad y pertinencia de la educación proporcionada, calificándola de inadecuada en la mayoría de los países de la región.

Los datos recopilados en diversas investigaciones demuestran que la expansión de la matrícula en la región, medida a través del número de estudiantes por 1.000.000, no ha sido uniforme. Explicando el fenómeno Yarzabal apunta: “Persisten diferencias muy marcadas en la cobertura entre países y entre subregiones, y aun al interior de los países. Por ejemplo Puerto Rico, Perú, Argentina y Costa Rica alcanzan tasas similares a las de países europeos como Francia, Holanda, Italia, Suecia, Dinamarca, mientras que Haití, Jamaica, Guatemala y Honduras necesitan todavía hacer esfuerzos muy

grandes para ampliar la cobertura a niveles mínimamente razonables.”

Al interior de los países se comprueban también grandes desigualdades en el acceso a la educación superior. Brasil y México, para tomar un par de ejemplos, tienen grandes concentraciones de estudiantes de nivel superior en sus ciudades principales, mientras que muy pocos habitantes de las zonas rurales del interior han logrado acceder a este nivel educativo.

**Cuadro V - Tasa bruta de matrícula terciaria, 1995**

<b>Países</b>	<b>Hombres (%)</b>	<b>Mujeres (%)</b>
Argentina	33,6 *	37,8*
Barbados	22,4	33,9
Bolivia	n.d.	n.d
Brasil	10,4	12,2
Chile	30,2	26
Colombia	16,8	17,6
Costa Rica	n.d.	n.d
Cuba	10,1	15,5
Ecuador	n.d.	n.d
El Salvador	17,5	17,9
Guatemala	n.d.	n.d
Guyana	8,9	8,2
Haití	1,6 *	0,6*
Honduras	11,0	8,8
Jamaica	6,8	5,2
México	15,3	13,3
Nicaragua	9,4	9,3
Panamá	21,9	32,6
Paraguay	9,8	10,8
Perú	n.d.	n.d
República Dominicana	n.d.	n.d
Suriname	n.d.	n.d
Trinidad y Tabago	8,4	6,8
Uruguay	n.d.	n.d
Venezuela	29,3 *	21,1*

\* Datos de 1985; no hay más recientes disponibles.

Fuente: Datos tomados del Informe Mundial de Educación, 1998, Unesco, París.

Un análisis de la matrícula femenina en educación superior desglosada de la masculina, revela tendencias interesantes, aun cuando muchos países no recopilan la información necesaria para realizar una evaluación concluyente. Como se observa en el cuadro V, en la mitad de los países para los cuales hay información, las mujeres aventajan ya a los varones en tasa de matrícula terciaria. Esta tendencia es muy marcada en Panamá, Barbados y Cuba y aunque no tenemos los datos exactamente comparables para Puerto Rico, la tendencia también se observa allí. Estos países, todavía con grandes diferencias cuantitativas respecto los países más avanzados, siguen la tendencia observada en Norteamérica, donde la tasa para los varones es de 57% y para las mujeres de 66%. En general en las islas del Caribe angloparlante se viene acelerando un proceso de desmovilización de los varones desde el nivel secundario, que es observado con preocupación por diversos sectores (Rivera, 1998) y que puede tener implicaciones importantes para los procesos económicos y sociales en el futuro.

Evidentemente los países de América Latina y el Caribe deben realizar un esfuerzo masivo para aumentar el acceso a la educación superior. Pero la realidad es que las políticas actuales impulsadas por los organismos financieros internacionales están promoviendo que los Estados privilegien los niveles primarios y permitan que el mercado privado sea quien desarrolle la educación superior. Consideramos que éste debe ser uno de los ejes estratégicos de lucha para el movimiento feminista, ya que es allí donde se juega la posibilidad de encauzar el

**Cuadro VI - Gasto público *per cápita* en educación superior, 1995**

	U\$S	% PIB <i>per cápita</i>
Europa	6,585	32,9
América del Norte	5,596	23,9
Asia/Oceanía	5,488	17,5
Países Árabes	1,588	73,5
África Sub Sahariana	1,241	433,9
América Latina/Caribe	937	27,2

Fuente: Informe Mundial de Educación, Unesco, París, 1998.

desarrollo por otros caminos. Resultaría imprescindible colocar el tema en la agenda de todos los países para asegurar los niveles adecuados de financiamiento que ello requiere para poder aumentar las tasas de matrícula en el nivel terciario. Con el actual nivel de gasto público, según se evidencia en el cuadro VI, es absolutamente imposible lograr los niveles imprescindibles para encender el motor del desarrollo.

Los países de la región muestran serias carencias en lo que respecta a la ciencia y la tecnología. Las dificultades financieras y de manejo que atraviesan las universidades estatales, que tradicionalmente albergaban la mejor capacidad de investigación, ha hecho que la actividad de investigación científica disminuya o vaya trasladándose a otras esferas, particularmente los laboratorios privados. En este campo se reproducen muchos prejuicios y prácticas discriminatorias contra las mujeres, que siguen estando fundamentalmente ausentes del quehacer de la ciencia. El tema es muy amplio para poder analizarlo a fondo en este ensayo, pero baste señalar que los importantísimos adelantos en el campo científico tecnológico de las últimas décadas requieren con urgencia un análisis desde una perspectiva de género. Las implicancias de la biotecnología, de la genética, así como de la robótica, la inteligencia artificial y la conservación y la utilización sustentable de la diversidad biológica, nos llevan a concluir que, de no emprender acciones urgentes, podríamos ver en las próximas generaciones una profundización de las diferencias de género de la mano de la ciencia. De ahí que como estrategia fundamental para impulsar nuevos caminos hacia el desarrollo, los países de la región podrían aprovechar el umbral que han logrado las mujeres en la educación terciaria para lanzar una ofensiva de capacitación en los campos científico-tecnológicos.

### **Algunas conclusiones sobre la dinámica de las economías de la región**

---

**S**i alguna lección podemos sacar de lo que hemos analizado hasta ahora es que si bien las economías de la región necesitaban encarar un proceso de saneamiento macroeconómico, las consecuencias de las políticas que se instrumentaron resultaron peores que el problema que las originó. Algunas lecciones son muy claras:

El sobreajuste fiscal puede ser inapropiado en los procesos de ajuste ya que puede llevar a una economía a la asfixia.

Los procesos de liberalización de mercados, en particular de los financieros en el mundo en desarrollo, deben ser graduales y cautelosos a fin de no aniquiliar la capacidad productiva endógena.

Los costos sociales de las reformas económicas no pueden seguir siendo pagados principalmente por los sectores pobres, en especial por las mujeres; es preciso pensar las políticas en forma integral y desarrollar redes de protección adecuadas para apoyar a los sectores sociales vulnerables durante las crisis.

Los problemas de gobernabilidad financiera que se han desatado requerirán un proceso de negociación balanceado, que garantice la adecuada representación de los intereses diversos de los diferentes miembros de la comunidad internacional, para sentar reglas de juego claras –y no punitivas de los más débiles– y mecanismos de regulación adecuados.

Las regulaciones del acceso a los recursos financieros internacionales no puede continuar sujeta a las condiciones impuestas por el FMI, que ya alcanzan temas relacionados con las estrategias e instituciones de competencia nacional. En particular deben eliminarse aquellas condiciones relacionadas con el pago de la deuda externa. Continuar erosionando el ámbito de acción del Estado es contribuir a la desestabilización creciente de las sociedades.

Los acuciantes problemas del medio ambiente, generados fundamentalmente por los desequilibrios de consumo del Norte, necesitan ser compensados. Es preciso desarrollar sistemas adecuados de financiamiento para contingencias, destinados a los países que atraviesan por desastres naturales producidos por esos desequilibrios.

No cabe duda que una estrategia de crecimiento que impulse una rápida expansión del empleo de alta productividad será más eficaz en cuanto a la disminución de la pobreza. Las posibilidades de superar la pobreza son muy escasas en sociedades con alta inequidad. La reducción de las desigualdades es fundamental para crear condiciones propicias para el aumento de la inversión en la formación de capital humano, aspecto esencial para la superación de la pobreza y para fomentar el ahorro nacional.

## ¿Qué Estado para qué desarrollo?

---

**E**n esta segunda parte del ensayo examinaremos algunos de los procesos más sobresalientes de la evolución del Estado en América Latina y el Caribe en la última década, orientándonos por la pregunta de qué Estado queremos, para

qué tipo de desarrollo y cuáles son las tendencias que se observan en la región en relación con las reformas estatales, para de ahí identificar posibles rutas alternativas. Como vimos en la primera parte, el análisis de los principales procesos económicos y sociales de América Latina y el Caribe nos muestra un fin de siglo cargado de problemas de difícil solución y un modelo neoliberal agotado, que ha fracasado en asegurar una vida digna para todas las personas en la región. Todo ello ha servido para que se reabra la discusión sobre estrategias, modelos o caminos hacia otro tipo de desarrollo. Vale señalar que en este debate es imprescindible hilar fino, ya que muchas instancias e individuos están haciendo alarde de propuestas llamadas “alternativas” para, meramente, reciclar viejas recetas fracasadas. Los conceptos que han dado cuerpo y sentido a otras corrientes de pensamiento opuestas al neoliberalismo están siendo rápidamente cooptadas y aparecen hoy en las declaraciones y documentos producidos por los que sustentan una visión que coloca al mercado como eje de la actividad económica y no a las personas. Este es el caso de los conceptos de “desarrollo humano”, desarrollo “sostenible” o “sustentable”, de “capital social”, entre otros. Por eso es muy fácil confundirse.

El desarrollo es un asunto muy complejo que requiere sinergia en diversos niveles y la acción concertada de sectores e instancias muy diversas. Aun cuando hay una abundante producción escrita en torno a cómo debe organizarse la actividad económica, con variantes extraordinariamente amplias, el hecho es que crecientemente va ganando adeptos la visión de que el desarrollo debe buscar un equilibrio entre Estado, mercado y sociedad civil. Atrás han quedado las etapas y las experiencias de la conducción estatal, centralizada, de la actividad económica y social. Como también ha quedado en evidencia el altísimo costo que ha tenido un modelo donde el mercado es dejado al libre albedrío para convertirse en regidor de todas las relaciones humanas. Los que creemos en un desarrollo verdaderamente centrado en las personas ubicamos el problema en cómo construir una ecuación virtuosa entre esos tres actores: Estado, mercado y sociedad civil. Esto quiere decir, cómo repensar el Estado para que pueda asumir con efectividad un nuevo papel como garantizador de regulaciones diversas, cómo fortalecer la sociedad civil para que pueda participar activamente en la definición y construcción de su propio futuro y ejercer su capacidad de vigilancia sobre los otros dos componentes de la ecuación, y cómo lograr que los mercados funcionen efectivamente en el marco de reglas y normas claras, equitativas y verificables.

Un desarrollo en esa dirección requiere de una integración efectiva de las políticas económicas sociales e institucionales. Pero

lograr esta integración exige reformas de fondo en el Estado, algunas de las cuales son verdaderamente difíciles de emprender. Ello requerirá reemplazar enfoques mecánicos, simplistas y clientelistas por marcos conceptuales multidimensionales, dinámicos y que den cuenta de la complejidad de los procesos de diseño e instrumentación de políticas públicas. Es preciso hacer un esfuerzo mental para concebir formas novedosas de concebir el Estado, que puedan dar cabida a la imaginación y la creatividad que la sociedad civil ha estado demostrando en los últimos años a partir de la multiplicidad de tareas que ha asumido.

Una nueva concepción del Estado necesita reconocer también que el desempeño estatal tiene que ver no sólo con el aparato gubernamental en sentido estricto, es decir su estructura organizativa; sino con la trama institucional del Estado en su sentido más amplio. Las políticas del Estado no sólo deben permitir el aumento de la producción de los bienes públicos, sino instrumentar su ejecución de modo tal que las mismas apunten a un reforzamiento institucional y a una progresiva construcción de la democracia plena. Además de las herramientas técnico organizacionales que requiere una reforma de las estructuras estatales, se hace necesario un mejoramiento del régimen democrático, sin lo cual será muy difícil proveer de nuevas capacidades al Estado. La forma política del Estado aparece como determinante, inclusive para garantizar buenos procesos de reforma administrativa u organizacional. En este sentido aparecen nuevas necesidades de capacidades estatales, que son de naturaleza múltiple: las técnicas, las de gestión, las de carácter político e institucional.

Una democracia vital con capacidad de consolidarse necesita de un sistema de contrapesos sociales, que incluya las nuevas y variadas modalidades de organización ciudadana que son evidentes hoy en la región. Las formas que las políticas estatales adopten para relacionarse con la compleja trama de la sociedad civil, la institucionalidad que se establezca y las pautas, criterios y mecanismos de selección de interlocutores van a ir definiendo un perfil con consecuencias tanto para la sociedad civil como para el aparato estatal.

Estos temas traen ineludiblemente aparejada una discusión sobre los procesos de descentralización política y administrativa en marcha en la región, que aún no encuentra soluciones institucionales óptimas ni tampoco parece asegurar, de por sí, nuevas formas de participación ciudadana. Viejos interrogantes –¿cuánto y cómo se hace la descentralización, cómo están armadas las estructuras de poder local, cómo se distribuyen los recursos y las responsabilidades?– y nuevos desafíos –¿pueden las organizaciones comunitarias desempeñar algunas de las funciones que antes realizaban los Estados o los gobiernos locales?–

definen un terreno de debate muy vigente. En la sección que sigue examinamos algunos de estos temas.

## La experiencia reciente de reforma estatal en América Latina y el Caribe

---

**E**n los últimos quince años los gobiernos de Latinoamérica comenzaron a abrir camino hacia la reforma de la estructura del Estado. En una primera etapa la reforma se centró en medidas de ajuste macroeconómicos, que incluyeron una buena dosis de privatización de empresas estatales y reducción de personal en el sector gubernamental. Estas medidas, impulsadas por los organismos financieros internacionales, buscaban dar respuesta a la crisis desencadenada en la década pasada. El resultado lo vimos parcialmente en la sección anterior: achicamiento de la esfera de acción del Estado en la gestión económica, crecimiento de la presencia del capital extranjero transnacional en la región, lento crecimiento de las economías y estancamiento o empeoramiento de los problemas de desempleo y pobreza. Para acomodar esta primera etapa de reformas, muchos países –Brasil, Panamá, El Salvador, Perú, Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Paraguay y Honduras– enmendaron sus constituciones a fin de dar legitimidad a las políticas de ajuste, aun cuando ello no fuera estrictamente necesario. “...Se trataría de una readecuación, no como condición necesaria para que éste [el ajuste] tenga lugar, sino como medio para asegurar formalmente su permanencia y su valor social en el nivel más alto del sistema jurídico [...] La concentración de reformas constitucionales desde mediados de los años 80 revelaría la rápida formalización del modelo neoliberal en América Latina y el Caribe (Vázquez, 1999).

La reforma del Estado en Argentina fue tal vez la que más vehementemente impulsó el modelo neoliberal y produjo los mayores –y más penosos– cambios en el país. Esta tuvo dos etapas claramente diferenciadas, aunque ambas se dieron en el marco de la presidencia de Carlos Saúl Menem. La primera se inició a comienzos de 1990 en una situación de hiperinflación que había llevado a que el presidente Raúl Alfonsín entregara su mandato antes de tiempo al recién electo Menem. Esta etapa está asociada al Plan de Convertibilidad y a la figura del ministro Cavallo, que se dispuso lograr la estabilización del tipo de cambio fijando la moneda al dólar e impulsando el paradigma

del Estado “mínimo”. Esto significó la privatización de las principales empresas públicas, la desregulación de la economía y la apertura al comercio internacional. De inmediato la economía comenzó a crecer pero la tasa de desocupación se disparó y los efectos sociales del ajuste comenzaron a sentirse. Rosalía Cortés (1999) explica que “la manufactura continuó siendo expulsora neta de fuerza de trabajo y el empleo en la construcción sufrió fuertes oscilaciones [...] a esto se sumaron los despidos en el sector de empresas privatizadas y la contracción del empleo estatal. Estos procesos exacerbaron la participación de las mujeres –provenientes de familias de hogares con ingresos medios y bajos– con la consiguiente expansión de la oferta de trabajo, lo que se originó por el deterioro de los ingresos familiares...”

La segunda etapa de la reforma estatal impulsada por el gobierno argentino a mediados de 1996 sostuvo el Plan de Convertibilidad y buscó profundizar aún más el ajuste, extendiéndolo al conjunto de las provincias (García Delgado, 1997). Recuerdo una conversación con el entonces vice presidente del Banco Mundial para América Latina que expresaba que la propuesta argentina era mucho más dura que la que el propio Banco recomendaba. Esta segunda etapa de reforma buscaba encarar el problema de desocupación que se había generado con una llamada reforma laboral, que “flexibilizaba” un mercado considerado muy rígido. El argumento principal era que con la legislación laboral existente, que consagraba derechos adquiridos en una larga historia de lucha sindical, y que establecía normas claras para el reclutamiento, jornadas laborales y despidos, los patronos no tenían incentivos para generar nuevos puestos de trabajo. Flexibilizar el mercado, es decir, derogar esas leyes y principios, debía constituir un estímulo a la inversión. Se profundizaba así el modelo neoliberal, que continuó exacerbando contradicciones y generando un creciente proceso de exclusión social. Pero el costo político pronto se sintió y el gobierno peronista se encamina a perder las elecciones del próximo 24 de octubre. En mayor o menor grado, la historia argentina es la de toda la región en la década de los años 90.

Las reformas del Estado realizadas por vía constitucional en estos años comparten algunas otras características comunes. Por ejemplo, en muchas se trasluce la tendencia a reforzar la figura presidencial, dándole un mayor protagonismo por encima de los otros poderes. Esto permitió que en la década pasada el grueso de los presidentes en funciones buscara o intentara buscar la reelección, amparados en las enmiendas que lo permitían. Con relación a los derechos de las mujeres se observan tendencias contradictorias: en algunos aspectos se tiende

a restringirlos, a sostener normas discriminatorias o a eliminar derechos ya adquiridos, particularmente en el ámbito laboral. Pero en otros casos se recogen avances en aspectos sobre los que existe consenso internacional y generalmente que no conlleven gastos a los Estados.

En su análisis del impacto del marco jurídico de las políticas de ajuste sobre las mujeres, Roxana Vázquez (1999) da ejemplos de cómo se han conjugado los diversos intereses en conflicto en la redacción de las nuevas constituciones en lo que respecta a las mujeres:

“La Constitución peruana ha eliminado de su texto el principio de igualdad de trato y de remuneraciones entre hombres y mujeres. La panameña y la salvadoreña prohíben el trabajo de mujeres y menores en labores insalubres o peligrosas, lo que supone una doble discriminación: segregar a las mujeres de determinados empleos y considerarnos seres frágiles y desvalidos, infantiles. En el caso peruano, esta visión es reforzada al declararse que se protege a “la madre” junto con los menores, adolescentes y ancianos. La carta política hondureña sólo explicita los derechos laborales y de seguridad social tradicionalmente reconocidos a las mujeres madres: descanso previo y posterior al parto, lactancia, prohibición de despido injustificado de la trabajadora gestante, protección de la maternidad mediante el sistema de previsión social.”

Y continúa “...la Constitución de Panamá no incorpora las obligaciones del Estado derivadas de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, pese a ser posterior a su ratificación. En el plano sustantivo, ninguna carta política incluye normas tendientes a evitar saldos adversos para las mujeres en el marco de los programas de ajuste. No se promueve el acceso de la mujer al empleo ni su calificación profesional, no se regulan mínimamente las actividades del sector informal de la economía, no se dan pautas básicas para la flexibilización de los roles de género.”

Finalmente, dice la autora, en cuanto a logros se destaca el caso argentino, que ha otorgado rango constitucional a la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y ha dado reconocimiento expreso a las medidas de acción positiva, en particular mediante el establecimiento de cupos de participación política femenina, que han tenido un importante efecto en el país.

En la actualidad los gobiernos de la región están mayormente centrados en gestar una reforma estatal atendiendo dos aspectos principales: la creación, fusión o eliminación de instituciones gubernamentales para atender las demandas de balance fiscal y efectuar una descentralización administrativa para atender los requerimientos de logro de mayor “eficiencia en el gasto”. Pero, en general, el tema de

la reforma del Estado sigue siendo abordado desde una óptica estrictamente técnica en la mayoría de los países, descuidando el contenido político que, por su propia naturaleza, afecta a cualquier proceso de transformación de la institucionalidad pública (Garnier, 1997). Por ejemplo, en pocos casos se incorporan en estas reformas asuntos tan clave como la participación ciudadana, la racionalización de prioridades nacionales, la conservación del medio ambiente, la gestión innovadora de los recursos humanos, la modernización institucional, la creación de igualdad de oportunidades en el ámbito de la salud, la educación y el empleo, la protección a la población vulnerable, la justicia en la recaudación de los recursos del fisco, o la rendición de cuentas –tanto a las autoridades como a la ciudadanía– que deberían ser todos elementos centrales de una reforma democrática del Estado. Es preciso insistir en que la reforma del Estado no puede verse como un esfuerzo puntual, realizado casi siempre a partir de problemas en las cuentas fiscales, sino que debe pensarse como un proceso continuo y permanente de adecuación de aspiraciones colectivas, a fin de lograr una gobernabilidad democrática progresiva a través de un proceso creciente de gestación de ciudadanía y de participación de las personas.

El caso de la reforma estatal en Chile es interesante porque demuestra la aspiración de usar la tecnocracia para lograr fines sociales valiosos. La reforma del Estado emprendida por el gobierno del presidente Frei está orientada a lograr resultados. Por ello busca tener una definición clara de misiones y objetivos, caracterizar bien sus productos y resultados, asignar responsabilidades específicas, promover la flexibilidad y la autonomía en materia administrativa, financiera y de personal, y establecer un sistema de incentivos ligados al logro y superación de las metas. Todo ello teniendo como centro de preocupación la inversión en la gente; es decir, en capacitación, educación y salud. Según Riveros (1995) este enfoque permite plantearse la reforma del Estado como un proceso de avances consistentes, graduales y complementarios, que puede ser objeto de reformulaciones. En este proceso, la gestión del sector público será crecientemente descentralizada y regulada, más que centralizada y proveedora directa de bienes y servicios. La concepción que se trasluce de estas propuestas de reforma es la de un Estado que funciona con la lógica de la eficiencia y la eficacia de un mercado bien articulado, donde la población es la clientela y el Estado la empresa.

Sin duda la excepción a la tendencia a reformas estatales tecnocráticas o hechas en función del modelo neoliberal es la que se está dando en Venezuela con los debates y trabajos de la Asamblea

Constituyente convocada por el presidente Hugo Chávez para impulsar “una revolución democrática” por vía de una profunda transformación de la institucionalidad del Estado en el país. A mi juicio este constituye hoy el proceso más novedoso que se está dando en América Latina y que puede llevar a un contexto regional muy diferente para pensar y proponer caminos alternativos al desarrollo. La Constituyente lleva varios meses de trabajo y someterá próximamente a referéndum popular una nueva Carta Magna que aspira a “refundar la República sobre la base de la participación popular democrática”. Si bien es cierto que los aspectos de género no han tenido debates muy visibles, el contexto y la visión general que permea el nuevo documento permitiría emprender otro camino hacia el desarrollo sobre la base de una mayor equidad en todos los sentidos, incluido el género. La reforma del Estado que está en marcha en Venezuela no representa meramente un cambio de mecanismos administrativos, sino un cambio fundamental, profundo, en las reglas de juego que redefine totalmente el terreno de la política.

### **En busca de la desconcentración y la eficiencia: las iniciativas de descentralización y los gobiernos locales**

---

**L**a descentralización ha sido un elemento fundamental del proceso de adecuación de la gestión pública a los nuevos enfoques del desarrollo y a los procesos de democratización que han caracterizado a la región desde los años 80 hacia acá. Pero tal vez de ella se ha esperado demasiado, demasiado pronto. Una revisión de la literatura sobre el tema la presenta casi como la varita mágica que debe permitir mayor eficiencia en la gestión del gasto público, mayor espacio para la participación ciudadana, una contribución significativa a la democratización. Y en realidad poner en marcha un proceso de desconcentración y descentralización de la función y de los poderes públicos es un asunto muy complejo, que hasta la fecha muestra resultados contradictorios en la región.

Según Finot (1997) gracias a sus constituciones federales (los casos de Argentina, Brasil, México y Venezuela), a que se contaba con procesos previos de descentralización administrativa como en los casos de Chile y Colombia, a que existía un valioso patrimonio cultural de autogobierno fuera del Estado, como en el caso de Bolivia, o a que la descentralización ha formado parte de procesos de pacificación,

como en varios países de Centroamérica, los países de la región, en su mayoría, han podido avanzar en forma relativamente rápida en materia de descentralización, aunque con resultados limitados desde la perspectiva de lograr eficiencia global o mejorar la capacidad de participación ciudadana.

Por un lado, la descentralización no ha significado que los procedimientos democráticos se instalen plenamente en los procesos de toma de decisiones. En algunos casos se observa un renacer de los cacicazgos políticos locales y del clientelismo tradicional, llevado a la esfera local (Rivera y Levy, 1997). Saltan a la vista también limitaciones de recursos humanos calificados para llevar adelante labores de manejo de recursos financieros en forma ordenada y transparente. La participación ciudadana institucionalizada, salvo con pocas excepciones, se ha quedado en mero discurso. Lo mismo puede decirse de las expectativas de que las mujeres encontraran en este nivel formas más idóneas de participar. Ciertamente hay en construcción un mayor espacio de interacción ciudadana en el nivel local pero todavía no logra institucionalizarse y hacer una diferencia real en la estructura de poder.

Por otro lado, se ha verificado que, a falta de mecanismos centrales y efectivos de redistribución de recursos, la descentralización puede resultar en una penalización a los espacios locales más pobres. Esto se ha verificado en Brasil en los procesos de descentralización de la educación y la salud, mostrándose que los municipios más pobres profundizan su precariedad con la descentralización. También resulta clara la contradicción entre los intentos de descentralización política y el evidente reforzamiento de los poderes presidenciales que está en marcha, lo que ha abierto el espacio para nuevas prácticas de relaciones jerárquicas de poder. Por ello, es imprescindible continuar estudiando a fondo las experiencias de descentralización a fin de sacar las lecciones importantes para reencauzar el desarrollo.

## El fortalecimiento de la sociedad civil desde el Estado

---

**F**inalmente, uno de los elementos importantes de los debates sobre reforma estatal en América Latina y el Caribe de los últimos años ha sido el tema de la participación ciudadana. Pero a pesar del discurso favorecedor de la participación,

ésta no ha encontrado condiciones propicias reales para su ejercicio en los espacios gubernamentales cuando se propone contribuir a su propia democratización (Cunill, 1995). La participación se concibe todavía como instrumental, y se viabiliza en la medida en que pueda aportar mayor cobertura, eficiencia, eficacia y menores gastos en la instrumentación de políticas públicas, particularmente de índole social.

La participación es un concepto clave en el paradigma de desarrollo humano sostenible que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha venido promoviendo en la última década. El desarrollo, según el PNUD, debe colocar al ser humano en el centro de sus preocupaciones, a fin de asegurar que todas las personas en una sociedad puedan ampliar sus opciones y desarrollar plenamente sus capacidades. De esa manera las personas serán, a su vez, ejes y motores del desarrollo de la sociedad en su conjunto.

Cada vez hay mayor número de individuos e instituciones que adhieren a esta idea y por ello la literatura sobre experiencias de desarrollo en los años 90 están colmadas de referencias al tema de la participación. Es claro ya que para revertir la exclusión social, que crece y amenaza la estabilidad y gobernabilidad de muchos países, se precisan nuevas articulaciones entre lo público y lo privado; se precisa que los procesos de construcción de ciudadanía y de desarrollo humano sean asumidos plenamente por todos los sectores en una sociedad, no sólo por el Estado. Pero la resistencia es todavía muy grande, aunque todo el mundo dice estar de acuerdo.

A lo largo de la década de los 90 el sistema de Naciones Unidas realizó varias conferencias mundiales en las cuales los Jefes de Estado del mundo acordaron estrategias nacionales y mundiales para encarar problemas urgentes del desarrollo relacionados con el medio ambiente (Río de Janeiro, 1992), los derechos humanos (Viena, 1993), población (El Cairo, 1994), desarrollo social (Copenhague, 1995) y la situación de la mujer (Beijing, 1995). Cada una de estas cumbres avaló a través de sus Declaraciones y Planes de Acción la conceptualización fundamental de Desarrollo Humano sostenible propuesta en los Informes de Desarrollo Humano. Es decir, que entre los gobiernos del mundo se ha ido generando un consenso a favor de esta visión de desarrollo. Pero luego vemos que en la práctica se siguen políticas contrarias.

La resistencia mayor a un desarrollo humano y sostenible ha venido de los organismos financieros internacionales aunque éstos deseen aparecer ahora como los principales promotores del papel que juega la participación en ese tipo de desarrollo. A lo largo de los años 90, tanto el Banco Internacional de Desarrollo como el Banco Mundial han desarrollado un gran número de investigaciones y creado nuevos

programas abocados a defender la idea de la necesaria participación de las personas en los procesos de desarrollo. “Desarrollo participativo, fortalecimiento de la sociedad civil, empoderamiento de las personas”, son términos cotidianos hoy en el argot de los bancos. Como dirían en Venezuela, “ojo pelao”, con eso.

Tanto el BID como el Banco Mundial tienen un enfoque que podríamos calificar de operativo al referirse a la participación como “el proceso por el cual las personas y entidades que tienen un interés legítimo (*stakeholders*) ejercen influencia y participan en el control de las iniciativas de desarrollo y en las decisiones y recursos que los afectan” (Banco Mundial, 1998). La inclusión de la frase “interés legítimo” parecería suponer que no todos los seres humanos están interesados en incidir en asuntos que afecten sus vidas, lo cual resulta algo dudoso, dado lo que conocemos de la naturaleza humana. Además, desde la perspectiva de ambas instituciones la participación es buena en gran medida porque contribuye a la eficiencia, la eficacia y a lograr costos menores en programas y proyectos y no necesariamente porque en sí misma sea buena para las personas, para la calidad de vida o para el desarrollo. “La participación mejora el diseño de un proyecto al reducir el costo de la obtención de datos sobre los factores ambientales, sociales y culturales, así como sobre las necesidades y prioridades de los actores clave del proyecto [...] Un proceso participativo bien diseñado puede ayudar a resolver o manejar conflictos al crear una base común y de negociación entre los grupos interesados. El detectar y resolver tales conflictos en las primeras fases del proyecto ayuda, más tarde, a reducir el costo de la supervisión.” (BID, 1999). El Banco Mundial, por su parte, ha estado promoviendo la participación de los sectores más pobres en sus proyectos. “Según nuestra experiencia, al contar con su participación en los proyectos y programas se obtienen mejores resultados en materia de diseño y ejecución, así como también normalmente más eficacia, incluida una mayor identificación con dichos proyectos y programas” (Banco Mundial, 1999).

El Banco Mundial también impulsó cambios en la orientación de políticas para que las mujeres tengan mayor participación en los procesos económicos y sociales. Pero éstos se amparan en el hecho, constatado empíricamente, de que las mujeres son agentes económicos más productivos para el desarrollo, ya que una inversión, por ejemplo en educación para ellas, tiene un efecto multiplicador mucho mayor que una inversión equiparable en hombres (Banco Mundial, 1995). Pero lograr la equidad de género no debe ser meramente una cuestión de provecho económico, sino la reparación de una deuda

histórica que las sociedades tienen con sus mujeres que continúan subordinadas y discriminadas.

El análisis de ambas instituciones financieras es concluyente en cuanto a la contribución que puede hacer la participación a los procesos de desarrollo. Según el BID “la participación es esencial para el desarrollo sostenible [...] La participación puede fortalecer a las instituciones locales en su capacidad administrativa, autogestión, confianza, transparencia, responsabilidad y acceso a los recursos. Esta mayor capacidad de las instituciones es lo que, a su vez, proporciona a un proyecto mayor estabilidad [...] Mediante la evaluación participativa las personas se dan cuenta si los beneficios y alcances del proyecto se dan en forma equitativa y les permite tomar medidas correctivas cuando sea necesario. Las ideas de justicia y de compromiso en relación con un proyecto se refuerzan mutuamente. La participación aumenta la credibilidad de la evaluación puesto que la gente confía en la información que ellos mismos generan” (Ibid).

En la reciente propuesta que el presidente del Banco Mundial, James D. Wolfensohn (1999), hiciera para definir un marco integral para el desarrollo, ha expresado que “la sociedad civil, en todas sus formas, probablemente sea el factor más importante para el desarrollo. Si bien puede no serlo por su contribución monetaria, sí lo es por su aporte humano, su experiencia e historia [...] No cabe duda de que una mayor cooperación con los gobiernos, los organismos multilaterales y bilaterales y el sector privado sería de provecho para todos.”

La participación está ahora bendecida por los organismos financieros y seguramente éstos presionarán a los gobiernos para que hagan algo en ese sentido. Esperemos que la respuesta no sea la de crear artificialmente nuevas instancias –ONG– hechas a la medida de las necesidades de la política clientelar tradicional, como lo han hecho en la instrumentación de políticas sociales en los últimos años. El desafío real está, parafraseando a Cunill (1997), en lograr que el Estado se acerque a la sociedad y no como ha sido siempre, que ésta se acerca al Estado en función de los objetivos y necesidades de éste.

El proyecto democrático que requerimos para dar respuesta a las demandas de las sociedades y abrir caminos hacia otro tipo de desarrollo supone una participación vigorosa de la sociedad civil. Pero este proyecto no podrá hacerse realidad si antes no se resuelve la encrucijada en que se encuentra una sociedad civil que desprecia la forma tradicional de organización política –los partidos, ya deslegitimados– y que no ha construido su propia forma de expresión y acción política. Por ello, como dice Nogueira (1999) se trata de reinventar la política como práctica y como proyecto, de retomar la

dimensión política de modo que pueda ir más allá de la política tradicional de los políticos, alcanzando la vida misma de las personas. En esa tarea veo el papel de las mujeres como de singular importancia; son ellas las que pueden encauzar los procesos políticos y definir los proyectos económico sociales con parámetros totalmente distintos de los que ya están agotados. Nogueira habla de un triple agotamiento, con el cual coincido. “En primer lugar, se agotó el modelo capitalista depredador que predominó en los últimos dos siglos. En segundo lugar, se agotó también el modelo neoliberal con el que se intentó, en los años 70, dar respuesta a la crisis del Estado. Y en tercer lugar, se agotó la crisis de la izquierda, tras haber alcanzado su plena explicitación en el contexto de los cambios estructurales sufridos por las sociedades contemporáneas.” Por ello es imprescindible la recuperación de fuerza colectiva para superar esos desgastes. El debate de cómo hacerlo se ha reabierto y nos corresponde participar activamente en él.

## Notas

---

En otro trabajo analizo este tema con mayor detenimiento. Ver, Marcia Rivera, “Gender Perspectives on Globalization and Technological Change”, ponencia presentada en el Seminario Internacional Solidaridad y Globalización: En búsqueda de Nuevas Estrategias, convocado por el gobierno sueco y el Movimiento de los Países No Alineados, Estocolmo, 27 y 28 de octubre, 1997.

## Bibliografía

---

Banco Interamericano de Desarrollo, *El libro de la participación*, guía para funcionarios del Banco, 1998, en <http://www.iadb.org>.

Banco Interamericano de Desarrollo, *América Latina enfrenta difícil coyuntura*, Comunicado de prensa, 15 de marzo 1999, en <http://www.iadb.org>.

Banco Mundial, *World Development Report*, 1998, Washington.

Banco Mundial, *Propuesta de un marco integral de desarrollo*, 21 de enero de 1999, en <http://www.worldbank.org>.

- Banco Mundial, *Efficiency and Growth: A Case for Gender Equality*, Washington, 1995.
- Banco Mundial, *World Bank Participation Sourcebook*, 1996, en <http://www.worldbank.org>.
- Bermúdez, Ismael, "Crece el proceso de extranjerización", en Clarín, Buenos Aires, Argentina, jueves 2 de setiembre de 1999.
- Bonvin, Jean, Presentación en Conferencia sobre Desigualdad BID/UNESCO, marzo de 1999, París. Centro del Desarrollo de la Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica de Francia, en <http://www.iadb.org>.
- CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, Edición 1998, Santiago de Chile.
- CEPAL, *Inversión extranjera en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 1998.
- CEPAL, *Panorama social*, Santiago de Chile, 1998.
- CEPAL, *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 1998.
- Cernea, M., *The Building Blocks of Participation: Testing Bottom-Up Planning*, *World Bank Discussion Paper N°166*, Washington DC; World Bank Participatory Development Learning Group Report.
- Consejo de Educación de Puerto Rico, CHE News, vol. 2, San Juan, Puerto Rico, 1998.
- Cortés, Rosalía, "El impacto de la globalización en el mercado de trabajo y la mujer: Argentina en los años 90", en Rivera, Marcia, (ed.), *Una mirada desde el género: ajuste, integración y desarrollo en América Latina*, UNESCO, Caracas, 1999.
- CRESALC, "Fundamentos estratégicos de la Conferencia", en *Hacia una nueva educación superior*, Ed. CRESALC/UNESCO, Colección Respuestas, N°4 Caracas, Venezuela, 1996.
- Cunill Grau, Nuria, "La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos", en Revista del CLAD *Reforma y Democracia*, N°4, julio 1995.
- Finot, Iván, "Descentralización en América Latina: ¿cómo conciliar eficiencia con equidad?", en Revista del CLAD *Reforma y Democracia*, N°10, febrero 1998.
- Garnier Rímolo, Leonardo, "La reforma del Estado: reto de la democracia", en Revista del CLAD *Reforma y Democracia*, N°7, enero 1997.

- García Delgado, Daniel R., "La reforma del Estado en la Argentina: de la hiperinflación al desempleo estructural", en Revista del CLAD *Reforma y Democracia*, N°8, julio 1997.
- Huerta, Arturo, *La globalización, causa de la crisis asiática y mexicana*, Editorial Diana, México, 1998.
- Kliksberg, Bernardo, "Repensando el Estado para el desarrollo social; más allá de convencionalismos y dogmas", en Revista del CLAD, *Reforma y Democracia*, N°8, julio 1997.
- Nogueira, Marco Aurélio, "Un Estado para la sociedad civil", en Revista del CLAD *Reforma y Democracia*, N°14, Junio 1999.
- Ocampo, José Antonio, "Hacia un sistema financiero internacional estable y predecible y su vinculación con el desarrollo social", presentación en la Reunión Regional de Alto Nivel Organizada por la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, México DF, 5 al 7 de setiembre de 1999. CEPAL, en <http://www.cepal.org>.
- PNUD, *Informe sobre el desarrollo humano de Honduras*, 1998. Tegucigalpa, 1998.
- PNUD, *Informes sobre desarrollo humano*, 1998 y 1999, Nueva York, 1998.
- Rivera, Marcia, "Los desafíos de la economía global desde una óptica de género", En Rivera, Marcia, (ed.), *Una mirada desde el género: ajuste, integración y desarrollo en América Latina*, UNESCO, Caracas, 1999.
- Rivera, Marcia, *Higher Education in the Caribbean*, IESALC/UNESCO, Colección Respuestas N°6, Caracas, Venezuela, 1998.
- Rivera, Marcia y Levy, Bettina, *Lecciones derivadas del Proyecto IAF/CLACSO*
- Riveros M., Edgardo, "Reforma de la función pública en Chile", en Revista del CLAD *Reforma y Democracia*, N°4, julio 1995.
- SELA, Boletín 21 sobre integración de América Latina y el Caribe, marzo 1999.
- UNESCO, *Informe mundial de educación*, 1998, UNESCO, París, Francia, 1998.
- UNESCO, *Informe mundial de ciencia*, 1996, UNESCO, París, 1996.
- UNFPA, *State of the World Population*, 1998.
- Vázquez, Roxana. "El marco jurídico y las políticas de ajuste estructural: efectos sobre las mujeres", en Rivera, Marcia, (ed.), *Una mirada desde el género: ajuste, integración y desarrollo en América Latina*, UNESCO, Caracas, 1999.
- Yarzabal, Luis, *Consenso para el cambio en la educación superior*, IESALC/UNESCO, Colección Respuestas N°9, Caracas, Venezuela, 1999.



Panel

Institucionalización  
de la participación de  
las mujeres en política



# Las mujeres y la distribución de los recursos

*Rosalba Carrasco* \*

**S**i hoy se plantea la necesidad de que las mujeres asumamos un papel cada vez más activo y relevante en la conformación de las políticas públicas y en la orientación del propio desarrollo, es preciso preguntarnos por las posibilidades de crear espacios institucionales, o influir en los ya existentes, para corregir las desigualdades entre hombres y mujeres desde la perspectiva de la distribución de los recursos.

¿Cuáles son los mecanismos o instrumentos que posibilitarían un acceso equitativo a los presupuestos públicos y qué tanto hemos avanzado en su construcción? La respuesta no es sencilla, pero sin duda podría ayudarnos la revisión de las distintas experiencias en los países de la región, donde seguramente se verá un panorama de contrastes.

Hay que empezar por reconocer que a pesar de los avances en varias áreas relativas a la participación política, éstos no se han

---

\* *Rosalba Carrasco. Mexicana. Economista. Tiene estudios de posgrado en la Universidad Nacional Autónoma de México. Especialista en temas de pobreza y política social. Es integrante de la dirección nacional de DIVERSA, agrupación política feminista.*

traducido en cambios de la misma intensidad en materia presupuestal. La experiencia señala que en lo que hace a las decisiones sobre el presupuesto y a su orientación, las mujeres no nos encontramos en igualdad de condiciones para alcanzar los apoyos gubernamentales como tampoco para influir suficientemente en los mecanismos institucionales desde donde se deciden las prioridades nacionales. En este sentido vale la pena preguntarnos si la representatividad parlamentaria, el liderazgo femenino o la conformación de dependencias gubernamentales como programas, ministerios o secretarías de la mujer son o podrían ser los únicos espacios para avanzar en este terreno.

Yo diría que todos esos espacios son necesarios, pero no suficientes, que tenemos que explorar nuevos mecanismos para lograr más recursos para las mujeres e influir en la orientación de los programas – no sólo de los sociales– y estos mecanismos pueden adquirir la modalidad de órganos colegiados –con participación pública y privada– operar a nivel local o por institución y tener la capacidad para incidir en la planeación con enfoque de género. Pero todo ello requiere por un lado decisión política y por el otro –el de las mujeres– capacidad de innovación y aprendizaje.

## La importancia del gasto

---

**A**unque el presupuesto continúa siendo el instrumento fiscal privilegiado para atender la desigualdad y promover el bienestar de la sociedad –por lo menos en mi país– es un espacio público poco explorado por las mujeres a pesar de que contribuimos a su financiamiento.

Es común señalar que el gasto público es uno de los instrumentos fundamentales de la política económica y yo añadiría que no sólo de la política económica sino de toda estrategia de cualquier gobierno. En el gasto público no sólo se reflejan las prioridades cuantitativas de un país, sino que el propio proceso de diseño, ejecución y evaluación del presupuesto nacional revela en buena medida el grado de avance institucional de los países. Refleja también el nivel de desarrollo y de interacción entre los principales actores sociales y políticos y su capacidad para definir consensos mínimos. Asimismo, la forma como se analiza, aprueba y supervisa el gasto público es una de las expresiones más claras del tipo de relación entre poderes ejecutivo y legislativo. Si nuestra incidencia en el presupuesto es escasa, ello

también es reflejo entonces del camino que falta por transitar en otros procesos fundamentales.

Al presupuesto se le pide que atienda todas las áreas de la administración pública y que cubra prácticamente todos los ámbitos de la vida nacional. Sin embargo, esta tarea no se ha desarrollado desde una perspectiva que equilibre las desigualdades sociales y de género.

¿Cuáles podrían ser, en forma muy resumida, los principales problemas derivados de la todavía insuficiente capacidad de las mujeres para incidir en la distribución de los recursos públicos? A partir de la experiencia de mi país y de la realización de varios talleres sobre el presupuesto público con distintas líderes mexicanas es posible destacar lo siguiente:

- El primer problema es el de la *visibilidad*. Por la forma como se estructuran los presupuestos no es posible llevar a cabo una clara identificación de los programas dirigidos específicamente a mujeres y por ende, es difícil cuantificar de manera precisa y confiable la totalidad de los recursos nacionales asignados por sexo. Y esto sucede tanto a nivel nacional como en los Estados, lo que permite ocultar las inequidades. El presupuesto se diluye generalmente en pocos programas –la mayoría dispersos– y numerosas acciones de distinta magnitud y escasamente articuladas entre sí.
- El segundo problema es el de la *orientación* de los programas y la concepción que está detrás de ellos. Comúnmente se establecen ciertas partidas presupuestales, que además de ser pequeñas no guardan proporción frente a las necesidades y, frecuentemente, parten de la idea de que todas las mujeres tienen las mismas necesidades, que éstas se restringen a su función reproductiva o, en el mejor de los casos, refuerzan la asociación entre mujer y familia.

Otro ejemplo: destacan las acciones en salud y en particular las relativas a salud reproductiva y planificación familiar como los programas naturalmente “etiquetados” hacia las mujeres, mientras tienen muy poco peso relativo las acciones encaminadas a garantizar los derechos reproductivos –desde un principio de elección voluntaria– a la salud sexual, a la información, al acceso a servicios médicos dignos, seguros y de calidad, a la atención preventiva y nutricional, o a aquellos dirigidos a mujeres en distintos períodos de su ciclo vital.

Salvo contadas excepciones, buena parte de los programas ven la atención a las mujeres como un medio para mejorar el nivel educativo de los hijos o para incidir en las condiciones de salud y

en el acceso a servicios básicos de las localidades, partiendo de los roles tradicionales y sin reconocer la especificidad de las necesidades, demandas e intereses de las mujeres.

- El tercer aspecto es el de la *visión limitada* y parcializada del presupuesto cuando se contabilizan los recursos para las mujeres ya que éstos, en el mejor de los casos, se asocian sólo a programas sociales y dentro de ellos a los asistenciales. Pero está claro que no es sólo un problema de gasto social. Para lograr la equidad de género se requiere incidir en muchos otros aspectos del presupuesto: en la política educativa, en los programas de empleo, en la capacitación para el trabajo, en investigación en ciencia y tecnología, en los mecanismos de apoyo a las microempresas creadas y dirigidas por mujeres, en los programas de comercialización y en el acceso al crédito, en los de impartición de justicia y en los programas culturales, entre otros. Adicionalmente, se encuentran las *insuficiencias en materia de evaluación y rendición de cuentas*, a partir de estándares discutidos y acordados socialmente, y de la construcción de indicadores de género. Los sistemas de información sobre el gasto no contienen los elementos suficientes para medir el impacto sobre las condiciones de vida de las mujeres y hasta dónde los programas pueden responder a los intereses y necesidades de las mujeres.
- Otro aspecto es que la discusión se centra en montos, cuando también requiere orientarse hacia los procesos y a valorar la *calidad, oportunidad y transparencia* del presupuesto. El mejor candado contra la reproducción del centralismo y la discrecionalidad es tener reglas claras, nacionales y objetivas y criterios explícitos para distribuir el gasto. Hoy estamos ante la necesidad de ensayar otros mecanismos para mejorar calidad, oportunidad y transparencia del gasto público, entre los que se encuentran precisamente la adopción de criterios operativos y específicos que incorporen el enfoque de género en los programas públicos y en todas las esferas del quehacer gubernamental.
- Finalmente, está el problema de la *escasa capacidad de influencia de las mujeres* en los espacios de decisión sobre la orientación del gasto y en el diseño de los programas, tanto a nivel político como técnico. Asimismo, sobre todo en el caso de los programas sociales y contra la pobreza, no se ha logrado una intervención –de manera sistemática y no marginal– en las distintas instancias de participación social de los programas, en todos los niveles. Por ello es muy

importante promover acciones donde las mujeres sean participante activas y no sólo actúen como beneficiarias y receptoras de apoyos.

Un presupuesto con enfoque de género debería girar por lo menos en torno a tres ejes fundamentales: *equidad* tanto en el acceso a los recursos, como a los beneficios; adquirir poder de *decisión* en el diseño, operación y evaluación de los programas, y promover programas que propicien *autonomía*, entendida como la posibilidad de que las mujeres no sólo tengan mayor acceso y control sobre los recursos, sino brindar elementos para tener poder de decisión sobre sus vidas.

Un paso importante en este proceso es asumir la transversalidad del enfoque de género que pretende compensar desequilibrios y desmontar las desigualdades institucionalizadas. Para ello es importante retomar el valor de las acciones afirmativas en todos los sectores, secretarías o ministerios y en todo plan de desarrollo y crecimiento. Las acciones deben articularse en cada uno de los órdenes de gobierno, es decir, tratar de permear el nivel nacional y los estatales y locales. Además de trabajar por establecer normas más equitativas en todos los programas se requiere una labor consistente de sensibilización de los funcionarios y operadores en la materia. Todo lo anterior sólo podrá consolidarse en la medida en que se institucionalicen los espacios de intervención social, vigilancia y acción legislativa.

Es prioritario trasladar al presupuesto nuestras demandas de una manera consistente que distinga entre las necesidades diferenciadas y específicas de las mujeres, que transite de una actitud de verlas sólo como meras beneficiarias de los programas para visualizarnos como participantes de un proceso más amplio, vinculado a la definición de prioridades nacionales y a la formación de acuerdos políticos.

Un presupuesto que avance hacia la igualdad de género podría tener las siguientes características:

- a. distinguir entre familia y mujer,
- b. equilibrar el énfasis productivo y el reproductivo,
- c. abrir nuevos mecanismos de acceso,
- d. dejar de ver a las mujeres como un grupo en desventaja social haciendo caso omiso del origen de esa desventaja,
- e. incorporar proyectos no tradicionales y etiquetar recursos para programas centrales como los de prevención y atención de la violencia intrafamiliar.

- f. establecer y ampliar los mecanismos de intervención en la definición de prioridades e institucionalizar los espacios de participación ciudadana y legislativa para construir un efectivo poder de decisión sobre el destino y orientación de los recursos.

## La experiencia de México

---

Uno de los mecanismos que ha funcionado es el establecimiento de espacios colegiados, que debieran existir en la mayoría de las instituciones públicas. En México recientemente iniciamos un proceso interesante donde, a partir de una decisión política propiciada por la presión de varios grupos feministas –entre ellos Diversa–, se estableció una normatividad para los programas contra la pobreza que incluía dos aspectos centrales. Uno es asumir explícitamente que todos los programas incorporen el enfoque de género. Y el otro es la orientación de procurar que el 50% de los recursos y las acciones se destinen a atender las necesidades específicas de las mujeres.

Para contribuir a hacer realidad estas dos medidas se estableció la Mesa de Trabajo sobre Enfoque de Género del Consejo Consultivo Ciudadano. Se trata de un espacio propositivo y plural que busca facilitar los procesos, identificar las dificultades y dar algunas orientaciones, que es lo que hemos hecho hasta la fecha. La tarea es enorme pero este espacio ha servido como una especie de contraloría social para contribuir a corregir las persistentes inequidades de género y a presionar sobre los operadores de los programas.

Hoy este espacio enfrenta varios retos. El primero de ellos es lograr su institucionalización como mecanismo permanente de participación mixta de ciudadanas y funcionarias públicas donde puede haber una retroalimentación. El segundo, y tal vez más difícil de lograr, es su profesionalización parcial ya que todas participamos a título individual y de manera no remunerada. El tercero es desarrollar la capacidad de proporcionar instrumentos adecuados a los programas gubernamentales para la planeación y evaluación de la perspectiva de género, como pueden ser manuales de operación y metodologías de capacitación.

Uno de los consensos que se ha ido generando en la Mesa es que no sólo se trata de que cada día haya más mujeres dentro de la población beneficiaria de los programas, lo que sería sin duda un avance, sino también de que las mujeres participemos en términos de justicia e igualdad de oportunidades. Y asimismo, que tengamos

acceso –en condiciones de equidad– a los mecanismos de toma de decisiones sobre el destino y la orientación de los recursos.

Finalmente, es necesario desarrollar la capacidad para traducir los cambios culturales en principios de las políticas públicas, como son la equidad, el reconocimiento de la diversidad, la no discriminación, el pluralismo, la tolerancia, la participación y el respeto de la dignidad humana y vincular, con los objetivos básicos de redistribución, igualdad y ciudadanía plena. La tarea no es sencilla, pero en este proceso el feminismo moderno puede jugar un papel relevante.



# Cuotas políticas: cuestionando las relaciones de poder

*Sonia Miguel\**

**M**i intención es hacer una breve reflexión sobre el significado de las políticas de cuotas y sus impactos en la sociedad brasileña. Sin embargo, creo que antes es importante señalar, como telón de fondo y como norte, tres cuestiones:

1. ¿Cuál es el sentido de las transformaciones que el movimiento feminista quiere para la sociedad?
2. ¿Cuáles son los caminos a recorrer y de qué forma hacerlo?
3. ¿Cuáles son las capacidades y los límites del movimiento feminista y de mujeres para construir y contribuir con estos cambios?

De ese punto de partida, e instigada por los ricos debates de este Seminario, en la discusión de temas como la importancia de la

---

\* *Sônia Malheiros Miguel. Brasileña. Graduada en historia con maestría en ciencias sociales. Investigadora en las áreas de género y feminismo. Actualmente es asesora técnica del Centro Feminista de Estudios y Asesoría (CFEMEA), en la experiencia de aplicación de cuotas para las candidaturas y la participación política de las mujeres.*

autonomía del movimiento de mujeres; los desafíos de la relación con el Estado; los nudos del proceso de globalización; el proceso de creciente institucionalización del movimiento –otros prefieren hablar del proceso de “onguización” del movimiento– me quedé pensando en la necesidad de relativizar permanentemente los conceptos de autonomía, Estado, globalización, detrás de cuya elaboración están personas con sus necesidades y deseos. Y es éste el sentido que quiero dar a la construcción de otra sociedad: el respeto a las personas, a cada una de ellas. Y eso significa, incluye, presupone lo que hoy se llama ciudadanía social.

Pero, volviendo a la relativización de los conceptos, cuando se habla de autonomía por ejemplo, es necesario ubicarla en el contexto. La autonomía, como todas sabemos, es siempre relativa. Somos seres dependientes desde que nacemos. Rita Lee, una cantante y compositora brasileña afirmaba con muy buen humor en una de sus canciones: “soy dependiente del amor”. Ser dependiente, en algún nivel, es una de las características del ser humano, y esa dependencia la tenemos que valorar. Valorar la dependencia que hace que nos relacionemos y vivamos en sociedad, creando y transformando el mundo. Pero es imprescindible construir esas relaciones a partir de la autonomía, del respeto, de la solidaridad, de la dignidad, propiciando condiciones de vida –ser y tener– para todas las mujeres y hombres. Y eso debe ser también un compromiso.

Por otra parte, cuando estamos pensando en la cuestión de la autonomía, es importante referirnos a nuestra experiencia en cuanto participantes de ONG. Sabemos de las dificultades que enfrentamos para ser autónomas, sabemos de la gran dependencia que tenemos de los financiamientos, en su gran parte internacionales. Mucho de nuestra energía se gasta en pensar cómo y dónde conseguir el dinero para desarrollar nuestro trabajo. Y sabemos también de la riqueza y ambigüedad de esa relación. No son pocos los ejemplos y, por hablar de ambigüedad, recientemente en Brasil, y lo mismo ha ocurrido en otros países de América Latina algunas ONG han tenido momentos difíciles cuando se les informó de la suspensión –felizmente temporaria– de los aportes financieros para algunos proyectos ya en desarrollo.

La permanente inestabilidad financiera y las dificultades para lograr el apoyo a proyectos de largo plazo, nos vuelve más vulnerables a los cambios de interés –sean éstos temáticos o regionales– por parte de las agencias de cooperación internacionales o nacionales. Cambios que tienen como consecuencia la necesidad de manejar los recursos sacando de un lado para poner en otro. Éste es un nivel de dependencia

y de falta de autonomía que enfrentamos permanentemente y del cual poco hablamos.

Sin embargo, para hablar también de la riqueza, es bueno recordar que estamos aquí reunidas, teniendo la oportunidad de intercambiar ideas y experiencias con mujeres de diferentes lugares, con el apoyo de la cooperación internacional. El desafío que se plantea es: cómo construir un movimiento feminista y de mujeres que establezca acuerdos de cooperación pero al mismo tiempo logre un mayor grado de autonomía, también financiera. Esa debe ser una preocupación de todas nosotras como integrantes de movimientos feministas.

Pensando en el rumbo de las transformaciones necesarias en el mundo en que vivimos, entiendo que el movimiento feminista debe enfatizar más el debate en el campo de las ideas, del cambio cultural, sensibilizando a las personas para nuevos valores. En la discusión del aborto, por ejemplo, para abordar un tema polémico, quizás deberíamos invertir mayores esfuerzos en la realización de la *advocacy* para la ampliación de los permisos legales o para que sea despenalizado. Debemos tener esa preocupación en el horizonte cuando, por ejemplo, estamos ocupando puestos en órganos gubernamentales, o discutiendo en alguna institución las políticas públicas en las diferentes áreas.

¿Cómo apropiarnos de los espacios que estamos ocupando o que las ideas que estamos defendiendo están ocupando –pues crece el número de hombres sensibles a la temática de las relaciones de género– en lo cotidiano y en la llamada vida privada, de una manera que transforme las relaciones y las situaciones sociales en desequilibrio? ¿De qué forma realizar eso?

Es esencial, paralelamente a la apertura de nuevos espacios de ciudadanía para las mujeres, y con el aumento de la posibilidad de ejercer puestos y lugares de poder, que nos preguntemos permanentemente cuál es el tipo de poder que queremos. Y que cuestionemos la forma como éste es ejercido. Es esencial el rescate del movimiento feminista como movimiento cultural, de cambio de ideas, de transformación del imaginario, de lo que se piensa de la vida y de lo que se quiere de ella.

En este sentido me preocupa cuando se teje un elogio a la ciencia y se descalificaban otras visiones de mundo. Yo no quiero un mundo en que el poder de la ciencia sea destructor de otros saberes. Es fundamental el respeto y el espacio para los que creen y viven de manera diferente. Personas que pasan por este mundo –un pasaje muy rápido, es verdad– intentando comprenderlo a partir de otras visiones de la religión, del tarot, del espiritualismo, de otras interpretaciones, mágicas o no. Todos son intentos de comprensión, formas de explicar

la vida. ¿Por qué creer que la ciencia, que también es una construcción, sea la única o la mejor verdad? Eso asusta, pues cuando ese tipo de concepción llega al poder –con la creencia en una única verdad– las consecuencias registradas por la historia han sido siempre trágicas.

Tenemos que retomar los valores centrales de pluralidad, de diversidad, de solidaridad, de afectividad, porque a mí también me asusta cuando empezamos a hablar solamente del Estado, de la economía, del mercado, como el centro de todo, como el objetivo final de nuestras estrategias. Yo no quiero vivir en un mundo-mercado, en que todo se compra y todo se vende. Quiero un mundo en el que en el centro estén los seres humanos y la naturaleza.

Es importante que entendamos las lógicas que rigen el mundo en que vivimos, en gran parte con una cara capitalista, que todavía esclaviza personas –aunque en algunos aspectos de una forma más discreta, pero no menos violenta– incluso para poder intervenir en él. Pero cuando empezamos a funcionar creyendo que ésta es la única forma posible de estar en el mundo, entrar en esa lógica, sin críticas, es inadmisibles para mí. Lo que sí afirmo es la capacidad de hacer diferente. La capacidad y el coraje de otros discursos y de otras propuestas.

## Cuotas: cuadro de situación

---

**A**l hacer hoy una retrospectiva de la historia de las mujeres y sus conquistas, vamos observar que hemos tenido, en distintos campos, avances bastante significativos en el mejoramiento de la situación en que vivimos. La apertura del mercado de trabajo, la conquista de derechos civiles y sociales, revelan las transformaciones que han ocurrido en el mundo y en la vida de las mujeres y de los hombres.

Sin embargo, cuando pensamos en la cuestión del empoderamiento de las mujeres, el cuadro no es animador. Es todavía muy pequeña, en gran parte de los países, la proporción de mujeres ejerciendo funciones de mando y ocupando puestos de poder. Varios estudios ya apuntaron que cuanto más alta la posición jerárquica, menor es la presencia de las mujeres.

En Brasil el cuadro no es diferente; en todas los cuerpos legislativos, aun con el sistema de cuotas para candidaturas a las elecciones para las Cámaras de Concejales, Asambleas Legislativas y Cámaras Distrital y Federal, la representación femenina no pasa de un 11%.

## Representación en los cuerpos legislativos brasileños

	mujeres	%	hombres	%	total
Cámara de Concejales	6.536	11,23	51.643	88,77	58.179
Asambleas Legislativas y Cámara Distrital*	107	10,09	953	89,91	1.060
Cámara Federal*	30	5,85	483	94,15	513
Senado Federal	6	7,41	75	92,59	81
TOTAL	6.679	11,16	53.154	88,84	59.833

CFEMEA/Elecciones

Fuente: Tribunal Superior Electoral, elecciones 1996 y 1998.

\* Estos datos corresponden a diciembre de 1999 y ya incluyen algunos suplentes en ejercicio.

En las elecciones de 1996 para las Cámaras de Concejales –nuestra primera experiencia electoral con cuotas para candidaturas de mujeres– hemos tenido un crecimiento del número de mujeres electas, en relación a la legislatura anterior, de un 111%. Pasamos de 3.085 concejalas para 6.536.

En las elecciones de 1998, para Asambleas Legislativas y Cámara Distrital, hemos obtenido un crecimiento de un 30% en las bancadas femeninas. En lo que se refiere a la Cámara Federal, la gran sorpresa: aun con la vigencia de las cuotas, ha ocurrido una disminución del número de mujeres electas, de 33 a 29, lo que significa una reducción de un 12%.

Las políticas de cuotas surgen como una propuesta para alterar más rápidamente el cuadro de desigualdad, redistribuyendo y equilibrando el número de mujeres y hombres en el ejercicio del poder. El proceso para alcanzar una legislación que pudiese asegurar, inicialmente, una cuota mínima para la candidatura de mujeres, y luego una proporcionalidad mínima entre las candidaturas de cada sexo, fue objeto de varias negociaciones en el parlamento federal brasileño.

El primer intento de incluir un artículo en la legislación electoral brasileña, asegurando una cuota para candidaturas de mujeres se dio en 1993. En esa época la propuesta fue rechazada sin discusión. En aquel momento, las mismas organizaciones del movimiento de mujeres brasileñas estuvieron fuera del debate.

En 1995, cuando se discutió la ley electoral que reglamentó las elecciones para los Gobiernos y Cámaras Legislativas Municipales, el cuadro ya era otro. Las Bancadas Femeninas de la Cámara y del Senado Federal se movilizaron para la aprobación de un artículo en la legislación electoral que asegurase una cuota mínima para candidaturas de mujeres. Distintos sectores del movimiento organizado de mujeres se manifestaron a favor de la aprobación de las cuotas para candidaturas de mujeres al legislativo municipal.

Después de intenso debate, fue aprobada una cuota mínima del 20% para la candidatura de mujeres: artículo 1 Párrafo 3º de la Ley Nº 9.100/95. Vale señalar que en ese entonces, el acuerdo para la aprobación del artículo incluía el aumento del número total de candidatos que los partidos o coaliciones podrían presentar, disminuyendo el impacto del artículo aprobado. Ese hecho se repitió en la aprobación de la legislación electoral de 1997: artículo 10, párrafo 3º, de la Ley Nº 9.504/97.

La discusión y aprobación en la Cámara y Senado Federal de la legislación de cuotas, el intervalo entre la discusión de la primera ley de cuotas y su efectiva implantación, con la inscripción de las candidaturas de mujeres, fue bien corto. De la fecha de presentación del proyecto, el 19 de agosto de 1995, hasta su inserción como enmienda a la legislación, el 29 de setiembre del mismo año, pasaron menos de dos meses. Y el período previsto entre la aprobación de la legislación y el cierre del plazo para afiliación a los partidos, con el derecho a 20% de las vacantes de cada partido o coalición para candidaturas de mujeres, fue de sólo 45 días.

Para llegar a esa aprobación, en una tramitación legislativa bien acelerada, fue fundamental la participación del movimiento de mujeres, que estuvo presente apoyando y reforzando las iniciativas de la Bancada Femenina, alimentando a los medios de comunicación con artículos que trataran de la participación política de las mujeres y evaluaran su representación en puestos de poder.

Las iniciativas de cuotas ya existentes en algunas centrales sindicales brasileñas, y en algunas de las directivas de partidos, así como la experiencia de muchos países de Europa y de Argentina, en nuestra más cercana América Latina, animaban al parlamento brasileño. Para la aprobación de la enmienda ha repercutido favorablemente el proceso de la Conferencia Mundial sobre la Mujer, con el movimiento de mujeres en Brasil sabiendo aprovechar los aires de la Conferencia para retomar la articulación entre sus diferentes organizaciones; y una Bancada Femenina actuante que logró el apoyo de líderes y parlamentarios hombres de diferentes bancadas.

Para la aprobación de la ley de cuotas electorales en Brasil –lo mismo sucede con otras leyes relativas a los derechos de las mujeres– ha sido siempre fundamental la presencia de mujeres organizadas fuera del parlamento, estableciendo y provocando un diálogo permanente con la sociedad en general, y presionando para la construcción de políticas públicas que perciban e incorporen nuevas perspectivas, entre ellas la de la construcción efectiva de relaciones más igualitarias entre mujeres y hombres.

Sin embargo, la discusión sobre cuotas en Brasil, así como en otros países del mundo, no se cerró con la aprobación de las cuotas electorales. Actualmente se tramitan en el Congreso Nacional doce proposiciones que tratan de la participación política de las mujeres, y más específicamente de su empoderamiento, o sea, proposiciones que buscan asegurar una mayor participación de las mujeres en las diferentes instancias de poder. Diez de ellas están en el campo de las acciones afirmativas y, de ese total, ocho sugieren la adopción de cuotas por sexo en diferentes instancias.

Una encuesta de opinión realizada por el CFEMEA sobre los derechos de las mujeres previstos en la Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, que contó con la participación de 313 (52,7%) de los 594 parlamentarios federales, constató una mayor

### Proposiciones en trámite en el cuerpo legislativo federal

Área	Cantidad
Poder Judicial – Acciones Afirmativas – cuotas por sexo	05
Poder Ejecutivo – Acciones Afirmativas – cuotas por sexo	01
Partidos Políticos – Acciones Afirmativas – cuotas por sexo	01
Poder Legislativo – Acciones Afirmativas – paridad por sexo	01
Acciones Afirmativas – otros asuntos	02
Otros asuntos	02
<b>TOTAL</b>	<b>12</b>

*Sistema de Información del Congreso, SIC/CFEMEA, febrero de 2000.*

resistencia de esos parlamentarios para la aceptación de políticas de cuotas en otros poderes que no fueran el legislativo.

En el marco del Poder Legislativo (para candidaturas en las elecciones proporcionales), fue bien acogida la política de cuotas: de los parlamentarios que han participado de la encuesta, 198 (63,3%) se manifestaron favorables al mantenimiento de la cuota por sexo; 94 (30,1%) asumieron posición contraria; y 18 (5,7%) respondieron no tener opinión formada.

Ya en el marco del Poder Ejecutivo, las posiciones fueron las siguientes: 142 (45,4%) parlamentarios se manifestaron contra la adopción de cuotas por sexo; 101 (32,3%) se mostraron favorables; 64 (20,4%) dijeron no tener opinión formada.

En el ámbito del Poder Judicial, 139 (44,4%) parlamentarios se manifestaron contrarios a la adopción de cuotas por sexo; 110 (35,1%) afirmaron ser favorables a la adopción de cuotas; y 60 (19,2%) respondieron no tener opinión formada.

Además de la adopción de cuotas en otros espacios de poder, como el ejecutivo y el judicial, la presentación en el legislativo brasileño de propuestas, ya no de cuotas mínimas y máximas para cada uno de los sexos, sino de paridad entre los sexos, replantea una vez más el tema de las cuotas en el legislativo. El Proyecto de Ley N° 2.355 de 2000, que da nueva redacción al párrafo 3° del art. 10 de la Ley N° 9.504, del 30 de setiembre de 1997, propone que, a partir de las elecciones de 2002, “del número de vacantes resultantes de las reglas previstas en este artículo, cada partido o coalición deberá reservar un 50% para candidaturas de cada sexo”. El proyecto sugiere también medidas de punición para los partidos que no cumplan la ley tales como multa y pérdida de un 50% de las candidaturas a que tendrían derecho.

### La incursión en otros espacios: una conclusión

---

**L**os resultados de las dos experiencias electorales brasileñas bajo el régimen de cuotas para candidaturas electorales –elecciones de 1996 para las Cámaras de Concejales, y elecciones de 1998 para las Asambleas Legislativas y Cámaras Distrital y Federal– confirmaron su importancia y, a la vez, reafirmaron la necesidad de asociar esta medida a otras que permitan, amplíen y diversifiquen los espacios de empoderamiento de las mujeres.

No podemos analizar los resultados alcanzados con la adopción de una política de cuotas en las candidaturas electorales de una manera simplista. Los resultados electorales propiamente dichos son importantes, pero no el único factor a analizar.

En primer lugar, porque es una ilusión creer que una ley que asegura una mayor participación de las mujeres como candidatas en las contiendas electorales va, automáticamente, a traer para los partidos y para la disputa de las candidaturas dentro de los partidos un número importante de mujeres. Claro que no. La construcción de esa posibilidad, y aun de ese deseo en las mujeres, es un proceso mucho más lento. Durante siglos fuimos socializadas para no participar de esos espacios, escuchando y aprendiendo que política no es cosa de mujer. Cambiar esa concepción internalizada en mujeres y hombres no es tarea sencilla.

Junto con la adopción de medidas de acción afirmativas, como las cuotas para candidaturas electorales, se necesitan otras, que capaciten y formen a las mujeres para su desempeño en el campo político. En el caso de las cuotas electorales, los partidos políticos y el movimiento de mujeres ocupan un lugar central. Los partidos políticos lo ocupan porque es en ese campo que se definen las candidaturas y es imprescindible que éstos apoyen a candidaturas de sus afiliadas estimulando también su capacitación en puestos de dirección, a partir de la adopción de políticas de cuotas en las estructuras partidarias. Y el movimiento de mujeres porque es el principal interesado en una aplicación eficiente y efectiva de estas políticas.

Además de lo que aparece en las legislaciones, tenemos que tratar de usar más los espacios de propaganda de nuevas ideas y posturas y de capacitación de las mujeres, y también trabajar en el sentido de la sensibilización de más candidaturas masculinas que inserten en sus programas y plataformas electorales la temática de género. Eso sin olvidar que este empoderamiento tiene que realizarse más allá de la esfera política, y estar presente también en el campo personal, en el trabajo, entre otros. Esa visión más amplia de lo que es el empoderamiento es importante para nosotras. Las organizaciones de mujeres, las redes, las gestiones de las mujeres dentro de los partidos políticos, dentro de los sindicatos, en las juntas de vecinos, deben ser fortalecidas y estimuladas. Debemos profundizar la comprensión de la llamada "política dura", pero sin perder la fundamental dimensión de los otros espacios.

Otra cuestión importante que se plantea para nosotras en este momento es el desafío de equilibrar una política de presencia con una política de ideas. ¿Cómo lograr que las acciones afirmativas fortalez-

can y aumenten la presencia de las mujeres en los espacios de poder, y al mismo tiempo amplíen el campo de repercusión de nuestras ideas? Estamos teniendo poco tiempo para discutir y crear consensos entre nosotras mismas, para hablar de los cambios que queremos, de nuestra utopía. Partimos de la premisa de que, por ser mujeres, todas pensamos igual, y sabemos que, felizmente, no es así. Empero, muchas veces, tenemos dificultades para relacionarnos con nuestras propias diferencias. Recuperar la postura divertida y placentera –lo que no significa poco seria– del movimiento feminista, es también esencial. Podemos hacer política pero no necesita ser de esa manera. ¿Cuál es entonces la otra manera? ¿Cómo podemos recrear?

Podemos también pensar de qué forma utilizar con más efectividad todos esos instrumentos institucionales de empoderamiento que estamos creando, para a partir de ahí ir generando una nueva visión del mundo, una nueva forma de hacer política. Utilizando los espacios, institucionales o no, para pensar las relaciones entre mujeres y hombres. No se puede negar el papel, en el caso de Brasil, de los Consejos Nacional y Estaduales de los Derechos de la Mujer o de las Comisarías de Mujeres. Y como éstas, existen experiencias similares en América Latina. Algunas más exitosas que otras, pero todas han ampliado los espacios de influencia en la construcción de políticas públicas dirigidas a establecer la equidad.

En tanto, no podemos olvidarnos de que todas esas políticas necesitan de dinero para implementarse. Y es entonces que se plantea otro tema importante al cual el movimiento feminista necesita dedicar más tiempo: los presupuestos. De nada sirve lograr bellas políticas públicas y programas, si a la hora en que se va a discutir y decidir adónde va el dinero del país, no se designa una línea de crédito para la implementación de aquella política o programa. Y eso es lo que normalmente sucede en nuestros países.

Finalmente, otro dato importante es saber trabajar con los límites, y nosotras tenemos límites en la contribución que podemos dar para la transformación de este mundo. Por más que soñemos, vamos a tener que aceptar que existen otros que piensan y sueñan otras cosas, y que ésta es la dinámica de la transformación: nosotras estamos aquí de paso y somos parte del sueño.

## Notas

---

1. Para la elaboración de este artículo opté por mantener el tono de la exposición que hice en el Seminario, enriqueciéndola con un análisis más detallado de las experiencias con la política de cuotas electorales en Brasil, tomando como base el estudio que se está desarrollando en el CFEMEA.
2. El CFEMEA es una ONG feminista de Brasil, que tiene como foco central de trabajo el Legislativo Federal –Cámara Federal y Senado Federal– realizando la *advocacy* en relación a los derechos de las mujeres y contribuyendo a la construcción de políticas públicas que incorporen una perspectiva de género. Como parte del movimiento feminista y de mujeres, el CFEMEA intermedia su interlocución con el Legislativo Federal, y a partir de la asesoría a los parlamentarios, en especial a las mujeres parlamentarias, construye el puente entre los parlamentarios, mujeres y hombres, y el movimiento de mujeres brasileñas.
3. La transformación de los “grupos autónomos” en ONG, y la consecuente profesionalización del movimiento.
4. Un análisis detallado de los resultados de la encuesta está siendo concluida y será objeto de una publicación del CFEMEA.



# Mecanismos institucionales para la incorporación del enfoque de género: limitaciones y desafíos

*Alejandra Valdés Barrientos\**

La reflexión sobre mecanismos institucionales del enfoque de género en el Estado –instalados por las mujeres– sus posibilidades y limitaciones es tremendamente pertinente. Permite profundizar el análisis sobre el impacto del contexto en que esta institucionalidad se desarrolla sobre las mujeres, las estructuras y las dimensiones en que se crean los mecanismos y las políticas de género en el Estado y los partidos y el análisis de la relación entre los discursos y las prácticas políticas. Teniendo en cuenta que si bien el Estado es un espacio privilegiado para promover la redistribución de recursos entre hombres y mujeres, la coexistencia de resistencias para compartir el poder y para incorporar el enfoque de género pone en evidencia el riesgo de que esta perspectiva sea asimilada por los espacios de poder que transforman los discursos y los contenidos de las demandas de las mujeres.

Por ello, debatir sobre los mecanismos estatales que ponen el enfoque de género en el Estado es muy relevante, en la medida en que cuestiona nuestros reposicionamientos frente a la continuación histórica de la subordinación y, por ende, de la continuidad histórica de la voluntad

---

\* Alejandra Valdés Barrientos. Chilena. Integrante de Hexagrama Consultoras.

de las mujeres de ser activas productoras de cultura y sociedad. Es también necesario cuando lo que pareciera estar en disputa es la construcción cultural de un modelo de feminidad propio del actual neoliberalismo globalizado, que de alguna forma va modelando nuevos modelos de las mujeres, reactualizando el patrón tradicional de feminidad y recreando nuevas versiones comercializadas de las mujeres y del feminismo.

Situada desde la práctica feminista hablaré del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) desde mi visión política de esta instancia. En este sentido, no reflexionaré tanto acerca de su estructura ni de su creación, sino de los significados de la manutención de una estructura institucional de mujeres en el Estado. En este sentido expongo un análisis crítico de su desarrollo, para poder debatir sobre algunos nudos que permitan avanzar en la evolución de los mecanismos institucionales propuestos por las mujeres en nuestros países. En Chile estos mecanismos se desarrollan en un contexto gubernamental de alianzas entre un partido cristiano y otros social democratas, en que la disputa por la hegemonía de sus proyectos ideológicos atraviesa la nueva institucionalidad, no exenta de las presiones de sectores conservadores y de la Iglesia.

Al analizar la estructura estatal, creada en Chile para la equidad de género en los últimos ocho años, es indudable el avance logrado en términos de visibilidad. Avance sustentado mayoritariamente a través de programas sociales que han permitido involucrar preocupaciones de género –aún débilmente– en distintos niveles de la estructura estatal. Demás está decir, que los mayores logros de visibilidad se han logrado cuando el tema logra ingresar a la agenda pública y se produce debate público, lo que en Chile no es casual en la medida en que esos sectores son los propietarios de los medios de comunicación.

## La transición: impulsos y frenos

---

**A**l casi finalizar los dos períodos gubernamentales que han marcado la transición a un sistema democrático en Chile, se observan avances en la situación de la mujer, aun cuando existe una serie de limitaciones para el logro de la equidad de género. Desde sus inicios los temas prioritarios para los dos gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia<sup>1</sup> han sido de orden político institucional y macro económicos. En este marco, las demandas y reivindicaciones que es necesario abordar para profundizar y consolidar efectivamente el proceso democrático, han sufrido poster-

gaciones, lo que ha significado un aumento de la distancia entre los actores políticos y la ciudadanía.

En el plano político los/las ciudadanos/as han estado enfrentados cotidianamente a un debate cuya preocupación central ha sido la conducción económica, dado que el crecimiento económico acelerado<sup>2</sup> tiene directa relación con el aumento de las desigualdades en la distribución del ingreso,<sup>3</sup> una baja capacidad para generar empleo e inserción laboral precaria y vulnerable, sobre todo para las mujeres. Todas situaciones que no permiten avanzar en la superación de la pobreza, la equidad social y, menos aún, la de género en el contexto del mercado de trabajo. Este marco está signado por la pulverización de las relaciones capital-trabajo como efecto de las reformas laborales y el consecuente debilitamiento del movimiento sindical, vinculado a las nuevas relaciones de inestabilidad que se suscitan en el campo del empleo. Estas dificultades se encuentran con un cambio en los patrones de consumo,<sup>4</sup> el que con su masificación, entre otros factores, ha producido cambios importantes en las características de sociabilidad dado el aumento de las horas de trabajo y la aceleración de la vida cotidiana, de gran parte de los y las trabajadores/as.

Los cambios político culturales se encuentran con el conservadurismo cultural respaldado por la mayoría de los sectores políticos dominantes que, paradójicamente, observan con complacencia los avances de la modernidad en el país, sin cuestionar la convivencia de condiciones políticas institucionales con enclaves autoritarios y sin considerar el profundo malestar político cultural que han causado los límites de la transición en distintos sectores de la ciudadanía. Entre esos malestares están los pactos con los militares y la derecha conservadora y la permanente frustración frente a las expectativas de cambio, especialmente aquellas referidas a derechos humanos y demandas de justicia. No puedo dejar de mencionar la presencia de la figura de los senadores designados y del senador vitalicio en el parlamento, lo que no ha permitido el *quórum* para hacer reformas a la Constitución Política de 1980, legada por la dictadura militar, además de bloquear propuestas legales provenientes de sectores más democráticos y la existencia de un Consejo de Seguridad Nacional, que sobre el poder político resguarda el poder militar, y un Tribunal Constitucional en el que no están presentes en igualdad de condiciones todos los poderes del Estado. En este plano de restricciones la política ya no tiene la misma relevancia que tuviera en el pasado y se da la despoltización de las instancias y prácticas ciudadanas.

Emergen los problemas de credibilidad y la desconfianza de los/as ciudadanos/as frente a la posibilidad de la creación de espacios

sociales sólidos que enfrenten el pasado histórico en el país y no sólo en el marco de la construcción de marcos jurídicos internacionales. El caso Pinochet ha significado para muchos recuperar fuerzas, frente a la posibilidad de justicia en Chile, pero queda en evidencia la necesidad de memoria compartida y la expectativa de miradas comunes hacia el futuro.

## Las chilenas y la recuperación democrática

---

La constitución del movimiento de mujeres en los años 80 como un referente antidictatorial de gran diversidad social y cultural, fue un factor relevante en la recuperación democrática que incorporaba a sus demandas los conceptos de igualdad de derechos para las mujeres, conjuntamente con los de redemocratización de la sociedad, lo que se evidenció en la consigna “democracia en el país y en la casa” que da cuenta de esa visión.

La negociación previa al gobierno democrático de algunos aspectos centrales para cumplir con este objetivo logra que el primer gobierno de la concertación de partidos por la democracia inscriba y exprese en la agenda gubernamental, desde su inicio, la necesidad de generar instrumentos y mecanismos institucionales que permitan lograr la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Marco en el que se crea el SERNAM.<sup>5</sup> Institucionalidad estatal que se inicia atravesada por las tensiones que significan legitimar su acción en una institucionalidad con un orden de género excluyente, en condiciones estructurales y legales que limitan las posibilidades de realizar su misión y aumentar el alcance de las iniciativas que subviertan ese viejo orden.

Las razones de su dificultad se asientan en una derecha mayoritaria en la Cámara Alta, dueña de los medios de comunicación del país –lo que no es un dato más de la realidad– que limitan directamente las posibilidades estructurales del SERNAM, al momento de la discusión en el parlamento. Pero que también marca el futuro de las negociaciones en –y desde– el Gobierno en los temas de equidad de género, ya que se evidencian las diferencias de visión y resistencias al cambio en las relaciones de género en diversos sectores del gobierno lo cual genera, desde sus inicios, una instalación difícil y ambigua, ya que si bien había acuerdo en la creación de una oficina gubernamental, no

ocurría lo mismo respecto de sus funciones, si éstas están orientadas a la mujer o la familia.

Las diferencias ideológicas que acompañan al SERNAM desde su creación, no han sido resueltas y se manifiestan hasta el presente en su quehacer y al interior de la propia coalición de gobierno hasta hoy, expresando una disputa de poder entre los sectores que plantean una propuesta modernizadora de las relaciones de género y otra subvertidora de las relaciones de dominación de género (Valenzuela, 1998). Sumado a la pérdida de capacidades de negociación de los sectores feministas, la agenda del SERNAM se vincula a las tendencias de modernización del Estado que no cuestiona la distribución desigual de poderes, la asignación de recursos precaria y la falta de mecanismos reales para incorporar, de manera transversal, la equidad de género en el Estado.

El Plan de Igualdad de Oportunidades planteado hasta el año 2000 recoge gran parte de las demandas planteadas por el movimiento de mujeres en 1990, pero existe una serie de barreras ideológicas y estructurales para que ellas sean incorporadas gubernamentalmente, tales como el divorcio o las más críticas, dadas las características de la coalición gobernante, relacionadas a derechos reproductivos. Así el SERNAM por una parte se plantea efectuar reformas legales que sitúen a las mujeres en un plano de igualdad, focalizar sus programas hacia mujeres de sectores de extrema pobreza e incidir en otras instancias del aparato estatal. Así ha realizado su tarea, predominantemente a través de programas sociales de carácter instrumental, que no empoderan a las mujeres, lo cual da cuenta de visiones contradictorias del cambio social, que se complementan con las políticas sociales que buscan focalizar su acción hacia los más pobres y hacia los “sectores vulnerables”.

El SERNAM ha jugado un rol importante en algunos de los cambios de la normativa discriminatoria hacia las mujeres y de protección de sus derechos. Y si bien ha logrado generar opinión pública sobre aquellos problemas que históricamente estuvieron relegados al ámbito privado como lo es, entre otros, la normativa sobre violencia intrafamiliar o el embarazo en adolescentes, no logra mantener un discurso respecto a los derechos de las mujeres en las diversas instancias creadas, las que terminan por desarrollar un discurso moralizante y exento de contenidos de género, que a la larga puede significar, en el caso de la violencia intrafamiliar por ejemplo, su incorporación a la agenda de seguridad ciudadana, sin los resguardos que permitan enfrentarla como uno de los efectos centrales de la discriminación

hacia las mujeres, que debe ser superado con políticas integrales y no parciales.

El trabajo intersectorial y la coordinación de políticas públicas constituyen un eje prioritario en las actividades del SERNAM. No obstante, las dificultades encontradas en lo externo tienen que ver con la falta de voluntad política desde algunos sectores estatales, los problemas de asignación de recursos –tanto en lo interno del SERNAM como en las distintas instancias públicas con que se relaciona–, falta de sensibilidad y presencia de fuertes prejuicios frente al tema en los funcionarios públicos y en la lógica de funcionamiento de las entidades. Y la presencia de dificultades de coordinación desde el SERNAM con los Ministerios y Servicios, lo que obliga, en la mayoría de los programas, a que las agendas conjuntas hayan tenido que impulsarlas e implementarlas el SERNAM por sí sólo.

### El Programa Jefas de Hogar, una innovación descentralizadora

---

**E**n este plano, un programa innovador y que logra coordinar acciones interinstitucionales desde El SERNAM, ha sido el Programa de Habilitación Laboral para Jefas de Hogar (PMJH), descentralizado en 84 municipios del país, con recursos de diversos sectores del Estado. Su éxito radica en el desarrollo de políticas intersectoriales, cuyos criterios ordenadores se expresan en la integralidad de sus líneas de trabajo: capacitación laboral, formación para el trabajo, cuidado infantil, acceso y mejoramiento de vivienda, atención en salud, y orientación y atención legal. La focalización se orienta a concentrar los esfuerzos en dos aspectos: las áreas geográficas más pobres de una comuna, y en uno de los grupos sociales más vulnerables, las mujeres jefas de hogar en situación de pobreza. La descentralización se enmarca en el proceso modernizador del Estado, potenciando el rol de los municipios en la gestión de las políticas sociales, para lo cual se le asigna al Municipio el papel de organizador e impulsor del programa en su territorio.

A los criterios ordenadores del PMJH se suma el componente participativo que tiene como objetivo generar condiciones para cambiar la tradicional relación asistencial que se establece entre el Estado y las “beneficiarias”. Ahora bien, al analizar el sentido de la participación social que se promueve desde este programa, uno de los elementos más

interesantes es el intento de acabar con una lógica de participación instrumental o funcionalizadora de las mujeres y pasar al desarrollo de la promoción de acciones ciudadanas deliberantes. El objetivo es romper con el fomento de la participación referida al modelo de Estado de bienestar histórico (asistencialista). Esto implica por una parte que las mujeres (destinatarias del programa) puedan participar de las instancias donde se toman decisiones y tener reconocimiento para lograr el control social sobre las acciones del programa y lograr autonomizarse para así definir sus propias iniciativas en el espacio comunal. Por otra parte, se reconoce el esfuerzo en la generación de relaciones de confianza con los equipos del PMJH, ya que de todas maneras las mujeres se encontrarán con un mercado laboral, complejo y precario, donde a pesar de sus nuevas capacidades encuentran resistencias para su ingreso.

Esta experiencia innovadora instalada en distintos municipios del país, que logra negociar acuerdos con diferentes ministerios y por tanto, logra descentralizar recursos desde cada uno de ellos para la instalación en las comunas, tiene como obstáculos las barreras culturales a la innovación en los servicios públicos; el choque cultural que se produce entre los equipos nuevos “capacitados en género” y el resto de los equipos de programas municipales, que están focalizados en la superación de la pobreza.; y con la extraordinaria resistencia ideológica y estructural para incorporar de manera transversal el género en la política municipal.<sup>6</sup>

Los fenómenos de resistencia se pueden observar de manera más amplia en las acciones de las mujeres en distintos campos de la institucionalidad estatal y tienen dos expresiones. La primera se refiere al ingreso de una nueva institucionalidad a la esfera estatal, con una nueva actora que intenta poner una nueva mirada en el panorama general sobre la condición de género de las mujeres, y que es resistida gradualmente. Luego de las resistencias políticas iniciales, el conservadurismo la internaliza como subversión; después de algunos años se empiezan a ver los cambios en las relaciones y ubicaciones de poder de las mujeres y eso produce respuesta. Y esta respuesta no es la aceptación, es –directa o sutilmente– una respuesta de rechazo al cambio. La segunda expresión de resistencia muestra que en el interior de la nueva institucionalidad de mujeres se reproducen los roles aprendidos y se reproducen conductas genéricas que propician un desarrollo de la acción hacia adentro y de búsqueda de espacio seguro y de limitaciones para enfrentar los conflictos de poder.

## La relación con las mujeres organizadas

---

**D**urante estos años de debilitamiento de la sociedad civil, en que los problemas relativos a la participación social desde el Estado se encuentran con una débil estructura democrática local que acompaña a los municipios, el SERNAM ha jugado un rol en la promoción de redes y conexiones entre las mujeres, sobre todo en las diferentes regiones del país. La ampliación de instancias regionales, provinciales y comunales como parlamentos, cabildos e iniciativas de construcción de propuestas impulsadas por el SERNAM han tenido gran convocatoria y han contado con la participación activa de las mujeres recreando características nuevas en la participación ciudadana de las mujeres, que oscilan entre una participación funcional en el cumplimiento de los programas, hacia el desarrollo de espacios de autonomía y empoderamiento. La falta de continuidad de las acciones de promoción de la participación, y el hecho de que responden al cumplimiento de las metas institucionales y gubernamentales, muchas veces ligadas a la medición por cobertura y no por análisis de procesos, limita el impacto de estas actividades.

En la relación de esta institucionalidad con la sociedad civil, es necesario señalar el desdibujamiento de la capacidad de negociación con lo público estatal desde aquellas tendencias del feminismo que, articuladas como organismos de la sociedad civil –ONG, organizaciones sociales y militantes de partidos políticos– privilegiaron una relación con el Estado, específicamente con el SERNAM, influyendo en la conformación de la agenda pública. Me atrevo a afirmar que el proceso de institucionalización del SERNAM no queda fuera de los límites de la transición, que se desarrolla de manera jerárquica y con grupos de interés y de elite cerrados, logrando también que esta lógica sea parte de su dinámica. Así la relación con las ONG y con el SERNAM y otros organismos del Estado, es como expertas que asesoran o ejecutan proyectos en relaciones de dependencia contractual, lo que limita su capacidad y su accionar político.

El desafío es, para el movimiento de mujeres y el desarrollo de sus diversas expresiones, ser capaces de ejercer interlocución sin desperfilarse y de relacionarse con autonomía con esta institucionalidad.

## Los aprendizajes e interrogantes que deja la experiencia

---

La práctica del SERNAM interroga sobre la complementación de una lógica de cambio cultural con otra de implementación de programas sociales y sobre cómo influir realmente en el núcleo central de las políticas públicas actuales como el campo de la macroeconomía, que es uno de los flancos débiles de la acción político institucional de las mujeres en el país. Por ello, y compartiendo con Sonia Montañó, creo “que estas políticas no logran llegar a la corriente principal de desarrollo ni al núcleo duro de las políticas” y que el desafío es que las políticas públicas de equidad de género deben abarcar todas las instituciones tanto sociales como políticas y culturales sin dejar de tener en cuenta las económicas. En este sentido las limitaciones de mayor incidencia en el campo cultural o en el económico estarán dadas por la profundización de cambios institucionales y modificaciones sustantivas en la representación parlamentaria. Profundizar en transformaciones culturales requiere fortalecer capacidades en la institucionalidad de género, fortalecer su estructura, sus recursos y sus funcionarias, para poder enfrentar las resistencias al cambio, propias de la sociedad chilena. Esto significa además la conformación de un interlocutor político de mujeres, que sea reconocido por el Estado, con capacidades para mantener una agenda propia. Sólo en el campo de las alianzas y el respeto a la autonomía del movimiento social será posible traspasar realmente el círculo de poder masculino.

La experiencia del SERNAM es un campo de aprendizajes, ya que va dejando tareas y permite analizar las diversas visiones ideológicas que han estado presentes en la acción institucional de las mujeres que han detentado poderes en este nuevo campo. ¿Cómo se genera la agenda pública, quién la genera y quiénes ejercen su control? ¿Cuáles son las resistencias dentro de la nueva institucionalidad dirigida hacia las mujeres, cuáles son las que aparecen en el Estado y qué resistencias genera la Iglesia Católica como rectora del viejo orden de género? ¿Cuáles han sido las estrategias, qué avances han generado y cuáles son las debilidades que es absolutamente necesario enfrentar para avanzar en la incorporación de equidad de género en el Estado? Y por último, evidenciar las capacidades políticas necesarias para enfrentar los desafíos que lega el aprendizaje de estos años y que, desde la visión exitista que impregna el modelo desde los sectores estatales, no son aún encarados.

## Notas

---

1. Coalición de partidos gobernantes.
2. La modernización en Chile es un proceso que lleva menos de dos décadas e implicó cambios en las formas tradicionales de sociabilidad, incluido el malestar que produjeron las tensiones entre expectativas y frustraciones del cambio.
3. La tendencia al aumento en la concentración de los ingresos en las franjas más ricas de la población, se demuestra al analizar la Encuesta de Hogares CASEN 1996 y 1998. En el año 1996 los ingresos del 20% más rico de la población eran 14 veces mayores que en el 20% más pobre, a diferencia del año 1998, en que la diferencia aumentó a 15 veces. El análisis del ingreso monetario del año 1996 muestra un aumento de 29 veces la brecha entre los ingresos más altos y los más bajos.
4. Creado por Ley en 1991 “es el organismo encargado de colaborar con el Ejecutivo en el estudio y proposición de planes generales y medidas conducentes a que la mujer goce de igualdad de derechos y oportunidades respecto del hombre, en el proceso de desarrollo político, social, económico y cultural del país, respetando la naturaleza y especificidad de la mujer que emana de la diversidad de los sexos, incluida su adecuada proyección a las relaciones de familia”. Sus principales funciones, entre otras, son: diseñar políticas públicas orientadas a mujeres, coordinar políticas nacionales y acciones con los distintos ministerios, realizar y promover estudios destinados a diagnosticar la situación de la mujer y la familia. Su directora tiene rango ministerial. Sin embargo, el SERNAM no es un ministerio sino un servicio público funcionalmente descentralizado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, dependiente del Ministerio de Planificación.
5. Estas acciones son posibles en el marco de la coordinación de políticas intersectoriales, que en convenio con el Ministerio de Salud, Educación, Servicio Nacional de Capacitación para el Empleo, Junta Nacional de Jardines Infantiles, permiten a través de la descentralización de recursos llevar a cabo el Programa.
6. La reforma a la Ley Municipal define como función municipal compartida, desde octubre de 1999, la promoción de la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, lo que significará un empuje en las políticas en este nivel.

# Conclusiones

**A** partir de las discusiones y los interrogantes planteados en el Seminario se definió una agenda de trabajo que contiene las siguientes líneas:

## Estado, Género, Sociedad, Movimientos

---

- Establecer un programa de investigación regional que permita profundizar en torno a las Políticas de Género y los Mecanismos, en el contexto de la Reforma del Estado.
- Esto implica mapear el estado de la Reforma en los distintos países y analizar sus efectos e implicancias para las mujeres y la equidad de género. Ese análisis debe considerar las distintas dimensiones de las Reformas: Reforma de la Educación, Reforma de Salud, Reformas Constitucionales, Reforma Tributaria-Económica, Reforma de la Seguridad Social, Reforma Judicial.

## Aparato y Gestión, Mecanismos y Políticas de Género

---

- La naturaleza del Estado  
Desdoblar, a partir del modelo desarrollado por Line Bareiro, estudios nacionales que permitan enriquecer la comprensión

de la relación entre Estado - Mujeres - Género, de manera que nos ayude a comprender cómo llegamos, dónde llegamos y establecer diferencias y analogías con las otras regiones.

## **Movimiento, Estado, Mecanismos**

---

- Explicitar con mayor profundidad la relación del Movimiento de Mujeres con el Estado y analizar las alianzas a nivel de la sociedad con otros sectores.
- Parte importante de esa tarea es la de precisar las identidades y fronteras entre Movimiento Feminista y Movimiento de Mujeres.

Los debates también indican la necesidad de una reflexión renovada y permanente en cuanto a:

- a. Proyecto de Movimiento Feminista
- b. Liderazgos: su naturaleza, formación, y transmisión intergeneracional de aprendizajes.

Se concluye también que esa no sería una tarea exclusiva de DAWN-REPEM sino de todas a todos los niveles. Lo que sí queda claro es que es necesario empezar a trabajar esas dimensiones con más profundidad a partir del proceso Beijing+5.

## **Desarrollo, Macroeconomía, Presupuesto**

---

A partir del Seminario queda claro que no podemos seguir adelante con las otras dimensiones sin avanzar en este componente. También resulta evidente que ésta es el área donde estamos más débiles.

Las primeras tareas delineadas son:

- Identificar quién está trabajando esos temas en la región.
- Retomar la propuesta efectuada por UNIFEM en este Seminario para la realización de un Seminario Regional sobre Presupuesto, Macroeconomía, Inversión y Gasto, y de la Vice Gobernación de Río de Janeiro, Brasil.

- Hacer las conexiones necesarias con Gita Sen del Programa Global de DAWN “Economía Política y Globalización” y con Peggy Antrobus del Programa “Gender and Trade” de DAWN.

## Metodología

---

- Tener en cuenta la necesidad de organizar Mesas de Trabajo Sur-Sur. Como primera experiencia se realizó en Ciudad del Cabo, del 21 al 23 de febrero, el Taller Interregional sobre Reestructura política y Transformación Social en el que participaron además de las coordinadoras de Programas y Regionales de DAWN, una investigadora por región.