

# Desarrollo y participación política de las mujeres

Dra. Clara Fassler

*A lo mejor nada sea tan importante hoy en la economía política del desarrollo como que se reconozca como es debido la participación y el liderazgo en el territorio político, económico y social de las mujeres. Se trata de un aspecto muy importante del "desarrollo como libertad".*

"Desarrollo y Libertad", Amartya Sen.

## Introducción

Las mujeres constituyen la mitad de la población mundial. Históricamente han estado confinadas al mundo privado y su aporte al desarrollo de la sociedad ha sido invisibilizado a través de la naturalización del trabajo de reproducción biológica y social. Desvalorizadas y subordinadas al poder masculino han vivido discriminadas y desprovistas de derechos. Durante el siglo XX las mujeres se han ido incorporando masivamente al mundo público insertándose aceleradamente en el trabajo productivo y en la acción comunitaria y social y, más lentamente, en el ámbito político. A pesar de ello, la situación de discriminación y subordinación en que viven persiste y se reproduce constituyendo un freno al desarrollo individual y de la sociedad en su conjunto.

En el presente documento se hace una breve descripción de la situación de las mujeres en el mundo mostrando, a través de algunas cifras, la discriminación a la que son sometidas por el hecho de ser mujeres. A continuación, en el entendimiento de que el desarrollo implica contextos económicos, sociales culturales y políticos facilitadores de la equidad y la libertad individual y colectiva, se revisa las modalidades conceptuales y estratégicas en que las mujeres han sido incluidas en el discurso del desarrollo.

La participación social y política de las mujeres ha sido y es considerada como una estrategia central en la construcción de la equidad de género y en la profundización de la democracia. En la última parte se analizan algunas de las dificultades y límites de la participación desarrollada por las mujeres y se plantean algunos de los desafíos del presente para avanzar en la construcción y ejercicio de la ciudadanía.

## Discriminación de las mujeres en el mundo. Algunas cifras.

Las mujeres constituyen el 70% de los 1.300 millones de pobres en el mundo (OIT), dos terceras partes de los 876 millones de analfabetos del mundo son mujeres, 130 millones de niñas y mujeres han sufrido mutilación genital. Esta cifra, según Amnistía Internacional (AI), se incrementa en dos millones cada año. El 20% de las mujeres según el Banco Mundial han sufrido malos tratos físicos o agresiones sexuales. Según OIT, tan sólo un 54% de las mujeres en

edad de trabajar lo hace frente al 80% de los hombres, globalmente ganan entre un 30 a un 50% menos que los hombres y desempeñan tan sólo el 1% de los cargos directivos. Según la Unión Interparlamentaria Mundial (UIP), de un total de 41.845 parlamentarios en el mundo tan sólo el 14.6% son mujeres.

Estos pocos datos dan cuenta de las condiciones en que viven millones de mujeres en el mundo. Pobreza para ellas y sus hijos, inseguridad física incluso en sus propios hogares (contexto en que se manifiesta más frecuentemente la violencia contra las mujeres), marginadas de la posibilidad de satisfacer necesidades básicas tan importantes como alimentarse o saber leer y escribir. No sólo carecen de los insumos necesarios para satisfacerlas sino que la sociedad les retacea las oportunidades de acceder a mejores condiciones de existencia marginándolas del mercado de trabajo y de los lugares de decisión.

Sin embargo, estas ciudadanas de segunda categoría producen y comercializan entre el 50 a 80% de los alimentos a nivel mundial, llevan adelante el 70% de las pequeñas empresas y aportan un tercio de la producción económica mundial a través de labores no remuneradas (Naciones Unidas). Estos datos no contabilizan el aporte en vidas humanas y el sostén emocional que las mujeres prestan a sus hijos, familias y comunidad, dimensiones todas ellas muy difíciles de cuantificar, pero que significan trabajo y desgaste para las mujeres.

En promedio las mujeres trabajan más horas que los hombres en todos los países cualquiera sea el nivel de desarrollo humano de éstos y dedican muchas más horas que los varones a las actividades fuera de mercado. A pesar de que los ingresos femeninos son mucho menores que los de los hombres (entre un 30 a un 70% menos para los países seleccionados), las mujeres aportan un porcentaje muy alto de sus ingresos a sus familias en casi todos los países. No sucede lo mismo con el ingreso masculino (Naciones Unidas).

Desde 1995 el Informe de Desarrollo Humano de Naciones Unidas ha incorporado dos nuevos indicadores para medir la situación de desigualdad entre hombres y mujeres: el Índice de Desarrollo de Género (IDG) que mide el desarrollo humano de las mujeres en cada país y el Índice de Potenciación de Género (IPG) que se centra en el acceso de las mujeres a lugares claves. Este índice es particularmente expresivo ya que permite identificar más claramente la posición de las mujeres en la estructura de poder en cada país, especialmente, en relación con la toma de decisiones en el poder legislativo y en las empresas. El IPG nos habla de las oportunidades que tienen las mujeres de acceder a posiciones de decisión en esferas determinadas (Castillo, M. 2003).

El IDG es menor que el IDH en todos los países, lo que muestra la situación de desigualdad en las condiciones de existencia entre mujeres y hombres. La diferencia entre estos dos índices se acentúa en los países con menor desarrollo, pero no hay una relación lineal entre estos dos indicadores. Países de desarrollo humano alto como Japón, Emiratos Arabes o Irlanda muestran una brecha significativa entre estos dos indicadores.

Analizando el IPG se observa que en todos los países, cualquiera sea su nivel de desarrollo humano, las mujeres ocupan menos lugares en puestos claves (dirección de empresas u ocupación de escaños en el parlamento). Es preciso hacer notar que no hay una relación directa entre este índice y el desarrollo humano. Países como los Emiratos Arabes que están ubicados en el grupo de alto desarrollo humano tienen un IPG muy bajo o países como Trinidad Tobago, Barbados o Letonia tienen un IPG más elevado que Chile, Grecia o Italia que los aventajan en IDH.

Las brechas entre los indicadores globales de desarrollo humano y aquellos relacionados al género permiten visualizar la desigualdad entre hombres y mujeres, tanto en las condiciones de existencia como en la posición que ocupan en de la sociedad. Las variaciones de los valores de estas brechas en relación con iguales o semejantes indicadores de desarrollo humano ponen en evidencia que la situación de discriminación de la mujer no depende sólo de factores objetivos (ingresos, expectativa de vida), sino que existen otros factores de peso que influyen en el mantenimiento y reproducción de esta situación. La cultura y la religión juegan un papel significativo en la formación de los valores que rigen el comportamiento colectivo e individual.

Las mujeres en los albores del siglo XXI en todo el mundo son más pobres que los hombres, tienen menos oportunidades que ellos para satisfacer sus necesidades básicas, para desplegar sus capacidades y ejercer sus derechos. Sus aportes a la sociedad en la esfera pública y en los hogares son desvalorizados y tienen menos espacios para hacerse escuchar e incidir políticamente. Las mujeres no sólo tienen menos, cuentan menos social y políticamente en todos los países sufriendo discriminación económica, social, política y cultural por el sólo hecho de ser mujeres.

### **Mujer y Desarrollo. Una articulación en proceso.**

Las mujeres, tal como se señaló en el acápite anterior, viven en condiciones de manifiesta inequidad en todos los países y esta situación se ve aún más agravada en los países en desarrollo. Sin embargo, a pesar de la magnitud y extensión del problema, éste ha permanecido invisible para los gobiernos, los organismos internacionales preocupados por el desarrollo y para la sociedad hasta avanzada la segunda mitad del siglo XX.

Las concepciones sobre el desarrollo se han ido modificando y enriqueciendo para dar cuenta de los desafíos que impone una realidad vertiginosamente cambiante. Desde visiones iniciales que equiparaban el desarrollo al crecimiento económico a visiones más comprensivas que colocan en el centro de la definición a las personas y su bienestar y los contextos que habilitan y promueven dicho bienestar a nivel de los individuos y de la sociedad.

No hay una visión única sobre qué es el desarrollo, qué es el bienestar y cuáles son los contextos favorecedores de éste. Para algunas corrientes el énfasis

está puesto en los aspectos objetivos y materiales que permiten satisfacer necesidades básicas (salud, alimentación, vivienda); para otras, en cambio, sin negar las dimensiones objetivas, deben privilegiarse aspectos subjetivos y culturales. Entienden al desarrollo como procesos de expansión de la libertad, de la creatividad, de la autonomía tanto individual como colectiva. La transformación de los valores sería, simultáneamente, condición y meta del desarrollo.

La complejización de las definiciones sobre el desarrollo y la diversidad de enfoques dan cuenta de un gran esfuerzo por capturar la realidad e incidir en ella. Sin embargo, es preciso señalar que hasta hace pocas décadas el pensamiento sobre el desarrollo no contemplaba las implicaciones diversas que éste tiene para hombres y mujeres ni los aportes diferenciales que éstos hacen al desarrollo. Las ciencias, en general, y las ciencias sociales, en particular, han tenido —hasta muy recientemente— por objeto de estudio a un ente abstracto asexuado, llámese a éste hombre, persona o ser humano, que no existe en la realidad. A través de estas designaciones generales, las especificidades de género se han invisibilizado y el conocimiento así construido ha ayudado a perpetuar la discriminación de las mujeres. El pensamiento sobre el desarrollo ha sido tributario hasta hace poco de esta cosmovisión.

En América Latina los organismos internacionales han jugado y juegan un papel central en la elaboración conceptual y en el delineamiento de estrategias para alcanzar el desarrollo en la región. Asimismo, constituyen un actor muy importante en la difusión y legitimación de dichas ideas en los países a través de conferencias, seminarios, capacitación, asesoría técnica y, sobre todo, a través del financiamiento de proyectos que son implementados por los gobiernos nacionales y por las organizaciones de la sociedad civil. Dado el enorme peso ideológico de estas instituciones en América Latina analizaremos brevemente la evolución del pensamiento para articular mujer y desarrollo, las propuestas que han surgido y los alcances y limitaciones de ellas.

Durante los años sesenta, el desarrollo era entendido, fundamentalmente, como crecimiento económico. El subdesarrollo de América Latina era producto de las dificultades y obstáculos que encontraba la modernización para transformar las estructuras tradicionales de producción y de gestión. La industrialización se consideraba como el pivote del cambio; su expansión produciría el aumento del ritmo de crecimiento necesario para lograr equipararse a los países industrializados. Se suponía que el aumento de la riqueza, por sí sólo, elevaría el nivel de vida de la población.

A fines de los años sesenta, las evaluaciones de los avances del desarrollo en los países de la región mostraban que los objetivos propuestos no sólo no se habían alcanzado, sino que el crecimiento económico que se había conseguido en algunos países iba acompañado de graves problemas sociales entre los que destacaban la migración campo-ciudad, el aumento de la marginalidad en las zonas urbanas, el aumento de la pobreza y la insuficiencia de los servicios básicos. Ante esta realidad, el concepto de desarrollo fue revisado enfatizándose la necesidad de distribuir los beneficios del crecimiento en la población y atender a los sectores más pobres de la sociedad a través del

accionar estatal. Conspiraba contra estas propuestas —según las interpretaciones más aceptadas en ese momento— el crecimiento demográfico que superaba las tasas de crecimiento económico y que tornaba inviable la absorción de la oferta de mano de obra y la cobertura de servicios a la población. Reducir el crecimiento demográfico se constituyó así, en una de las estrategias privilegiadas para impulsar el desarrollo en la región. Las mujeres fueron identificadas como elementos claves para el control demográfico y, desde esa perspectiva, elementos significativos para el desarrollo. Se implementaron múltiples programas encaminados a frenar la fecundidad. En ellos las mujeres fueron consideradas fundamentalmente en sus roles de madre y esposa, dependientes económicamente y objetos pasivos de las políticas públicas, especialmente de aquellas vinculadas a la planificación familiar y a la educación en el uso de anticonceptivos.

A mediados de los setenta, y como un intento de respuesta a la persistencia y crecimiento de la pobreza, se produce en el contexto de la Conferencia Mundial para el Empleo (OIT, 1976) una nueva perspectiva del desarrollo, el de "las necesidades básicas". Según Portocarrero, P. (1990) [...] "Por primera vez las dimensiones sociales y humanas se erigieron como verdaderas prioridades en el marco de una política reformista. Para cubrirlas, el enfoque de las necesidades básicas partía de un supuesto: la necesidad de garantizar un empleo a todos los individuos activos que lo requirieran y en ese sentido apelaba, como lo hacía el enfoque del "crecimiento con equidad", al Estado al que adjudicaba un rol protagónico en la economía: impulsar cambios en el acceso a los recursos, realizar reformas institucionales y propiciar una transformación económica y política a nivel nacional e internacional."

El cambio de perspectiva permitió a los organismos internacionales darse cuenta que las mujeres constituían una parte significativa de los sectores pobres e identificar el importante papel que cumplían como proveedoras de satisfactores de estas necesidades básicas en la familia y en la comunidad. Las mujeres no sólo fueron visualizadas como vientres a controlar sino como factor y agente de bienestar para sus familias y entorno social. Se generaron e impulsaron proyectos y préstamos a los gobiernos dirigidos especialmente a los sectores de bajos ingresos a fin de mejorar la nutrición, la vivienda, la atención a la salud, etc.

La década del setenta vio emerger con fuerza el movimiento feminista y los movimientos de mujeres. Desde diversos ámbitos surgieron visiones críticas al tipo de desarrollo que se estaba promoviendo e implementando el que dejaba por fuera a un número creciente de mujeres. Algunos estudios mostraban cómo la modernización de las economías traía consigo el aumento de la brecha de productividad entre hombres y mujeres (Boserup, E., 1970), cómo las políticas educativas y de capacitación discriminaban a las mujeres confinándolas a los espacios tradicionales (Nelson, N., 1979) y cómo la falta de una valoración adecuada por parte de los proyectos de desarrollo del papel productivo tradicional de las mujeres contribuía a reforzar la discriminación de éstas y a aumentar su carga de trabajo.

En este contexto surge una nueva visión oficial sobre mujer y desarrollo. La Comisión Femenina de la Sociedad para el Desarrollo Internacional a comienzos de los años setenta acuñó el término MED: Mujeres en el Desarrollo. A través de esta denominación se buscaba legitimar un campo teórico, un enfoque que tuviera como eje la situación de la mujer y analizar su papel en los procesos de desarrollo. El desafío propuesto era integrar a las mujeres al desarrollo a través de un conjunto de medidas en el plano legal, económico y cultural.

La Conferencia para el Año Internacional de la Mujer (México, 1975) constituyó un hito de gran significación. En ella, mujeres de muy diversos países y de muy diversa extracción teórica, social e institucional debatieron sobre las causas de la situación de discriminación de la mujer y delinearon estrategias, más o menos compartidas, para modificar la situación de inequidad en que se encontraban. Esta Conferencia tuvo gran impacto mediático y los organismos internacionales recogieron algunas de las propuestas allí efectuadas. Naciones Unidas instituyó el Decenio para la Mujer (1975-1985). Algunos gobiernos de países en desarrollo aceptaron los mandatos de la Conferencia y crearon Areas u Oficinas de la Mujer, aunque sus funciones y ubicación en el organigrama de la administración pública fue muy disímil. Los países desarrollados derivaron donaciones a los países en desarrollo a través de sus programas de cooperación. Estas transformaciones, especialmente el financiamiento proveniente de la cooperación internacional, habilitó la investigación sobre mujer y desarrollo y la puesta en marcha de un conjunto de proyectos en los países para incluir en él a las mujeres (Barrig, M., 1994).

A partir de las recomendaciones de la Conferencia, se pueden distinguir esquemáticamente tres líneas estratégicas cuyos límites, a la hora de diseñar políticas y planes de acción, no aparecen tan claros y definidos (Portocarrero, P., op.cit). Estrategias de bienestar, que estaban dirigidas fundamentalmente a mujeres pobres a fin de satisfacer sus necesidades básicas a través de brindar diversos servicios, en la convicción de que, mejorando sus condiciones de existencia, se verían impulsadas a participar más activamente en los espacios públicos. Estrategias de equidad, que privilegiaron la capacitación y la educación como vía para incorporar a las mujeres en el aparato productivo formal y aumentar su representación política, y estrategias antipobreza orientadas a movilizar y organizar a las mujeres pobres para generar proyectos productivos e ingresos como camino para aumentar su bienestar.

A lo largo de una década los proyectos y planes impulsados por el MED privilegiaron, básicamente, las estrategias de bienestar y antipobreza. Estas generaban menos resistencias en los países y en las instituciones a la hora de su implementación que las estrategias que tendían a la equidad, ya que no cuestionaban ni amenazaban el poder de los hombres. Las agencias para el desarrollo las consideraban estrategias “más seguras” y “menos perturbadoras”.

En 1979 fue aprobada por los gobiernos en Naciones Unidas la “Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer” (CEDAW), hecho de singular importancia. Según Teresa Valdés (2001) [...] “A

contar de entonces, el ámbito internacional pasó a ser una arena de disputa donde se legitiman las luchas nacionales en contra de la violencia doméstica, por los derechos reproductivos y la representación femenina en la toma de decisiones entre otros.”

En diversas conferencias internacionales a lo largo de la década del ochenta, se constató la permanencia e, incluso, el empeoramiento de las condiciones de vida de las mujeres y el aumento de la pobreza, especialmente en los países en desarrollo. La década del ochenta es considerada la “década perdida” para América Latina por el retroceso económico y social que experimentaron los países de la región como producto de la crisis de la deuda externa (Iglesias, E., 1999). Las sucesivas políticas de ajuste tuvieron un gran impacto social incrementándose la pobreza y el desempleo. Este impacto fue mucho mayor para las mujeres aumentando significativamente la pobreza femenina, la sobrecarga de trabajo y empeorando las condiciones de bienestar (salud, educación, vivienda) (UNICEF).

La falta de impacto sustantivo sobre la situación de las mujeres desencadenó procesos de crítica al MED tanto desde las organizaciones de mujeres como desde la academia. Se objetó, reiteradamente, que las mujeres eran entendidas desde el MED como entes pasivos, meras consumidoras de servicios olvidando o no reconociendo la importancia de su participación en la economía y su capacidad para contribuir como agentes del desarrollo. También se señaló la dificultad de definir con claridad quién era el principal sujeto beneficiario de los proyectos. No se sabía si eran las mujeres, o los niños, la comunidad y la familia. Por otra parte, cuando las mujeres se integraban a los procesos productivos lo hacían en actividades que eran pensadas como típicamente femeninas (artesanías, lavanderías), de muy baja productividad y que las mantenían ghettizadas dentro de un universo femenino. Si bien las condiciones del núcleo familiar en condiciones de crisis o de mucha pobreza podían mejorar, estos beneficios no eran directamente para las mujeres quienes debían aumentar mucho su jornada de trabajo (sobreexplotación) sin modificar su situación de subordinación ni en su familia ni en su comunidad.

A estas críticas externas se agregaron las críticas de las propias agencias que impulsaban proyectos de desarrollo para las mujeres dejando en evidencia las condiciones poco favorables en que debían realizar su trabajo: pocos recursos financieros y humanos, poco apoyo y resistencias institucionales para realizar sus tareas y la falta de reconocimiento institucional de la importancia de su trabajo.

En la segunda mitad de los años ochenta se crea, oficialmente, el término Género en el Desarrollo (GED) expresando bajo esta acepción un cambio, un punto de inflexión muy significativo en la interpretación de la situación de discriminación de las mujeres. Este cambio de perspectiva teórica significó incluir y legitimar el concepto de género, desarrollado por el pensamiento feminista a lo largo de décadas, el cual pone de relieve el carácter social y cultural de las identidades masculinas y femeninas y de sus relaciones recíprocas. Desde la visión de género se entiende la situación de discriminación de las mujeres en la sociedad como producto de un sistema de

relaciones de poder asimétrico y rígido que determina que las mujeres ocupen siempre un lugar de inferioridad respecto de los varones. Este sistema de relaciones se ha ido construyendo históricamente y se manifiesta bajo modalidades particulares en las diversas épocas y sociedades. Abarca todos los ámbitos de la vida (jurídicos, culturales, sociales, políticos, religiosos), hecho que potencia la discriminación y acrecienta las dificultades para superarla.

La discriminación contra las mujeres se sustenta en un sistema de valores que considera a las mujeres ontológicamente como seres inferiores. Las diferencias biológicas, conductuales y subjetivas que se manifiestan entre hombres y mujeres, son calificadas socialmente como desigualdades a las cuales se les adjudica un valor negativo en la medida que se asume, implícitamente, que el patrón de normalidad es el masculino. Las mujeres son más débiles, menos racionales, menos afirmativas, y un largo etcétera, a través del cual no sólo se señalan las diferencias, sino que se las connota negativamente. Este sistema de valores es reforzado a través de las prácticas sociales y de las instituciones que reproducen y perpetúan las desigualdades.

”Las desigualdades de género se sustentan en un sistema de valores estructurales e históricos que consideran a las mujeres inferiores a los hombres. Esos valores sostienen la desigualdad en los salarios, en el acceso al trabajo, a la educación, a los derechos reproductivos, al derecho de propiedad, de herencia o a otros recursos económicos o de poder. Sobre estas desigualdades y desventajas se asientan la violencia, la discriminación y la exclusión y se perpetúan las múltiples formas de pobreza que padecen las mujeres.” (Iglesia-Caruncho, M., 2003).

La comprensión de la discriminación de las mujeres desde la perspectiva de género implica colocar el énfasis en las relaciones entre hombres y mujeres, más que en cada uno de los miembros de la relación por separado. Hombres y mujeres hacen parte del mismo sistema de valores y participan de las mismas prácticas sociales e institucionales, aunque ocupen posiciones distintas y las consecuencias de estas modalidades de relación perjudiquen sistemáticamente a las mujeres.

A diferencia del enfoque de MED —en el cual se pretendía modificar la situación de las mujeres a través de acciones dirigidas exclusivamente a ellas con la finalidad de mejorar sus condiciones de vida e incrementar su productividad y sus capacidades—, el enfoque de GED asume la imposibilidad de integración de las mujeres al desarrollo si no se modifican las relaciones de poder asimétricas entre hombres y mujeres en todos los ámbitos. Para esto considera necesario replantearse las relaciones de género tanto en los espacios públicos como privados. Las mujeres deben poder ejercer sus derechos, tener paz y equidad en sus hogares e influir y participar activamente en la toma de decisiones de los asuntos públicos. Si bien el grueso de los proyectos están dirigidos a las mujeres, éstos no son excluyentes. Progresivamente, se busca articular acciones que tomen en cuenta el impacto y las reacciones de los hombres. Es imprescindible la modificación de



conductas y valores de la sociedad en su conjunto. No alcanzan los esfuerzos hechos sólo por y para las mujeres.

Otro aporte destacable del enfoque de GED es el reconocimiento del carácter singular de la discriminación a la mujer en cada contexto y la pluralidad de intereses de éstas de acuerdo a la clase, etnia y cultura. Más aún, el enfoque de GED hace hincapié en la necesidad de respetar la diversidad de identidades de las mujeres para articularlas en una propuesta política (Meynen, W. y Vargas, V., 1994).

De acuerdo a esta concepción, los proyectos de desarrollo deben elaborarse y aplicarse de acuerdo a las singularidades de cada situación. No es posible aplicar proyectos de desarrollo semejantes para mujeres que viven en contextos diferentes o que tienen intereses disímiles, lo que implica afinar las herramientas de diagnóstico y elaborar estrategias adecuadas para cada situación.

El cambio de perspectiva teórica ha implicado la necesidad de reformular los objetivos y estrategias de los proyectos de desarrollo. Han aparecido nuevas interrogantes en relación con cuáles son los resortes más eficaces para transformar la subordinación y discriminación femenina en la sociedad y cuáles son las acciones más efectivas para lograrlo. No son preguntas de fácil respuesta ni éstas son compartidas por unanimidad. Sin embargo, hay ciertos consensos en inscribir las transformaciones de las relaciones de género en el contexto de la lucha por el respeto de los derechos humanos y la construcción de ciudadanía.

Estas definiciones significan buscar conscientemente el mayor protagonismo de las mujeres a nivel social y político y legitimar su lugar de actor en la sociedad. Para ello las mujeres deben ser capaces de expresar sus necesidades y defender sus intereses en el mundo público y en el mundo privado y ampliar sus ámbitos tradicionales de acción. Los proyectos de desarrollo deben contribuir y estimular la autonomía de las mujeres promoviendo el desarrollo de capacidades que les permitan ejercer sus derechos como ciudadanas. Con esa finalidad, se han concentrado esfuerzos en fortalecerlas como personas y como colectivo. Se pretende promover el empoderamiento de las mujeres, [...] "proceso mediante el cual las personas adquieren un creciente poder y control sobre sus vidas. El empoderamiento involucra procesos de toma de consciencia y de autonomía, la participación social y el ejercicio de derechos y ciudadanía." (Arteaga, A.M., 2003).

Modificar la discriminación contra las mujeres implica una transformación significativa y profunda de la sociedad. Las mujeres por sí solas no podrán hacerlo, pero sin la participación activa de ellas será imposible.

### **Participación y Ciudadanía.**

La ciudadanía puede entenderse como el conjunto de derechos y obligaciones legales que se adquieren por el mero hecho de pertenecer a una comunidad

política (Valdés, T., 2002). Refiere, originalmente, al derecho de las personas a ejercer sus derechos políticos —fundamentalmente a través del sufragio— y a la obligación del Estado de garantizar el libre ejercicio de éstos. La ciudadanía, entendida como atributo inalienable y permanente de las personas, es la base del sistema democrático representativo.

En el correr del siglo XX el concepto de ciudadanía se ha ampliado incorporándose a su definición el ejercicio de los derechos económicos y sociales. La equidad económica y social se ha constituido en una dimensión sustantiva de la democracia y aparecen con claridad las limitaciones del sistema democrático representativo para garantizar el ejercicio de esos derechos. Más allá de la ley y de su aparente neutralidad —que coloca idealmente en situación de equidad a todos los ciudadanos— la práctica social pone en evidencia las desigualdades que existen entre grupos y personas dentro de la sociedad para ser escuchadas y para acceder a la representación política. A la luz de estas constataciones, se ha producido una revisión y reformulación del concepto de ciudadanía.

Según Jelin, E. (1997) [...] "el concepto de ciudadanía hace referencia a una práctica conflictiva vinculada al poder, que refleja las luchas acerca de quiénes podrán decidir qué en el proceso de definir cuáles son los problemas comunes y cómo serán abordados".

La ciudadanía, por lo tanto, no constituye un atributo inmutable que se adjudica pasivamente a las personas. Es una condición cambiante, en permanente construcción y deconstrucción que expresa la lucha de diversos actores por incluirse en la comunidad política. La comunidad es la que define el conjunto de derechos y obligaciones recíprocos de los miembros incluidos en ella y marca los límites a la participación de los no incluidos, manteniéndolos por fuera de las decisiones.

La ciudadanía no sólo refiere a los acuerdos sobre derechos y responsabilidades, también determina quiénes son incluidos como protagonistas en el debate público. Son éstos, los incluidos, quienes fijan la agenda (temas y problemas a discutir) e inciden en las definiciones de las normas y las leyes que regulan la vida colectiva.

Esta concepción de ciudadanía reconoce las diferencias entre los individuos y su diversa inserción en la sociedad. Esto condiciona y obstaculiza el ejercicio equitativo de los derechos, especialmente, para los grupos más desfavorecidos de la sociedad.

Por otra parte, esta reconceptualización de la ciudadanía ha permitido redefinir el lugar del ciudadano/a en la sociedad civil y con relación al Estado. Los ciudadanos tienen derecho no sólo a demandar al Estado por garantías para el ejercicio de sus derechos. Tienen, además, el derecho y la obligación de seguir y controlar el cumplimiento de los compromisos contraídos por los gobiernos dentro y fuera de fronteras. Ejercer la ciudadanía implica participar activamente en su construcción y en la vigilancia del cumplimiento de los acuerdos entre los miembros de la sociedad y entre éstos y el Estado.

Desde fines de los sesenta en América Latina hay una expansión creciente de la participación social. Diversos autores [Jelin E. (1987), Laignaga, M.E., (2003)] vinculan este hecho a la crisis de los Estados de bienestar y a las dificultades crecientes que éstos manifestaron para implementar políticas sociales que garantizaran el ejercicio de los derechos ciudadanos.

Las transformaciones económicas nacionales e internacionales, basadas en la preeminencia de los mercados como impulsores del desarrollo, han requerido de un Estado diferente tanto en su configuración como en su rol en la sociedad.

Los Estados han pasado a ocupar un papel reducido en la producción de servicios y bienes transformándose en reguladores y estimuladores del mercado y han perdido, en buena medida, su papel de garante de los derechos ciudadanos. Los partidos políticos, en la medida que se ha restringido el Estado y la cosa pública, han limitado su rol de intermediario entre la sociedad civil y el Estado. La sociedad civil organizada, ante el retroceso del Estado, ha asumido diversas funciones transformándose en sujeto activo en la construcción y el ejercicio de los derechos políticos y sociales. Hay una reprivatización de lo social.

Estas transformaciones han implicado un desprestigio significativo del Estado, de la política y de los partidos y una modificación de la práctica política. Las organizaciones de la sociedad civil se han multiplicado, expresando, por un lado, la fragmentación social y, por otra, la existencia de nuevas y viejas identidades que luchan en el espacio público por el reconocimiento de sus especificidades y la satisfacción de sus demandas.

En términos de ciudadanía, en América Latina en los últimos veinte años hay, en general, una valoración renovada de la democracia como sistema político. Sin embargo, simultáneamente, hay un malestar creciente respecto de las limitaciones del sistema democrático representativo para dar cuenta de los profundos cambios que ha experimentado la sociedad en las últimas décadas.

En este contexto, la participación social alude a fenómenos diversos. Por una parte, refiere a los movimientos sociales organizados, por otra a la inclusión de personas y o grupos en actividades locales puntuales.

Concomitantemente, términos como “planificación participativa”, “investigación participativa”, “proyectos de desarrollo participativos”, son acepciones de circulación cada vez más frecuente en el discurso de los organismos internacionales y en el discurso oficial de las políticas públicas. La participación se ha transformado en una consigna bajo cuyo manto se cobijan diversas experiencias organizativas con muy diversa intencionalidad.

Participación es un concepto ambiguo y polisémico que expresa la condición de “formar parte de” un accionar que involucra a otras personas con las cuales se comparten objetivos comunes. Participar implica una relación de solidaridad con otros.

La ambigüedad del término ha permitido que se construyan un conjunto de mitos en torno a la participación que son compartidos acríticamente y que inducen a las personas a participar sin mayor reflexión (Fassler, C., 2003).

Uno de los mitos más frecuentemente aceptado es que la participación es sinónimo de democracia, olvidando las repetidas experiencias totalitarias que han tenido una enorme base de sustentación popular. Otro mito ampliamente compartido es considerar que la participación está siempre orientada hacia el cambio social y que éste no es posible sin ella. Cambio y participación son fenómenos independientes. La participación puede ser una herramienta de cambio social si es ese el objetivo que se propone, pero también puede ser un medio útil de mantención del statu quo. Por otra parte, cambios sociales muy significativos se han producido al margen de la participación de la población.

Dentro del imaginario social es muy frecuente considerar los espacios de participación como ámbitos horizontales, solidarios y cuyos integrantes deben estar al margen de las luchas por el poder. Mantener este mito requiere una tarea colectiva de idealización y ocultamiento de los intereses y motivaciones individuales y de las diferencias ideológicas, lo que muchas veces se transforma en obstáculo para la propia participación. En todo grupo humano, y como elemento constitutivo de los vínculos, existen relaciones de poder. Su distribución y formas de ejercicio pueden ser más o menos horizontales, más o menos flexibles, pero son insoslayables. Los espacios de participación son ámbitos en los que se dirimen conflictos de poder. Aceptando esta realidad, cobra gran importancia el establecimiento de reglas de juego que contribuyan al funcionamiento democrático y a la transparencia.

La ambigüedad e inespecificidad del término obliga a calificar a la participación con relación a otras dimensiones tales como el sentido o dirección de ella, espacios o ámbitos en que se desarrolla, reglas de juego, la posición desde la cual se participa, etc.

Las mujeres han participado desde siempre en tareas colectivas en los barrios, en los sindicatos, en la militancia política, como voluntarias en los servicios públicos, etc. Habitualmente la participación femenina es una práctica social silenciosa que tiene un escaso reconocimiento social y político. Muy ocasionalmente y, en general, con relación a momentos de crisis (guerras, catástrofes, hambrunas) su presencia cobra visibilidad. En estos dos últimos años en Uruguay, años de profundización de la crisis económica y social que el país viene padeciendo en el último lustro, la participación de las mujeres se ha incrementado significativamente aportando en la organización y sostenimiento de merenderos, comedores populares y albergues.

Contribuye a reforzar esta invisibilización las actitudes y conductas de las propias mujeres quienes, respondiendo a los valores, comportamientos y condiciones de existencia genéricas imperantes en la sociedad, actúan preferentemente en espacios próximos al hogar y en tareas que se vinculan estrechamente con sus habilidades y roles domésticos. Las mujeres buscan espacios de acción en los cuales se privilegian los vínculos de solidaridad por encima de las relaciones de competencia. Muy frecuentemente, su

participación está encaminada a mejorar las condiciones de vida de otros: su familia, niños con algún tipo de carencias, adultos con problemas, etc. Si bien la participación de las mujeres implica en muchas ocasiones demandas y exigencias de distinto orden al Estado, rara vez definen este accionar como una actividad política y a ellas mismas como protagonistas. Más aún, existe una gran dificultad de las mujeres para asumirse a sí mismas. Mariela Mazzotti, Presidenta de la Comisión de la Mujer de la Intendencia Municipal de Montevideo manifiesta que [...] "el liderazgo representa para las mujeres una cuestión compleja, por lo que muchas, aunque estén ocupando espacios de decisión y representación (a nivel local) no se identifican como tales". [...] "es frecuente que las demandas y las necesidades de género no sean formuladas por las mujeres como problemas sociales o cuestiones a ser abordadas desde las políticas sociales" (citado por Celiberti, L. y Quesada, S., 2003).

Las instituciones públicas, cada vez más frecuentemente, llaman a las mujeres a participar. Son convocadas en su calidad de vecinas, con discursos que aluden a la solidaridad y a la democracia. Respondiendo a estos llamados las mujeres contribuyen en la implementación de acciones programáticas y/o en la detección y diagnóstico de problemas a nivel local. Más allá de la intencionalidad de quienes promueven esta participación, en los hechos estas actividades se transforman, a menudo, en un traslado de costos de las instituciones a las mujeres, del Estado a la sociedad civil. Contribuyen, sin duda a aumentar la eficacia y eficiencia de los programas, pero escasamente a la democratización de las relaciones entre las instituciones y la sociedad civil.

La participación de las mujeres a nivel local tampoco ha implicado, por sí misma, la incorporación de la perspectiva de género en los programas ni en las políticas de las instituciones. Esas decisiones (democratización, incorporación de la perspectiva de género) se toman a otro nivel y obedecen a lineamientos políticos e institucionales generales. Permear a las instituciones para que se hagan cargo e implementen efectivamente políticas sociales con perspectiva de género y democratizen su accionar internamente y en relación a la población implica cambios institucionales profundos que sólo pueden habilitarse si hay una fuerte voluntad política y los recursos para hacerlo (Fassler, C. y Vitale, A., 2003).

Sin embargo, más allá del impacto limitado de la participación de las mujeres en el ejercicio de la ciudadanía activa y en la democratización de las instituciones, las evaluaciones de diversas experiencias de participación local señalan que promueven la autoestima y son un espacio de empoderamiento valorado positivamente por ellas. La participación de las mujeres a nivel local es una experiencia necesaria para avanzar en la construcción de una identidad propia en la medida que fortalece a las mujeres como personas y las legitima como actores sociales.

Para incidir efectivamente en las políticas públicas y participar en las decisiones, las mujeres tienen que posicionarse como actores sociales y políticos en todos los ámbitos de la sociedad. Transitar ese camino es hoy el objetivo para muchas mujeres organizadas. Múltiples son los desafíos que hay que enfrentar. Deben buscar respuesta en la sociedad a los problemas

urgentes que las afectan como colectivo (pobreza, violencia, discriminación) y, simultáneamente, aumentar sus espacios de poder en la sociedad para acceder a los lugares de decisión y/o incidir políticamente.

Los cambios propuestos tienen costos muy importantes para las mujeres a nivel personal, familiar y social. Jeannine Anderson, citada por Meertens, D. (1994) señala: "Cualquier proyecto de cambio de la condición y posición de la mujer tiene que considerar la tendencia que tenemos todas/os a aferrarnos a un sistema de género con el cual identificamos lo poco o mucho de belleza que hay en la vida, por más que al mismo tiempo canalice opresión y discriminación".

A estas dificultades propias de las mujeres contribuye de manera significativa la resistencia u oposición franca de los hombres a modificar su posición de superioridad tanto en los espacios privados como públicos. Testimonios e investigaciones dan cuenta de la violencia masculina a la que son sometidas algunas mujeres en sus hogares por actuar públicamente. En el mismo sentido, en diversos países se observa que [...] "aún cuando las mujeres ganan "ingresos decorosos", quizás no puedan controlarlos debido a que los hombres se apropian de ellos" (Chant, S., 2003).

Las resistencias masculinas escapan al ámbito doméstico filtrándose a todas las dimensiones del espacio público con distintos grados de visibilidad. Algunas de las expresiones de esta resistencia son las normas institucionales discriminatorias, las modalidades implícitas de funcionamiento de los partidos políticos, la falta de decisión política para incluir la perspectiva de género en las políticas públicas, la dificultad para aceptar acciones afirmativas como las cuotas de representación en los partidos políticos o en los cargos parlamentarios.

Afortunadamente, a lo largo de las últimas décadas se observan avances en la conciencia de hombres y mujeres respecto de la situación de discriminación de éstas y mayor sensibilidad frente a algunos problemas que las aquejan. El aumento del conocimiento, la generación de valores igualitarios, la creación de normas y de leyes que legitimen los derechos humanos de las mujeres, la implementación de políticas sociales que habiliten y promuevan la equidad son algunas de las vías que se han abierto y que se recorren aunque con gran dificultad.

La participación de las mujeres es una herramienta muy importante para el logro de la equidad, herramienta que debe perfeccionarse para enfrentar los múltiples obstáculos que la realidad plantea. Mucho camino falta aún por recorrer para que hombres y mujeres puedan ejercer sus derechos en equidad contribuyendo y potenciando su propio desarrollo y el de la sociedad. De esta tarea no hay eximidos y las propuestas de desarrollo deben contemplar cómo contribuir intencionalmente a este cambio.

## Bibliografía

Arteaga, A. M. "Género y Desarrollo". *Módulo 5. Manual para el Control Ciudadano de la Declaración del Milenio. Pobreza y Equidad de Género*. Oxfam. PNUD. ACTIVA. Santiago, 2003.

Celiberti, L. y Quesada, S. "La construcción de la ciudadanía desde los espacios locales de participación". Montevideo, 2003 (inédito).

Chant, S. "Nuevas contribuciones al análisis de la pobreza: desafíos metodológicos y conceptuales para entender la pobreza desde una perspectiva de género". CEPAL. Serie Mujer y Desarrollo. Santiago, 2003.

Cotidiano Mujer-Frauen Anstiftung. "Mujer y Desarrollo". *Conferencia Internacional sobre Ética y Política del Financiamiento*. Ed. Cotidiano Mujer. Montevideo, 1993.

Fassler, C. "Participación de las Mujeres. Mitos y Realidades". Ponencia Plenario Nacional de la CNS: Mujeres por Democracia, Equidad y Ciudadanía. Montevideo, 2003.

Fassler, C. y Vitale, A. "Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos de la ciudad de Montevideo. Participación: Miradas desde sus implementadores". (Informe de Investigación). Montevideo, 2003.

Iglesia –Caruncho, M., Jaime, P. y Castillo, M. "Acabar con la pobreza. Un reto para la cooperación internacional". Fundación IPADE. Madrid, 2003.

Iglesias, E. "Cambio y crecimiento en América Latina 1988-1998. Ideas y Acciones". BID. Washington, D.C., 1999.

Jelin, E. (Compiladora). "Ciudadanía e Identidad: Las mujeres en los movimientos sociales latinoamericanos". UNRISD. Ginebra 1987.

Lauraga, M. E. "Reflexiones sobre la participación política y la CNS: Mujeres por Democracia, Equidad y Ciudadanía". (Documento de trabajo inédito) Montevideo, 2003.

Meertens, D. "Autonomía y práctica social: Dilemas cotidianos de una estrategia de género en el desarrollo". *Sin morir en el intento. Experiencias de planificación de género en el desarrollo*. Barrig, M. y Wehkamp, A. (editoras). NOVIB. Lima, 1992.

Meynen, W. y Vargas, V. "La autonomía como estrategia para el desarrollo desde los múltiples intereses de las mujeres". *Sin morir en el intento. Experiencias de planificación de género en el desarrollo*. Barrig, M. y Wehkamp, A. (editoras). NOVIB. Lima, 1992.

Ocampo, J. A. y Martín, J. "Globalización y Desarrollo. Una reflexión desde América Latina y El Caribe". CEPAL, 2003.

PNUD: Informe sobre Desarrollo Humano 2003. "Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: un pacto entre naciones para eliminar la pobreza". Ed. Mundi-Press. 2003.

Portocarrero, P. (editora). "Mujer en el desarrollo. Balances y propuestas". Ediciones Flora Tristán. Lima, 1990.

Sen, A. "Desarrollo y Libertad". Editorial Planeta. Buenos Aires. 2003.

UNICEF. "The invisible adjustment. Poor women and the economic crisis". Santiago.

Valdés, T. (coordinadora). "El Índice de Compromiso Cumplido-ICC. Una estrategia de control ciudadano de la equidad de género". FLACSO-Chile. LOM Ediciones. Santiago, 2001.