



**Nº 25**

**“IGUALDAD DE DERECHOS Y DESIGUALDAD DE  
OPORTUNIDADES. Ciudadanía, Derechos Sociales  
y Género en América Latina”**

**Laura Pautassi**

**Buenos Aires, Agosto de 1999**

## INDICE

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>1. LA CIUDADANIA DE LAS MUJERES Y LOS DERECHOS SOCIALES .....</b>	<b>2</b>
1.1. ESTADOS DE BIENESTAR Y DERECHOS DE LA MUJER .....	5
1.2. EL APORTE DEL FEMINISMO EN LA REDISCUSION DE LA CIUDADANIA .....	11
<b>2. ACERCA DE LA RELEVANCIA POLITICA DEL CONCEPTO DE GENERO .....</b>	<b>15</b>
<b>3. IGUALDAD DE DERECHOS Y DESIGUALDAD DE OPORTUNIDADES .....</b>	<b>16</b>
<b>4. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS .....</b>	<b>20</b>

## INTRODUCCIÓN\*

El debate en torno al concepto de *ciudadanía* en América Latina ocupa el centro del escenario en el momento mismo que la participación política parece haber perdido todo ímpetu. Las razones de ello son claras: profundas transformaciones económicas, procesos de ajuste y reforma estructural, desmantelamiento de los sistemas de protección social, debilitamiento de los actores sociales, aumento sostenido del desempleo y de la precarización laboral, crecimiento de la exclusión y fragmentación social.

La profundidad y rapidez de los cambios acontecidos en los últimos diez años en los países latinoamericanos -especialmente en los del Cono Sur- contrastan con la falta de un marco teórico que ayude a comprender el sentido de las reformas estructurales, ya sea en relación con el desempeño económico como el nuevo rol del Estado. En consecuencia suele utilizarse la noción de ciudadanía casi como una expresión de sentido común, cuando el contenido de la misma no siempre está exenta de controversias, mucho más si se tiene en cuenta las diferencias de grupos sociales específicos. Es por ello que América Latina ofrece un particular campo de análisis de los efectos de la escasa consideración de los derechos de ciudadanía en general, y en particular una falta de abordaje desde una perspectiva de género.

Los efectos de estos procesos -en términos de aumento de la desigualdad social, concentración del ingreso por un lado y aumento de la pobreza por el otro- afectan tanto a hombres como a mujeres, la diferencia que no los afecta en forma equitativa. En consecuencia no siempre resulta sencillo poder separar el impacto de los cambios acontecidos sobre las mujeres. El presupuesto de partida del presente trabajo consiste en resaltar *la necesidad e importancia de considerar la variable género en el análisis de los procesos sociales*, pero no solamente desde un enfoque teórico-analítico sino precisamente en materia de implementación de políticas y ampliación de derechos, especialmente en contextos de ajuste estructural y de reforma de las instituciones de política social como los que estamos viviendo en Latinoamérica.

El énfasis está puesto en el desarrollo de los derechos de la ciudadanía de las mujeres y la situación actual en términos del efectivo alcance de los mismos. Teniendo en cuenta lo anterior, comienzo el trabajo describiendo el desarrollo histórico de la ciudadanía y la situación de la mujer frente a los denominados Derechos Sociales. En segundo lugar, y a los efectos de poder ganar claridad conceptual, analizo la importancia de consideración política del concepto de género, especialmente en contextos de reforma y ajuste estructural. Finalmente, presento algunas apreciaciones con respecto a la relación entre Derechos Sociales y los nuevos términos del debate en materia de ciudadanía para las mujeres en América Latina, a la luz de las reformas efectivamente implementadas y el nuevo rol del Estado.

---

\* Ponencia presentada en el Seminario Internacional "Género y Derecho", Quito, Ecuador, FLACSO, 17 de Enero de 2000.

## 1. LA CIUDADANIA DE LAS MUJERES Y LOS DERECHOS SOCIALES

La ciudadanía es tan antigua como la existencia de la comunidad humana. Define a quienes son considerados miembros de la sociedad y a quienes no. La ciudadanía se describe por la participación de los miembros de la comunidad. Diferentes tipos de comunidades políticas presentan diversas formas de ciudadanía.

Así, los análisis que se remontan a la antigüedad, señalan que la ciudadanía es la *“invención griega de la política”*, por la cual se identificó una esfera autónoma, una construcción social que se encontraba asociada con la *pertenencia a una comunidad política* en particular, pero también definía la *identidad social* de una persona como miembro de dicha comunidad, diferenciándola de este modo, de su familia, clan o tribu. Esto es, la ciudadanía no solo refería a los grupos “naturales” como la familia o el clan, sino que establecía la organización política del grupo social<sup>1</sup>.

La ciudadanía es claramente una institución genuinamente occidental y masculina. En el desarrollo de la “ciudad” -desde la polis griega hasta las ciudades medievales- la ciudadanía se caracterizaba por ciertos deberes y derechos que iban más allá de la pertenencia a determinado estamento, clan o familia y estaban reservadas solo a los hombres. El fenómeno medieval del “ayuntamiento urbano” es también un fenómeno plenamente extendido únicamente en Occidente, ya que en Oriente -salvo aisladas excepciones- no conocieron un derecho material o procesal que vinculara a los habitantes como tales, como tampoco se conocieron tribunales autónomos. En realidad solo el Occidente conoció una estructura jurídica, y “sobre todo lo más importante, el carácter asociativo de la ciudad, y el concepto de “ciudadano” en oposición al “rústico”<sup>2</sup>.

La ciudadanía, cualquiera sea su forma, desde la antigüedad hasta el presente posee una serie de atributos comunes. Siempre ha significado una cierta reciprocidad de *“derechos frente”* y de *“deberes hacia”* la comunidad. La ciudadanía ha implicado pertenencia a una comunidad en la que cada individuo desarrolla su vida. Dicha pertenencia ha implicado diversos grados de participación. La cuestión de quién debería participar y a qué nivel es un interrogante tan viejo como el propio mundo antiguo<sup>3</sup>.

Posteriormente, se desarrollan una serie de argumentos que tratan las variaciones políticas de las democracias capitalistas industriales, basando su análisis en la *fuerza de las organizaciones obreras* en la *lucha política de clase*. A su vez, el aumento de las intervenciones socioeconómicas públicas, durante el siglo XX se explican en términos de la capacidad de la clase obrera industrial para luchar por sus reivindicaciones frente a los intereses de las clases capitalistas<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Preuss (1996: 535).

<sup>2</sup> Weber (1992: 949-950).

<sup>3</sup> Held (1997: 55). Los elementos fundamentales del status de ciudadanía no han cambiado significativamente en la historia de Occidente. Si se han transformado varias veces, las modalidades a través de las cuales ha actuado la definición de la pertenencia a una comunidad y las jerarquías que dicha pertenencia establece.

<sup>4</sup> Son numerosos los estudios que fundamentan lo señalado, así los trabajos de Offe (1995), Offe y Preuss (1991), Esping Andersen (1990) Weir y Skocpol (1993), Przeworski (1991) Titmuss (1974) entre otros.

Estas conquistas quedan expresadas en los modernos Estados de Bienestar, y en el origen y desarrollo de los derechos sociales. Así, el análisis clásico<sup>5</sup>, situado en Inglaterra de los años cuarenta, distingue tres formas de *ciudadanía* en los modernos Estados:

**Ciudadanía civil:** comprende los llamados **derechos civiles**, esto es los elementos necesarios para asegurar la libertad del individuo: su libertad de expresión, de profesar una religión, el derecho a la propiedad y a ser juzgado por la ley, etc. La *institución* más directamente relacionada con la ciudadanía civil es la *administración de justicia*.

**Ciudadanía política:** incluye los **derechos políticos**, que comprenden un doble aspecto: el derecho a participar en el ejercicio del poder político (derecho al sufragio) como también el derecho a ser elegido para el desempeño de un cargo público. Las instituciones que se encuentran más cercanas a este derecho son el *Parlamento* y las demás *instituciones representativas*.

**Ciudadanía social:** refiere a los llamados **derechos económicos o sociales**, que consisten en el derecho de gozar cierto nivel mínimo de vida, de bienestar y de seguridad económica, definido a partir de los estándares prevalecientes en cada sociedad. Las instituciones que más se relacionan con la ciudadanía social, de acuerdo con este enfoque, son el *sistema educativo* y el *de seguridad social*.

Según ésta misma interpretación, el desarrollo de los derechos de ciudadanía se produjo en *forma evolutiva*, sirviendo cada uno de ellos como base de la expansión de los otros. De este modo correspondería al siglo XVIII la lucha por la ciudadanía civil, el siglo XIX se caracterizó por la lucha por los derechos políticos y finalmente el siglo XX por la extensión de los derechos económicos y sociales<sup>6</sup>.

Claramente, para ésta corriente, la *ciudadanía es la plena pertenencia a una comunidad*, en donde pertenencia implica participación de los individuos en la determinación de sus condiciones de asociación. La ciudadanía es el *status* que garantiza a las personas iguales derechos y deberes, libertades, restricciones, poderes y responsabilidades. Allí incorpora esta corriente la idea de *la ciudadanía como ideal igualitario*, contraponiendo con ello a la clase social, en tanto es un sistema de desigualdades basado en la propiedad, la educación y la estructura económica nacional<sup>7</sup>.

En relación con los Derechos Económicos o Sociales, el primer derecho que se reconoció fue el *derecho al trabajo*, esto es el derecho a elegir una ocupación, en un lugar determinado que la persona haya elegido y en cualquier rama de actividad, que legítimamente demande capacidades técnicas. El reconocimiento del trabajo como derecho implicó la aceptación formal de un cambio fundamental de

<sup>5</sup> Se trata del célebre trabajo de T. H. Marshall: "Ciudadanía y clase social", escrito en 1949. Constituye "el" tratado clásico que profundiza en la relación entre clase social y ciudadanía, el capitalismo y la democracia. Marshall señala que "nuestras sociedades actuales, asumen que la ciudadanía se ha constituido, en ciertos aspectos, en el arquitecto de las desigualdades sociales legitimadas"; Marshall y Bottomore (1996: 7-10).

<sup>6</sup> Marshall (1996: 6) asocia un tipo especial de "igualdad humana fundamental" [*basic human equality*] con el concepto de miembro pleno de una comunidad, lo cual no implica que la ciudadanía elimine las desigualdades en los diferentes niveles económicos en la sociedad. En palabras de Marshall "la iniquidad del sistema de clases sociales se vuelve relativamente aceptable a partir del reconocimiento de la igualdad implícito en la ciudadanía". El autor no identifica la vida de un "señor" [*gentleman*] con el status de ciudadano, sino que expresa en términos legales lo que cada ser humano debería tener asegurado. Asimismo, identifica al Estado de Bienestar como el garante de los derechos del ciudadano/a y de su efectiva participación en los beneficios sociales.

<sup>7</sup> Marshall (1996: 18-19).

actitudes, además de tener implicancias jurídicas concretas. En palabras de Marshall “el derecho civil básico es el derecho al trabajo”, o “la primera expresión histórica del derecho social”<sup>8</sup>.

Es decir, se puede considerar a la ciudadanía como un producto de la política moderna, pero a su vez es una consecuencia sociopolítica de la Revolución Francesa y de la Revolución Industrial. El término ciudadanía comprende, en su plenitud, la salida de una sociedad feudal y esclavista y el ingreso a una sociedad capitalista. Está construida al mismo tiempo por la *modernidad* y como consecuencia del *proceso de modernización*. La ciudadanía como institución, presupone que todos los cambios que han sucedido en las tradicionales sociedades, llámense urbanización, secularización, industrialización y modernización de la cultura, le han dado existencia y consistencia.

Varios autores formularon observaciones al desarrollo de Marshall<sup>9</sup>. En primer lugar, le observan que el desarrollo de los derechos de ciudadanía no es asimilable a una suerte de “evolución natural”, como si fuera algo que se desplegara a través de fases y de conformidad con una lógica inmanente. En segundo lugar, señala que tampoco puede pensarse a los derechos de ciudadanía como mecanismos de contrapeso de los conflictos de clase. Por el contrario se presentan como eje de dichos conflictos. El problema central, para avanzar en materia de derechos sociales, es que los mismos dependen fundamentalmente de la esfera del trabajo.

En todo caso debe quedar claro del desarrollo realizado, por cierto esquemático, que la *ciudadanía* debe ser colocada en un contexto de *alta problematización*. Las instituciones de la ciudadanía ofrecen la posibilidad de una solución racional a los problemas del capitalismo, pero existe una incompatibilidad fundamental entre los “títulos de derecho” [*entitlements*] de la ciudadanía democrática y los requerimientos económicos de las sociedades modernas. Esta tensión se refleja en la relación existente entre derechos y obligaciones<sup>10</sup>.

Por ello resulta fundamental no confundir a la ciudadanía con prácticas concretas, ya se trate del ejercicio del derecho al sufragio o las políticas sociales del Estado de Bienestar o cualquier otra política específica. Si bien estas políticas o prácticas constituyeron históricamente el eje de las luchas por lograr esferas de inclusión, desde una perspectiva analítica, la ciudadanía constituye la expresión histórica de reclamos normativos que se han traducido en los Derechos Civiles, Políticos y Sociales.

Por su parte, los Derechos Sociales, en tanto *categoría jurídico-constitucional*, han suscitado una constante polémica doctrinal respecto de su naturaleza y las posibilidades de su realización, aun en los momentos de mayor auge de esta modalidad jurídico-política. El debate se ha polarizado entre quienes,

---

<sup>8</sup> Ewald (1986: 437).

<sup>9</sup> Giddens (1982: 170). La principal crítica de este autor a la teoría de Marshall, es que éste considera que las desigualdades de clase serían disueltas mediante el avance de los derechos de ciudadanía, perspectiva equivocada que afecta también aquellos análisis que sostienen que la evolución de los derechos ciudadanos lleva a la disolución de los conflictos de clase, o más allá, de las clases sociales. Por el contrario, Giddens entiende que el conflicto de clase ha sido y sigue siendo el medio de la ampliación de los derechos ciudadanos y la base de creación de una economía autónoma, de la poliarquía y del Estado de Bienestar.

<sup>10</sup> Habermas (1994: 32) señala que en el caso europeo actual, la ciudadanía ha quedado muy lejos de ser una lucha de clases, sino que es el producto de otro tipo de fenómenos como las migraciones, las guerras, el desempleo, que sitúan la discusión con relación a los alcances de la inclusión de nuevos grupos y el impacto dentro de la movilidad social. Habermas enfatiza que ésta situación no es ajena al conflicto, lo que ha cambiado es el tenor del mismo.

por un lado, niegan a este tipo de derechos, el carácter de derechos fundamentales y su categoría de normas jurídicas (a los principios que estos proclaman), caracterizándolos como meras declaraciones de buena voluntad, de compromiso político por parte de los Estados. En el extremo, se encuentran quienes los consideran una suerte de fraude político o engaño ideológico.

Por otro lado, se reivindica la fundamentalidad de tales derechos, es decir, su carácter de derechos básicos innegociables, presentes en normas constitucionales vinculantes y no meramente programáticas y que generan obligaciones para los estados que son exigibles judicialmente. Esto es, constituyen una obligación jurídica y no una mera manifestación de buena voluntad política, con prerrogativas para los particulares y obligaciones para el Estado.

El significado mismo de los derechos sociales, al igual que cualquier derecho, no se puede entender de forma adecuada, si no se presta cuidadosa atención a la gama de preocupaciones y de presiones que les dieron origen. Como se puede comprobar del análisis histórico realizado, los Derechos Sociales se han desarrollado ligados a los presupuestos que configuraron el Estado de Bienestar. A su vez, en la tan denunciada crisis de este tipo de arreglo institucional incide directamente el cuestionamiento de dicha categoría de derechos.

Existe una cuestión central, antes de abordar el debate actual en relación con la ciudadanía, que es la distinción entre el contenido del derecho de la ciudadanía y el modo de acceso a ese derecho y la efectividad del mismo. Este punto ha generado serias controversias y dificultades operativas, las cuales toman una dimensión mayor cuando se considera el ejercicio de este derecho por parte de las mujeres. A continuación analizo la evolución histórica de la relación de las mujeres y sus derechos en los modernos Estados de Bienestar.

### **1.1. Estados de Bienestar y derechos de la mujer<sup>11</sup>**

En las primeras etapas del desarrollo de los seguros sociales europeos, las mujeres aún no tenían acceso a los derechos de la ciudadanía “política”, al tiempo que registraban escasa representación en el mercado de trabajo, donde sus salarios eran inferiores a los de los hombres. Por lo tanto, ni siquiera se las consideraba como potenciales beneficiarias de derechos sociales, salvo para prestaciones “focalizadas” en la pobreza, discapacidad y maternidad. Si bien el concepto de igualdad de derechos para individuos de distinto sexo es antiguo, recién a comienzos de este siglo se tradujo jurídicamente.

A comienzos del siglo XX, el principio de igualdad jurídica entre ambos sexos no resulta una idea nueva en Occidente. Los primeros pasos jurídicos hacia el reconocimiento de derechos vienen de la Revolución Francesa. La Declaración Universal de los Derechos de Hombre (1789) no olvida mencionar la igualdad entre mujeres y hombres. Al redactarse la mayoría de las constituciones europeas, luego de la segunda guerra mundial, deciden incorporar el principio de la igualdad entre sexos, en un lugar destacado de sus

---

<sup>11</sup> Sigo el análisis desarrollado en Pautassi (1995).

declaraciones. Por el contrario, la constitución de Estados Unidos, recién en 1990 incorporó éste principio<sup>12</sup>.

Las luchas de los movimientos de mujeres a fines del siglo XIX dividían sus reivindicaciones entre las mujeres de clase media que buscaban un ingreso propio por su trabajo, sosteniendo que empleo y maternidad no podían coexistir, y las mujeres de clase baja que, por necesidad económica, estaban obligadas a combinar ambas cosas. El centro de atención del denominado “feminismo maternalista” fueron las mujeres pobres, las madres solteras, las esposas de clase obrera -tanto empleadas como no empleadas-, las trabajadoras fabriles, las viudas y las esposas abandonadas. Incluían la reivindicación de la maternidad en sí misma, con independencia del status ocupacional o matrimonial de la mujer, o de su situación socioeconómica. La maternidad era, para esta variante del feminismo, la condición unificadora del sexo femenino; al reivindicar los derechos de las madres pobres, reivindicaba la de todas las madres.

En otras palabras, el objetivo era el reconocimiento de la maternidad como una “función social” (y no puramente individual o familiar) y, por lo tanto, susceptible de ser remunerada<sup>13</sup>. En este contexto, el movimiento de mujeres luchó por lograr arreglos institucionales que no solo reconocieran necesidades y derechos con relación a los “riesgos” a los que se exponían las trabajadoras, sino también respecto de las madres, con o sin salario. Iniciaron de este modo, una importante legislación social que, en líneas generales, derivó en reformas realizadas más como una “protección” (sentido paternalista) que en dirección al otorgamiento de derechos de ciudadanía. No existió un reconocimiento general y sistemático de la condición económica, social y política de la maternidad, sino que se sustituyó por una legislación parcial para grupos “con problemas especiales” y se la incorporó en contextos legislativos aislados (derecho laboral, derecho de familia, seguro de salud). Las políticas más “institucionalizadas” y visibles fueron los programas de asignaciones familiares<sup>14</sup>.

Así, en 1919, la Agencia Internacional del Trabajo (luego O.I.T.) aprobó la Convención de Washington que recomendaba un permiso por maternidad de seis semanas antes y después del parto para todas las trabajadoras, y la garantía de un ingreso que sustituyera los salarios y servicios médicos gratuitos. Alemania se convirtió en el primer país que puso en práctica la Convención de Washington. En un comienzo, Inglaterra otorgó una asignación familiar sólo a partir del segundo hijo y no efectivizable en la madre, sino en la cabeza de familia. Debido a la fuerte protesta de las mujeres, se logró que la asignación se pagase a las madres. Francia aparece como el país más avanzado en la materia. En 1913 existían leyes sobre prestaciones a familias necesitadas y subsidios familiares a cargo de las empresas por medio de fondos de compensación. Dada la alta tasa de participación femenina en la fuerza de trabajo francesa, en general las asignaciones se pagaban directamente a las mujeres. Luego de la II Guerra Mundial, esta práctica fue incorporada por Suecia, Noruega y Gran Bretaña. En los años 50, la asignación por maternidad se extendió también a las mujeres de trabajadores autónomos, en particular

---

<sup>12</sup> Sineau (1993).

<sup>13</sup> Kathe Schimacher, feminista y sindicalista alemana, lo expresaba claramente en 1905 “... no hay trabajo más productivo que éste de la madre, que ella sola, crea el valor de todos los valores, llamado ser humano...” Citado por Bock (1993: 20).

<sup>14</sup> El régimen de asignaciones familiares recién se efectivizó luego de la segunda guerra mundial, y con fuertes cambios respecto a las propuestas feministas.

para las tareas agrícolas. Posteriormente el pago de la asignación por maternidad fue reasignado nuevamente a los hombres<sup>15</sup>.

Claramente, el Estado de Bienestar no constituye solamente un conjunto de servicios y prestaciones, sino que además comprende un grupo de ideas con respecto a la sociedad, la familia, la mujer, los niños/as, los ancianos. De acuerdo a numerosos estudios, diversas corrientes del feminismo fueron las principales promotoras de las instituciones del Estado de Bienestar<sup>16</sup>. A medida que se fueron desarrollando los Estados de Bienestar modernos, el tratamiento de la mujer se fue adecuando al tipo de régimen que los mismos establecieron<sup>17</sup>. Así, en los regímenes de tipo “corporativo” (Alemania, Francia e Italia), la acción redistributiva se ejerce con mayor energía en los hogares “monoparentales”, que en los hogares nucleares. Estos regímenes, influenciados principalmente por la Iglesia, se encuentran fuertemente comprometidos en la preservación de la familia nuclear y, por lo tanto, en desestimar la incorporación femenina al mercado laboral. De esta manera, los seguros sociales cubren a las esposas como “dependientes” y los beneficios sociales estimulan la maternidad en familia; al mismo tiempo, la preocupación por la familia estimula la protección con buenas prestaciones a las familias monoparentales, por medio de programas especiales. En regímenes de tipo “liberal” (Estados Unidos y Canadá), donde prevalecen beneficios atados a test de recursos [*means-test*], las familias monoparentales deben calificar como “pobres” para recibir prestaciones que por definición son inferiores a las de las familias nucleares. Por el contrario, en los estados de bienestar de tipo “socialdemócrata” (Suecia y Noruega), debido a que prevalece el principio del universalismo de las prestaciones y la acción redistributiva de las transferencias, la monopaternidad está protegida contra el “riesgo” de la pobreza como parte del sistema integral de protección.

En términos generales, se observa cierta ambigüedad en el tratamiento de las mujeres en los distintos regímenes del Estado de Bienestar. Por un lado, aparecen como las principales beneficiarias o “clientas” de los mismos, y por otro, las prestaciones están condicionadas a la verificación de ciertas situaciones: la característica del grupo familiar, estilo de vida, nivel de pobreza. Esquemáticamente, Suecia promueve un cierto “feminismo de Estado”, mientras que Estados Unidos muestra una mayor “feminización de la pobreza” y los regímenes corporativos se ubicarían en una posición intermedia.

A partir de fines de la década del 50, los distintos regímenes de Estados de Bienestar provocaron una transformación en el universo familiar y en las condiciones de realización del trabajo doméstico. El fenómeno del ingreso del equipamiento doméstico al hogar, simplificó tareas y a la vez empujó a la mujer a salir del hogar. Se facilitaron las tareas de socialización primaria de los menores, de cuidado y atención de niños/as y enfermos/as, que años atrás era de competencia exclusiva de las mujeres y las retenía en el hogar. Este cambio permitió a las mujeres mantenerse en el mercado de trabajo con mayor continuidad y a la vez se les abrieron nuevos empleos y carreras. Esta relación entre las tareas de reproducción y el desarrollo del empleo femenino llevó a muchos a decir que las mujeres se encontraban “casadas con el welfare state” o que las “mujeres eran el welfare, como proveedoras de servicios y como beneficiarias de

---

<sup>15</sup> Bock (1993).

<sup>16</sup> Respecto a ésta temática, véase los trabajos contenidos en Duby y Perrot (1993), Fraser (1994) y Nordli Hansen (1995).

<sup>17</sup> Esping-Andersen (1990) desarrolla una noción de régimen de Estado de Bienestar distinguiendo tres modelos: i) liberal, ii) corporativo y iii) socialdemócrata.

las ayudas sociales”<sup>18</sup>. Mas allá del exceso que pueda significar esta idea del matrimonio de las mujeres con el estado bienestarista, las mismas lograron alcanzar mayor autonomía en relación con el vínculo conyugal y familiar. Ahora bien, por una parte, los servicios sociales fueron beneficiosos para el logro de una mayor emancipación de las mujeres, pero al mismo tiempo le imponían estereotipos de conducta: “el Estado otorga pero también controla”. Es decir, el Estado de Bienestar provee asistencia a las mujeres al precio de consolidar su dependencia.

Desde mediados de la década de los 60, la evolución demográfica, tecnológica, y económica quebró los fundamentos tradicionales de la institución familiar, y de las relaciones sexuales, dando lugar a un nuevo régimen de reproducción de las poblaciones y de su fuerza de trabajo. Este nuevo régimen se caracteriza por el dominio femenino de la fecundidad y por la mejora de la protección médico-social de la maternidad. Un primer indicador, en los países desarrollados, es el descenso a fines de la década del 60, de la tasa de natalidad, poniendo a la gran mayoría de los países, por debajo del nivel de sustitución de sus poblaciones.

Se pasó así de un antiguo régimen monoparental, a un nuevo régimen en el cual el divorcio o la separación voluntaria constituyen la razón de la presencia de hijos/as viviendo con uno solo de sus padres. Este aumento de las personas que viven solas se debe, principalmente a la ruptura generalizada de la cohabitación entre las generaciones adultas, el crecimiento general de la esperanza de vida y a la mayor longevidad de las mujeres (las mujeres ancianas constituyen la fracción más importante de las mujeres que viven solas). Asimismo, ha adquirido, a partir de los 80, una gran importancia la conyugalidad sin cohabitación, como también se ha incrementado la tasa de participación de mujeres profesionales, y las mujeres que tienen al menos un hijo/a menor de cuatro años y que trabajan tiempo completo.

Finalmente, en referencia a los derechos contemporáneos de ciudadanía, el caso de la mujer es un ejemplo de la persistencia de la siguiente paradoja: igualdad de status jurídico y desigualdad de clase social. De alguna manera, y retomando las palabras de Marshall, la historia moderna muestra “que la ciudadanía se ha convertido, en ciertos aspectos, en el arquitecto de la desigualdad social legitimada”. Es decir, la generalización misma del Estado de Bienestar ha facilitado específicamente en el plano político, la recreación espontánea de la vieja división entre lo masculino-político y lo femenino-social, desencadenando en una división horizontal de los roles. A los hombres les corresponden asuntos como relaciones exteriores y defensa; a las mujeres, en cambio, todo lo relacionado con lo social, lo cultural. Esta división de tareas, muy visible en el escalón gubernamental, también se manifiesta en la mayoría de las esferas de poder social.

En América Latina en general -dependiendo del caso peculiar de cada uno de los países en términos de las distintas fases de desarrollo de los sistemas de seguridad social- se nota una visión “paternalista” con respecto a la mujer, protegidas por el vínculo matrimonial si estaban a “cargo de un hombre” o si enviudaban. Para las demás mujeres (solteras, solteras con hijos/as, unidas), y en tanto no hubiesen ingresado al mercado de trabajo, la tendencia predominante consistió en la falta de prestaciones. La causa principal fue la falta de incentivos de la mujer para ingresar al mercado de trabajo. Esta situación se vio reforzada por el hecho que los sistemas de educación y salud de tipo “universales”, fomentaban la

---

<sup>18</sup> Lefaucheur (1993).

educación para “el hogar”. Asimismo la maternidad y los niños/as quedaban cubiertos por el sistema hospitalario de acceso gratuito. Los programas asistenciales eran un componente menor del sistema y, en el caso de la mujer, se focalizaban principalmente en planes materno-infantiles.

Las consecuencias de esta particular concepción de la situación de la mujer son claras. En primer lugar, debido a que los principales seguros sociales (previsión, obras sociales, asignaciones familiares) cubrían -con mayor o menor amplitud- a los trabajadores (principalmente hombres), se produjo en los países latinoamericanos una diferenciación de hecho y de derecho para con las mujeres. La situación puede resumirse de la siguiente manera: por un lado, se otorgaban las mejores coberturas para mujeres casadas con maridos “protegidos por seguros sociales”, o por mejores ingresos, y por el otro, se encontraban las mujeres casadas con “maridos desprotegidos” y las mujeres “solas”. En este último caso, y dada la falta de servicios sociales, como también la mayor inestabilidad del trabajo del hombre “jefe de hogar”, se verifica una mayor proporción de mujeres trabajadoras, principalmente como empleadas domésticas, trabajadoras rurales sin remuneración y posteriormente, trabajadoras del sector informal urbano, las cuales a pesar de incorporarse al sector productivo, pero de forma precarizada, no gozan tampoco de los beneficios de la seguridad social.

En materia de regulación jurídica, los derechos de la mujer en América Latina, se han normado, en general en cuatro ramas del derecho: constitucional, civil y de familia, laboral y penal, y más recientemente los derechos reproductivos. En cada una de las áreas, coexisten avances con respecto al efectivo reconocimiento de la igualdad entre hombres y mujeres, con disposiciones restrictivas del mismo, en tanto todos los países de la región aceptan el principio de la igualdad jurídica de varones y mujeres<sup>19</sup>.

Avances importantes se han producido en el derecho de familia, como patria potestad compartida, divorcio, deberes y derechos de los cónyuges, etc. En el derecho penal perduran numerosas restricciones y discriminaciones, y son pocos los países que reconocen la violencia familiar como un delito diferente de las lesiones, y prácticamente en ninguno de los países se reconoce al hostigamiento y acoso sexual como delito. Los derechos reproductivos aun no cuentan con adecuado sustento jurídico en la mayoría de los países, quedando relegados al ámbito de políticas de salud.

Por otra parte, la esfera ocupacional constituye uno de los campos donde más se evidencia la *discriminación de la mujer en materia económica*. Desde esta óptica, interesa constatar la presencia de “oportunidades diferenciales por sexo”; esto es, la existencia de condiciones y posibilidades de empleo desiguales, para grupos de oferentes igualmente productivos, debido a la preeminencia de factores ajenos a los económicos.

---

<sup>19</sup> En FLACSO (1995) puede consultarse un estudio comparativo de los derechos de las mujeres en América Latina. Como dato, vale mencionar que todos los estados de la región han ratificado la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer, aprobada por Naciones Unidas en 1979. Los estados parte, se comprometen a consagrar en su legislación positiva el principio de igualdad de la mujer y del hombre y asegurar la realización práctica de este principio.

El problema económico central es que las mujeres y los hombres no se han incorporado como “iguales” en los procesos de producción y distribución de riqueza. Mujeres y hombres tienden a participar en distintos procesos y subprocesos de trabajo, dentro y fuera del ámbito fabril, a desplazarse por distintos espacios físicos, a usar tecnología diferente, que requieren saberes y conocimientos también signados como masculinos y femeninos. Esto es así, a pesar del aumento que se verifica en la participación económica femenina desde la década del 80, los puestos de trabajo se han concentrado en ocupaciones y actividades tradicionalmente denominadas “femeninas”<sup>20</sup>.

Esta incorporación tiene un carácter “dual”: en el sector manual fundamentalmente como empleadas domésticas y en un pequeño conjunto de ocupaciones del sector no manual, principalmente como profesionales, administrativas y vendedoras. Por otra parte, debe quedar en claro que el crecimiento de la fuerza de trabajo femenina en las dos últimas décadas en toda América Latina, no puede ser interpretado como un indicador de “liberación femenina” o de mayor autorrealización de la mujer. Muy por el contrario, el incremento se produce por la necesidad de otro ingreso familiar o claramente como una estrategia de supervivencia. Lo curioso es que son las mujeres “casadas” las que han disparado la tasa de actividad femenina y no las mujeres como jefas de hogar.

Esta tendencia ascendente de las mujeres se explica en parte, por los previsibles cambios en los arreglos familiares y a la búsqueda de independencia económica, pero en mayor medida responde al deterioro de las condiciones de trabajo del “jefe de familia”, que obliga a salir al mercado a la fuerza de trabajo secundaria. Más aún, la experiencia indica que en estos tiempos de “flexibilidad” laboral, en ciertas actividades las mujeres consiguen trabajo más fácil que los hombres, en tanto están dispuestas a aceptar condiciones de trabajo más precarias y con menor remuneración. En ese sentido, la “feminización” de la fuerza de trabajo que se verifica en la mayoría de los países latinoamericanos, puede ser otro aspecto de su “precarización”, demostrando como se han revertido las tendencias de inserción laboral, ya que no solo se ha “femenizado” la fuerza de trabajo sino que también se ha “masculinizado” la desocupación y subocupación<sup>21</sup>.

A su vez en todas las categorías ocupacionales las mujeres perciben menores ingresos que los hombres. Esas diferencias en las remuneraciones aumentan con la edad y la calificación. Así a comienzos de la década del 90 el ingreso de las mujeres alcanzaba, en promedio, solo las dos terceras partes del correspondiente a los hombres, y a menos de las tres cuartas partes (72,5%) cuando se comparan asalariados<sup>22</sup>. Las mayores brechas salariales entre ambos sexos se registran a partir de los 40 años, y las diferencias más pronunciadas se detectan en las actividades por cuenta propia, en el sector servicios, comercio o industria y con mayor calificación.

En otras palabras, la antigüedad en la experiencia profesional tiene incidencia en los hombres pero generalmente no es considerada en el caso de las mujeres. La denominada “igualdad profesional” (o de oficios) que figura en la legislación, no se hace efectiva. Dentro del componente social, a los hombres se

---

<sup>20</sup> Se las denomina así porque involucran tareas similares a las reproductivas. Serían las empleadas domésticas, las enfermeras y paramédicas y las profesoras, maestras y secretarías.

<sup>21</sup> Para un análisis de la situación de la mujer en el mercado de trabajo en Argentina, véase Lo Vuolo y Pautassi (1997).

<sup>22</sup> FLACSO (1995:65).

los exhorta a trabajar para atender a sus familias mientras que a las mujeres se las acusa de abandonar a esa misma familia por un salario complementario. De esta manera los hombres “entran en la carrera”, las mujeres por el contrario “desertan del hogar”.

De aquí puede comprenderse la relevancia de esta discusión para el caso de América Latina. No hay dudas de que en nuestra región uno de los elementos principales que define la discriminación de género es el acceso a un determinado nivel de ingresos; más aún, es común la situación de explotación de mujeres y niños desempeñando trabajo gratuito no sólo para “patrones/as” sino también para otros miembros del grupo familiar. Esta situación es más preocupante cuando aún persiste una práctica común en los esquemas de seguro social de la región: las mujeres y los niños son “dependientes” del principal miembro del hogar que es el hombre y, por lo tanto, es éste el que cobra el beneficio como supuesto mandatario de aquellos. Pero nada garantiza que ese ingreso llegue a ser usado en beneficio de sus titulares. A ello debe agregarse el trabajo “socialmente útil” que realizan las mujeres -ama de casa, cuidado de enfermos, etc.- y que no es remunerado en términos de mercado<sup>23</sup>.

## 1.2. El aporte del feminismo en la rediscusión de la ciudadanía

Las décadas del ‘70 y del ‘80 no generaron mayores debates en relación con la ciudadanía, ya que de alguna manera “había pasado de moda para los intelectuales y pensadores políticos”<sup>24</sup>. Recién en los ‘90 se generó una nueva “explosión” en la discusión del concepto de ciudadanía. Varios fueron los “disparadores” del debate actual.

En primer lugar, el interés en rediscutir la ciudadanía se relaciona con una serie de eventos políticos, económicos y culturales, que se han producido en los últimos años y marcan un nuevo escenario, tanto en el ámbito internacional como nacional. Me refiero a fenómenos como la globalización, la transnacionalización, desempleo masivo, el resurgimiento de movimientos nacionalistas en el Este Europeo, el impacto cultural y social del incremento de población multiracial y multicultural en los países centrales, la integración dentro de la unión europea, los movimientos feministas, ecologistas, nuevos movimientos religiosos, minorías sexuales, etc.

En segundo lugar, el interés sin precedentes que ha despertado el tema de la ciudadanía, tiene su origen principalmente en un problema práctico, por el momento insuficientemente resuelto por las democracias liberales. Como ya fue explicitado, estas últimas han basado la pertenencia de los individuos a la comunidad política a partir de un modelo de integración, y en muchos casos de acumulación, que dejaba

---

<sup>23</sup> En 1990, en promedio, el desempleo abierto entre las mujeres alcanzaba a 8,3% superando en mas de un punto al de los hombres (7,0%). Entre 1980-90 la tasa promedio de desempleo abierto entre las mujeres de 15 a 24 años de edad pasó de 14,3% a 21%, mientras que entre los hombres el incremento fue muy inferior: 15,8% a 17,6%. ; FLACSO (1995: 65). Para una discusión más amplia de la discriminación por ingresos, véase Pautassi (1995), y Lo Vuolo et all (1999).

<sup>24</sup> Kymlicka y Norman (1994: 352).

en situación precaria el posible desarrollo de las diferencias en la comunidad, y por consiguiente, el desarrollo del *pluralismo social* y político de la sociedad civil<sup>25</sup>.

En consecuencia, para lograr una cierta gobernabilidad, resulta necesario abordar un equilibrio entre las demandas que plantea el desarrollo de la ciudadanía y el pluralismo, entendido éste último como diversidad organizada. Articular demandas de grupos diferentes exige afrontar el problema de la diferencia o diversidad como característica clave del orden político y exige un tratamiento que contemple la necesidad de ordenar la diferencia legitimante. La continuidad normativa entre el desarrollo de la ciudadanía y la formación del pluralismo no es lineal, ni siquiera históricamente. El pluralismo, al igual que la ciudadanía está en constante redefinición, en tanto en el caso del primero, lo que va a cambiar son las pautas tradicionales de integración.

Uno de los conceptos que se elaboró a partir de estas nuevas premisas, es el de “*ciudadanía diferenciada*”. El planteo original proviene de la crítica del movimiento feminista<sup>26</sup>, que considera que el uso hasta ahora hegemónico de ciudadanía integrada atenta contra el genuino concepto de igualdad, ya que viene a negar en la práctica los derechos de las minorías sociales y étnicas, al forzarlas a una homogeneización bajo las pautas de la mayoría. Para esta corriente tal proceso homogeneizador es injusto puesto que perpetúa la marginación sociocultural en beneficio de los grupos privilegiados de la mayoría. Por lo tanto, solo un concepto de ciudadanía diferenciada permitirá a las minorías sociales o étnicas mantener su identidad, tanto individual como colectiva, con la plena vigencia de sus valores y rasgos culturales o religiosos, dando lugar a la integración diferenciada de los mismos en la organización estatal. Lo que el feminismo propone claramente es *afirmar* más que ignorar las diferencias grupales<sup>27</sup>.

La ciudadanía de la diferencia toma en consideración a las diferentes minorías sociales o culturales, permitiendo la integración diferenciada de tales minorías no solo como individuos sino también como grupos específicos. En esta corriente se distinguen tres grupos: i) *grupos desfavorecidos*, que requieren derechos especiales de representación, con alcance temporal, no permanente (en este grupo estarían los pobres, los ancianos, los homosexuales); ii) *grupos de inmigrantes y religiosos*, que demandan derechos multiculturales, de modo permanente ya que estos grupos están interesados en reconocer su identidad, al incorporarse a la organización estatal. Lo que estos grupos demandan son derechos multiculturales; iii) *minorías nacionales*, que luchan por derechos de autogobierno de modo permanente, no requieren estar mejor representados políticamente, sino que buscan que se les transfiera el mayor grado posible de autogobierno y la jurisdicción legislativa desde los órganos centrales hacia sus comunidades. Sería el caso de indígenas, las distintas etnias del Este europeo, etc.

---

<sup>25</sup> Rosales y Carracedo (1996:508). Por su parte Miller (1997: 73) señala que “el problema entre ciudadanía y pluralismo es fácil de plantear pero muy difícil resolver. Su premisa es la fragmentación cultural de los estados modernos”. Agrega que “los miembros de los Estados adoptan en la actualidad un conjunto heterogéneo de identidades personales, religiosas, morales, etc. Lograr convergencia en estas áreas es sumamente difícil. Pero al mismo tiempo todos deben convivir políticamente y esto significa encontrar una base común a partir de la cual juzgar sus pretensiones frente al Estado. Se supone que la ciudadanía provee este punto de referencia”.

<sup>26</sup> Siguiendo la propuesta mas radicalizada de Young (1990) y posteriormente retomada por Pateman (1989), Phillips (1996), Mouffe (1999) entre otras.

<sup>27</sup> Desde una postura ideológica contraria, la de los teóricos liberales, se critica el concepto de ciudadanía integrada en tanto la consideran una contradicción “*in termine*” dado que la organización estatal implica en sí misma, una homogeneización de los derechos y deberes de los ciudadanos/as.

Si se considera a la ciudadanía diferenciada como la adopción de uno o más de estos derechos grupales (derechos de autogobierno, multiculturales, de representación) entonces la mayoría de las democracias modernas reconocen en algún grado a este tipo de ciudadanía. Por lo tanto una ciudadanía diferenciada así entendida no es esencialmente problemática. El problema se presenta en que los defensores de esta corriente reclaman la efectiva realización de estos derechos.

Complementariamente, el feminismo busca también la redefinición de la ciudadanía a partir de conceptos no sexistas e incorporando la categoría género en el debate del Estado, propugnando el derecho a la diferencia. Entre los nuevos derechos ciudadanos que reclama el movimiento feminista se encuentran los derechos reproductivos, considerados como la base misma de la posibilidad de participación efectiva de las mujeres tanto en la sociedad civil como en la vida política.

Además de las citadas, existen numerosas corrientes que vienen a completar la idea de la diferencia, como la *ciudadanía compleja*<sup>28</sup>, la *ciudadanía multicultural*<sup>29</sup>, una ciudadanía de tipo *ecológica*, entendida como el derecho al uso adecuado de la biosfera, entre otras.

Para el caso específicamente *latinoamericano*, el desarrollo histórico de la ciudadanía se caracterizó por el debate en términos de *inclusión-exclusión*. Esta situación se produjo en tanto la mayoría de los ordenamientos legales de los países de la región incluyen amplios catálogos normativos de derechos de la ciudadanía (derechos a la libertad personal, garantías de habeas corpus, ejercicio del sufragio, derechos laborales, etc.) y en la práctica se produce una exclusión de facto de grandes grupos poblacionales que no pueden acceder al ejercicio de los derechos ciudadanos (represión política, desempleo, etc.). Como consecuencia se define a éste fenómeno como *ciudadanía incompleta*, *ciudadanía invertida* o también de *ciudadanía negativa* o "*ciudadanía de baja intensidad*"<sup>30</sup>.

Otra de las definiciones que se han elaborado, tomando como ejemplo el caso de Brasil, pero aplicable a toda la región es aquella que se denomina "*ciudadanía de geometría variable*"<sup>31</sup>. Según esta última definición, la legitimidad del estado latinoamericano reposa en la complementariedad y la interpenetración entre instituciones sociales universales, propias de la esfera pública, y el clientelismo, propio de la esfera privada. Se trata de estados históricamente considerados intervencionistas, cuya autoridad no está totalmente consolidada, y donde el derecho que el Estado produce no es universalmente aplicable, o lo que es lo mismo, es fácilmente maleable. De este modo, instituciones sociales y clientelismo configuran así un doble sistema de normas que coexisten pese a su diferente racionalidad. La consecuencia es un proceso de integración y exclusión a la vez; esto es, aquello que el derecho excluye es reintegrado por las normas paralelas. Ello no significa una dinámica de comportamientos estancos de una sociedad dual, con dos sectores sociales diferenciados, sino de una sociedad con dos lógicas integrativas diferentes.

---

<sup>28</sup> Rosales y Carracedo (1996).

<sup>29</sup> Turner y Hamilton (1994), Kymlicka (1996).

<sup>30</sup> O'Donnell (1992) denomina como ciudadanía de baja intensidad a la característica actual de las democracias latinoamericanas. Esto es, se ha pasado de Estados populistas controlando rígidamente los intereses sociales débiles, a un tipo de Estado privatizado penetrado por intereses corporativos capaces de desviar las políticas para satisfacer sus intereses.

<sup>31</sup> Marques Pereira (1996: 83).

A su vez fueron las mujeres quienes encararon en América Latina los procesos de reclamo y lucha ante la violación de Derechos Humanos durante las dictaduras de las décadas del 70-80. Desde sus inicios hubo mujeres al frente de los movimientos de Derechos Humanos, y el compromiso de la mayoría de ellas no venía por cuestiones ideológicas sino como consecuencia de encontrarse directamente afectadas por la desaparición de algún familiar directo. Poco a poco esta demanda privada -la búsqueda de un hijo/a- se convirtieron en demandas públicas y política de ejercicio democrático, con lo que se va redefiniendo el contexto de acción pública de las mujeres<sup>32</sup>.

Sintetizando, todas las corrientes analizadas reflejan la idea de la ciudadanía como un *concepto dinámico, conflictivo*, en permanente *ajuste*, en tanto cambian las *demandas sociales*. Es decir la ciudadanía se encuentra en proceso de revisión, al igual que el Estado -referencia básica de la ciudadanía-. Por parte del Estado, la ciudadanía implica, el reconocimiento de los individuos como portadores de derechos privados y de derechos públicos. El punto central es que la ciudadanía no se reduce solamente al reconocimiento de los derechos, sino tiene que ver con la materialización práctica de tales derechos, con el desarrollo efectivo de las “oportunidades de vida” que los mismos tienen normativamente.

La relación de derecho tiene por lo tanto consecuencias prácticas que permiten evaluar, contrastar o incluso invalidar los presupuestos normativos de partida. La relación por lo tanto entre Estado y ciudadanos/as implica aceptar obligaciones y límites mutuos. Se configura entonces, una relación bilateral, mantenida sobre una asimetría legítima. Esto es, al ser el Estado democrático un Estado de Derecho, por lo tanto lo público es resultado de una imbricación entre Estado y sociedad, aunque no de una fusión o asimilación de la sociedad en el Estado como la operada en un orden despótico o en un orden totalitario.

El concepto de ciudadanía no incluye una separación absoluta entre lo público y lo privado, en realidad existe una continuidad desde la esfera privada (derechos civiles) hacia la esfera pública (derechos políticos y sociales). El análisis aquí realizado da cuenta de la como el ámbito público de la ciudadanía moderna se construyó de forma universal y racionalista, lo cual impidió el reconocimiento de la división y de los antagonismos, relegando de esta forma al ámbito privado las particularidades y las diferencias<sup>33</sup>. De esta forma la división público-privado actuó históricamente como un eficaz principio de exclusión, impactando claramente sobre las mujeres, en tanto quedaron relegadas al ámbito doméstico-privado. De allí la importancia de discutir la ciudadanía desde las mujeres.

---

<sup>32</sup> Jelin (1997) agrega que a pesar que violaciones a los derechos humanos existieron desde siempre, particularmente si se considera la magnitud de la violencia hacia las mujeres, y las limitaciones a sus libertades, el movimiento social surge a partir de las violaciones masivas de derechos humanos especialmente en el Cono Sur. Los genocidios de indígenas, por caso Guatemala, pocas veces tuvieron eco en el ámbito internacional.

<sup>33</sup> Mouffe (1999: 119).

## 2. ACERCA DE LA RELEVANCIA POLITICA DEL CONCEPTO DE GENERO

*Ahora bien, ¿cómo se asegura la igualdad de oportunidades para las mujeres en el marco de procesos de ajuste y reformas estructurales como las que están sucediendo en América Latina?. ¿Cómo combinar las reivindicaciones específicas de género y de ciudadanía diferenciada en contextos de desigualdad y exclusión social?.*

Precisamente al tratarse de procesos de transformación económico-social, lo deseable sería no “asimilar” con ello a mujeres y hombres sino, por el contrario, enfatizar los problemas derivados de las diferentes oportunidades que las personas tienen para integrarse como miembros plenos de la sociedad. El punto central es no solo ampliar las garantías constitucionales y la incorporación de tratados internacionales - muy necesarios por cierto- sino también asegurar el goce efectivo de los derechos como ciudadanas.

En relación con la problemática de la mujer, en general existe un uso impreciso y muchas veces una confusión, entre los conceptos de “sexo” y de “género”. El concepto de “sexo” remite a las diferencias anatomofisiológicas entre el hombre y la mujer (macho y hembra en la especie humana), mientras que “género” se refiere a la construcción social desigual basada en la existencia de jerarquías entre ambos sexos y a las consiguientes relaciones de poder asimétricas que se generan a partir de allí. Esta última diferenciación no es solo conceptual sino que tiene efectos políticos, sociales y culturales. Es decir, el género refiere a todos aquellos atributos y roles sociales cambiantes (el sexo, por el contrario, es estático) que una sociedad le asigna a lo “femenino” y a lo “masculino”. La perspectiva de género busca separar la idea de “mujer” o de “hombre” para evidenciar las múltiples posiciones que los sujetos sociales pueden ocupar<sup>34</sup>.

Por ello no se puede circunscribir el análisis del impacto de un proceso de tamaña magnitud como los que están sucediendo en América Latina sin tener en cuenta las situaciones de dependencia, subordinación e injusticia que se verifican como resultado del modo en que está organizada actualmente la sociedad. Estas situaciones no solo afectan a las mujeres, sino también a grandes grupos poblacionales que son considerados como pobres, a los ancianos/as, niños/as, discapacitados, etc.

Precisando, si algo caracteriza al tratamiento de la problemática de la mujer en estos tiempos es por una parte la ausencia de consideración del tema, o por el contrario su utilización con fines políticos. Esto es, por un lado se potencian los factores que producen situaciones de discriminación y la reproducen, y se declama que es una situación de corto plazo, que sólo afecta a una minoría dentro del colectivo femenino, y que puede resolverse con buenas técnicas de administración y con el “esfuerzo” de las interesadas. Así, las mujeres terminan siendo el objeto o específicamente la razón de ser de muchos programas sociales, los que no están precisamente preocupados en lograr mayor autonomía de las mujeres frente a las situaciones de discriminación sino por el contrario, al ser la “población-objetivo” de los mismos, se trata que se persista en dicha situación, en tanto justifica la cantidad de recursos técnicos y económicos que se destinan a tal fin.

---

<sup>34</sup> Pautassi (2000).

Esta visión busca concentrar la atención en la descripción minuciosa de las características del colectivo femenino, y particularmente de las mujeres pobres, quienes vienen, al igual que todos los pobres, a conformar una “especie” diferente al resto de la ciudadanía<sup>35</sup>. Por caso, ¿Cuántas mujeres hay? ¿Cómo es su situación laboral y familiar?. ¿Cómo viven?. ¿Por qué no pueden disfrutar de los beneficios de la vida en sociedad?. ¿Existe discriminación real o es solo una “victimización?”.

La ausencia del abordaje de las políticas públicas desde una perspectiva de género explica el fracaso e ineficacia de las actuales estrategias políticas que sólo se preocupan por perfeccionar los métodos para detectar y clasificar las carencias de las mujeres, sus dificultades de inserción, y no precisamente se parte del presupuesto de la existencia de una estructura de poder diferenciada que genera relaciones asimétricas.

Nuevamente, pretendo resaltar que las políticas y programas que hoy se presentan como de “promoción” de la mujer no sólo que no “promocionan” mejores oportunidades, sino que más perversamente consolidan la situación discriminatoria preexistente, reduciendo aún más las posibilidades de su desarrollo autónomo. En realidad son políticas “contra” la discriminación femenina, que en forma similar a las políticas de lucha “contra” la pobreza, no buscan la superación del problema y la efectiva inserción de la mujer -o de los pobres- en iguales condiciones, sino que limitan el problema a un espacio social determinado y codificado, de forma tal de ampliar los márgenes de tolerancia y evitar así que altere el normal funcionamiento de la sociedad.

### **3. IGUALDAD DE DERECHOS Y DESIGUALDAD DE OPORTUNIDADES**

A lo largo del análisis aquí desarrollado se pudo comprobar que la conquista de los derechos de ciudadanía para las mujeres, como el efectivo alcance de los mismos, no solo que no están asegurados sino que presentan serias limitaciones.

En primer lugar, las premisas que sustentaron la construcción de particulares tipos de Estados de Bienestar en América Latina, ya no son válidas. No solo porque el modelo de desarrollo económico que lo sustentaba no tiene vigencia, sino porque han cambiado los patrones de producción y comercialización, ha crecido el sector servicios, como también las esferas de informalidad y el propio rol del Estado. Los arreglos familiares y sociales también han variado: la familia tradicional, basada en los ingresos de un jefe de familia varón ya no es la regla, las modalidades de vida están cambiando y diversificándose y la presencia de movimientos sociales como el feminismo o el ecologismo, han puesto en discusión este modelo de interrelación social.

A ello debe agregarse el dramático crecimiento de desigualdades entre diversos niveles de ingresos y la exclusión del empleo asalariado, pasando a constituirse la lucha contra el desempleo en uno de los objetivos centrales de este arreglo institucional. Es decir, la proporción de personas empleadas ha crecido, por ciclos, casi en la misma proporción de gente desempleada. Incluso más, el nuevo escenario pos-reforma muestra a las sociedades latinoamericanas en las cuales: i) aumenta sostenidamente la

---

<sup>35</sup> Para una discusión amplia sobre las políticas “contra” la pobreza, véase Lo Vuolo et all (1999).

participación económica femenina; ii) el desempleo tiene características estructurales; iii) la relación laboral se ha precarizado y es cada vez más inestable, al igual que la protección social; iv) avanzan los arreglos familiares diferentes al hogar nuclear y cambian también los patrones reproductivos.

Lo hasta aquí señalado da cuenta de la persistencia de las situaciones de discriminación en el acceso al mercado de trabajo para las mujeres. Quedan muchas otras situaciones de discriminación que por razones de espacio no ha sido posible señalar. De allí radica la necesidad e importancia de considerar la variable género en el análisis de los procesos sociales. Todos estos factores, sumados a una fuerte voluntad política, han llevado a que el modelo de sistema de seguridad social sea revisado. La pregunta es bajo qué valores se realizaron las reformas y cuál es la discusión de la ciudadanía en el nuevo modelo de Estado latinoamericano.

En consecuencia, ante este escenario de tipo excluyente resulta indispensable rediscutir el alcance efectivo de los Derechos Sociales para los ciudadanos en general y para las mujeres en particular. En otros términos, cualquier proceso de reformas de instituciones sociales y con mayor razón si se trata de la redefinición del Estado, debe hacerse en el marco de un debate público y participativo de todos los ciudadanos/as, para que puedan expresar sus demandas en torno a las políticas e instituciones reformadas.

Otra vez, las demandas y necesidades diferenciales de las mujeres deben ser consideradas en todo su alcance, ya que no solo importa la calidad de miembro de la sociedad, sino como se disfruta de tal derecho. Por ello, la participación social es una forma indispensable de ejercer la ciudadanía, conformando un bien en sí mismo y no dependiendo de su ejercicio o no. Se trata de lograr medidas y acciones de gobierno que promuevan efectivamente la autonomía y las capacidades personales como también fortalecer el ejercicio de las libertades personales y democráticas.

Lo anterior tiene consecuencias claras para la situación de la mujer en América Latina. Quiero decir, que la cuestión central ya no es si las mujeres utilizan activamente al Estado para promover asuntos concernientes a sus reclamos, sino si las mismas pueden valerse todavía del Estado para defender sus logros alcanzados tan imperfectamente. La necesidad de defender conquistas adquiridas, ante una embestida neoconservadora, debería estar generando una urgencia sin precedentes en las demandas políticas, tanto de los grupos deslegitimados, -en éste caso las mujeres, como también por parte de los representantes políticos y sociales. Y salvo acciones aisladas y puntuales, no se han emprendido mayormente acciones reivindicativas.

No desconozco en absoluto las importantes reformas institucionales efectuadas durante el proceso de consolidación democrática en varios países latinoamericanos. Me refiero concretamente a la creación de agencias especializadas en temas específicos de género, compromisos estatales con planes de igualdad de oportunidades y una fuerte interrelación entre Estado y organizaciones civiles. En todas ellas la presencia del movimiento de mujeres fue clave en las innovaciones institucionales que se han realizado. El impacto en cada uno de los países latinoamericanos fue diferenciado, algunos con mayores logros que otros, pero en todo caso lo importante es el cambio en las formas de participación en la esfera pública.

No obstante, voy a resaltar una vez mas, la necesidad y la urgencia en rediscutir conceptos básicos como los de ciudadanía y género, para no dejar que suceda -lo que de hecho está sucediendo- que el género sea selectivamente apropiado por los organismos internacionales y por algunas burocracias nacionales al

punto que ya la categoría género no se asocie con las reivindicaciones feministas, o que el mismo sea despolitizado o tergiversado en su contenido.

Me refiero concretamente a que al haberse desmantelado en la mayoría de los países aquellos componentes de tipo universalista de las políticas sociales, reemplazándolos por componentes de tipo residuales o liberal, con lo cual la mujer (al igual que los hombres) ya no tiene acceso indiferenciado a instituciones como la salud y la educación pública, sino que tiene que empezar a calificar como destinataria de una asistencia basada en su "insuficiencia de medios".

En consecuencia, se diseñan "programas para mujeres" o incorporando mujeres, en otros tipos de programas sociales vigentes, con una fuerte estrategia publicitaria de "incremento de participación femenina". Por cierto, resulta poco estimulante para las mujeres que el aumento de su participación sea a partir del trabajo doméstico o del crecimiento del sector informal. Después de todo, si la tendencia a la mejora de las mujeres es tan evidente, ¿por qué se diseñan tantos programas especiales para las mujeres?. La realidad es otra: las mujeres siguen siendo fuerza de trabajo barata, cuyos derechos son fáciles de postergar.

Claramente, bajo ningún aspecto resulta razonable circunscribir el análisis de las políticas que afectan a las mujeres sólo a aquellos programas asistenciales que buscan hacer blanco en un determinado grupo de personas definidas como en "situación de riesgo". Más que por estos programas, la discriminación de la mujer se ve afectada por el tipo de régimen de Estado de Bienestar que prima en una sociedad y que define la forma en que las personas son admitidas o expulsadas del conjunto de las instituciones sociales.

Aún reconociendo las potencialidades de las mujeres, especialmente las de sectores populares, y sin desechar los efectos positivos de la solidaridad moral, en este trabajo sostengo que, por estos caminos, no se resolverá el problema. Pese a sus esfuerzos individuales y a la proliferación de almas caritativas, las mujeres, los pobres, los discapacitados, seguirán inhabilitados para superar su situación si no se construyen instituciones que garanticen su inserción y su participación de forma permanente en los beneficios de la organización social. La discriminación por género, en realidad, es una de las tantas expresiones de un problema más complejo: los modos de inserción social de las personas y las formas en que se mantiene la cohesión en sociedades profundamente desiguales.

Las evidencias son contundentes. La discriminación por género es menor allí donde el sistema de políticas públicas está organizado sobre la base de instituciones de acceso más universal y, en general puede verificarse una relación alta entre participación de la mujer en el mercado de trabajo y crecimiento de la fecundidad, en tanto se disponga de servicios sociales y de una legislación laboral generosa vinculada a las licencias por maternidad, como en el caso de los países escandinavos. Por lo tanto, el problema no es meramente de asignación de recursos hacia programas asistenciales sino del modo de funcionamiento del régimen de Estado de Bienestar y el fortalecimiento de las capacidades de las personas y su autonomía. Cuando se atiende a los objetivos de las políticas y programas sociales, los valores fundamentales que deberían adoptarse como parámetros de evaluación se refieren a la promoción de la igualdad, la equidad en el tratamiento de las características personales y la racionalidad económica.

Los individuos pueden desarrollar sus capacidades en sociedad sólo cuando tienen aseguradas ciertas condiciones básicas de existencia autónoma y no cuando dependen de la voluntad asistencial o de algún programa de "promoción" social. Claramente ya no se busca garantizar derechos como ciudadanas, sino se implementa un "programa para", desdibujándose de este modo el contenido de los derechos sociales. Esta consideración como "beneficiaria" y no como ciudadana, va a redefinir política y culturalmente los papeles productivos y reproductivos de la mujer. Así, los programas de empleo, capacitación para primer empleo, etc. posicionan a la mujer como "dependiente" de un subsidio del gobierno. Todo esto realizado en nombre de la "independencia" y mayor autonomía de la mujer, aunque en los hechos se la está direccionado hacia una inserción en el mercado de trabajo como "microempresarias" o en el sector servicios. De esta forma, se adhiere a la igualdad, se incorporan derechos constitucionales y Pactos contra la discriminación pero en los hechos las oportunidades se distribuyen de forma no equitativa y teniendo en cuenta diferencias de sexo, raza o ingreso.

La pregunta central, entonces, es ¿cómo deben garantizarse esas condiciones básicas de existencia autónoma?. En primer lugar, considero que no hay forma de luchar efectivamente contra la discriminación si no se construyen redes de seguridad social universales que tengan sus impactos más potentes sobre los grupos sociales menos autónomos. Entre otras cosas, esto se lograría incluyendo a las mujeres en arreglos institucionales que den cuenta de los problemas de inseguridad social y precariedad laboral que afectan a la mayor parte de la población. La salida no está en acciones aisladas que busquen alivios transitorios de daños que son irreparables sino en políticas estables que generen las condiciones necesarias para que las personas no transiten trayectorias que las lleven a la marginación y exclusión. Estas redes deberían funcionar de forma permanente y garantizarse desde el nacimiento de cada ciudadano/a.

Lo anterior adquiere mayor relevancia al considerar (además de las fuentes de discriminación del derecho, incluyendo el derecho social), aquellas que se generan por las distintas oportunidades de obtener un ingreso. El comportamiento del mercado de trabajo es una puerta de entrada ineludible para este problema, en donde el tratamiento de la mujer se mueve entre normas "protectoras" (principalmente para proteger la maternidad), la inhibición de la discriminación por razón de sexo, y normas de aplicación general. A esto debe sumarse el trabajo no remunerado que, sin dudas, es el que ocupa la mayor parte del tiempo productivo de las mujeres.

La seguridad social y la equidad, en tanto objetivos rectores en materia de política social implican necesariamente un conjunto de políticas y acciones integradas, de carácter preventivo y que no reaccione simplemente frente a situaciones de emergencia, extraordinarias, y especialmente que no represente un paliativo de la marginación y las desigualdades provocadas por una política económica que impacta sobre la población. Por ello resulta fundamental la participación ciudadana, por medio de los canales institucionales establecidos, para garantizar políticas e instituciones acordes con las necesidades de la población. En otros términos, se debe tratar que no se sigan aplicando políticas que refuercen mecanismos de considerar al trabajo femenino como estrategia de supervivencia, sino que se promueva el mismo como desarrollo de capacidades y de participación ciudadana.

Las amplias y variadas expresiones de precariedad laboral y exclusión social que se verifican en América Latina, alertan sobre las tendencias a una mayor incertidumbre que tienen los ciudadanos/as con respecto a sus *oportunidades de vida*, como también un alto riesgo de verse involucrados en trayectorias

que deriven en una situación de pobreza y marginalidad social. Esta situación es el resultado de muchos factores, pero primordialmente se puede señalar que la inseguridad de las personas deviene de la pérdida de la red de seguridad laboral que tradicionalmente sostenía los Derechos Económicos y Sociales.

Una vez definido como *problema* la escasa realización de los Derechos Sociales, resulta más fácil encontrar cursos de acción. Esto es, no se debe confundir la falta de aplicación o ausencia de vías de implementación con el problema mismo, ya que de este modo no se construye ninguna definición y mucho menos una solución, pasándose a construir un falso problema. Esta falta de claridad en conceptualizar a los problemas es lo que ha generado innumerables círculos viciosos que impiden articular políticas integrales de seguridad social y efectivizar los Derechos Sociales. Se trata, entonces, de abrir nuevos espacios que amplíen los márgenes de actuación de las políticas públicas, y que a su vez, impliquen cambios graduales en la nueva estructura del Estado pos-reforma, pero que establezcan una clara reversión de las tendencias, en dirección a la consideración de las diferencias de género y ampliar las oportunidades de vida de las mujeres.

#### 4. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

BOCK, G.(1993): "Pobreza femenina, derechos de las madres y Estados de Bienestar (1890-1950)". En: DUBY y PERROT (comp.) *Historia de las mujeres. El siglo XX, la nueva mujer*. Tomo 10, Madrid: Taurus, 15-50.

DUBY y PERROT (comp.) *Historia de las mujeres. El siglo XX, la nueva mujer*. Tomo 10, Madrid: Taurus.

ESPIG ANDERSEN, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princenton: Princenton University Press.

EWALD, F. (1986) *L'Etat providence*. Paris: Bernard Grasset.

FLACSO (1995) *Mujeres latinoamericanas en cifras. Tomo Comparativo*. Santiago de Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

FRASER, N. (1994) "Die Frauen, die Wohlfahrt und die Politiker Bedürfnisinterpretation", en: *Widerspenstige Praktiken. Macht, Diskurs, Geschlecht. Gender Studium*. Frankfurt am Main, Alemania: Suhrkamp Verlag, 22 a 249.

GIDDENS, A. (1982) *Profiles and Critiques in Social Theory*, Berkeley: University of California Press.

HABERMAS, J. (1994) "Citizenship and National Identity. En: Van Steenberghe, B. (Ed.) *The Condition of Citizenship*. London: Sage Publications : 20-35.

HELD, D. (1997) Ciudadanía y Autonomía. En *Agora*. Buenos Aires, Nro. 7, invierno de 1997: 43-72.

- JELIN, E. (1997) "Igualdad y diferencia: dilemas de la ciudadanía de las mujeres en América Latina". En *Agora*. Buenos Aires, Nro. 7, invierno de 1997: 189-214.
- KYMLICKA, W. and NORMAN, W.(1994) "Return of the Citizen. A survey of Recent Work on Citizenship Theory", en *Ehtics*, 104 - 352-381.
- KYMLICKA; W. (1996) *Ciudadanía Multicultural*. Barcelona, Buenos Aires, México: Ed. Paidós. Págs: 239-262.
- LEFAUCHEUR, N. (1993): "Maternidad, familia, Estado". En: DUBY y PERROT (comp.) *Historia de las mujeres. El siglo XX, la nueva mujer*. Tomo 10, Madrid: Taurus, 59-79.
- LO VUOLO, R., BARBEITO, A., PAUTASSI, L. y RODRIGUEZ ENRIQUEZ, C. (1999) *La pobreza de las políticas contra la pobreza*. Buenos Aires: CIEPP/Miño y Dávila.
- LO VUOLO, R. y PAUTASSI, L. (1997) "Del trabajo a la casa... a seguir trabajando. La discriminación por género frente a los cambios en el mercado de trabajo". En: *Mujeres en los 90*. Buenos Aires, Centro Municipal de la Mujer de Vicente López. Vol. II.
- MARQUES PEREIRA, J. (1996) "Ajuste, régimen político y regulación económica. Una comparación entre Brasil y México". En: Peñalva y Rofman (comp.) *Desempleo Estructural, Pobreza y Precariedad*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- MARSHALL T.H. and BOTTOMORE, T. (1996) *Citizenship and Social Class*. London y Chicago, Pluto Classic.
- MILLER, D. (1997) Ciudadanía y Pluralismo. En *Agora*. Buenos Aires, Nro. 7, invierno de 1997: 73-98.
- MOUFFE, CH. (1999) *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo y democracia radical*. Barcelona, Buenos Aires, México: Ed. Paidós. Págs. 107-124.
- NORDLI HANSEN, M. (1995) *Sex segregation and the welfare state*. Oslo: Institut for Social Research, Report 95:2.
- O'DONNELL, G. (1992): *Delegative Democracy*, The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, Working Paper # 172, March.
- OFFE, C. (1995) "Un diseño no productivista para políticas sociales", en: Lo Vuolo (comp.) *Contra la Exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Buenos Aires: CIEPP/Miño y Dávila.
- OFFE, C. und PREUSS, U. (1991) "Democratic Institutions and Moral Resources" in Held, D. (Hrsg.) *Political Theory Today*. Cambridge, Polity, 143-171.
- PATEMAN, C. (1989) *The Disorder of Women*. Cambridge, Polity Press.

PAUTASSI, L. (2000) El impacto de las reformas estructurales y la nueva legislación laboral sobre la mujer en Argentina. En: Birgin, H. (comp.) "El derecho en el género y el género en el derecho". Buenos Aires, CEADEL.(En prensa).

PAUTASSI, L. (1995) "¿..Primero las damas..? La situación de la mujer frente a la propuesta del ingreso ciudadano" en LO VUOLO, R. (comp) *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Buenos Aires: Ciepp/Mino y Dávila.

PHILLIPS, A. (1996) *Género y Teoría Democrática*. México: UNAM. Págs: 13-65; 145-164

PREUSS, U. (1996) "Two Challenges to European Citizenship" en: *Political Studies Association*, Oxford: 1996.

PRZEWORSKI, A. (1991) *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

ROSALES, J. y RUBIO CARRACEDO, J. (1996) "Hacia una ciudadanía compleja: Comunidad Política, Identidades Colectivas y los límites de la integración" En: *Archiv für Rechts und Sozialphilosophie*, Vol 82/96: 508- 524.

SINEAU, M. (1993): "Las mujeres en la ciudad: derechos de las mujeres y democracia". En: DUBY y PERROT (comp.) *Historia de las mujeres. El siglo XX, la nueva mujer*. Tomo 10, Madrid: Taurus, 125-152.

TURNER, B. and HAMILTON P. (1994) *Citizenship. Critical concepts*. London: Routledge. T. I-II.

TITMUSS, R. (1974) *Social Policy. An Introduction*. New York: Pantheon Books.

WEBER, M. (1992) *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

WEIR, M. y SKOCPOL, T. (1993) Las estructuras del estado: una respuesta keynesiana a la gran depresión". En *Zona Abierta*, 63/64, Madrid: 73-153.

YOUNG, I. (1990) "Polity and Group Difference: a critique of the Ideal of Universal Citizenship". En: Sunstein, C. (Ed.) *Feminism & Political Theory*. Chicago, The Chicago University Press: 117-142.