

Democracia/Estado/Ciudadanía

Hacia un **Estado**
de y para
la **Democracia**
en **América Latina**



Serie Contribuciones al Debate
Volumen II

Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina / Coordinado por Rodolfo Mariani – Lima: Sede PNUD

© Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2007
Av. Benavides 786, Miraflores, Lima 18, Perú

© Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2007 1 UN Plaza, New York, NY, 10017, Estados Unidos de América.

Copias electrónicas de esta publicación pueden accederse en:

www.democracia.undp.org

530 de Páginas: 17 x 24 cms.

Portada: Camilo Jaramillo Rengifo

Primera edición, febrero 2008

Tiraje: 3000 ejemplares

Esta publicación ha sido posible gracias a la ayuda financiera de la Unión Europea. En ningún caso debe considerarse que los análisis y recomendaciones de la misma reflejan la opinión oficial de la Unión Europea.

El análisis y las recomendaciones de esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Ejecutiva, ni de sus Estados Miembros. Es una publicación independiente preparada por encargo de la Dirección Regional para América Latina y el Caribe del PNUD. Este libro es fruto de las contribuciones de un conjunto de prestigiosos expertos y del equipo coordinador del libro.

Preprensa:

Mirza Editores e Impresores S.A.C.

Teléfono: 330 6402 - 9834 1937

Lima - Perú

Impresión:

FIMART S.A.C.

Teléfono: 424 0662

Lima-Perú

Hecho el Depósito Legal 2007-12563

ISBN: 978-9972-612-30-5

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Administrador

Kemal Dervis

*Administradora Auxiliar y Directora Regional
para América Latina y el Caribe*

Rebeca Grynspan

Asesora Regional de Gobernabilidad Democrática

Myriam Méndez Montalvo

Coordinador del Libro "Contribuciones al Debate, Volumen II"

Rodolfo Mariani

Autores

Guillermo O'Donnell	Marcela Ríos Tobar
Laurence Whitehead	Maria Teresa Zegada
Rodolfo Mariani	George Gray Molina
Fátima Anastasia	Juan Carlos Moreno Brid
Nuria Cunill Grau	Martín Puchet Anyul
Marta Arretche	Álvaro García Hurtado
Celina Souza	Cecilia López Montaña
Isidoro Cheresky	Bernardo Kliksberg
Mitchell Seligson	Juan Gabriel Valdés
Federico Vázquez Calero	Luís Guillermo Solís
Rania Antonopoulos	David Ibarra
Francisco Cos Montiel	Jean Jacques Kourliandsky

Anexo Estadístico

Gerardo Munck

Jeffrey Bosworth

Pamela Phillips

Equipo de Coordinación

Daniel Mulet Lind

ÍNDICE

PRÓLOGOS

Kemal Dervis

Administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 9

Benita Ferrero-Waldner

Comisaria de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea 13

Rebeca Grynspan

Administradora Auxiliar y Directora Regional para América Latina y el Caribe del PNUD 15

PRESENTACIÓN

Myriam Méndez-Montalvo

Asesora Regional de Gobernabilidad Democrática del PNUD 19

PROPUESTA DE REFLEXIÓN:

Guillermo O'Donnell: *"Hacia un Estado de y para la Democracia"* 25

COMENTARIOS Y APORTES:

■ *Democracia y Estado*

Laurence Whitehead:

"Variabilidad en la aplicación de derechos: una perspectiva comparada" 65

Rodolfo Mariani:

"Democracia, Estado y construcción del sujeto (ciudadanía)" 79

Fátima Anastasia:

"Estado, sociedad e institucionalidad democrática" 99

■ *Democracia, Estado e Instituciones*

Nuria Cunill Grau:

"La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada" 113

Marta Arretche:	
<i>“Estado Nacional y Derechos de Ciudadanía: extrayendo lecciones de la parte llena del vaso”</i>	139
Celina Souza:	
<i>“Gobiernos Locales en el Brasil: experiencias y dilemas de la democracia participativa”</i>	153
■ <i>Democracia, Instituciones y Sociedad</i>	
Isidoro Cheresky:	
<i>“Comentario a propósito del Estado y la democracia”</i>	179
Mitchell Seligson:	
<i>“El Estado, la gobernabilidad y la legitimidad política en América Latina”</i>	189
Federico Vázquez Calero:	
<i>“México en el espejo latinoamericano: política, Estado y ciudadanía”</i>	201
■ <i>Democracia, Estado y Diversidad</i>	
Rania Antonopoulos y Francisco Cos Montiel:	
<i>“Estado, diferencia y diversidad: buscando un camino con mayor democracia e igualdad de género”</i>	233
Marcela Ríos Tobar:	
<i>“Género, Ciudadanía y Democracia”</i>	253
María Teresa Zegada:	
<i>“Democracia y diversidad: una visión desde la crisis boliviana”</i>	275
George Gray Molina:	
<i>“El Estado del interculturalismo en Bolivia”</i>	291
■ <i>Democracia, Estado y Economía</i>	
Juan Carlos Moreno-Brid y Martín Puchet Anyul:	
<i>“Objetivos, alcances y limitaciones de la intervención del Estado en la economía en América Latina y el Caribe para impulsar un desarrollo socialmente incluyente”</i>	309
Álvaro García Hurtado:	
<i>“Un Estado democrático en América Latina: de la visión a la acción. Una perspectiva económica”</i>	325
Cecilia López Montaña:	
<i>“Democracia y política social en América Latina”</i>	341

Bernardo Kliksberg: <i>“América Latina: la región mas desigual”</i>	357
■ <i>Democracia, Estado y Globalización</i>	
Juan Gabriel Valdés: <i>“Notas sobre globalización y política en América Latina”</i>	373
Luis Guillermo Solís: <i>“Estado y globalización”</i>	391
David Ibarra: <i>“México: democracia, Estado de derecho y globalización”</i>	405
Jean Jacques Kourliandsky: <i>“Europa, democracia y economía global”</i>	409
RESEÑA DE AUTORES	423
ANEXO ESTADÍSTICO	
Indicadores sobre Democracia y Ciudadanía del Proyecto para el Desarrollo de la Democracia en América Latina (PRODDAL) 2006	429
<i>Índice de tablas</i>	429

DEMOCRACIA, ESTADO Y DIVERSIDAD

Rania Antonopoulos / Francisco Cos Montiel

Marcela Ríos Tobar

María Teresa Zegada

George Gray Molina

Estado, diferencia, diversidad: buscando un camino con mayor democracia e igualdad de género

Rania Antonopoulos*

Francisco Cos-Montiel**

1. INTRODUCCIÓN

A lo largo del último siglo, la democracia liberal reemplazó las formas autoritarias de gobierno en varias partes del mundo, como fue el caso en América Latina, especialmente a partir de la mitad de la década de los años ochenta. Sin embargo, todavía existen retos en lo que se refiere a la eficacia de la democracia para que *todos y todas* puedan participar y disfrutar plenamente de la vida política, económica, civil y cultural. Estos retos provienen de una variedad de componentes y adoptan varias formas. Por eso, no resulta sorprendente que la compleja relación que sostiene la democracia con los derechos, la ciudadanía y el Estado haya sido explorada en múltiples foros y desde una variedad de perspectivas, como se evidencia en las múltiples contribuciones de los participantes del Proyecto para el desarrollo democrático en América Latina (PRODDAL).

El Estado, en su forma liberal democrática más ampliamente aceptada y prevalente, se construye sobre la noción de que todos sus ciudadanos y ciudadanas deben ser tratados *igualmente*, de una manera no diferenciada y de acuerdo a valores y principios idénticos. Por otra parte la *diversidad* ciudadana, un concepto amplio que

* Programa de igualdad de género y la economía. Levy Economics Institute of Bard College.

** Instituto de Género, The London School of Economics.

abarca dimensiones étnicas, regionales, de género, religiosas, económicas, políticas, sociales, de orientación sexual, ideológicas y culturales, requiere que se reconozca que las *diferencias* existen. Interpretar estas posiciones aparentemente en conflicto resulta un ejercicio muy lejos de ser trivial. Estas posiciones influyen sobre varios discursos contemporáneos y, por ende, tienen impacto en la política, en las políticas públicas y en las prácticas políticas. Las diferentes visiones acerca de *cómo* promover los medios para alcanzar una ciudadanía completa y la inclusión social, influyen en las diferentes políticas económicas y estrategias para el desarrollo.

El debate sobre este tema se centra –la mayoría de las veces– en contemplar la relación oposicional entre conceptos como “colectividad” e “individualismo”; “universalidad” y “particularidad”; “ semejanza” y “diferencia”. Estos conceptos¹ han sido objeto de escrutinio dentro de varios marcos, tales como el de capacidades y funcionamientos; elección social; aquellos basados en los derechos, el de multiculturalismo y universalidad, o el de equidad horizontal opuesta a la equidad vertical. Y por supuesto, en esta corta contribución, no hay manera de hacerle justicia a la compleja y multifacética literatura. Más bien, nos limitaremos a contextualizar nuestros comentarios haciendo referencia a las diferencias por razón de género para después concretar al final de este documento con ejemplos en torno a las políticas públicas .

Al proceder tendremos presentes los retos inherentes que se identificaron en el documento Ideas y Contribuciones: La Democracia en América Latina² (2004, p.14): ¿Cómo puede una asegurarse que el Estado promueve la democratización? ¿Y se puede hacer esto reinsertando la economía dentro de la política y, de una manera no populista, posicionando al mercado al servicio de todos los ciudadanos?

2. EL ESTADO: DERECHOS LEGALES, ELECCIÓN INDIVIDUAL Y LOS DERECHOS DE GRUPOS DIVERSOS

Los Estados liberales democráticos comparten varias características, pero dos de ellas son especialmente importantes para nuestra discusión. Para promover la democracia, la primera se refiere a la responsabilidad que tiene el Estado de proteger las libertades individuales y resguardar los derechos políticos y civiles³.

Para este fin se ha creado legislación así como instituciones que tienen el propósito de proteger los derechos fundamentales, para poder remediar prácticas discriminatorias por motivos de sexo, religión, etnia, raza y otras *diferencias* para permitir a la ciudadanía ejercer sus derechos plenamente. Se ha alcanzado un progreso sustancial en este sentido, manifestado en la ciudadanía política, pero es de notar que el fortalecimiento de los

derechos políticos en América Latina ha ocurrido a la par de serios problemas económicos y sociales con déficits concurrentes en la ciudadanía civil y social⁴.

La obligación del Estado, endémica para asegurar una libertad autónoma y una libre elección individual, también ha sido asociada con determinar límites a su propia jurisdicción y por ende con limitar su propia interferencia en asuntos personales⁵, particularmente en lo que se refiere a la esfera de la vida privada. Si se debe tratar a toda la ciudadanía de manera idéntica; y si el Estado consigue mantenerse neutral frente a visiones y elecciones que difieren respecto a lo que significa la noción de una “vida buena”, entonces las elecciones de los individuos revelan las preferencias privadas. Habiendo puesto en marcha procesos que facilitan las libertades, todavía nos encontramos con problemas intratables de exclusión hacia algunas personas o grupos, en lo que se refiere a su representación y participación en decisiones que afectan su vida económica, política, social y cultural. ¿Cómo interpretar entonces las diferencias en la participación y los resultados obtenidos en estos distintos aspectos de la vida?

Uno podría suponer que los *resultados* individuales varían debido a que las libertades legales no son adecuadamente resguardadas simplemente porque los Estados carecen de las capacidades necesarias o la voluntad política para hacerlo. O tal vez, que la diferencia entre *resultados* se debe a elecciones individuales y a la voluntad individual (o falta de) para tomar mejores oportunidades. Alternativamente, se podría argumentar que los mandatos legislativos no logran -y no pueden- por sí mismos, nivelar el terreno de la igualdad en las *oportunidades* debido a otras diferencias estructurales que imponen limitaciones sobre *grupos* específicos al mismo tiempo que brindan intencionalmente (o no) privilegios a otros. Claramente existe espacio para la interpretación, y cada una de las perspectivas mencionadas arriba invita a intervenciones particulares. Bajo nuestro punto de vista, si el éxito o el fracaso se mira únicamente como un tema de elecciones *personales-privadas-individuales*, entonces las intervenciones en materia de políticas públicas exclusivamente se encargarían de abordar un sentido muy limitado de lo que significa la *igualdad de oportunidades*.

La elección implica que se encuentran disponibles distintas opciones; y aumentar el espacio en que dichas opciones pueden reconocer y revertir las *diferencias*, requiere de intervenciones en materia de políticas públicas que remuevan prácticas discriminatorias explícitas e implícitas por medio de la instauración de derechos y leyes anti-discriminatorias. Pero no sólo eso. Para dar un ejemplo práctico, en América Latina y el Caribe (ALC) el énfasis en el derecho a la educación ha llevado a una disminución en la disparidad entre niños y niñas en lo que se refiere a los niveles de matriculación. Y en general, la brecha entre niños y niñas en la educación ha disminuido en promedio⁶. Nosotros queremos recalcar que esto es sólo el *promedio*. Todavía persiste una enorme brecha entre estas cifras y las experiencias de las poblaciones indígenas donde se ha documentado que existe una disparidad extrema en la calidad de la educación entre grupos sociales y de acuerdo a la localidad. Pero para ilustrar nuestro punto central, considérese lo siguiente: el derecho a la educación ha llevado a cambios positivos, y

conducido a algunos estudiantes a la excelencia independientemente de su localidad o sexo, posicionándolos en el uno por ciento más alto dentro de su grado escolar. Aun así, algunas de estas estudiantes en la cúpula, ocuparán gran parte de su tiempo efectuando “trabajo invisible”, i.e. recolectando agua y combustible, ayudando con la limpieza y el cuidado de los hermanos menores, o de los enfermos en casa y en el ir y venir del día-a-día en casa. Algunas nunca visitarán un museo; para otras, sus escuelas se encuentran en áreas remotas del campo o la ciudad, sin acceso alguno a las mejores tecnologías. O en el caso de otros, sus padres tendrán bajos niveles de escolaridad, factor que afecta la habilidad de niños y niñas para utilizar y expandir plenamente el conocimiento adquirido. Entonces, a pesar de las buenas intenciones, las diferencias, persisten.

A pesar de estar lejos de ser intervenciones estructurales, las políticas de acción afirmativa -aún debatidas por muchos- sirven para mitigar los retos. Si la política pública debe restituir las *diferencias entre grupos* –las cuales pueden ser potencialmente explosivas y desestabilizadoras-, a su vez todas aquellas causas que den como resultado diferencias *socialmente construidas* deben ser eliminadas. Pero hasta que ese momento llegue, el sistema de cuotas se mantendrá como un instrumento relevante de política pública. Debemos también estar concientes que aunque la educación empodera a los individuos, los patrones existentes en la división del trabajo al interior del hogar (trabajo no remunerado) todavía impactarán de manera diferente sobre las decisiones de oferta laboral de mujeres y hombres, a pesar de las mejoras en la educación. Más importante que esto aun es que el aumento en la escolaridad tiene muy poco efecto en medio de un clima macroeconómico caracterizado por el desempleo. Es decir, tanto hombres como mujeres no tendrán muchas oportunidades de obtener trabajos decentes.

El punto que deseamos abordar, tan plenamente como sea posible, es que en materia de intervenciones de políticas públicas, importa -e importa mucho- si interpretamos las *diferencias* como un asunto estrictamente privado-*individual* o si aceptamos que existen fallas sistemáticas que afectan a *grupos* enteros, no sólo a individuos. Esta interpretación resulta clave ya que afecta a las distintas respuestas de políticas públicas. Y esto nos trae al segundo punto que deseamos abordar y es el que refiere al papel del Estado.

3. EL ESTADO: UN MODELO ORIENTADO AL BIENESTAR VERSUS EL MODELO NEO-LIBERAL

El papel del Estado Liberal moderno está históricamente circunscrito a la era inmediatamente posterior a la Gran Depresión. En ese momento, el Estado Keynesiano promotor (y activista) del bienestar tuvo su origen en muchas partes del mundo, volviendo parte de la responsabilidad del Estado la provisión de bienes y servicios, así

como también del empleo para aquellas personas que no tenían acceso a través del mercado de trabajo. Simultáneamente, el surgimiento de la sociedad civil vino a significar que la legitimidad de las ideas tenía que debatirse. De esta forma, la expresión individual pasa del simple derecho al voto a la existencia de plataformas donde las diferentes ideas y agendas pueden presentarse y debatirse en las discusiones públicas.

Paralelamente, un desarrollo igualmente importante fue el surgimiento de un nuevo tipo de esfera pública. Desde que el mercado fue entendido como la institución proveedora de bienes y servicios así como del ingreso monetario necesario para adquirirlos, las relaciones económicas privatizadas por el mercado fueron salvaguardadas por la autoridad pública. Asegurar que el mercado funcionara adecuadamente llegó a significar la creación y salvaguarda de instituciones y derechos que permitieran a la ciudadanía celebrar y negociar libremente contratos, poseer propiedad privada y en general participar en la vida económica como agentes libres. Los intereses de grupos, a veces en conflicto, tendrían que ser negociados y resueltos de acuerdo a las reglas del Estado. Dado que estas reglas no son inmutables, el Estado se convirtió en sí mismo en un terreno de disputa; quién participa en las discusiones, en la formulación de la agenda y en los resultados específicos de esas “negociaciones”, tuvo al final como resultado un contrato social que debía ser aceptado y observado por todos.

Durante las secuelas de la Gran Depresión, este contrato social implicaba que el Estado adquiría un papel protagónico sobre el ciclo de vida de los ciudadanos (y ciudadanas), reconciliando el *funcionamiento del mercado y la cohesión social* en tres ámbitos: (a) cuando el sector privado no tuviera incentivos o la habilidad para proveer bienes y servicios básicos en cantidades suficientes y a precios adecuados para satisfacer las necesidades básicas, i.e., infraestructura, educación, salud, el Estado entonces tomaría como su responsabilidad el proveer al público tales bienes, a los cuales la ciudadanía tendría derecho; (b) en vista de la naturaleza cíclica de las economías de mercado, la gobernanza Keynesiana -de carácter estatal/activista- adquirió fortaleza. Por ejemplo, interviniendo para implementar políticas económicas contracíclicas y de estabilización; y así (c) cuando el mercado no pudiera ofrecer empleo, los Estados Liberales Democráticos estaban ahí para aumentar el alcance y la presencia de programas de protección y de seguros contra el desempleo, así como también la oferta directa de empleo. Estas dimensiones eran vistas, como lo ejemplifica el Programa del Nuevo Acuerdo⁷, parte del cambio hacia la democracia liberal y fueron pensados como derechos y no contribuciones caritativas (estatistas) del Estado. También proporcionaron un marco dentro del cual el Estado facilitaba a *los individuos libres* perseguir sus metas económicas mientras que al mismo tiempo, brindaba el espacio para que los intereses de grupo encontraran protección y se llevaran a cabo las negociaciones de la vida diaria.

Entonces, ¿cómo se determinaban, y cómo se determinan de manera general, las metas sociales y económicas? ¿Quién las determina y cómo? Las décadas de los ochenta y noventa dieron una respuesta en la forma de políticas neoliberales. El papel del Estado

fue minimizado a través de la venta de bienes estatales así como de drásticas reducciones en los servicios públicos. Se supuso que el expandir y desregular la libertad empresarial traería como resultado un crecimiento económico que proveería a la ciudadanía, de una manera más eficiente, las necesidades que un Estado reducido ya no estaría en posibilidad de abastecer. Esta visión mostró que -en el mejor de casos- tuvo resultados mixtos. Mientras unos cuantos *grupos* resultaron beneficiados, la mayoría se quedó rezagada.

Efectivamente, “la reformas estructurales relacionadas con el Consenso Washington no tuvieron como resultado el tipo de crecimiento económico para responder a las demandas de la población. En el 2003, la pobreza en América Latina afectaba al 43.9 por ciento de la población y la pobreza extrema aproximadamente al 19.4 por ciento. La región, sobre todo, tiene uno de los niveles de desigualdad más altos del mundo”⁸.

4. EL ESTADO Y LAS DIFERENCIAS ENTRE GRUPOS: ¿DIVERSIDAD O DESIGUALDAD?

La diferencia se puede ver desde distintos ángulos. Claramente, la aspiración de prevenir la discriminación por motivos de religión, raza, género, orientación sexual, etnia, o cualquier otra característica no es un tema de debate. Desde la tolerancia a la aceptación de diversas orientaciones sexuales, de la complacencia al respeto de las diferencias religiosas y desde el respaldo incipiente hasta la celebración de la diversidad cultural, la cohesión social y la coexistencia pacífica en ocasiones pueden cimentarse en políticas de Estado que promuevan el *reconocimiento* de las diferencias. La dificultad que muchos y muchas han identificado, yace cuando el reconocimiento y respaldo de la diversidad en las normas, como por ejemplo cuando los usos y costumbres de los pueblos indígenas, le niegan a otros grupos como las mujeres, derechos a la tierra o a la participación política, y permiten actos de violencia que van en contra de los principios de los derechos humanos⁹. Sin embargo, debemos recordar que las culturas no son homogéneas y es posible cuestionar desde adentro el *status quo* y transformarlo. Especialmente cuando es factible recurrir a un sistema universal de derechos humanos.

Tampoco es fácil estar en desacuerdo con la idea de que, como seres humanos, no necesariamente construimos una imagen de quiénes somos, en base a una o dos particularidades, i.e. el nacer niña o niño, o ser criado en una religión particular. No sólo no son procesos separados, sino que el significado con el que acompañamos estas características depende en cómo se reflejan en la sociedad.

A pesar de admitir que somos el resultado de múltiples identidades, la pregunta se mantiene: ¿Qué le permite a otros a señalar una sola característica nuestra, mientras que ignoran todas las demás dimensiones? ¿Qué motiva que nos asocien con solo una parte de nuestra identidad ignorando otras a tal grado que puede producir tensiones, crímenes de odio y violencia contra ciertos grupos? No es sólo la construcción de “uno mismo”, sino la construcción del “otro”, aquel que es “diferente”. La desconfianza en el Estado y sus instituciones puede tomar varias formas, una de las cuales es la auto-gobernabilidad a través de la violencia. En ocasiones, como respuesta a las condiciones que deshumanizan y marginalizan a algunos grupos de la población, el descontento se convierte en violencia y en derramamientos de sangre. Cuando el Estado no negocia representando de manera equitativa y justa a todos los grupos, el campo para la violencia se vuelve fértil.

En estos casos, las diferencias no se refieren simplemente a la diversidad, sino a la manera en que se traducen para otorgar a ciertas identidades, poder y privilegios mientras que para otras se traduce en exclusión social e impotencia, es decir, una invisible institucionalización de la violencia. Si se buscan delinear políticas públicas que den respuesta adecuada deben mirarse a través de este lente, cuando las diferencias se viven como desigualdades.

Las leyes antidiscriminatorias y aquellas que garantizan los derechos legales individuales y la tolerancia no son suficientes, ya que crean condiciones necesarias pero no suficientes. Las desigualdades con raíces muy profundas requieren de políticas que *redistribuyan* recursos, derechos, y asignaciones presupuestales. Sin embargo, el diseñar soluciones que funcionen requiere de espacios para un mayor diálogo público y eso implicaría una *redistribución* del poder político. La ciudadanía social sólo puede ser desarrollada involucrando a distintos grupos en decisiones respecto al uso público de la tierra, de los recursos naturales como el petróleo, gas, minerales, agua y bosques. En las discusiones públicas entre puntos de vista opuestos, el Estado puede actuar como mediador para alcanzar un acuerdo y pueden llegar a tener un papel crucial en la misma construcción de la diferencia entre grupos y la identidad grupal. Cuando bajo la supuesta neutralidad del Estado, la *diferencia* se experimenta como *injusticia*, se solidifica como *desigualdad*, con lo cual la gobernanza democrática liberal pierde legitimidad.

5. DIVERSIDAD EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Hablar de diferencias y diversidad es absolutamente crítico en las sociedades de América Latina. Para poder entender esto es necesario delinear las cuestiones de contexto e historia. Primero, que la región ha experimentado el impacto del colonialismo español, británico, francés, holandés, estadounidense y portugués. Todos ellos han dejado una

huella particular sobre la ciudadanía y las ciudadanas, en los sistemas jurídicos, la religión, el lenguaje, la economía, particularidades demográficas y formas de exclusión racial¹⁰. Muchos países actualmente están atravesando un proceso que intenta re-conceptualizar sus historias nacionales a causa de movimientos que buscan representar a las poblaciones anteriormente excluidas. En otras palabras, aquellos que eran *diferentes* por su carencia de poder frente aquellos que ejercían control sobre ellos.

Esto ha impactado en los arreglos legales y constitucionales, llevando a algunos países a otorgar un reconocimiento explícito en sus constituciones a los derechos indígenas y sus reclamos por la tierra. Algunos países también han empezado a combatir la discriminación racial. El recientemente reelecto Ignacio Lula designó una nueva Secretaría para abatir la discriminación racial. De ahí que quizá la característica que mejor describe a la región es lo diferente y diversa que es. Sin embargo, el más llamativo rasgo de esta diversidad es la manera en que se ha traducido en desigualdad. La región tiene uno de los niveles más profundos de desigualdad económica de todo el mundo¹¹. Esto se vuelve más evidente en países con los mayores porcentajes de población indígena, tales como Brasil, México, Guatemala, Bolivia y Perú. Por el contrario, en países racialmente más homogéneos (y por ende con formas menos racializadas de exclusión) como Argentina, Uruguay, Chile y Costa Rica, la desigualdad en general no es tan significativa.

Segundo, si un Estado efectivo, democráticamente electo, transparente y sujeto al mandato de la ley, es un pre-requisito para que exista progreso en materia de derechos humanos y gobernabilidad democrática, este hecho puede que esté enfrentando enormes retos en la región de ALC¹². Para muchos, la democracia en América Latina durante la década de los noventa no ha cumplido con los resultados que prometió. Y el electorado ha demostrado que es capaz de castigar a los gobiernos cuando les fallan, muchas veces conduciendo a una inestabilidad política considerable. Y el deseo por un cambio radical ha tenido como resultado que candidatos independientes o desconocidos sin mucha experiencia hayan llegado al poder a través de elecciones políticas.

La evidencia sugiere que hay una creciente desconfianza en el gobierno, los políticos y los partidos políticos en gran parte de América Latina¹³ así como desconfianza generalizada en los líderes políticos de quienes se tiene la impresión de que no se preocupan con lo que la ciudadanía identifica como parte de la "agenda urgente". Para dar un ejemplo, en América Latina¹⁴ la ciudadanía sitúa los problemas de desempleo como el principal motivo de su preocupación, siendo la pobreza y la desigualdad el segundo; pero este no es el caso para los líderes políticos¹⁵. En tales circunstancias, la voluntad de la gente para trabajar con el Estado, y por ende de aceptar la política democrática, se erosiona.

Durante las crisis de legitimidad, el Estado debe fortalecer los mecanismos para la rendición de cuentas y ampliar la participación democrática a todos los niveles, especialmente en el económico. Sólo unos cuantos países se han movilizado en esta

dirección. Sin tales cambios y en ausencia de mecanismos regulatorios adecuados o un compromiso serio con la redistribución, existen todas las razones para esperar una peligrosa profundización de las desigualdades sociales y regionales, un aumento en el crimen, la narcoviolenencia, y la inconformidad social. Tales condiciones no conducen al progreso en la ciudadanía y los derechos humanos.

Nuestro punto principal es que, para promover y asegurar la democratización, teniendo en cuenta un complejo entendimiento de la diversidad, los Estados liberales democráticos en ALC deben: (a) cambiar su curso rápidamente de la políticas neo-liberales uniendo la brecha que existe entre la agenda de la ciudadanía y la de los líderes de los partidos políticos; (b) reconocer la diferencia, distinguiéndola de la desigualdad; e implementar políticas apropiadas para avanzar en cada uno de estos dos frentes. Esto permitiría a los individuos negociar desigualdades inter- e intra-grupales *debatendo dentro del marco* de los valores democráticos dominantes; y (c) más importante que todo, involucrarse en políticas de verdadera inclusión dirigidas a atender a las necesidades reales que los grupos poco privilegiados identifiquen.

6. EL ESTADO: RECONOCIENDO LA DIFERENCIA SEXUAL, ENTENDIENDO LAS DESIGUALDADES DE GÉNERO

En el contexto de ALC, ¿cuáles podrían ser las prioridades respecto a los asuntos de las mujeres a los que las políticas deben prestar atención? Desde nuestro punto de vista, la lista de prioridades incluye la prevención de violencia en contra de niñas y mujeres; garantizar la salud, incluyendo los derechos sexuales y reproductivos; ampliar las oportunidades educativas para la población indígena atendiendo la disparidad en la calidad educativa; incrementar la proporción de mujeres en los gobiernos locales; garantizar el derecho de niñas y mujeres a la propiedad y herencia reconociendo que algunas veces esto no tiene implicaciones para las mujeres, pues muchas veces ni siquiera existen bienes familiares. Pero para algunas mujeres, los derechos a la tierra y el acceso a servicios públicos son de enorme importancia. Y para otros grupos de mujeres, se necesita que el Estado las proteja contra del desplazamiento forzado de aquellos lugares que consideran su hogar aunque sea en contra de los intereses de agricultores comerciales que prefieran ver una represa construida en dicho lugar. Por eso, la legitimación del Estado, implicará que algunas veces se sacrifique la eficiencia a favor de la protección de la equidad.

Si se recapacitara sobre los procesos de desarrollo en décadas recientes, hoy la situación de ALC mostraría que la participación política de las mujeres ha aumentado, en particular en aquellos países donde existen y se aplican sistemas de cupos o cuotas.

La brecha entre hombres y mujeres en la educación se está cerrando. Sin embargo, en el área de salud y en particular en lo que se refiere a derechos reproductivos, el progreso no es tan marcado ya que persisten desigualdades que se evidencian fácilmente en indicadores como la mortalidad materna que todavía es alta en la región. Por otra parte, la fuerza laboral femenina ha crecido rápidamente y la brecha entre los salarios de hombres y mujeres ha disminuido. El desempleo es más pronunciado entre las mujeres, pero los números no necesariamente pintan un panorama claro: en momentos de crisis repentinas la oferta laboral femenina es mayor a la masculina. De acuerdo a los cálculos de la CEPAL basados en las encuestas ingreso/gasto de los hogares, a finales de los noventa, las ganancias de las mujeres variaron más que las de los hombres, pero aún así las mujeres estaban contribuyendo alrededor de un 35% del total del ingreso por trabajo, haciendo posible que un 14% de hogares biparentales superarán la línea de pobreza. Pero ésta es tan solo una visión y por ende no se puede generalizar a partir de ella.

Cualquier persona que pone un pie en una metrópolis latinoamericana -sea Sao Paulo, Buenos Aires, Lima, o Tijuana- no puede evitar notar la diversidad de la población, incluyendo las marcadas diferencias entre las propias mujeres. Uno podría especular que un sinfín de circunstancias delinean los espacios que cada mujer ocupa, las libertades que disfruta y el grado de “poder elegir”¹⁶ que puede ejercer, siendo el sexo biológico una de las muchas características socioeconómicas que determinan su posición en la sociedad. La historia que deseamos contar es un tanto más complicada que eso.

Primero, las identidades de género, como muchas otras identidades, son construcciones sociales. Cuando nos referimos al “proceso de asignación del género”, lo que queremos decir es que una diferencia biológica, genética, recibe un *significado asignado* sólo a través de la interpretación social. El nacer con ciertas características sexuales implica diferencias en la reproducción biológica y diferentes tipos de fortaleza (la esperanza de vida entre mujeres es mayor a la de los hombres, por ejemplo). Aun así, tales diferencias por sí mismas no se traducen automáticamente en lo que la sociedad espera que las mujeres y los hombres hagan y sean; ni tampoco son pronósticos infalibles y universales acerca de las decisiones que hombres y mujeres terminan tomando. Al ilustrar este punto, hacemos notar que muchas actividades de producción rural, incluyendo la construcción de casas, son casi tareas exclusivamente femeninas en partes de África aunque se les considere labores masculinas en gran parte de América Latina. El ser mujer en el norte de Pakistán implica estar recluida en el hogar mientras que en las Filipinas y el Caribe las mujeres tienen más movilidad que los hombres, siendo las primeras en emigrar y convertirse en enfermeras, nanas, asistentes en el cuidado de adultos mayores y empleadas domésticas en varias partes del mundo. Esta diversidad de experiencias¹⁷ ha conducido a la idea de que al nacer la gente es diferenciada por su sexo mientras que la identidad de género y las desigualdades de género son construidas socialmente.

Segundo, debemos reconocer que ya sea que se espere que las niñas reciban educación y que sientan que tienen derecho a ella; o bien que se asuma que las mujeres y niñas cuiden y atiendan las necesidades de sus familias, o que alternativamente compartan estas responsabilidades con los varones de sus familias, o que las trabajadoras domésticas cumplan con estas necesidades, i.e una empleada doméstica o personal doméstico, que incluya un chofer, un jardinero y una niñera; o ya sea que encuentren un trabajo remunerado que les permita vivir y que no las deshumanice; o bien que consideren que sea su derecho participar en la política como candidatas; ninguna de estas determinaciones que moldean la vida dependen exclusivamente del género. En otras palabras, pensamos que lo que una mujer puede hacer o ser depende también de su raza, casta, etnia, nivel económico, grupos cultural al que pertenezca, etc. Las distintas causas de las diferentes asimetrías que se encuentran profundamente enraizadas, tienen como resultado relaciones de poder que no son aplicables de manera uniforme a todas las mujeres.

Tercero, lo que es importante es que las políticas de inclusión busquen los orígenes de estas asimetrías y analicen *cómo* y *porqué* impiden que diversos grupos de mujeres sean tratadas como ciudadanas plenas. El que a una mujer se le construya exclusivamente como una progenitora de infantes, como una madre, como una esposa, y no reconocer todos los demás deseos y no crear espacios para que tenga acceso a una experiencia de vida más completa, es igualmente injusto e inaceptable para toda mujer, independientemente de su credo, casta, o clase. Pero ser construida como una progenitora de infantes, una madre, una esposa, tendrá distintas implicaciones para una madre de una clase económica alta que se queda en su casa, que para una mesera en un barrio de clase trabajadora o para una mujer campesina en los Andes. Debemos evitar poner en la misma canasta *las distintas maneras en las que* estas limitaciones son experimentadas por diferentes grupos de mujeres, porque el abolir esta falta de libertad va a requerir intervenciones estratégicas muy distintas.

Y cuarto, pensamos que las especificidades de estas asimetrías tienen como resultado relaciones de poder que afectan a las mujeres muy adversamente (y de maneras visiblemente muy distintas) no sólo al interior de sus hogares y no exclusivamente frente sus maridos. Esto se ve reflejado en su dignidad y libertad frente a otras generaciones de mujeres mayores (o de hombres) y a sus hijos/as en casa. O frente a la habilidad que tengan para combatir injusticias en el mercado; y frente a su participación como ciudadanas iguales en los procesos políticos locales y nacionales. Y también impacta en *cómo* la desigualdad y la postración se internalizan como destino de vida.

¿Qué convierte a las diferentes adscripciones de género en desigualdad? Esto es un tema terriblemente complicado, pero deseamos señalar un área específica que amerita nuestra atención: las mujeres, más allá de participar en la producción económica tal y como lo hacen los hombres, participan en otra forma, si bien 'invisible', de producción o lo que se conoce como reproducción social. A través de su ciclo de vida, participan

en labores que no son remuneradas, que no son valoradas, y que no son protegidas. En promover una ciudadanía plena para *todas* las mujeres nuestra sugerencia es que el Estado democrático liberal debe apoyar e implementar políticas específicas que sean transformativas en cuanto que promuevan espacios de disputa en contra de la visión heredada culturalmente de que el papel y la responsabilidad principal de las mujeres es cuidar de *todas* las necesidades básicas (incluyendo psicológicas y emocionales) de *todos* los miembros de la familia y de la comunidad.

Las largas horas de trabajo que niñas y mujeres emplean para el cuidado de otras personas, van desde el mantenimiento del hogar, hasta atender a los enfermos crónicos y los ancianos, a recoger agua en áreas rurales, hacer trabajo de saneamiento y trabajo “voluntario” para la familia y comunidad. Por cuán enraizado que esté este trabajo en sentimientos de amor y cariño, éstas son *diferencias* fundamentales entre hombres y mujeres que resultan en una desigualdad que pasa sin ser notada y rara vez expresada. Las mujeres al final tienen menos tiempo, lo cual afecta las condiciones en que pueden ejercer su ciudadanía. Para resarcir esta desigualdad se debe reconocer antes que nada, que es una desigualdad que tiene repercusiones en la participación económica, social, política, civil y cultural de las mujeres.

Tal interpretación también requiere que para que las iniciativas de políticas públicas sean justas y equitativas para hombres y mujeres por igual, deben ser capaces de responder a la siguiente pregunta: ¿de qué manera se relaciona cualquier medida política con la diferencia de este grupo, manifestada en una desigualdad que se caracteriza por establecer una especie de impuesto sobre el tiempo de las mujeres? ¿La política actual empeora o alivia la cantidad de trabajo no remunerado que se les pide a las mujeres realizar de manera ‘voluntaria’?

Claramente, aquellas áreas que nos invitan a pensar sobre la relación entre el *Estado y las diferencias de género* en términos de políticas públicas abarcan las dimensiones políticas, sociales, económicas y culturales de la vida. Así como nuestras propias vidas laborales evolucionan alrededor de temas socio-económicos y políticos, nos gustaría introducir en esta sección dos áreas de política pública que tienen el potencial de promover la inclusión social y la ciudadanía en la medida que atienden las desigualdades de género. Primero, asignaciones presupuestales, específicamente en inversiones en infraestructura y en servicios sociales que reduzcan la carga de tiempo de mujeres y niñas. Segundo, creando políticas que garanticen empleos públicos que tanto en su diseño como en su implementación integren una perspectiva de género. Desde nuestro punto de vista, ambas tienen un gran potencial para revertir aquellas *diferencias de género* que producen las peores desigualdades y marginalización hacia las mujeres en general y en particular hacia las mujeres que viven en condiciones de extrema pobreza.

Un presupuesto sensible a las diferencias entre hombres y mujeres promueve neutralidad de género¹⁸ en los códigos fiscales, recaudación de impuestos y espacios fiscales.

Su proceso de creación implica examinar que el financiamiento de ciertos programas no sea discriminatorio y por ende consistente con los principios de una igualdad sustantiva entre hombres y mujeres¹⁹. En ALC, tales ejercicios de presupuestos con perspectiva de género surgieron en el contexto de una creciente legitimidad de la agenda de los derechos de las mujeres y de un interés renovado en los presupuestos públicos²⁰ que se originaron a partir del discurso sobre “buena gobernanza”. A manera de procedimiento implica que cuando se decida qué proyectos llevar a cabo, todos los Ministerios estén de acuerdo en tomar conciencia del criterio de igualdad entre hombres y mujeres. Se han realizado estudios con estos propósitos en varios países incluyendo Brasil²¹, México, Perú, Chile y otros²². En Ecuador, como resultado de un intenso proceso de convencimiento, el Ministerio de Economía y Finanzas²³ (MEF) recientemente hizo públicas las guías presupuestarias para la creación del Presupuesto de la Nación del 2007, y la equidad de género apareció como una de los criterios de evaluación para el proceso de selección de proyectos a ser financiados. Pero si bien esto puede ser un factor que contribuye a mejorar las libertades de las mujeres, se debe tener conciencia de que las crisis económicas y las políticas de ajuste estructural han tenido un impacto mucho más fuerte sobre las mujeres, en especial sobre las más pobres. Cuando disminuye el gasto público en programas sociales y servicios del sector público en general, el redistribuir una cantidad menor de recursos no será suficiente para compensar las cargas que recaen sobre los sectores pobres y sobre el tiempo que las mujeres ahora deben utilizar para arreglárselas y responder a las mismas necesidades con muchos menos recursos. Desde este punto de vista, la iniciativas presupuestales sensibles al género son herramientas de política que deben funcionar, pero su impacto puede resultar limitado dentro de un régimen económico que paraliza al Estado liberal democrático en su deber de atender las necesidades de la que a quien representa. Aun así, es una herramienta muy poderosa. Los presupuestos sensibles al género implican participación comunitaria, incluir a la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones del gobierno, y mayor comunicación entre la gobernanza local y nacional.

Esto nos trae a nuestro segundo punto. La política económica que se basa en gran medida en la creencia de que el mercado puede por sí solo dirigir a la economía por el rumbo adecuado, al generar altas tasas de crecimiento y niveles de empleo saludables, no ha dado los resultados esperados. La creencia de que “la estabilidad macroeconómica lleva a la inversión y al crecimiento; el crecimiento estará acompañado de mayores oportunidades laborales; y eventualmente a la reducción de la pobreza” se mantuvo firme por mucho tiempo. Pero la privatización, control de la inflación, estabilidad de las tasas de cambio, y reducción del déficit crearon oportunidades sólo para algunos. Este contrato social tan limitado, disminuyó sustancialmente la provisión de servicios del sector público e introdujo cambios institucionales que promovieron acuerdos de libre comercio y flujos internacionales de capital. Pero, especialmente en lo que concierne a la creación de empleo, la creación de oportunidades laborales se mantuvo como un reto sin cumplir. El número de pequeñas y medianas empresas cayó, el desempleo no se pudo corregir, el auto-empleo aumentó pero probó ser muy inestable, y la informalización

del empleo y la producción se expandió en su mayoría con efectos negativos. Al mismo tiempo, la inequidad de ingresos y la pobreza en ALC se intensificaron.

En medio de este clima económico, las demandas por la igualdad de género no obstante han ganado más terreno. Actualmente, es ampliamente aceptado que reducir las disparidades de género en lo que se refiere al trabajo remunerado y no remunerado, así como garantizar los derechos económicos de las mujeres, son factores que contribuyen a la igualdad entre hombres y mujeres. Pero el desarrollo a favor de los pobres -en nuestra opinión y en contra de ideas abogadas aún dentro de las instituciones Bretton Woods (reporte del Desarrollo Mundial, 2006, por ejemplo) puede requerir que se redistribuyan recursos, incluyendo los presupuestarios, lo que puede significar que hayan sacrificios, (que esperamos sean pequeños) en el crecimiento per cápita del PIB²⁴. En el pasado, las políticas y los recursos eran dirigidos a atender los aspectos de la oferta laboral de las mujeres. El énfasis se ponía en las mejoras en la educación de mujeres y niñas, así como en el desarrollo de habilidades productivas y la promoción del auto-empleo por medio del acceso a microcréditos financieros y a los mercados. Estas han sido iniciativas importantes. Aun así, no han sido efectivas para llegar a las más pobres, ni para lograr un incremento de la demanda laboral *per se*²⁵. Al final, las oportunidades de empleo han sido anémicas para todos, pero especialmente para los sectores pobres.

Recientemente, la falta de suficiente crecimiento y de creación de empleo ha abierto un espacio para replantear nuestros medios y fines. En este momento, economistas, planificadores de políticas públicas, y consejeros de instituciones internacionales gubernamentales y no-gubernamentales, incluyendo el grupo de Bretton-Woods, tienen la oportunidad de pensar de una manera innovadora y así revivir las ideas que han permanecido en coma por más de dos décadas, un ejemplo siendo el nuevo énfasis que se le está dando a la importancia de la Inversión Pública²⁶. Nosotros creemos que se deberían establecer dos nuevos criterios: uno que juzgue el éxito del desarrollo de acuerdo al crecimiento de la tasa de empleo e ingresos del quintil más pobre de la población, y, otro que lo juzgue de acuerdo al acceso y cumplimiento de las necesidades básicas, medidas cuantitativamente en un índice que incluya el ingreso individual y el dinero equivalente de bienes y servicios públicos.

Esto sugiere entonces que en base a una mirada a favor de lo pobres *pero con* perspectiva de género, se deben desarrollar dos políticas públicas: inversión en infraestructura que alivie la carga en tiempo de mujeres y niñas, y simultáneamente una política de garantía de empleo público en la cual el Estado asume la responsabilidad de otorgar empleo a aquellas personas que estén listas y tengan disponibilidad para trabajar pero no puedan encontrar trabajo en el mercado. El brindar acceso a oportunidades de empleo en vez de depender exclusivamente de transferencias monetarias en efectivo tiene muchas ventajas, todas relacionadas con promover una inclusión económica de los grupos marginados dentro del mercado no sólo como “consumidores” sino como participantes en la producción de bienes y servicios valiosos para la sociedad. Valiosos,

ya que sirven una necesidad social actualmente no satisfecha por el mercado o el Estado. Los participantes son compensados, recibiendo ingresos y protección social básica, pero al mismo tiempo cumplen un trabajo socialmente reconocido, *reconocible* y útil, así como remunerado. La naturaleza social del trabajo, con sus penas, injusticias y placeres, así como el sentido de que uno/a es un miembro activo de una unidad socio-económica más grande, es parte de la experiencia de tener una ciudadanía plena. El contar con empleo entonces se convierte en un factor que otorga igualdad a los miembros de la sociedad, al ser expuesto a condiciones similares (aun cuando éstas sean injustas) y de esta manera se crea un espacio para la discusión, la organización, y la participación en distintos debates. Amaryta Sen lo resume muy bien en *El Desarrollo como Libertad*, “Existe mucha evidencia de que el desempleo tiene muchos y muy profundos efectos más allá de la pérdida de ingreso, incluyendo daño psicológico, pérdida de motivación, habilidad y confianza en uno mismo/a, aumento de los malestares y la enfermedad (e inclusive de las tasas de mortalidad), disrupción en las relaciones familiares y la vida social, endureciendo la exclusión social y acentuando tensiones raciales y asimetrías entre hombres y mujeres”.

Si se diseñan bien, el ingreso obtenido a través de los Programas de Garantía de Empleo aumentaría la demanda de bienes básicos, creando posiblemente pequeños efectos multiplicadores, y un aumento de las pequeñas empresas y el auto-empleo de tal manera que se crearían sinergias. Como se ha demostrado en experiencias previas, gran número de participantes serían mujeres²⁷. Si se diseña desde una perspectiva de género, parte de estos trabajos nuevos implicarían llevar a cabo aquellas tareas que ahora se suministran por medio del trabajo no remunerado de las mujeres en aquellas áreas que compensan los déficits del sector público en materia de infraestructura, salud y lo que usualmente se cataloga como trabajo comunitario voluntario. Reducir esta carga beneficiaría a las mujeres en general, sin importar que estos trabajos los lleven a cabo mujeres u hombres.

Bajo la modalidad del *empleo público intensivo en mano de obra*, existen precedentes exitosos de tales programas en varias partes de Asia y África y en áreas rurales de India, así como en Australia. Pero dado que la creación de empleo fue desapareciendo de la lista de prioridades de varias agendas de desarrollo, estos programas fueron desapareciendo de los espacios de debate público. Sin embargo, el caso de India es particularmente revelador ya que ha sido implementado por más de veinte años a una escala menor y el año pasado se convirtió en parte de la Constitución con el nombre de “Estatuto Nacional de Garantía del Empleo” en conjunto con el “Estatuto del Derecho a la Información”, permitiendo a la ciudadanía combatir la corrupción y la ineficiencia de una manera expedita. Varias características de esta política se han discutido en otros foros²⁸. Tales programas pueden otorgar empleo a los más pobres entre los pobres y se han usado en América Latina desde los setenta y los ochenta en Bolivia, Perú, Chile²⁹ y más recientemente en Argentina. Pero han sido usados como programas de emergencia a corto plazo y no como parte de una estrategia a largo plazo ni como una respuesta a un derecho fundamental. La idea es que estos programas deberían convertirse en algo permanente; pero con la característica

de que aquellas personas que se registren en ellos entren y salgan de manera voluntaria, buscando mejores opciones a medida que éstas se presenten.

Otro ejemplo prometedor –a pesar de que no se trata de un programa de garantía de empleo– lo podemos encontrar en la ciudad de México. En el 2003, el gobierno local tomó la decisión de otorgar a todas las personas mayores de 70 años una pensión equivalente a la mitad del salario mínimo en esa ciudad. Si bien el programa no fue planeado con una perspectiva de género, en la práctica ha tenido un impacto muy beneficioso sobre las mujeres por varias razones. Primero, las mujeres viven más que los hombres, por lo que representan la mayor proporción de beneficiarias del programa. Segundo, dado que las mujeres tienen menores ingresos a lo largo de su vida debido a la discriminación en el mercado laboral y a que cotizan menos años en los sistemas de pensiones (por pasar parte de su vida llevando a cabo trabajo reproductivo) este esquema viene a compensar parte de esa discriminación laboral. Tercero, ante la falta de facilidades para el cuidado infantil, las abuelas llevan a cabo esta función. La pensión a la que acceden –si bien no reconoce explícitamente su trabajo no pagado– brinda un apoyo monetario al trabajo invisible que realizan al cuidar a los niños y que muchas veces permite a otras mujeres de la familia participar en el mercado laboral. Finalmente, si bien se trata de una transferencia económica, al vivirse como un derecho social, aumenta la autoestima de las personas mayores y las libera del sentimiento de ser una carga para otros miembros de la familia al aumentar su poder de negociación. Si bien esta política es solo un ejemplo parcial, muestra los enormes beneficios que puede tener para las mujeres las ayudas que reconozcan –explícitamente o no– su contribución a la economía.

Sin embargo, todavía hace falta llevar a cabo un mayor análisis del impacto de las experiencias de ALC, así como las implicaciones macroeconómicas y su impacto por sexo. Puede pensarse que podrían tener como resultado la creación de habilidades y un reforzamiento de la fuerza laboral, pero sobre todo, pueden apuntalar un piso de ingresos, o crear uno cuando no exista, mientras promueven una ética de trabajo y la inclusión social.

7. CONCLUSIÓN

Dos temas apasionantes e interconectados han motivado esta discusión: (a) bajo qué condiciones la construcción de identidades “individuales” incluyen *un deseo y pertenencia personal* por ser miembro de y participar en la ciudadanía democrática; y (b) ¿cómo es que los procesos que reconocen y valoran la ‘ciudadanía democrática’ pueden ser incluyentes, y por ende no ignorar aquellas *diferencias* que significan desigualdades, y particularmente desigualdades por razón de género?

Hasta ahora hemos discutido que el garantizar un derecho mientras que las condiciones estructurales no permitan a los miembros de la sociedad ejercer los derechos perpetúa la exclusión social. Por lo tanto, es necesario enfatizar que para que las mujeres puedan ejercer sus derechos políticos y civiles deben contar con ciertos derechos sociales y económicos que permitan que la carga de la reproducción no se convierta en un obstáculo para participar en la vida política y civil. Dados los déficits actuales para alcanzar una ciudadanía completa y en particular el hecho que la manera en que la sociedad civil se ha involucrado de manera limitada para determinar las metas socioeconómicas y políticas durante las últimas dos décadas, los resultados de las elecciones más recientes en el Continente deben digerirse bien. En el contexto de presiones económicas y políticas –que sólo se intensifican con los efectos de la globalización– esto es tan cierto para ALC como para otras partes del mundo. “Todos los Gobiernos deberían saber, que el nombre del juego está cambiando. Ni un crecimiento alto [cuando, y si llega a materializarse] ni tampoco finanzas públicas “sanas”, en conjunto con una bolsa de valores dinámica, han dado como resultado que la mayoría de ciudadanos de la India tengan un nivel de subsistencia estable [y a esto] se le debe dar la más alta prioridad. Aparentemente, el gobierno sigue políticas económicas con las que pareciera que sus prioridades yacen en otras partes. Esto se debe en parte a una fallida comprensión económica de la actual situación económica de India, y en parte a los intereses que dan forma a las políticas de este gobierno”³⁰.

En este ensayo y para motivar el debate en el futuro, hemos hecho una exposición, si bien un poco tosca, sin lugar a dudas controversial. La diferencia y la diversidad, capacidades y funcionamientos *individuales*, deben situarse firme y eficazmente en un contexto de desigualdad económica que francamente es intolerable. Desde nuestro punto de vista, la desigualdad, la pobreza y una distribución de ingresos muy dispareja son las cuestiones más apremiantes a tratar. Estos *son resultados de procesos económicos* y para enfrentarlos, debemos discutir -y discutir francamente- sobre el contenido social de las políticas económicas; y del contenido económico de las medidas de protección social. Debemos aceptar la idea de que sin importar qué motivó las ideas económicas y políticas que dieron forma a las políticas públicas de los 80s y 90s, éstas terminaron siendo excluyentes; y que los creadores de dicha políticas se han vuelto sordos a las voces de algunos grupos de la ciudadanía.

Una política social para toda la ciudadanía, pero en particular para las niñas y mujeres, debe enfrentar los retos a los que hemos hecho alud. Proveer acceso universal para todos los ciudadanos *individuales* en la forma de derechos ciudadanos es un paso crucial. Pero las inversiones públicas y las políticas económicas deberían ser construidas a propósito de disminuir el trabajo no remunerado que las mujeres deben realizar así como estar motivadas por la creación de trabajos Estatales para todos aquellos ciudadanos listos y dispuestos a trabajar, pero que no han podido encontrar un empleo. Si y sólo cuando el Estado liberal democrático adopte estas prioridades, la ciudadanía no tendrá razón

de dar una exagerada importancia a los Estados democráticos y de dar tanto significado a ser ciudadana de un Estado liberal democrático. Cuando las *diferencias* cesen de ser inhabilitantes socioeconómicamente, el ser miembro de un mundo de diversidad será causa de celebración. Reconocemos que una ciudadanía completa y total nunca puede ser obtenida exclusivamente de un proceso de arriba-abajo. Pero un liderazgo político visionario puede ser verdaderamente transformador y los sectores marginalizados no serán los únicos beneficiados.

NOTAS

- ¹ Véase por ejemplo: Elshtain, Fraser, Lister, Nussbaum, Pateman, Petchesky, Phillips y Smart.
- ² Véase www.democracia.undp.org; *Ideas y contribuciones: La democracia en América Latina* es una de las publicaciones del PRODDAL y fue lanzada por el PNUD en Ciudad de México en el 2004.
- ³ El marco internacional incluye el espíritu que inspiró la Convención Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos (1966) y para las mujeres es particularmente relevante la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación en Contra de las Mujeres (CEDAW, 1981).
- ⁴ *Ideas y Contribuciones: Democracia en América Latina*. Capítulo II, p.25-25, UNDP, NY, Julio 2004; "...las reformas estructurales asociadas con el Consenso de Washington no tuvieron como resultado el tipo de crecimiento económico que respondiera satisfactoriamente a las demandas de la población. En el 2003 la pobreza afectaba al 43.9 por ciento de la población y la pobreza extrema aproximadamente al 19.4 por ciento. La región, aún más, tiene uno de los niveles más altos de desigualdad en el mundo."
- ⁵ A esta modalidad se le conoce como "enfoque de libertades negativas" i.e ser libre de toda coerción estatal, ver Berlin, I., 1969, "Dos conceptos de la Libertad", en I. Berlin, *Cuatro ensayo sobre la Libertad*, Londres: Prensa Universitaria de Oxford.
- ⁶ Ver por ejemplo, Marco Feroni, Banco Interamericano de Desarrollo. Presentación basada en las investigaciones realizadas por el BID y la CEPAL, en la sesión número cuarenta y nueve de la Comisión sobre el Estatus de la Mujer (CSM), Panel sobre la Integración de la Perspectiva de Género en la Macroeconomía, realizada en las Naciones Unidas en Nueva York, el 10 de marzo del 2005.
- ⁷ En inglés, New Deal Program.
- ⁸ *Ideas y Contribuciones: Democracia en América Latina*. Capítulo II, p.25-25, UNDP, NY, Julio 2004.
- ⁹ Véase Hernández Castillo, Ley Nacional y Ley de Usos y Costumbres Indígenas: El reto de obtener Justicia para las mujeres Indígenas en Chiapas, México en M. Molyneux y S. Razavi (eds.) *Justicia de Género, Desarrollo y Derechos*.
- ¹⁰ Véase Molyneux en 'Reconfigurando la Ciudadanía: Perspectivas de Investigación sobre Justicia de Género en América Latina y el Caribe' en Mukhopadhyay, M and Singh, N (eds) *Justicia de Género, Ciudadanía y Desarrollo*, IDRC, 2007.
- ¹¹ Véase *Ideas y Contribuciones: Democracia en América Latina*. Capítulo II, p.25-25, UNDP, NY, Julio 2004.
- ¹² Véase Molyneux *ibid*.
- ¹³ *Latinobarómetro*, 2004, citado en Molyneux, 2007.

- ¹⁴ Véase la Agenda Ciudadana, *ibid.*, p.68
- ¹⁵ Para ejemplos, véase “Ideas y Contribuciones”, ver p.66
- ¹⁶ Tomamos este término prestado del título del libro de Naila Kabeer sobre las condiciones del mercado laboral y el proceso de toma de decisiones dentro de la industria textil, que se enfoca en explicar una paradoja semejante. En un ambiente liberal, como Londres, mujeres de Bangladesh terminaron trabajando en condiciones de reclusión en sus hogares, mientras que en Dhaka, donde las mujeres han permanecido ausentes del dominio público, terminaron ocupando labores afuera del hogar y en contextos de fábrica.
- ¹⁷ En el contexto de desarrollo económico esto fue descrito en términos de patrones regionales en el trabajo seminal de Ester Boserup.
- ¹⁸ El término ‘neutralidad de género’ se refiere a que ni beneficia ni perjudica a alguno de los sexos.
- ¹⁹ Como ejemplos, se pueden consultar la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, así como también la anterior Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres, que se enfocada más en los derechos legales.
- ²⁰ Véase a Diane Elson.
- ²¹ Florence Raes (2006) ¿Qué se puede esperar de los presupuestos sensibles al género? Estrategias en Brasil y en Chile en una perspectiva comparativa. Red de Mujeres en el Desarrollo de Europa (WIDE) <http://www.eurosur.org/wide/home.htm>
- ²² Para más información sobre la creación de presupuestos sensibles al género enfocados hacia América Latina se puede consultar <http://presupuestoygenero.net/s28> una página web que se estableció a través de una alianza entre UNIFEM, GTZ y UNFPA
- ²³ Como resultado de un intenso proceso de presión, se inició una campaña llamada “Política Fiscal Sensible al Género en Ecuador” la cual se llevó recientemente a cabo por el Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU) con el apoyo de UNIFEM y el gobierno Belga, como parte de un programa que UNIFEM está implementando en cuatro países. Uno de los objetivos principales del proyecto es trabajar con las instituciones gubernamentales responsables del proceso presupuestal para asegurar que la equidad de género sea incorporada en sus presupuestos. Por ende, a partir de Octubre del 2005, un acuerdo fue firmado entre el MEF, SENPLADES, CONAMU y UNIFEM para promover y fortalecer la inclusión de la equidad de género en el proceso presupuestal. Este acuerdo es un punto de entrada para iniciar el trabajo con MEF – el cual ya está empezando a mostrar frutos.
- ²⁴ Véase a John E. Roemer (2006)
- ²⁵ Khan (2000); Islam (2004)/ Solimano, A.(1998).
- ²⁶ Sacks et al. (2004); Roy et al. (2006); Véase también “Promoviendo el Crecimiento a favor de los Pobres: Infraestructura”; Mayo 2006, CAD, POVNET, OECD.
- ²⁷ Antonopoulos y Fontana (2006).
- ²⁸ Antonopoulos y Fontana (2006). Vacíos Escondidos: Del trabajo no remunerado a la creación del trabajo público con sensibilidad de género: Hacia un camino de equidad de género y desarrollo de los pobres, Series de Trabajos en Producción, Instituto Levy de Economía
- ²⁹ Mayra Buvinic (1996), Promoviendo el Empleo Entre los Pobres Urbanos en América Latina y el Caribe: un análisis de género, *Trabajo de Discusión 12*, DTCD, ILO
- ³⁰ Los comentarios de Amit Bhaduru sobre India tienen resonancia en ALC, El Hindú, Lunes, 27 de diciembre del 2004