

# JUSTICIA DE GÉNERO, CIUDADANÍA Y DIFERENCIA EN AMÉRICA LATINA

## *Gender Justice, Citizenship and Difference in Latin America*

Maxine MOLYNEUX

*Institute for the Studies of the Americas, Universidad de Londres*  
maxine.molyneux@sas.ac.uk

Fecha de recepción: 24-10-2009; revisión: 14-4-2010; aceptación definitiva: 26-4-2010

**RESUMEN:** Este artículo hace un recorrido por las prácticas feministas ciudadanas y los estudios sobre género, justicia, ciudadanía y derechos en América Latina. La crítica al privilegio patriarcal realizada desde el feminismo expresa un deseo moderno de mayor libertad individual y reconocimiento colectivo. Unas peticiones que han producido tensiones y algunas contradicciones en relación a la cuestión de la «diferencia», especialmente en el encuentro con los pueblos indígenas. No obstante, el feminismo siempre se ha dedicado a lograr tanto el reconocimiento como la redistribución; si bien, ha alcanzado más éxito en los terrenos legales y políticos que en la redistribución de recursos públicos y privados. El análisis de los logros del feminismo en América Latina revela una historia de éxitos significativos, pero parciales; y una serie de desafíos para futuras investigaciones al respecto.

*Palabras claves:* Feminismo, Latinoamérica, Políticas de Igualdad, Movimientos Indígenas.

**ABSTRACT:** This article surveys feminist citizenship practices and scholarship on gender, justice, citizenship and rights in Latin America. Feminism's critique of patriarchal privilege expressed a modern desire for greater individual freedom and collective recognition, a combination that produced tensions and some inconsistencies in regard to the «difference» question, notably in its encounter with indigenous populations. However, central to feminism's project was the pursuit of both recognition and redistribution, which achieved greater success in the realm of law and

politics than in the distribution of public and private goods. A review of Latin American feminism's achievements reveals a history of substantial advances but a striking persistence of gender inequality, which provides a rich agenda for further investigation.

*Keywords:* Feminism, LatinAmerica, Gender Equality Policies, Native Movements.

## INTRODUCCIÓN

Desde fines de los años 1970 se asiste a un considerable aumento de los trabajos teóricos y empíricos en los campos relacionados del género, la justicia, la ciudadanía y los derechos. Estos estudios avanzaron a la par de las iniciativas de los movimientos de mujeres de todo el mundo orientadas a poner en marcha programas de reforma que garantizaran la igualdad de género en las esferas de la justicia, la política y los derechos sociales. Mientras este creciente corpus internacional presenta numerosas preocupaciones analíticas y temáticas comunes, también hay notables diferencias regionales de orientación teórica y enfoque empírico que reflejan las especificidades de cada región. Estas particularidades se deben a que el clima político y los programas de gobierno propios de la región o país de estudio dan forma hasta cierto punto a las prioridades de la investigación. En términos generales, sin embargo, tener en debida cuenta la naturaleza específica, situacional, de los procesos legales y políticos es una condición *sine qua non* para su análisis. Los estudios sobre género, ciudadanía y justicia se han nutrido también —además de encontrar desafíos en ellos— de los intensos debates resultados de la politización de los derechos de las mujeres. Esto regionalizó aún más la política de los derechos femeninos, exigiendo un examen más cercano del contexto particular en el que se enmarca y se la lleva adelante<sup>1</sup>.

El presente texto se ocupa de los modos en que América Latina contribuyó a los actuales debates sobre la justicia de género, tanto mediante estudios académicos como con prácticas concretas. En las últimas décadas hubo en la región un notable avance en términos de derechos de ciudadanía femeninos, que sin embargo debe entenderse como resultado de un contexto particularmente oportuno: la redemocratización que, al mismo tiempo que dio impulso al proceso de reforma, le impuso límites.

1. Véase, por ejemplo, en la edición especial del *Third World Quarterly*, 27 (7), 2006, pp. 1175-1191, «The Politics of Women's Rights: Dilemmas for Feminist Praxis»; compilación e introducción de Andrea Cornwall y la autora. En otoño de 2008 lo publicó como libro, con el mismo título, la editorial Routledge.

DEFINICIONES DE LA JUSTICIA DE GÉNERO

El término «justicia de género» implica un concepto de justicia que remite a las relaciones sociales y jurídicas que predominan entre los sexos. No es fácilmente definible, dado que carga con significados diferentes que han cambiado con el tiempo. La justicia de género puede comprender diversas concepciones de justicia, en un arco que va desde la simple igualdad a conceptos de igualdad diferenciada, estos últimos con el sentido de respeto por la diferencia, aunque acompañados de dos importantes condiciones: que la igualdad siga siendo un principio fundamental de la justicia, y que tanto en la letra de la ley como en su aplicación se trate a todos como moralmente iguales. En lenguaje político moderno, la justicia de género implica ciudadanía completa para las mujeres<sup>2</sup>, y así es como generalmente se entiende el término en el contexto latinoamericano.

Dentro del amplio espectro que implica el concepto de justicia de género los desarrollos teóricos son necesariamente diversos. Comprenden los trabajos pioneros sobre teoría política liberal<sup>3</sup>, derecho y justicia<sup>4</sup>, estudios sobre ciudadanía<sup>5</sup>, y *capability theory* como el elaborado por Amartya Sen y Marta Nussbaum<sup>6</sup>, por nombrar sólo unos pocos. La variedad de campos analizados es igualmente diversa e incluye, entre otros, estudios sobre legislación internacional<sup>7</sup>, política social<sup>8</sup>, derechos de propiedad<sup>9</sup>, pluralismo legal<sup>10</sup>, justicia criminal<sup>11</sup>, y derechos reproductivos<sup>12</sup>. En América Latina contamos con una bibliografía relativamente extensa, la mayor parte en español. Entre los más conocidos trabajos sobre ciudadanía y género quizás figuran los escritos de Elizabeth Jelin, Virginia Vargas,

2. En función de los derechos indivisibles: sociales, económicos, políticos y civiles.

3. PHILLIPS, A.: *Engendering democracy*. Cambridge: Polity Press, 1991. ELSHTAIN, J. B.: *Public Man, Private Woman*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1981. PATEMAN, C.: *The sexual contract*. Cambridge: Polity Press, 1988.

4. SMART, C.: *Law, crime and sexuality: essays in feminism*. London: Sage, 1995. FRASER, N.: *Unruly practices*. Oxford: Polity Press, 1989. PETCHELSKY, R. P.: «Human rights, reproductive health and economic justice: why they are indivisible», *Reproductive Health Matters*, 8:15, 2000, pp. 12-17.

5. PHILLIPS, A.: *Democracy and difference*. Cambridge: Polity Press, 1993. LISTER, R.: *Citizenship: feminist perspectives*. Nueva York/Basingstoke: New York University Press/Palgrave Macmillan, 2003.

6. NUSSBAUM, M.: «Women's Capabilities and Social Justice». En: MOLYNEUX, M. y RAZAVI, S. (eds.): *Gender Justice, development, and rights*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

7. CHARLESWORTH, H. y CHINKIN, C.: *The boundaries of International Law: a feminist analysis*. Manchester, New York, Manchester: University Press/Juris, Manchester, 2000.

8. LISTER, R.: *Citizenship: Feminist Perspectives*. New York, Basingstoke: New York University Press/ Macmillan, 1997.

9. DEERE, Carmen Diana: «Cooperative Development and Women's Participation in the Nicaraguan Agrarian Reform», *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 65, n.º 5 (dec. 1983) (Blackwell Publishing). AGARWAL, Bina: *A Field of One's Own. Gender and Land Rights in South Asia*. Cambridge, Cambridge University Press, 1994.

10. PHILLIPS, A.: «Multiculturalism, Universalism and the Claims of Democracy». En: MOLYNEUX, M. y RAZAVI, S. (eds.): *Gender Justice, development, and rights*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

11. SMART, C.: *Law, crime and sexuality: essays in feminism*. London: Sage, 1995.

12. PETCHELSKY, R. P.: «Human rights, reproductive health and economic justice: why they are indivisible», *Reproductive Health Matters*, 8:15, 2000, pp. 12-17.

Line Barreiro y Evelina Dagnino entre otros, mientras que instituciones investigativas regionales como el FLACSO y CEPAL han apoyado trabajos en este campo tras muchos años.

En la medida en que es posible generalizar, estos estudios están enraizados en tres perspectivas a las que han contribuido las teorías feministas. Desde la primera se considera que, sin importar su región o su origen, la mayoría de los códigos legales presentan una predisposición contra las mujeres en términos de derechos.

De acuerdo con la segunda perspectiva, esta predisposición contraria suele ser de dos tipos. El primero surge de la desigualdad en el tratamiento entre los sexos, prevaleciendo los privilegios y derechos masculinos sobre los derechos de las mujeres (y los niños), a quienes se da un estatus legal inferior, en ocasiones llamado «ciudadanía de segunda clase». Una característica de este estatus secundario, dado fuerza de ley por la patria protestad, es que para ciertas categorías de personas, como mujeres y niños, los derechos se sustituyen por protección. En el derecho secular moderno, este tipo de sesgo puede explicarse en parte como efecto de presunciones y privilegios patriarcales permanentes y residuales, codificados en leyes heredadas de sistemas legales previos. Ejemplos de esta forma de discriminación serían los derechos de herencia diferencial que benefician a los hombres en detrimento de las mujeres y la presunción de derechos sexuales masculinos sobre los cuerpos de las mujeres. El último aspecto se ha asociado con la división entre asuntos legales públicos y privados, en donde la esfera «privada» de la familia se deja «fuera de la justicia», pero quienes están en su órbita quedan sujetos a la prerrogativa masculina, o, como lo define Pateman<sup>13</sup>, a un «contrato sexual». Este dualismo es confirmado notablemente por el hecho de que hasta hace poco la violencia doméstica y la violación conyugal se hayan tratado en todos lados como un asunto privado, familiar, y que en América Latina, aun donde hubiera restricciones legales, sólo en escasas ocasiones hayan recibido atención de los tribunales. En los casos en que la violencia doméstica acababa por producir muertes y se llegaba a juicio, los procesos contra los maridos que habían matado a sus esposas adolecían con demasiada frecuencia de lenidad, recibiendo además el tratamiento de «crímenes pasionales».

El segundo tipo de sesgo es más sutil. Se da en condiciones donde hay igualdad legal formal entre los sexos pero los derechos de las mujeres se asimilan a lo que de hecho es una norma masculina. Se trata de una igualdad falsa porque borra las diferencias pertinentes (como el embarazo y el parto) y supone un «campo de juego parejo» para ambos sexos. Al tratar a las mujeres como hombres, la igualdad llana pasa por alto la desigualdad de circunstancias y oportunidades. De este modo, la igualdad legal formal puede tener el efecto perverso de reproducir la desigualdad mediante formas ocultas de discriminación. Pasar por alto las consecuencias de la división sexual del trabajo o la responsabilidad por la atención de los hijos coloca a las mujeres en el lugar de encargadas de esta tarea por

13. PATEMAN, C.: *The sexual contract*. Cambridge: Polity Press, 1988.

principio, y por lo tanto en posición desventajosa en relación con determinadas formas o condiciones de empleo. Además, las mujeres que dejan el trabajo remunerado para criar a sus hijos sufren una penalización económica acumulativa, un «impuesto reproductivo», en forma de paga inferior y perspectivas de ascenso y jubilaciones también menores.

La tercera perspectiva crítica atañe a la administración de justicia. Si las leyes en sí suelen basarse en presupuestos androcéntricos, se sostiene que lo mismo ocurrirá con los procesos judiciales. El testimonio de las mujeres suele valer menos que el de los hombres, y se ha visto que los tribunales se inclinan contra las mujeres sobre todo en casos de conflicto doméstico y delitos sexuales. El ejemplo más elocuente al respecto es el tratamiento de los casos de violación, donde las víctimas femeninas están sujetas a diversos supuestos desfavorables que las colocan o en connivencia con el victimario, o bien de modo que se sugiere que son ellas quienes han «provocado» el ultraje<sup>14</sup>.

Es así como las campañas en pro de los derechos de las mujeres en América Latina y en otros lados apuntaron a lograr reformas en estas tres amplias áreas. Especialmente visibles han sido sus iniciativas para eliminar los privilegios masculinos y patriarcales de los códigos legales. Esto implicó por lo general la individuación de los derechos de las mujeres de su estado familiar o matrimonial, y eliminar las formas espurias de protección de los códigos civiles y el derecho de familia. En los últimos años también se avanzó en la ampliación de los derechos de propiedad de las mujeres, lo que resulta de primera importancia para aquellas que viven en países en desarrollo<sup>15</sup>. Sin embargo, la política social y los derechos sociales siguen siendo en buena parte de América Latina un área donde el modelo predominante de justo título sigue correspondiendo al «hombre proveedor», lo que codifica supuestos sobre la dependencia femenina y niega a las mujeres un justo título completo e individual.

Un segundo objetivo fue desafiar la asimilación de las mujeres a la norma masculina donde esto fuera claramente incompatible con la justicia, lo que implica un sistema jurídico que respete las diferencias sin resignar el principio de igualdad. La demanda de lo que Lister<sup>16</sup> llama «igualdad diferenciada» caracterizó la lucha histórica por los derechos de ciudadanía de las mujeres no sólo en los estados occidentales, sino también en gran parte del sur global y especialmente en la región latinoamericana. Esta demanda ha sido asociada con prerrogativas que se derivan del papel de las mujeres como gestadoras de niños y madres, como la licencia paga por maternidad o la conservación del empleo para las mujeres embarazadas, así como con medidas de reparación destinadas a tomar en cuenta el hecho de que la igualdad de oportunidades no garantiza la igualdad de

14. SMART, C.: *Law, crime and sexuality: essays in feminism*. London: Sage, 1995.

15. DEERE, C. D. y LEÓN, M.: *Empowering women: land and property rights in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2001.

16. LISTER, R.: *Citizenship: feminist perspectives*. Nueva York/Basingstoke: New York University Press/Palgrave Macmillan, 2003.

resultados si las condiciones entre los competidores son desiguales. La discriminación positiva, la creación de objetivos y los sistemas de cuota son medidas que concuerdan con esta posición. En el marco de esta concepción de derechos diferenciados, es posible concretar leyes que otorguen a las mujeres derechos reproductivos plenos en base al principio según el cual los individuos tienen determinados derechos sobre sus propios cuerpos y sus funciones.

Los intentos de reforma también apuntaron a los procesos judiciales. La preocupación por el prejuicio contra las mujeres que suele exhibirse en los tribunales ha dado lugar a campañas para generar conciencia sobre su alcance y naturaleza y para exigir que en los procesos judiciales se trate a las mujeres como moralmente iguales. Las organizaciones de mujeres de América Latina consiguieron ciertas reformas en los campos del derecho y la impartición o práctica de la justicia en casos de violencia doméstica y juicios por violación, y lograron dirigir la atención pública hacia la necesidad de capacitar a la policía y a los magistrados judiciales, así como de generar mayor sensibilidad para con la situación, a menudo perjudicial, de las mujeres en estos casos.

Con las cuatro conferencias de la mujer de la ONU, la última celebrada en Beijing en 1995, se transnacionalizaron las iniciativas de los movimientos de mujeres en toda la región destinadas a impulsar reformas del estatus legal de las mujeres de acuerdo con estos lineamientos. Junto con otras conferencias de la ONU, representaron un foro de discusión donde pudieron debatirse los principios de la justicia de género e incorporarse enmiendas al derecho humanitario internacional. Los dos instrumentos que específicamente codificaron los derechos de las mujeres, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEFD) de 1979, y la Declaración y Plataforma para la Acción de Beijing (PFA) de 1995, determinaron la definición de las agendas regionales de reforma, especialmente allí donde se las incorporó en la legislación nacional. La CEFD representa la legislación más comprensiva y de mayor alcance en relación con el género y las relaciones familiares y resultó importante para establecer el principio de regulación voluntaria de la fertilidad. Casi todos los países de América Latina suscribieron ambos marcos, que proveen una base tanto para el activismo como para la gestión de gobierno respecto de la igualdad de género, mediante medidas como cuotas para mujeres en el parlamento, el establecimiento de estructuras y espacios institucionales para la mujer y la incorporación de la transversalidad de género en todas las áreas administrativas<sup>17</sup>. Durante la ola de reformas constitucionales que acompañó la «re-democratización» en América Latina, muchos estados adoptaron parcial o totalmente los principios consagrados en ambos marcos, con lo que pusieron a disposición de los

17. Existe una extensa bibliografía sobre el proceso Beijing. Véase entre otros VARGAS, V.: «Democratic institutionalism and feminist strategies during the Nineties». En: *About women's powers and vision*. Montevideo: DAWN and REPEM, 2000; STIENSTRA *et al.* (eds.): *Gendered discourses, gendered practices: Canadian foreign policy*. Oxford: Oxford University Press, 2003; MOLYNEUX, M. y RAZAVI, S.: *Gender Justice, rights and development*. London: Oxford University Press, 2003.

defensores de las mujeres una base para exigir reformas políticas acordes con dichos principios<sup>18</sup>.

#### LA NATURALEZA ESPECÍFICA DEL CONTEXTO DE LA CIUDADANÍA

Hasta aquí se ha mencionado que los derechos de las mujeres se han impulsado regionalmente y mediante marcos internacionales, pero también que el significado de la justicia de género y la ciudadanía son de naturaleza situacional, o dependiente del contexto, porque es el contexto cultural, político o institucional el que define prioridades estratégicas y pone límites a lo que puede hacerse para promover la justicia de género. La ciudadanía tiene sus orígenes en la filosofía política liberal occidental, pero es un concepto polivalente que además se ha pluralizado a medida que los movimientos sociales, los pluralistas legales y los teóricos democráticos han cuestionado y hasta cierto punto radicalizado su significado. En la actualidad hay un creciente reconocimiento de las significativas variaciones que entraña la «ciudadanía existente de hecho», es decir, la ciudadanía tal como es vivida por los ciudadanos, tanto en términos de los derechos que confiere a los ciudadanos como del significado que tiene para aquellos a quienes designa. Vista de este modo, la ciudadanía es simplemente el fundamento legal de la inscripción como miembro social; dadas las variaciones de las leyes, las costumbres y, de manera decisiva, de las formaciones de género, el significado de la ciudadanía así como los derechos que representa son hasta cierto punto variables. En América Latina, los derechos que puede reclamar una mujer pueden diferir según donde se encuentre y según el grupo étnico al que pertenezca; los derechos sustantivos a los que puede acceder pueden estar limitados por estos factores tanto como por cuestiones de clase social.

Este carácter situacional define el sentido de la ciudadanía para las mujeres de tres modos fundamentales: primero, los derechos y responsabilidades que entraña la ciudadanía se especifican dentro de una tradición legal particular y están garantizados por una forma de Estado particular. El hecho de que las leyes del Estado se definan en función de una doctrina religiosa o de acuerdo con variantes del liberalismo secular tendrá consecuencias de amplio alcance para las relaciones de género. Segundo, dado que la ciudadanía significa ser social y políticamente miembro de un Estado nación, supone prerrogativas en términos de lealtad e identidad dentro de un conjunto de sobreentendidos culturales específicos, en los que las ideas de feminidad muchas veces tienen una posición central. Tercero, en la práctica política, las luchas por los derechos de ciudadanía se despliegan en el contexto de discursos políticos y condiciones de oportunidad

18. CHIAROTTI, S.: «La situación jurídico-social de las mujeres a cinco años de Beijing: el panorama regional». *Octava Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*. Lima, Perú, CEPAL/ECLAC, 2000; LYCLAMA À NIJEHOLT, G.; VARGAS, V. y WIERINGA, S., (eds.): *Women's movements and public policy in Europe, Latin America, and the Caribbean*. New York/London: Garland Publishing, 1998.

diversas, cuya variabilidad tiene consecuencias respecto de cómo se enmarcan los asuntos de género; dichos contextos afectan de hecho el grado y los modos de participación de las mujeres —como en el caso de los derechos colectivos, que pueden poner límites a los derechos individuales de las mujeres—. El hecho de que en zonas de América Latina predominen las leyes consuetudinarias complica aún más el posicionamiento de las mujeres en el marco del derecho, sea como ciudadanas de naciones o como miembros de una comunidad, implicando a veces derechos y responsabilidades diferentes e incluso contradictorios<sup>19</sup>.

#### AMÉRICA LATINA: GÉNERO, CIUDADANÍA Y DIVERSIDAD

Para entender los significados contemporáneos dados a la justicia de género en América Latina, hay que poner en primer plano cuestiones históricas y contextuales. En primer lugar, la región ha sufrido los efectos de tres siglos de colonialismo español y portugués, que dejó una impronta distintiva en la ciudadanía y los ciudadanos, al igual que en los sistemas del derecho, la religión, el lenguaje, la economía, y en las particularidades demográficas y las formas de exclusión racial. Sin embargo, las instituciones coloniales siempre existieron en una relación dual —en parte de coerción y en parte de transacción— con lo que quedó de las sociedades indígenas. Los estados coloniales se fundaron sobre la tradición jurídica grecorromana y, si bien su jurisprudencia se fue modificando con los siglos, se transformó de modo decisivo en la época moderna con la adopción de los Códigos Napoleónicos, la Independencia y la influencia del liberalismo y el pensamiento de la Ilustración. Desde mediados del siglo XIX las élites latinoamericanas se embarcaron en los procesos de formación del Estado moderno, con la inspiración de los principios liberales de gobierno y justicia, si bien adaptados e implantados de manera vacilante en las formaciones sobre las que presidían.

Si las leyes coloniales atribuían derechos diferentes a hombres y mujeres e imponían a las mujeres la obligación de servir y obedecer a los hombres, fue poco lo que cambió después de la Independencia. En el corazón del razonamiento jurídico liberal sobre el orden de género sigue habiendo elementos de sistemas jurídicos anteriores. Aunque quienes forjaron los Estados post-coloniales trataron de desplazar los principios de la regulación legal de lo que se llamó «patriarcado colonial» hacia el contractualismo liberal, la autoridad y el privilegio masculinos siguieron predominando en las esferas pública y doméstica<sup>20</sup>. Es así

19. BAITENMANN, H. *et al.* (eds.): *Decoding gender: law and practice in Contemporary Mexico*. New Brunswick/London: Rutgers University Press, 2007; SIEDER, R. (ed.): *Multiculturalism in Latin America: indigenous rights, diversity and democracy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2002; SIERRA, M. S. (ed.): *Haciendo justicia. Interlegalidad, derecho y género en regiones indígenas*. Ciudad de México: CIESAS/Cámara de Diputados/Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2004.

20. Existe una excelente bibliografía sobre género, Estado y leyes en América Latina: entre otros STONER, L.: *From the house to the streets. The Cuban Women's Movement for Legal Reform*. Durham: Duke University Press, 1988; STERN, S.: *The secret history of gender. Women, men and power in Late*

como la modernidad latinoamericana, sea en sus momentos liberales, revolucionarios o corporativos, sumó a las mujeres de manera selectiva y lejos de lo que habría sido en igualdad de condiciones. En los códigos legales nacionales, durante buena parte del siglo XX los derechos de los ciudadanos descansaron sobre nociones de diferencia de género muy arraigadas, que coincidían con las posiciones socialmente asimétricas ocupadas por los sexos. Aunque durante el período liberal (aproximadamente entre 1880 y 1930) la influencia de la Iglesia Católica se atenuó por obra del secularismo estatal, en algunos países esta institución siguió manteniendo su poder e influencia, sobre todo en temas vinculados a los roles reproductivos y sexuales de las mujeres, como deja ver el hecho de que en América Latina todavía perduran algunas de las legislaciones más represivas del mundo sobre interrupción del embarazo<sup>21</sup>.

Mientras tanto, en buena parte de la región el acceso de las mujeres a la justicia fue y sigue siendo desperejo y, en el caso de las mujeres rurales o indígenas, limitado. El privilegio patriarcal dentro de la familia o la sociedad en general mantuvo cierto poder en determinados grupos y clases sociales, a pesar de su transformación, debilitamiento y resignificación a lo largo del tiempo. Subsistió en forma de violencia doméstica y exclusión de las mujeres del poder y la autoridad, pero sus respaldos institucionales se fueron debilitando gradualmente como resultado de los esfuerzos de los movimientos de mujeres y de las transformaciones sociales asociadas a la modernidad capitalista.

#### FEMINISMO Y JUSTICIA

Como muestra esta historia, en su lucha por la ciudadanía los movimientos de mujeres tuvieron que involucrarse desde sus inicios en un campo complejo para ejercer su compromiso. La región tiene una larga historia de luchas por los derechos de ciudadanía de las mujeres, que se remonta al siglo XIX y aún más atrás, y que alcanza logros significativos durante el siglo XX<sup>22</sup>. Los reclamos de

---

*Colonial Mexico*. Chapel Hill and London: The University of North Carolina Press, 1995; LAU JAIVEN, A. y RAMOS ESCANDÓN, R.: *Mujeres y revolución, 1900-1917*, Ciudad de México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1993; BESSE, S. K.: *Restructuring patriarchy: the modernization of gender inequality in Brazil, 1914-1940*. Chapel Hill/London: University of North Carolina Press, 1996; LAVRIN, A.: *Women, feminism, and social change in Argentina, Chile, and Uruguay, 1890-1940*. Lincoln: University of Nebraska Press, 1995; RODRÍGUEZ, E. (ed.): *Entre silencios y voces: género e historia en América Central (1750-1990)*. San José: Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia (1997), así como los artículos reunidos en DORE, E. y MOLYNEUX, M. (eds.): *The hidden histories of Gender and the State in Latin America*, London: Duke University Press, 2000.

21. ORTIZ ORTEGA, A.: *Si los hombres se embarazaran, ¿el aborto sería legal?* México: Edamex/Population Council, 2001.

22. Véanse, por ejemplo, STONER, L.: *From the house to the streets. The Cuban Women's Movement for Legal Reform*, Durham: Duke University Press, 1991; RODRÍGUEZ, E. (ed.): *Entre silencios y voces: género e historia en América Central (1750-1990)*. San José: Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia (1997); MILLER, F.: *Latin American women and the search for social justice*. Hanover: University Press of New England, 1991; LAVRIN, A.: *Women, feminism, and social change in Argentina, Chile, and Uruguay, 1890-1940*. Lincoln: University of Nebraska Press, 1995.

ciudadanía de las mujeres se enmarcaron en la variada historia de la región y en numerosos discursos: igualitarismo socialista, populismo militar, corporativismo, maternalismo conservador y liberalismo de diferentes cuños<sup>23</sup>.

Aun cuando a partir de los años veinte los movimientos de mujeres se diversificaron, se caracterizaron por el sostenido énfasis en los aspectos sociales, evidente en las organizaciones socialistas y en las vitales corrientes de lo que Skocpol<sup>24</sup> llama «maternalismo cívico». El feminismo latinoamericano fue desde el principio tributario de diferentes corrientes: conservadoras y radicales, liberales y socialistas. Cuando se alió con el socialismo social democrático tendió a comprometerse con un proyecto más amplio de reforma social y a hacer posibles en ese marco los derechos de las mujeres, en ocasiones con considerable éxito<sup>25</sup>.

En todas sus variantes, el feminismo de América Latina ha sido desde la llamada «primera ola» esencialmente un movimiento modernista que vinculaba las ideas de emancipación y libertad con una crítica dirigida hacia la naturaleza opresiva de la sociedad arcaica y las relaciones sociales. Basada en las concepciones liberales humanistas del derecho individual a la dignidad y la libertad, la idea de emancipación había entrado en el lenguaje político de la modernidad gracias al movimiento de abolición de la esclavitud en los siglos XVIII y XIX. Un Estado que niega tales derechos a los ciudadanos les niega nada menos que su humanidad. Los liberales que seguían las ideas de John Stuart Mill y de los socialistas y feministas de diversas simpatías políticas, comparaban la situación de las mujeres en el matrimonio con el sometimiento. En contra de esta situación de sujeción estaba la idea de la ciudadanía libre y soberana, con los principios subyacentes de autonomía y plena (igualitaria) personalidad jurídica.

Pero el feminismo no sólo apelaba a los principios esenciales del liberalismo; además, exigía que fueran aplicados de manera más consistente mediante la eliminación de los supuestos androcéntricos que entrañaba. Se trataba de una de tantas inconsistencias existentes dentro de la justicia liberal que las feministas presentaban desde sus primeros intentos por establecer una «ciudadanía diferenciada»<sup>26</sup>. Las feministas abogaban por el reconocimiento de la diferencia pero no en detrimento de la igualdad. Dicho de modo simplificado, ello significaba que ni los roles sociales de las mujeres ni las funciones biológicas no deberían ser causa de discriminación, tal como sucedía con el universalismo «ciego ante la diferencia» que gobernaba la ley y tomaba a la norma masculina como referente. Particularmente, estos argumentos se desarrollaron en América Latina con relación a

23. Trato este punto en detalle en MOLYNEUX, M.: *Women's movements in international perspective*. London/Houndsmills: ILAS/Macmillan, 2000 y MOLYNEUX, M.: *Movimientos de mujeres en América Latina: Estudio teórico y comparado*. Madrid: Ediciones Cátedra, 2003.

24. SKOCPOL, T.: *Protecting soldiers and mothers: the political origins of social policy in the United States*. Cambridge/Londres: Harvard University Press, 1992.

25. LAVRIN, A.: *Women, feminism, and social change in Argentina, Chile, and Uruguay, 1890-1940*. Lincoln: University of Nebraska Press, 1995.

26. LISTER, R.: *Citizenship: feminist perspectives*. Nueva York/Basingstoke: New York University Press/Palgrave Macmillan, 2003.

la maternidad; las feministas llamaban al fin de la discriminación hacia las madres y defendían el derecho a la maternidad y al amamantamiento durante la jornada laboral. Pero a pesar de esta sensibilidad hubo un área en donde puede decirse que el feminismo de la primera ola en América Latina se distinguió por haber sido él mismo también ciego ante las diferencias.

Las feministas fueron en gran parte modernistas. Concebían su sociedad como retrógrada y las relaciones sociales como necesitadas de transformación si es que las mujeres habían de emanciparse. Generalmente no aceptaban los argumentos que favorecían el statu quo basado en la preeminencia de la cultura, la religión, la tradición y, en concordancia con las tendencias progresistas de su tiempo, eran decididamente seculares<sup>27</sup>, situándose de este modo en los terrenos de la modernidad al lado de los nacionalistas inspirados en la ilustración, los socialistas y los liberales. Para la mayoría de los progresistas de la época, las diferencias sociales y culturales o bien eran el signo de atraso o bien de exotismo; no habían de ser eliminadas sino modernizadas, es decir, puestas al día con los principios de la libertad e igualdad.

Tales ideas fascinaron a muchas mujeres urbanas inmigrantes, obreras y profesoras, pero su fascinación estaba lejos de ser ampliamente compartida en las primeras décadas del siglo XX. Para muchas mujeres, la seguridad dentro de la tradición del matrimonio, del parentesco o la comunidad conservó la mayor demanda, especialmente debido a la ausencia de alternativas reales y a pesar de los considerables costos de la ruptura con los lazos tradicionales. Para las poblaciones indígenas, que habían padecido tanto a las elites liberales como a la dominación colonial, aquellas ideas, si bien no enteramente extrañas, eran sin embargo poco confiables. Por su parte, las feministas tardaron en comprender que ellas mismas formaban parte de la elite mestiza postcolonial y que la modernidad que promovían era tratada con más ambivalencia por quienes permanecían en el afilado extremo de su disrupción. Para las poblaciones que habían sobrevivido a la esclavitud y a la sucesiva «falsa emancipación», y para quienes experimentaban la permanente experiencia del colonialismo interno, el encuentro con la modernidad no correspondía con las visiones idealizadas de las elites blancas urbanas, fueran éstas conservadoras o reformistas. Las disrupciones de la modernidad fragmentaron y polarizaron a las comunidades indígenas, muchas veces a través de la violencia, tal como en la llamada «conquista del desierto» en Argentina, muchas otras de modo más sutil a través de políticas orientadas a la promoción del cambio social y económico. La construcción de la nación implicó homogeneidad y supresión de la diferencia con una forma de racismo generalizado que marcó el encuentro con el «otro».

Hoy en día los daños del no reconocimiento en dicho proceso son mejor entendidos, sin embargo en aquel momento fueron ignorados, y los eventuales

27. En el sentido preciso que favorecía la separación de religión del Estado. Esto no implicaba que fueran ateas.

costes en el proceso de modernización y «civilización» serían considerados menores en comparación a los beneficios obtenidos. Incluso los radicales de la Revolución Mexicana quienes trabajaron con «los campesinos atrasados», se vincularon a la supresión de sus lenguas en nombre del Estado-Nación que se identificó con la libertad y la justicia para todo. La creciente escala de aquella agitación revolucionaria aceleró el ímpetu al cambio social, aunque también el miedo creado por el cambio y la oposición a él estuvo regularmente organizado por y alrededor de la creencia religiosa. Mientras tanto, los socialistas seculares y las feministas liberales trabajaron *entusiastamente* para terminar con la opresión de las mujeres rurales mediante la educación y los programas de «higiene social», alcanzando cambios para sí mismas como la ampliación legal de los derechos de las mujeres con respecto de la ciudadanía.

La mayoría de las mujeres indígenas no se benefició de estas reformas legales porque por muchas décadas no se conoció más que la tensa existencia entre las nuevas leyes y las propias costumbres indígenas. Aun cuando para las feministas esto hubiera beneficiado a cualquier mujer fuera quien fuera, para las mujeres indígenas esta modernidad impuesta, no necesariamente ofreció una salida de la pobreza que las invadía. Sin embargo, al alcanzar los nuevos derechos arriesgaron el minado matrimonio y la familia; sistemas colectivos de solidaridad que pudieron haber sobrevivido<sup>28</sup>.

Si la historia moderna del derecho y el género en América Latina es la de la formación y la re-formación del Estado, es también una historia de discontinuidades nacionales y locales y, en algunos países, de una compleja articulación entre Estado y modos consuetudinarios de regulación social. Así, a pesar de la instancia aparentemente unificadora que encarna el derecho en las instituciones y códigos del Estado, no hay una única versión de las relaciones «derecho y género» o «género y ciudadanía»; aún hoy en países como México, Bolivia y Ecuador, la regulación legal se conduce a través de una multiplicidad de sistemas paralelos, superpuestos o sincréticos<sup>29</sup>. El aumento de los reclamos de identidad indígena a partir de mediados de los años 1980, estimulado por la dinámica de la redemocratización, vio a muchos países embarcarse en un proceso de re-conceptualización de sus historias nacionales. Esto tuvo impacto en las disposiciones legales y constitucionales; países como México o Bolivia confirmaron explícitamente en sus constituciones los derechos y aspiraciones territoriales indígenas, muchas

28. *El Comercio*, diario ecuatoriano, del 20 de mayo de 2001 comentaba que «(sin) duda, muchas (comunidades indígenas) tienen demasiadas cosas en común, como el trabajo comunitario (la mingal ancestral) para lograr su desarrollo...». Citado en PEQUEÑO, A.: *Imágenes en disputa: Representaciones de mujeres indígenas ecuatorianas*. Quito: FLACSO-Ecuador, 2007, p. 39.

29. HERNÁNDEZ CASTILLO, R. A.: «National Law and Indigenous Customary Law: the Struggle for Justice of Indigenous Women in Chiapas, Mexico». En: MOLYNEUX, M. y RAZAVI, S. (Ed.): *Gender Justice, Development and Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2002, pp. 384-481; SIEDER, R. (ed.): *Multiculturalism in Latin America: indigenous rights, diversity and democracy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2002; VAN COTT, D. L.: *The friendly liquidation of the past: the politics of diversity in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2000.

veces —aunque no siempre— interpretados de modos que confirmaron la autoridad y los derechos de los hombres sobre las mujeres.

Los derechos ciudadanos de las mujeres se desarrollaron de manera equitativa a lo largo del siglo XX, sin embargo, los términos de ciudadanía se ampliaron hasta incluir a las mujeres en la vida económica y política otorgándoles mayor autonomía de la familia. Estos avances no estuvieron siempre asegurados por las feministas. Los derechos de las mujeres fueron una causa tomada por los populistas nacionales como Eva Perón, y los socialistas de estado como Fidel Castro, quienes aun siendo hostiles al feminismo, tomaron y reconfiguraron algunas demandas del movimiento de tal manera que atrajeran a las nuevas clases trabajadoras urbanas.

El feminismo por sí mismo se diversificó y, en las últimas décadas de siglo XX, ganó más apoyo por algunas de las ideas de las mujeres de clases populares. No fue hasta los años 80 que el respeto por la diferencia fue incluido en las políticas feministas. Esto fue el resultado de veinte años del «proceso de Beijing» y el surgimiento de los movimientos indígenas<sup>30</sup>. Ambos apuntaron el crecimiento de la voz y la presencia de nuevos actores dentro de las políticas transnacionales y movimientos feministas.

El proceso de Beijing en sus primeras reuniones fue el lugar de agrios encuentros entre el norte y el sur y entre diferentes corrientes internacionales de movimientos internacionales de mujeres. Estos acontecimientos convergieron con el surgimiento de una política especial indígena que para la mayor parte devino en una gran sospecha hacia el feminismo. Estos encuentros con «los otros Otros» aunque algunas veces difíciles para los participantes porque pluralizaron y fracturaron el feminismo mediante los desafíos de la diversidad, fueron algunas veces revitalizantes y energizantes.

Sin embargo, fue durante la transición que marcó el fin de las dictaduras latinoamericanas de fines de los años 1970 cuando se avanzó en términos de derechos de las mujeres. El amplio consenso político y el compromiso compartido con el liberalismo político y económico, junto con la vigencia del Estado de derecho, fueron elementos clave que favorecieron los reclamos de las mujeres. En términos más generales, este consenso fue un estímulo vital para el desarrollo de campañas de derechos humanos, y posibilitó tanto el funcionamiento y la eficacia de nuevas organizaciones con intereses múltiples, como la colaboración entre partidos y el tendido de redes más amplias a partir de las agendas de la democracia y los derechos humanos. En respuesta a los reclamos de la sociedad civil reprimidos durante dos décadas, los gobiernos electos se comprometieron a profundizar el desarrollo de la sociedad civil, la democracia y la reforma jurídica. Ya en los años 1980, cuando las dictaduras entraron en su fase terminal, se había superado en gran medida la división tradicional entre la izquierda revolucionaria,

30. Respecto a este cambio, ver el acceso interesante de RADCLIFF, S. y LAURIE, N.: «Culture and development: taking culture seriously in development for Andean Indigenous People», *Environment and planning: society and space*, 24, 2006, pp. 231-248.

empeñada en derrocar al Estado por las armas, y una sociedad civil más moderada. Hubo oposición ocasional a las duras políticas de ajuste estructural y en general al «neoliberalismo» que, sin embargo, se aplacaron a principios de los años 1990 cuando las economías empezaron a despertar después de la «década perdida». Una izquierda ya reconfigurada se concentró en la cuestión de cómo hacer frente a las oportunidades que la coyuntura democrática ponía a su disposición, y trató de radicalizar la agenda liberal y proteger los derechos sociales. Al mismo tiempo, a las preocupaciones políticas y sociales tradicionales se agregaron los temas emergentes de los derechos indígenas y el medio ambiente.

Aunque las brutales dictaduras de la guerra sucia y en general los regímenes militares no llegaron a devastar íntegramente la región, el impacto del autoritarismo se hizo sentir. Sirvió para reforzar el respaldo transregional a los derechos humanos, y muchos de quienes habían sufrido en persona las consecuencias de los gobiernos militares se volvieron los más activos defensores de los derechos humanos de las mujeres, tanto en sus países como en el extranjero, en la esfera global. En general, feministas de toda la región consiguieron una presencia, menor en número pero aun así significativa, en la política local, nacional e internacional, ya sea en las legislaciones nacionales y consejos municipales o en los procesos consultivos de la ONU y la Organización de Estados Americanos (OEA). Durante las décadas de 1980 y 1990, los movimientos de mujeres pusieron su energía en mejorar el estatus político y legal de las mujeres mediante una combinación de presión de base y trabajo desde el Estado. En un proceso paralelo, los movimientos de mujeres experimentaron lo que Sonia Álvarez<sup>31</sup> llamó «ONGeización» y numerosas activistas aprovecharon la nueva estrategia de donaciones de los organismos internacionales para financiar sus propias organizaciones. Muchas de ellas se involucraron en campañas en favor de reformas legales y participación ciudadana y trabajaron en el fortalecimiento de redes regionales y transnacionales efectivas. Las ONG de mujeres de América Latina se destacaron en los años 1990 por su activa participación en las cuatro conferencias de fin de milenio de la ONU y en otras actividades relacionadas. El tendido de redes transnacionales se estaba produciendo también a partir de la labor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEALC), la OEA, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y los encuentros regionales organizados para impulsar la agenda de la CEFDM sobre derechos de las mujeres, como el celebrado en Belém do Pará.

Si en Occidente hacia los años 1980 el activismo feminista se había desdibujado (aun cuando seguía presente en los programas de gobierno y de los partidos políticos), en América Latina y en otras partes del hemisferio sur mantuvo una dinámica activista hasta bien entrados los años 1990. Fue capaz también de movilizar un sector considerable de la población y de extender su alcance mucho más

31. ÁLVAREZ, S.: «Latin American feminisms go global: trends of the 1990s and challenges for the New Millenium». En: ÁLVAREZ, S.; DAGNINO, E. y ESCOBAR, A. (eds.): *Cultures of Politics/Politics of Cultures*. Boulder: Westview Press, 1998, pp. 293-324.

allá del grupo inicial, integrado por profesionales cultos de tez blanca. Notable fue el crecimiento del feminismo popular entre activistas mujeres de asentamientos de bajos ingresos, en los movimientos de trabajadores e incluso en algunas comunidades indígenas. En algunos casos plenamente identificados con las aspiraciones feministas, en otros disconformes con la etiqueta de «feminismo», en todo caso estas activistas integraron en su discurso y estrategia las ideas y los reclamos feministas. Esto resultó evidente en algunos de los grupos de madres y esposas de América Central, en el movimiento Zapatista en México y en el Movimiento de los Sin Tierra (MST) de Brasil. Activistas feministas de líneas diversas, por ejemplo quienes trabajan en derechos reproductivos<sup>32</sup> y en violencia contra las mujeres, se dieron de modo infatigable a tareas de organización en comunidades de bajos ingresos. Aunque hubo tensiones entre los movimientos de mujeres «populares» y las activistas feministas, en su mayoría de clase media, caben pocas dudas sobre los niveles de interacción entre las diversas corrientes del activismo femenino que tuvieron lugar, tanto en niveles de base como en encuentros estratégicos nacionales y transregionales<sup>33</sup>. En el renovado clima internacional y nacional que siguió esta dinámica sin dudas se desaceleró, pero los nuevos actores sociales y las fuerzas políticas en países como Ecuador, Bolivia y Venezuela dieron nueva expresión al creciente descontento por la lentitud del crecimiento y las políticas económicas neoliberales.

#### RECONFIGURACIÓN DE LA CIUDADANÍA COMO PRAXIS

Como se mencionó más arriba, el significado de la justicia de género en América Latina se dio en las últimas décadas en el contexto de la democracia restaurada y consolidada y un contexto político internacional que dio impulso a las campañas de base de derechos humanos. Si bien en este esfuerzo hay diversas áreas que necesariamente se superponen, pueden distinguirse tres clases de iniciativas que resultan clave para entender los modos distintivos en que evolucionaron las campañas por la ciudadanía de las mujeres en América Latina.

1. El primer elemento conceptual —y el más importante— fue la adhesión de los reclamos de justicia de género a campañas con objetivos más amplios, que abogaban por los derechos humanos y la restauración de la democracia, cuestiones que adquirieron gran intensidad en países que sufrieron gobiernos autoritarios<sup>34</sup>. Los movimientos de ciudadanos lucharon en estos contextos por el

32. Véase HTUN, M.: *Sex and the State: abortion, divorce and the family under Latin American dictatorships and democracies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, sobre la lucha por los derechos reproductivos en condiciones dictatoriales.

33. Peggy Antrobus establece lo que fueron las prioridades del trabajo de los movimientos de mujeres a nivel de las bases en el Caribe y esto es también válido para América Latina. ANTROBUS, P.: «Feminist activism: the CARICOM experience», 2003 (mimeo).

34. Véanse por ejemplo los escritos de la activista feminista Virginia Vargas, y para cómo la contienda política absorbió el discurso, las publicaciones de FLACSO. La unidad de género de Chile sintetiza la perspectiva según la cual la transformación de las relaciones de género depende de una

«derecho a tener derechos», haciendo suya la elocuente y concisa frase de Hannah Arendt<sup>35</sup>. En sitios donde las garantías liberales y los derechos humanos habían sido violados por décadas de dictadura, los movimientos de mujeres dieron especial valor al Estado de derecho y a los derechos de ciudadanía. Al mismo tiempo, el vocabulario de los derechos y la ciudadanía se articuló no sólo para restituir o mejorar los derechos legales, sino también con la finalidad de profundizar el proceso democrático. El lenguaje de los derechos no sólo tuvo el objetivo de generar conciencia entre los pobres y marginados sociales respecto de sus derechos legales sociales, sino también el de interrogar su falta de derechos sustantivos. Es así como el discurso sobre los derechos se volvió un modo de reclamar justicia social y reconocimiento en un idioma que enmarcaba los reclamos «como un derecho básico de ciudadanía»<sup>36</sup>.

En América Latina, más allá del respaldo que en general dieron a los derechos, los movimientos de mujeres adoptaron lemas del movimiento feminista chileno, que enlazaban conceptualmente la democracia y los derechos a contenidos específicos de género. Esto se expresó en la fórmula «democracia en el gobierno: democracia en la familia» y «no hay democracia sin democracia en la familia». De este modo el concepto de justicia de género se vinculó al de democracia y, al mismo tiempo, se redefinió la democracia como un dominio de gobierno que excede el Estado y abarca el ámbito íntimo de la familia y la sexualidad. Esta idea, presente desde hace tiempo en la discusión política que el feminismo mantiene con el liberalismo a partir de la revolución francesa, marcó las iniciativas de reforma en los ámbitos de la familia y la sexualidad, e influyó en los modos en que se hicieron las campañas contra la violencia de género. La campaña contra la violencia de género fue significativa por su uso de lo que Nancy Fraser<sup>37</sup> y otros llamaron «política de reconocimiento», que reclama el derecho de las mujeres a la dignidad y a la liberación de la violencia como parte del derecho a defender su integridad corporal. En términos de teoría de la ciudadanía, fue un reto directo a la separación público/privado, central para el liberalismo clásico, y puso énfasis en que la familia no está excluida de la esfera de la justicia o la democracia.

En ese marco también se sostuvo que la ciudadanía debía ser defendida en el contexto de lo que los teóricos latinoamericanos llamaron *el cotidiano*<sup>38</sup>, porque sólo de ese modo podía determinarse y apreciarse el valor de las mujeres y sólo así podía expresarse su subjetividad política distintiva. En ese sentido, la

---

profundización del proceso democrático en la región. Destaca la igualdad social entre los sexos y la ampliación de la ciudadanía, entendida como el derecho a tener derechos y el respeto por la diversidad.

35. ARENDT, H.: *Between past and future*. Harmondsworth, Middlesex: Penguin, 1977.

36. DAGNINO, E.: «Culture, Citizenship and Democracy: changing discourses and practices of the Latin American Left». En: ÁLVAREZ, S.; DAGNINO, E. y ESCOBAR, A. (eds.): *Cultures of Politics/Politics of Cultures: revisioning Latin American social movements*. Boulder: Westview Press, 1998, pp. 33-63; HERSHBERG, E. y JELIN, E.: *Constructing democracy in Latin America*. Boulder: Westview, 1996.

37. Fraser, N.: *Unruly practices*. Oxford: Polity Press, 1989.

38. [En castellano en el original, N. de T.]

democracia se entendió no sólo como práctica de la política formal institucional, sino como una práctica que afecta la vida diaria y permea la familia y al conjunto de la sociedad<sup>39</sup>. Esto implicó redefinir el significado de democracia, así como cuestionar la práctica política asociada a su consolidación. A fines de los años 1980, los movimientos de mujeres encararon cuestiones de identidad de género y sexualidad junto con preocupaciones más antiguas sobre derechos reproductivos, generando así nuevos campos de investigación, identificando diferencias de género y poder, y desafiando las normas sexuales culturales al igual que las representaciones de la feminidad y la masculinidad.

2. La segunda característica de los trabajos académicos y de la práctica activista en este período de la historia latinoamericana fue la revisión de las ideas de ciudadanía mediante la adopción de un concepto de «ciudadanía activa». Es decir, la ciudadanía se concibe de modo que excede la pura relación legal por la que se confieren derechos a sujetos pasivos y, por el contrario, implica de modo inherente la participación y la agencia.

En este punto los teóricos y activistas feministas latinoamericanos se unieron a los teóricos de izquierda en su crítica a la concepción de ciudadanía liberal utilitaria. Cuestionaron el principio que coloca los derechos individuales sobre la responsabilidad social, oponiéndose a la versión de ciudadanía que propone una interpretación estrecha de los derechos y la concepción limitada de pertenencia social y política que entrañan esas definiciones de ciudadanía. Por el contrario, abogaron por una versión más sustantiva de la ciudadanía, que fuera tanto más participativa como más responsable socialmente. Dichas manifestaciones de activismo social eran consideradas como un contrapeso a la política corrupta y alienada del Estado y como virtuosas por propio derecho. Se las vio también como una contribución a la construcción de la sociedad civil y, por lo tanto, de bases más firmes para la democracia. Los analistas feministas centraron su atención en hacer que la participación de las mujeres fuera visible y se valorara, mientras discutían los rasgos de género en las mismas formas de movilización y reclamo que acompañaban la acción.

3. Estas dos líneas incidieron en el desarrollo de una tercera característica de las prácticas de los movimientos de mujeres en toda la región: la comprensión de la ciudadanía como un proceso que implicaba superar la exclusión social, término que a su vez se entendió en sentido multidimensional, de modo que incluyera formas tanto políticas como económicas y sociales de marginalización. Los marginados en general tienen acceso limitado a los bienes públicos, la asistencia o los beneficios sociales, padecen la inseguridad de sus vínculos con la economía y son incapaces de participar en la vida política o de influir en ella. Esta dimensión política de la exclusión social se asocia con una «ciudadanía de baja

39. JELIN, E. *et al.* (ed.): *Vida cotidiana y control institucional en la Argentina de los '90*. Buenos Aires: Nuevohacer, 1996.

intensidad<sup>40</sup>, especialmente en el caso de ciertos grupos como los pobres sin tierra, las minorías étnicas, las mujeres de bajos ingresos y los hogares de trabajadores. La exclusión social y el debilitamiento de los mecanismos de cohesión social se vieron como sintomáticos de una carencia de participación efectiva en las nuevas democracias, lo que suponía consecuencias para la capacidad de construir y mantener la estabilidad política. La literatura sobre política social latinoamericana se hace eco de estas preocupaciones al mencionar la idea de Marshall según la cual la democracia exige la concreción de los derechos sociales, incluida la puesta a disposición de medios suficientes para que todos se comprometan en una participación social completa<sup>41</sup>. Estos medios se han entendido tradicionalmente de modo tal que incluyan, como mínimo, el acceso a la educación, la salud, la vivienda y el empleo. Este interés en la justicia económica es un rasgo distintivo de América Latina y el Caribe, donde los movimientos de mujeres, de acuerdo con los conceptos de Fraser, combinaron las luchas por el reconocimiento con las luchas por la redistribución.

Con estos antecedentes, las organizaciones de mujeres aprovecharon la oportunidad que ofrecía la agenda de desarrollo de los años 1990, con su acento en los derechos, la participación y el empoderamiento, para trabajar con las comunidades marginadas y de bajos ingresos en diversos proyectos de ciudadanía. La ciudadanía se trató de modo que implicara tanto transformaciones subjetivas como un conocimiento más extenso de los derechos, redefiniendo el vocabulario del empoderamiento en términos de capacidad de actuar en el mundo y de cambiarlos. En América Latina, las políticas de buen gobierno y el respaldo internacional a los derechos humanos encontraron muchos partidarios en el sector voluntario y en los movimientos sociales<sup>42</sup>. Muchas ONG estaban dispuestas a respaldar las iniciativas relacionadas con los derechos, habiendo surgido ellas mismas de movimientos sociales opositores y partidarios de la democracia. De mediados de la década del 1980 en adelante, las ideas de ciudadanía se desarrollaron y aplicaron en un amplio arco de campañas orientadas a promover la conciencia sobre los derechos y el compromiso cívico, y a lograr reformas en el sistema de justicia.

En suma, estas variadas formas de compromiso con la ciudadanía de las mujeres acompañaron y fueron parte integral de las iniciativas para ampliar los derechos en los nuevos contextos democráticos. Los ejemplos incluyen el papel de las organizaciones civiles en los procesos electorales (como en México y Perú); los múltiples proyectos de alfabetización jurídica destinados a que los grupos de bajos ingresos entendieran y exigieran el cumplimiento de sus derechos;

40. O'DONNELL, G.: «On the state, democratization and some conceptual problems: a Latin American view with glances at some postcommunist countries», *World Development*, 21:8, 1993, pp. 1355-1369.

41. MARSHALL, T. H.: *Citizenship and social class and other essays*. Cambridge: Cambridge University Press, 1950.

42. MOLYNEUX, M. y LAZAR, S.: *Doing the rights thing: rights-based development and Latin American NGOs*. London: Intermediate Technology Publications Group, 2003.

proyectos de capacitación de mujeres en habilidades de liderazgo, de modo que pudieran acceder a la maquinaria política; procesos de paz y de resolución de conflictos (especialmente en América Central); las múltiples formas de proyectos de base tendientes a «dar poder» o a empoderar a los grupos de bajos ingresos, y trabajo con mujeres, pueblos indígenas y niños, en los que los discursos sobre los derechos sirven de orientación para la acción.

Por debajo de estas múltiples luchas por la ciudadanía, la cuestión para muchas feministas latinoamericanas continúa siendo cómo desarrollar una política que pudiera promover un proyecto general de justicia social. Un proyecto de este tipo dependía de una reelaboración radical del Estado, haciendo de él un ente más responsable social y democráticamente, asegurando que a las organizaciones que expresaban demandas de justicia social y de igualdad se les garantizara canales institucionalizados para influir en la ley y en las políticas públicas. En este punto, el feminismo latinoamericano enfrentó los límites, retos y oportunidades que ofrece la democracia liberal en su intento de reformular las políticas de participación y de la propia ciudadanía. Esto, pues, nos devuelve a la cuestión de la práctica feminista y de su relación con la corporación política y sus agencias representativas, cuestión que llegó a dominar los debates feministas en los años noventa.

Los esfuerzos que se han hecho en las últimas décadas para impugnar los términos de los derechos de ciudadanía de las mujeres han fructificado hasta ahora en cambios significativos en los terrenos legal y político. Pero aunque se ha tenido que luchar por ellos y aunque carezcan de una seguridad plena, la democracia liberal muchas veces ha estado más dispuesta a conceder igualdad ante la ley y derechos políticos que derechos económicos y sociales. La realidad paradójica de las transiciones postautoritarias que los movimientos de mujeres tuvieron que enfrentar al final del milenio consistía en mayores oportunidades para la participación en el ámbito político formal, pero en un contexto de reforma estructural y de desigualdad social cada vez más profunda. El viraje internacional del estado social al estado contraído del neoliberalismo produjo un contexto en el que tuvo lugar una disminución importante de derechos sociales, condición para la plena realización de la igualdad política. La ciudadanía consagra ideas de libertad política, imparcialidad e igualdad ante la ley, pero como muchos teóricos liberales lo han reconocido, esos ideales estaban amenazados en un sistema basado en grandes desigualdades de riqueza e ingreso. La tensión entre los principios de mercado y las reivindicaciones de la ciudadanía sólo se podía reducir mediante intervenciones políticas deliberadas para asegurar la igualdad social, algo a lo que Marshall<sup>43</sup> se refirió como la subordinación del mercado a la justicia social. Si los movimientos latinoamericanos de mujeres quieren hacer realidad todo el potencial de los derechos conferidos por la ciudadanía, un punto de partida útil podría ser una lectura de género de esta apreciación fundamental.

43. MARSHALL, T. H.: *Citizenship and social class and other essays*. Cambridge: Cambridge University Press, 1950.

## INVESTIGACIÓN ACADÉMICA SOBRE GÉNERO, CIUDADANÍA Y DERECHO

La investigación nueva y ya en curso en las áreas de género y ciudadanía señaló numerosas prioridades de estudio, además de desarrollar campos ya existentes o abrir nuevos a la futura investigación en nichos que habían sido inexplorados, o poco explorados hasta entonces en la región<sup>44</sup>. El primero de ellos es lo que en ocasiones se ha llamado la «globalización jurídica», un campo abierto entre otros por Keck y Sikkink<sup>45</sup> y estudiado en América Latina en relación con los derechos indígenas por Alison Brysk<sup>46</sup>, Rachel Sieder y colegas de CIESAS en México<sup>47</sup>, así como por Fiona Macaulay<sup>48</sup> respecto a los derechos de las mujeres. Mientras que el papel desempeñado por la legislación internacional sobre derechos humanos en la reforma del corpus jurídico que afecta los derechos de las mujeres goza de amplio reconocimiento, es poco en cambio lo que se ha investigado sobre el proceso por el que los movimientos sociales y los ciudadanos se sirven de estos instrumentos para legitimar y estructurar sus reclamos, tanto en el nivel nacional como local.

Hasta qué punto esto indica, como lo han sostenido algunos analistas, que la ciudadanía no puede pensarse sólo en relación con el Estado nación, es una cuestión que se ha de considerar a la luz de la experiencia latinoamericana. No obstante, aun cuando esos ámbitos globalizados han adquirido un papel importante en la política y las políticas, es el Estado nación el que rige, legisla y ejecuta las políticas. En cuestiones de políticas, legalidad y justicia social, el Estado nación sigue siendo un lugar crítico de intervención.

Mientras los derechos se incorporaron al discurso sobre el desarrollo para volverse parte del trabajo de las ONG, hay pocos análisis de cómo se entienden

44. Conviene hacer un par de observaciones respecto a lo que se presenta en esta sección. Dado que los países de América Latina son veinte, no es posible reseñar y citar la totalidad de los trabajos aparecidos en el área examinada. Las menciones están por lo tanto necesariamente limitadas, debe considerárselas como meramente indicativas de la calidad del trabajo en el área y suponerse ante ellas un *inter alia*. Además, el cometido original de este trabajo era concentrarse en los textos escritos en inglés y en los que pudieran obtenerse fácilmente. Las citas por lo tanto se restringen a sólo una parte del trabajo publicado y de fácil disponibilidad en el área, con disculpas para todos aquellos a quienes no se cite. Una reseña y la bibliografía completa en lenguas que no sean el inglés sigue siendo una tarea pendiente, aunque algunos de los textos mencionados aquí contienen útiles bibliografías sobre los temas discutidos.

45. KECK, M. y SIKKINK, K.: *Activists beyond borders: advocacy networks in international politics*. Ithaca: Cornell University Press, 1998.

46. BRYSK, A.: *From tribal village to global village: indian rights and international relations in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, 2000.

47. SIEDER, R. (ed.): *Multiculturalism in Latin America: indigenous rights, diversity and democracy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2002; SIEDER, R. (ed.): *The judicialization of politics in Latin America*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005.

48. MACAULAY, F.: «Taking the Law in their Own Hands: Women, Legal Reform and Legal Literacy in Brazil». En: CRASKE, N. y MOLYNEUX, M. (eds.): *Gender and the politics of rights and democracy in Latin America*. New York: Palgrave, 2002; MACAULAY, F.: *Gender politics in Brazil and Chile: the role of political parties in local and national policy-making*. London: Palgrave/St. Antony's, 2005.

los derechos y se exige su cumplimiento «desde abajo», es decir, por parte de quienes se apropian del lenguaje de los derechos y de los discursos de justicia para luchar por sus reclamos, impulsar sus demandas o defenderlas. Las mujeres están posicionadas de modos complejos en relación con estos reclamos. Las investigaciones que exploran el significado localizado que tienen los derechos para poblaciones particulares —como las mujeres indígenas— están empezando a complementar los inventarios generales de los marcos legales internacionales y de sus impactos (como por ejemplo la de Hernández Castillo)<sup>49</sup>. Aquí la investigación se beneficiaría de las comparaciones, por un lado, entre diferentes regiones de América Latina, y por otro entre América Latina y otras partes del mundo con sus pertinentes sistemas jurídicos diferentes.

Una segunda área en desarrollo de investigación sobre derecho y ciudadanía trata las dificultades que encuentran los ciudadanos para exigir el cumplimiento de sus derechos, es decir, para acceder a la justicia. Muchos autores observan que en buena parte de América Latina la complejidad y a menudo la ineficiencia de los sistemas jurídicos y las políticas activas representan serios límites para el significado y la práctica de la ciudadanía; la opacidad, distancia y costo del sistema legal limitan las posibilidades de acceder a él<sup>50</sup>. Los activistas que llevan adelante campañas legales consideran que contar con un sistema legal eficiente, abierto y accesible resulta clave para profundizar el proceso democrático. Las agendas de reformas incluyen la participación de profesionales de los niveles más altos del sistema de justicia en programas de re-capacitación. Estas agendas también incluyen la participación de organizaciones de base en programas de alfabetización jurídica y la capacitación de asistentes para-legales que habrán de trabajar con aquellos a quienes las deficiencias del sistema colocan en situación especialmente desventajosa, entre ellos las mujeres indígenas y de bajos ingresos.

El trabajo en este área es necesario tanto para entender los modos en que funciona la exclusión de la justicia respecto del género, como para identificar la manera más adecuada de mejorar cómo impartir la justicia. El acceso a la justicia involucra sin duda organismos muy diferentes, incluidos la policía y los tribunales, junto con los movimientos sociales. Entendido en sentido amplio, el acceso incluye también el modo en que las comunidades se relacionan con estos organismos, cuánta confianza depositan en las instituciones y qué noción tienen de justicia. Un área en donde se está investigando atañe a cómo los tribunales civiles locales se posicionan para tratar cuestiones de género, y en particular, a si realmente mejoran el acceso a la justicia de las mujeres. Los tribunales de controversias menores cobran cada vez más importancia para la resolución de litigios

49. HERNÁNDEZ CASTILLO, R. A.: «National law and indigenous customary law: the struggle for justice of indigenous women in Chiapas, Mexico». En: MOLYNEUX, M. y RAZAVI, S. (eds.): *Gender justice, development and rights*. Oxford: Oxford University Press, 2002, pp. 384-481.

50. MACAULAY, F.: «Taking the law in their own hands: women, legal reform and legal literacy in Brazil». En: CRASKE, N. y MOLYNEUX, M. (eds.), *Gender and the politics of rights and democracy in Latin America*, New York: Palgrave, 2002; SIEDER, R. (ed.): *The judicialization of politics in Latin America*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005.

familiares y casos de violencia doméstica. Sin embargo, las organizaciones de mujeres tienen opiniones divididas respecto a si lo anterior representa una evolución positiva o negativa; por ejemplo, hay quien considera que los nuevos procesos legales que conducen a juicios por violencia doméstica adolecen de lenidad, y exigen penas más rotundas. Otros temen dar más poder al Estado para penalizar. La vigilancia y la seguridad pública también han sido una cuestión importante para las mujeres en América Latina, y existen investigaciones sobre el trabajo de las estaciones de policía para mujeres. En Brasil, algunos municipios han hecho ensayos con guardias municipales, un sistema que estipula una cuota de 30 por ciento de admisión de mujeres<sup>51</sup>. Comprobar cuán efectivos son estos mecanismos para contribuir a que las mujeres vean satisfecho su reclamo de vivir en un ambiente más seguro, al tiempo que se provee a la policía con un servicio más digno de confianza, representa un importante campo de estudio.

Una tercera área fértil de investigación es la de los procesos de gobernabilidad: en la mayoría de los estudios sobre instituciones estatales no se han explorado a fondo las complejidades de la gobernabilidad entendida como proceso político. Se necesitan más trabajos sobre los modos en que funcionan las instituciones en relación con el género, sobre cómo se diseñan las políticas y sobre cómo las cuestiones de género están incorporadas en la planificación nacional, si es que lo están. En particular, hay poca investigación sobre el trabajo de las Secretarías de la mujer e instituciones como las defensorías del pueblo en relación con los procesos legales, y sobre cómo éstas modifican las leyes o se oponen a los proyectos que se impulsan en el Congreso. Además, profundizar el estudio sobre el proceso de redacción y sanción de las leyes no sólo tiene valor académico para los estudios de ciudadanía, sino también un uso práctico para quienes abogan por una reforma legal. En los campos de la sociología y la antropología política se han desarrollado enfoques potencialmente interesantes, que apuntan a producir registros etnográficos de estos procesos. Desde esta perspectiva, el avance y retroceso de los derechos de las mujeres en los últimos años, por ejemplo, en relación con los derechos reproductivos, constituiría un rico campo de investigación. Las culturas burocráticas, el efecto de las coaliciones conservadoras, la corrupción y las formas de exclusión marcadas por el género merecen especial atención en esta área.

Una cuarta área de investigación, que además es materia de controversias, es la de las implicaciones del pluralismo jurídico en términos de género. Durante los años 1990, las reformas constitucionales en la mayoría de los países latinoamericanos dieron cierto reconocimiento a los derechos indígenas. Donna Lee Van Cott sostuvo que este proceso constituye «un modelo regional emergente de “constitucionalismo multicultural”»<sup>52</sup>, cuya primera ola de reformas estatales multiculturales

51. MACDOWELL DOS SANTOS, M. C.: *The state, feminism and gendered citizenship: constructing rights in women's police stations in Sao Paulo*. Berkeley: University of California, 1999; NELSON, S.: «Constructing and negotiating gender in women's police stations in Brazil», *Latin American Perspectives* 23(1), 1996, pp. 131-148.

52. VAN COTT, D. L.: *The friendly liquidation of the past: the politics of diversity in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2000, p. 17.

tuvo lugar en Bolivia en 1994, Colombia en 1991, Ecuador en 1998, México en 1992, Nicaragua en 1986, Paraguay en 1992, Perú en 1993 y Venezuela en 1999. Estas reformas recibieron la influencia combinada de la creciente movilización política indígena por un lado, y por otro del desarrollo de una jurisprudencia internacional que reconoce los derechos indígenas como derechos humanos, y cuyo instrumento más importante es la 169ª Convención de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). La Convención, una vez ratificada, tiene en los Estados firmantes el peso de ley nacional. En 2000, la mayoría de los países latinoamericanos la había firmado; entre ellos, todos los que tienen poblaciones indígenas importantes. La Convención reconoce diversos derechos importantes, en particular el derecho de los pueblos indígenas a participar en la elaboración de las políticas que los afectan, y aunque en general suele no cumplírsele, la creciente conciencia sobre este derecho estuvo acompañada en algunos países de protestas por su violación. Los derechos sobre la tierra de los indígenas se han reconocido en diversos modos mediante el establecimiento de reservas en Bolivia, Brasil, Ecuador, Colombia, Panamá y Venezuela, mientras en otras zonas de la región hay también reservas cuya aprobación está pendiente. Las cuotas de representación parlamentaria para población indígena están ya en vigor en varios países y en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Colombia se hicieron reformas constitucionales y legales por las que se reconocen los derechos indígenas. Esto representa progresos significativos en el reconocimiento de la diferencia, pero ¿en qué medida se incluyó a las mujeres como iguales en estos procesos de reconocimiento? Se necesitan más estudios sobre estos temas para sacar conclusiones, y hay mucho por hacer en esta importante y controvertida área de la política y la legislación contemporánea.

El ejercicio de los derechos de ciudadanía depende últimamente de la voluntad del Estado de cumplir con su deber de satisfacer las necesidades humanas. La historia de los derechos sociales en América Latina desde la perspectiva de género mostró profundas desigualdades en el acceso a estos derechos en salud y educación, mientras que las economistas feministas expusieron los costos que el déficit en el sistema de seguro social traía para las mujeres durante el periodo de ajuste y recesión.

El estudio de la política social en América Latina se ha revitalizado en los últimos años nutrido en parte por un creciente debate sobre los efectos sociales de las reformas neoliberales. Entre otros temas los estudios de género han examinado las desigualdades en pensiones, por ejemplo en los trabajos de Birgin y Pautassi<sup>53</sup>, Hubert<sup>54</sup> y Arenas de Mesa y Montecinos<sup>55</sup>. En la CEPAL también

53. BIRGIN, H. y PAUTASSI, L. C.: *¿Género en la reforma o reforma sin género? Desprotección social en las leyes provisionales de América Latina*, Santiago. Chile: CEPAL/ECLAC, 2001.

54. HUBERT, E. y STEPHENS, J.: «The political economy of pension reform», *Occasional Paper*, 7. Ginebra: UNRISD, 2000.

55. ARENAS DE MESA, A. y MONTECINOS, V.: «The privatization of Social Security and Women's Welfare: gender effects of the Chilean Reform», *Latin American Research Review*, 34(3), 1999, pp. 7-38.

vemos la promoción de un rico debate sobre género y políticas sociales. Este tema no solo ha empezado a atraer investigadores de una gama más amplia de disciplinas pero el enfoque se amplió también incluyendo cuestiones antes marginalizadas como las desigualdades racializadas y de género. Este esfuerzo se ha ido complementado por el trabajo pionero en políticas sociales del sur en perspectiva comparativa y de género<sup>56</sup>.

Entender la política social en términos de derechos de ciudadanía y titularidad de derechos y de construcciones de demanda abre un vasto campo de estudio. En teoría política, el debate sobre la relación entre pobreza y democracia ha vuelto a adquirir pertinencia como resultado de la Cumbre del Cairo de 1994 y los Objetivos del Milenio, que comprometen a los países signatarios a erradicar la extrema pobreza para el año 2015. Hay una amplia aceptación de que niveles altos de pobreza perjudican la calidad de la democracia, y de hecho se los asocia también con diversas formas de gobierno «liberal» y déficits democráticos. Las cuestiones clave en la investigación sobre derechos se refieren a cómo pueden conseguir una voz en los programas y procesos políticos quienes están marginados social y políticamente por la pobreza, y a cómo pueden garantizarse sus derechos políticos<sup>57</sup>.

A partir de que en los años 1990 el acento en política social se orientó al alivio de la pobreza, hubo enfoques participativos que pasaron del nivel de proyecto al de las políticas y se incorporaron así a los programas de gobierno. Sin embargo, los análisis de estos cambios institucionales son insuficientes para determinar si permitieron que las mujeres tuvieran un papel más activo en las decisiones que afectan a sus vidas. Esta investigación resulta clave para avanzar en la comprensión de los modos en que las poblaciones de bajos ingresos, y los sectores más marginados en ellas, hacen oír sus demandas mediante formas nuevas de deliberación, consulta y movilización, destinadas a informar y a influir en instituciones mayores y en programas políticos. Algunos gobiernos de la región implementaron una serie de *mesas de concertación* (mesas redondas de cooperación), instituciones donde se reúne a las partes interesadas para discutir temas de desarrollo nacional e iniciativas de bienestar social.

56. HASSIM, S. y RAZAVI, S.: *Gender and social policy in a global context*. London: Palgrave, 2006. Entre los estudios que tratan temas similares cuentan el excelente volumen de LIND, A.: *Gendered paradoxes: women's movements, state restructuring and global development in Ecuador*. Pennsylvania: Penn State University Press, 2005, así como la citada colección editada por Hassim y Razavi.

57. Para otros ejemplos de estudios sobre políticas sociales desde una perspectiva de género véase CHANT, S.: «The feminisation of poverty» and the «feminisation of anti-poverty» programmes: Room for revision?, *Journal of Development Studies*, 2006; LUCIANO, L.: «The Mexican Oportunidades Program: questioning the linking of security to conditional social investments for mothers and children», *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 31:62, 2006, pp. 53-86; MOLYNEUX, M.: *Change and continuity in social protection in Latin America*, UNRISD Gender and Development Research Paper, 2006, pp. 1-49; MOLYNEUX, M.: «Mothers at the service of the new poverty agenda: Programa/Oportunidades, Mexico's conditional cash transfer programme», *Journal of Social Policy and Administration*, 40: 4, 2006, pp. 425-449; MARTÍNEZ FRANZONI, Juliana: *Régimen de bienestar en América central: ¿hay alternativa a familia y niñas familia?* S. L. CLACSO-CROP, 2006, p. 30.

Estas innovaciones, por muy corta vida que puedan tener, merecen ser objeto de estudios serios por su posible contribución a la comprensión de la democracia y «accountability» o la rendición de cuentas por parte de gobiernos hacia sus ciudadanos, cuestiones clave de nuestro tiempo.

En último lugar, lo que no la hace menos importante, se ubica la descentralización: durante las últimas décadas, las iniciativas de reforma que apuntaron a descentralizar y a desconcentrar tuvieron como resultado cierto aumento en los niveles de autonomía de regiones y municipios. Esto a su vez se acompañó de iniciativas para desarrollar mecanismos participativos que ampliaran la cooperación de los gobiernos locales con la sociedad civil en cuestiones de bienestar social, representación, rendición de cuentas y asignación de recursos. Si bien los beneficios de estas políticas en términos de eficiencia y los criterios democráticos que las animan son desparejos, sin dudas pueden encontrarse ejemplos positivos en América Latina. Y aunque las lecciones de estos procesos recién están empezando a entenderse, la variedad de resultados de la región es índice del alto grado de contingencia política involucrada. Allí donde los partidos gobernantes dan pleno apoyo a estos desarrollos y ponen a disposición los recursos necesarios, donde los gobiernos municipales gozan de un grado importante de autonomía y de control adecuado sobre ingresos y recursos, y donde están en vigor medidas democráticas y de rendición de cuentas efectivas, estas iniciativas pueden servir como mecanismos de redistribución efectiva que den mejores respuestas a las necesidades locales. Al mismo tiempo, en muchos casos la descentralización no cumple con estos requisitos, los beneficios de la participación pueden ser sobreestimados y funcionar como sustituto de políticas coordinadas mientras que los intereses privados y estatales controlan las políticas de gobierno municipales y la sociedad civil. Los gobiernos que crearon instituciones participativas no siempre consiguieron que éstas trabajaran con eficiencia o efectividad. Las mujeres han empezado a comprometerse con las instituciones que acompañaron los procesos de descentralización en América Latina, tanto a título personal como en su rol de funcionarias de los nuevos y fortalecidos gobiernos municipales, o bien en las organizaciones de la sociedad civil y ONG que trabajan con ellos. En este área se necesitan aún estudios comparativos (tanto regionales como internacionales) para examinar las implicaciones de esta delegación del poder y de las unidades de políticas desde una perspectiva de género.

## CONCLUSIÓN

Temas de emergente interés académico, algunos de los cuales se consignan más arriba, han comenzado a atraer un serio interés y sin duda redundarán en nuevas perspectivas sobre cómo los sistemas legales son moldeados por las relaciones de género y a la vez les dan forma, y sobre cómo posibilitan y al mismo tiempo condicionan el cambio positivo. Como surge del análisis, el tema de la justicia de género en América Latina ha tenido una larga y compleja historia y

sigue siendo un campo fértil para la investigación y la práctica política presente y futura.

La transformación del sistema legal y las relaciones sociales con la finalidad de alcanzar la igualdad y la justicia, impone una difícil tarea que aún debe completarse y que depende no sólo de reformas legales, sino de procesos multidimensionales de cambio social. Los derechos que las mujeres ganaron en los últimos dos siglos son significativos, pero lo que reflejan no es tanto un avance constante hacia determinadas metas de emancipación total, sino que son el resultado de conflictos con Estados y sociedades en cuya órbita se han ganados libertades parciales, precarias y a veces no deseadas, y donde los objetivos de los movimientos sociales se adaptan y reformulan con el tiempo lo que necesariamente seguirá siendo el caso. Es en este contexto —internacional, político, social— más amplio y en cambio constante que las mujeres en América Latina definirán sus objetivos estratégicos, lucharán por ellos, y construirán alianzas que harán progresar sus derechos de ciudadanía y la justicia de género.

#### *Agradecimientos*

El trabajo original en el que abrevia este artículo fue realizado por el IDRC como parte de un ejercicio de consultoría de investigación. El informe completo, revisado para su publicación, apareció como «Refiguring citizenship: research perspectives on gender justice in the Latin American and Caribbean Region». En MUKHOPADHYAY, Maitrayee y SINGH, Navsharan (eds.): *Gender justice, citizenship and development*, Zuban, 2007.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ, S.: «Latin American feminisms go global: Trends of the 1990s and challenges for the new millenium». En: ÁLVAREZ, S.; DAGNINO, E. y ESCOBAR, A. (eds.): *Cultures of Politics/Politics of Cultures*. Boulder: Westview Press, 1998, pp. 293-324.
- ÁLVAREZ, S.: *Engendering democracy in Brazil*. New Jersey: Princeton University Press, 1990.
- ANTROBUS, P.: «Feminist activism: the CARICOM Experience», 2003 (mimeo).
- ARENAS DE MESA, A. y MONTECINOS, V.: «The privatization of Social Security and women's Welfare: Gender effects of the Chilean Reform», *Latin American Research Review*, 34(3), 1999, pp. 7-38.
- ARENDET, H.: *Between past and future*. Harmondsworth, Middlesex: Penguin, 1997.
- ARROM, S. M.: *The women of Mexico City, 1790-1857*. Stanford: Stanford University Press, 1985.
- BAITENMANN, H.; CHENAUT, V y VARLEY, A. (eds.): *Decoding gender: Law and practice in contemporary Mexico*. New Brunswick/London: Rutgers University Press, 2007.
- BARREIRO, L. y SOTO, C. (eds.): *Ciudadanas: una memoria inconstante*. Caracas: Centro de Documentación y Estudios, CDE Editorial, Nueva Sociedad, 1997.
- BESSE, S. K.: *Restructuring patriarchy: the modernization of gender inequality in Brazil, 1914-1940*. Chapell Hill/London: University of North Carolina Press, 1996.
- BINSTOCK, H.: «Towards equality for women. Progress in legislation since the adoption of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women». Santiago/Chile: CEPAL/ECLAC, 1998.
- BIRGIN, H. y PAUTASSI, L. C.: *¿Género en la reforma o reforma sin género? Desprotección social en las leyes provisionales de América Latina*. Santiago, Chile: CEPAL/ECLAC, 2001.
- BIRGIN, H. (ed.): *El derecho en el género y el género en el derecho*. Buenos Aires: Biblos, 2000.
- BLACKLOCK, C. y MACDONALD, L.: «Women and citizenship in Mexico and Guatemala». En: RAI, S. M. (ed.): *International perspectives on gender and democratisation*. London: MacMillan Press Ltd, 2000.
- BOCK, G. y JAMES, S. (ed.): *Beyond equality and difference: citizenship, feminist politics and female subjectivity*. London & New York: Routledge, 1992.
- BLONDET, C.: «The "Devil's Deal": women's political participation and authoritarianism in Peru». En: MOLYNEUX, M. y RAZAVI, S. (eds.): *Gender justice, development, and rights*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- BRYSK, A.: *From tribal village to global village: Indian rights and international relations in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, 2000.
- CHANT, S.: «"The feminisation of poverty" and the "feminisation of anti-poverty" programmes: Room for revision?», *Journal of Development Studies*, 2006.
- CHARLESWORTH, H. y CHINKIN, C.: *The boundaries of international law: a feminist analysis*. Manchester, New York, Manchester: University Press/Juris, Manchester, 2000.
- CHIAROTTI, S.: «La situación jurídico-social de las mujeres a cinco años de Beijing: el panorama regional», *Octava Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*. Lima, Perú: CEPAL/ECLAC, 2000.
- COLLIER, J.: *Law and social change in Zinacantan*. Stanford: Stanford University Press, 1973.
- CRASKE, N.: *Women and politics in Latin America*. Cambridge: Polity Press, 1999.
- DAGNINO, E.: «Culture, citizenship and democracy: changing discourses and practices of the Latin American left». En: ÁLVAREZ, S.; DAGNINO, E. y ESCOBAR, A. (eds.): *Cultures of Politics/Politics of Cultures: Revisioning Latin American Social Movements*. Boulder: Westview Press, 1998, pp. 33-63.

- DEERE, C. D. y LEÓN, M.: *Empowering women: land and property rights in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2001.
- DORE, E. y MOLYNEUX, M. (eds.): *The hidden histories of Gender and the State in Latin America*. London: Duke University Press, 2000.
- ELSHTAIN, J. B.: *Public man, private woman*. Princeton, NJ, Princeton University Press, 1981.
- FACIO, A. y FRIES, L. (eds.): *Género y derecho*. Santiago de Chile: American University, 1999.
- FEIJOÓ, M. d. C.: *Las feministas*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1982.
- FRASER, N.: *Unruly practices*. Oxford: Polity Press, 1989.
- FRIEDMAN, Elizabeth J.: *Unfinished transitions: women and the gendered development of democracy in Venezuela 1936-1996*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press, 2000.
- GUTIÉRREZ CASTALLEDA, G.: *Feminismo en México: revisión histórico-crítica del siglo que termina*. México: Universidad Nacional Autónoma, 2002.
- HASSIM, S. y RAZAVI, S.: *Gender and social policy in a global context*. London: Palgrave, 2006.
- HERNÁNDEZ CASTILLO, R. A.: «National law and indigenous customary law: the struggle for justice of indigenous women in Chiapas, Mexico». En: MOLYNEUX, M. y RAZAVI, S. (eds.): *Gender Justice, development and rights*. Oxford: Oxford University Press, 2002, pp. 384-481.
- HERNÁNDEZ CASTILLO, R. A.: *Rostros y voces*. Mexico: CIESAS, 2006.
- HERSHBERG, E. y JELIN, E.: *Constructing democracy in Latin America*. Boulder: Westview, 1996.
- HOLA, E. y PORTUGAL, A. M. (eds.): *La ciudadanía a debate*. Santiago de Chile: Isis Internacional, 1997.
- HTUN, M.: *Sex and the State: abortion, divorce and the family under Latin American dictatorships and democracies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- HTUN, M. y JONES, M. P.: «Engendering the right to participate in decision-making: electoral quotas and women's leadership in Latin America». En: CRASKE, N. y MOLYNEUX, M. (eds.): *Gender and the politics of rights and democracy in Latin America*. Basingstoke: Palgrave, 2003.
- HUBER, E. y STEPHENS, J.: «The political economy of pension reform», *Occasional Paper*, 7. Ginebra: UNRISD, 2000.
- JAQUETTE, J. (ed.): *The Women's Movement in Latin America*. Boulder/Colorado: Westview Press, 1994.
- JELIN, E. (2003): «Citizenship and alterity. Tensions and dilemmas», *Latin American Perspectives*, 30(2), 2003, pp. 309-325.
- JELIN, E.: «Towards a culture of participation and citizenship: challenges for a more equitable world». En: ÁLVAREZ, S.; DAGNINO, E. y ESCOBAR, A. (ed.): *Cultures of Politics/Politics of Cultures*. Boulder: Westview Press, 1998.
- JELIN, E. et al. (ed.): *Vida cotidiana y control institucional en la Argentina de los '90*. Buenos Aires: Nuevohacer, 1996.
- JELIN, E.: «Women, gender and human rights». En: HERSHBERG, E. y JELIN, E. (eds.): *Constructing democracy: human rights, citizenship, and society in Latin America*. Boulder: Westview Press, 1996.
- JELIN, E.: «Building citizenship: a balance between solidarity and responsibility». En: TULCHIN, J. y ROMERO, B. (eds.): *The consolidation of democracy in Latin America*. Boulder: Lynne Rienner, 1995, pp. 83-97.
- JELIN, E. (ed.): *Ciudadanía e identidad: las mujeres en los movimientos sociales latinoamericanos*. Geneva: UNRISD, 1987.

- KECK, M. y SIKKINK, K.: *Activists beyond borders: advocacy networks in international politics*. Ithaca: Cornell University Press, 1998.
- KEMPADOO, K. y DOEZEMA, J. (ed.): *Global sex workers*. Nueva York: Routledge, 1998.
- LAU JAIVEN, A. y RAMOS ESCANDÓN, R.: *Mujeres y revolución, 1900-1917*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1993.
- LAVRIN, A.: *Women, feminism, and social change in Argentina, Chile, and Uruguay, 1890-1940*. Lincoln: University of Nebraska Press, 1995.
- LAVRIN, A.: «Introduction: the scenario, the actors, and the issues». En: LAVRIN, A. (ed.): *Sexuality and marriage in Colonial Latin America*. Lincoln: University of Nebraska Press, 1989.
- LISTER, R.: *Citizenship: feminist perspectives*. Nueva York/Basingstoke: New York University Press/Palgrave Macmillan, 2003.
- LIND, A.: *Gendered paradoxes: Women's Movements, State restructuring and global development in Ecuador*. Pennsylvania: Penn State University Press, 2005.
- LUCCISANO, L.: «The Mexican Oportunidades Program: questioning the linking of security to conditional social investments for mothers and children», *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 31:62, 2006, pp. 53-86.
- LUCIAK, I. A.: *After the Revolution: gender and democracy in El Salvador, Nicaragua and Guatemala*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2001.
- LYCLAMA À NIJEHOLT, G.; VARGAS, V. y WIERINGA, S., (eds.): *Women's movements and public policy in Europe, Latin America, and the Caribbean*. New York/London: Garland Publishing, 1998.
- MACAULAY, F.: *Gender politics in Brazil and Chile: The role of political parties in local and national policy-making*. London: Palgrave/St Antony's, 2005.
- MACAULAY, F.: «Taking the Law in their Own Hands: Women, Legal Reform and Legal Literacy in Brazil». En CRASKE, N. y MOLYNEUX, M. (eds.): *Gender and the politics of rights and democracy in Latin America*. New York: Palgrave, 2002.
- MACDOWELL DOS SANTOS, M. C.: *The State, feminism and gendered citizenship: constructing rights in women's police stations in Sao Paulo*. Berkeley: University of California, 1999.
- MARSHALL, T. H.: *Citizenship and social class and other essays*. Cambridge: Cambridge University Press, 1950.
- MEERTENS, D.: «The nostalgic future: terror, displacement and gender in Colombia». En: MOSER, C. y CLARCK, F.C. (eds.): *Victims, perpetrators or actors? Gender, armed conflict and political violence*. London: Zed Books, 2001.
- MEHROTRA, A.: *Gender and legislation in Latin America and the Caribbean, (2003)*. New York: United Nations Development Programme, 1988.
- MILLER, F.: *Latin American women and the search for social justice*. Hanover: University Press of New England, 1991.
- MOLINEUX, M.: «Change and continuity in social protection in Latin America», *UNRISD Gender and Development Research Paper*, 2006, pp. 1-49.
- MOLINEUX, M.: «Mothers at the service of the new poverty agenda: Progresá/Oportunidades, Mexico's conditional cash transfer programme», *Journal of Social Policy and Administration*, 40: 4, 2006, pp. 425-449.
- MOLINEUX, M. y RAZAVI, S.: «Beijing plus ten: an ambivalent record of progress», *Development and Change* 36:6, 2005, pp. 983-1.010.
- MOLINEUX, M. y LAZAR, S.: *Doing the rights thing: rights-based development and Latin American NGOs*. London: Intermediate Technology Publications Group, 2003.
- MOLINEUX, M. Y RAZAVI, S. (eds.): *Gender justice, rights and development*, Oxford: University Press, 2003.

- MOLINEUX, M.: *Movimientos de mujeres en América Latina: estudio comparativo y teórico*. Madrid: Ediciones Cátedra, 2003.
- MOLINEUX, M. y CRASKE, N.: «The local, the regional and the global: transforming the politics of rights». En: CRASKE, N. y MOLYNEUX, M. (eds.): *Gender and the politics of rights and democracy in Latin America*. Basingstoke: Palgrave, 2002.
- MOLINEUX, M.: «Gender and citizenship in comparative perspective». En: COOK, J.; ROBERTS, J. y WAYLEN, G. (eds.): *Towards a gendered political economy*. Houndsmills: Macmillan, 2000, pp. 121-144.
- MOLINEUX, M.: *Women's Movements in international perspective*. London/Houndsmills: ILAS/Macmillan, 2000.
- MORGAN, M. I.: «Constitution-making in a time of cholera: women and the 1991 Colombian Constitution», *Yale Journal of Law and Feminism*, 4(2), 1992, pp. 353-413.
- MORRISON, A. R. y BIEHL, M. L. (eds.): *Too close to home: domestic violence in the Americas*. Washington DC: Interamerican Development Bank and The Johns Hopkins University Press, 1999.
- MOSER, C. y MCHWAIN, C.: *Violence in a post-conflict context: urban poor perceptions from Guatemala*. Washington D. C: World Bank, 2001.
- MOSER, C. y CLARCK, F. C. (eds.): *Victims, perpetrators or actors? gender, armed conflict and political violence*. London: Zed Books, 2001.
- NARAYAN, D. y PETESCH, P. (eds.): *Voices of the poor: from many lands*. Washington DC: World Bank, 2002.
- NARAYAN, D. *et.al.* (eds.): *Voices of the poor: can anyone hear us?* Washington D.C.: World Bank, 2000.
- NELSON, S.: «Constructing and negotiating gender in women's police stations in Brazil», *Latin American Perspectives*, 23(1), 1996, pp. 131-148.
- NUSSBAUM, M.: «Women's capabilities and social justice». En: MOLINEUX, M. y RAZAVI, S. (eds.): *Gender justice, development, and rights*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- O'DONELL, G.: «On the State, democratization and some conceptual problems: a Latin American view with glances at some postcommunist countries», *World Development*, 21:8, 1993, pp. 1.355-1.369.
- ORTIZ ORTEGA, A.: *Si los hombres se embarazaran, ¿el aborto sería legal?* México: Edamex/Population Council, 2001.
- PANFICHI, A. (ed.): *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*. Lima: Fondo Editorial PUCP, 2003.
- PATEMAN, C.: *The sexual contract*. Cambridge: Polity Press, 1988.
- PAUTASSI, L. C.: *Legislación provisional y equidad de género en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL/ECLAC, 2002.
- PEQUEÑO, A.: *Imágenes en disputa: representaciones de mujeres indígenas ecuatorianas*. Quito: FLACSO-Ecuador, 2007.
- PETCHESKY, R. P.: «Human rights, reproductive health and economic justice: why they are indivisible», *Reproductive Health Matters*, 8:15, 2000, pp. 12-17.
- PHILLIPS, A.: «Multiculturalism, universalism and the claims of democracy». En: MOLINEUX, M. y RAZAVI, S. (eds.): *Gender justice, development, and rights*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- PHILLIPS, A.: *Democracy and difference*. Cambridge: Polity Press, 1993.
- PHILLIPS, A.: *Engendering democracy*. Cambridge: Polity Press, 1991.
- RADCIFF, S. y LAURIE, N.: «Culture and development: taking culture seriously in development for Andean Indigenous People», *Environment and Planning: Society and Space*, 24, 2006, pp 231-248.

- RADCLIFFE, S. y WESTWOOD, S. (eds.): *Remaking the Nation: place, identity and politics in Latin America*. London/ New York: Routledge, 1996.
- RADCLIFF, S. y LAURIE, N.: «Culture and development: taking culture seriously in development for Andean indigenous people», *Environment and Planning: Society and Space*, 24, 2006, pp. 231-248.
- RAMOS, C. et al. (eds.): *Presencia y transparencia: la mujer en la historia de México*. Ciudad de México: El Colegio de México, 1987.
- RIVERA CUSICANQUI, S. (ed.): *Ser mujer indígena, chola o birlocha en la Bolivia postcolonial de los años 90*. La Paz/Bolivia: Subsecretaría de Asuntos de Género, 1996.
- RODRÍGUEZ, V. E. (ed.): *Women's participation in Mexican political life*. Boulder, Colorado/Oxford: Westview Press, 1998.
- RODRÍGUEZ, E. (ed.): *Entre silencios y voces: género e historia en América Central (1750-1990)*. San José: Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia, 1997.
- ROSEBLATT, K. A.: *Gendered compromises: political cultures and the State in Chile, 1920-1950*. Chapel Hill/London: University of North Carolina Press, 2000.
- SEED, P.: *To love, honor, and obey in Colonial Mexico: conflicts over marriage choice, 1574-1821*. Stanford: Stanford University Press, 1988.
- SIEDER, R. (ed.): *The judicialization of politics in Latin America*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005.
- SIEDER, R. (ed.): *Multiculturalism in Latin America: indigenous rights, diversity and democracy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2002.
- SIERRA, M. S. (ed.): *Haciendo justicia. Interlegalidad, derecho y género en regiones indígenas*. Ciudad de México: CIESAS/Cámara de Diputados/Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2004.
- SKOCPOL, T.: *Protecting soldiers and mothers: the political origins of social policy in the United States*. Cambridge/Londres: Harvard University Press, 1992.
- SMART, C.: *Law, crime and sexuality: essays in feminism*, London: Sage, 1995.
- STERN, S.: *The secret history of gender. Women, men and power in Late Colonial Mexico*, Chapel Hill and London: The University of North Carolina Press, 1995.
- STIENTRA, D., SJOLANDER, C. y SMITH, H. (eds.): *Gendered discourses, gendered practices: Canadian Foreign Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- STONER, L.: *From the house to the streets. The Cuban Women's Movement for Legal Reform*. Durham: Duke University Press, 1991.
- VAN COTT, D. L.: *The friendly liquidation of the past: the politics of diversity in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2000.
- VARGAS, V.: «Democratic institutionality and feminist strategies during the Nineties». En: *About Women's Powers and Vision*. Montevideo: DAWN and REPEM, 2000.
- VARGAS, V.: *The Women's Movement in Peru: rebellion into action*. The Hague: Institute of Social Studies, 1990.
- WAYLEN, G.: *Gender in Third World politics*. Milton Keynes, Open University Press, 1996.
- WILSON, R. A. (ed.): *Human rights, culture and context: anthropological perspectives*. London: Pluto Press, 1997.
- YUVAL DAVIS, N.: *Gender and Nation*. London: Sage Publications, 1997.