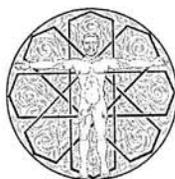


Mujeres Latinoamericanas:
Entre el desarrollo y
la supervivencia

Pilar Sanchiz Ochoa
Isabel M^a Martínez Portilla (Coords.)



UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE ANDALUCÍA
Sede Iberoamericana Santa María de La Rábida

*Edita: Universidad Internacional de Andalucía
Sede Iberoamericana de La Rábida*

*Colección: «Encuentros Iberoamericanos», nº 6
Secretaría Colección: María Dolores Lobo García*

*Mujeres Latinoamericanas: Entre el desarrollo y la supervivencia
Dirección: Pilar Sanchiz Ochoa
Isabel M^a Martínez Portilla.*

© *De la edición: Universidad Internacional de Andalucía
Sede Iberoamericana de La Rábida*

© *De los capítulos: Los autores correspondientes*

Depósito Legal: SE - 2601 - 99

I.S.B.N.: 84-7993-016-0

Portada: Asamblea constitutiva de la Organización de Mujeres Guatemaltecas
«Mamá Maquín». Chiapas, México, Agosto de 1990.
Fotografía: Isabel M^a Martínez Portilla

Composición, e Impresión: Selecciones Gráficas Manuel Carmona, S.L.
Juan Sebastián Elcano, 18. SEVILLA

1^a edición: 1999

INTERVENCIÓN SOCIAL DEL ESTADO: APUNTES PARA UN CAMBIO DE ENFOQUE

Haydée Birgin.

Asesora del Senado de la Nación. Argentina
Directora de "La mujer en la agenda política parlamentaria"
(CEADEL)

LAS MUJERES, VEINTE AÑOS DESPUÉS

La IV Conferencia de Naciones Unidas sobre la Mujer (Beijing 1995) - veinte años después de la I Conferencia que inició la Década de la Mujer - es una buena oportunidad para evaluar los logros alcanzados y reflexionar en torno a los graves problemas que aún enfrentan las mujeres en la vida cotidiana.

La etapa que va de 1975 a 1995 ha sido un período de grandes transformaciones: el escenario mundial se ha visto modificado por la creciente globalización de la economía, el fin de los bloques ideológicos y otros profundos cambios tecnológicos, económicos y políticos. Esto nos presenta un desafío, ya que nuevos problemas requieren nuevas respuestas.

La pobreza ha aumentado: mil millones de personas -70% de las cuales son mujeres- viven con demandas básicas insatisfechas. No obstante estos datos, los costos sociales de la crisis y del ajuste no son considerados relevantes por la mayoría de los gobiernos de América Latina.

En realidad subsiste la idea generalizada de que pronto se restablecerá el crecimiento económico y se recuperarán el empleo y los ingresos de los sectores más pobres. Se espera eliminar la pobreza y atenuar la desigualdad mediante programas sociales focalizados, aunque tal optimismo parece cada vez menos convincente. La profundidad de la crisis mexicana ha dejado al descubierto los efectos nefastos que el modelo neoliberal ha tenido en la región.

La Cumbre Social (Copenhague 1995), como intento de respuesta de los líderes del mundo a los nuevos desafíos económicos y sociales, abre nuevas expectativas. Su compromiso es propiciar el desarrollo social, erradicar la pobreza, reducir el desempleo, velar para que los programas de ajuste estructural incluyan objetivos de desarrollo y promuevan la integración social. En este compromiso, la igualdad entre hombres y mujeres ocupa un lugar significativo. Los resultados dependerán, seguramente, del peso y la capacidad de negociación que en cada uno de los países tengan las fuerzas democráticas y comprometidas en un proyecto de transformación social.

En América Latina, el proceso de democratización que se desarrolló en la década de los 80 no se vio, lamentablemente, proyectado en el campo social. Hoy hay más desempleo y más pobres que hace veinte años. Si bien la mayoría de las economías de la región crecieron entre 3% y 5% en 1993 y se encuentran en una fase expansiva dentro de un contexto de equilibrios macroeconómicos, se trata de una etapa que se vislumbra como inestable. Se consolida la brecha externa entre las exportaciones, que crecen lentamente, y las importaciones, que llegan a niveles muy altos¹. A esto cabe agregar que la pobreza se ha agravado en muchos países.

La segregación social no es un dato nuevo en la región. Sin embargo, las políticas de apertura económica e integración transnacional que, privilegiando el mercado y el sector privado, restringen el campo de acción del sector público, agravan aun más esta situación. Las consecuencias -económicas y sociales- de la reforma económica neoliberal, sumadas a los efectos de las crisis del desarrollo y la deuda, son devastadoras: baja inversión, rápida obsolescencia y rezago en el área tecnológica, aumento del desempleo y descenso del salario, brusca reducción del gasto social, grave deterioro de los servicios públicos de educación, salud, vivienda y previsión social, y, por lo tanto, masivo aumento de la marginalidad, la desnutrición, la violencia, la delincuencia y la represión.

Como contrapartida se ha ido conformando un pequeño segmento privilegiado por la reforma económica, que ha dado lugar a una nueva concentración de riqueza, ingreso y poder, lo que agudiza severamente la desigualdad².

Una de las claves para comprender la gravedad de la situación social actual y las perspectivas que ofrece el futuro de América Latina reside en los cambios en la estructura del empleo. Se registra una tendencia divergente entre los

1 CEPAL 1993: Panorama Económico. América Latina. Santiago de Chile.

2 En 1980 se estimó que el 20% más pobre de la población latinoamericana apenas tenía acceso a 4% de la renta nacional, tasa que en 1989/90 descendió hasta 3.1. %. Asimismo, se redujo el consumo per capita. El coeficiente de inversión para el conjunto de la región bajó bruscamente del 23.5% que había alcanzado en 1980 y se mantuvo a un nivel de entre 16 y 17% a partir de 1984 y durante el resto de la década. (Osvaldo Sunkel: «La crisis social en América Latina. Una perspectiva neoestructuralista», en **El desarrollo social, tarea de todos**. Carlos Contreras (comp.), Ed. Comisión Sudamericana de Paz, Seguridad y Democracia)

que ingresan al segmento moderno y en proceso de internacionalización y los que aumentan las filas de los desocupados o descienden al mundo del empleo en actividades de baja productividad, al subempleo y al empleo por cuenta propia³.

La disminución generalizada de las inversiones, el empleo, los ingresos y el consumo ha provocado la expansión de la pobreza. El abandono por parte del Estado de las áreas sociales, con el objetivo de reducir el gasto público, se ha traducido en un deterioro de gravísimas proporciones en la infraestructura de las instalaciones de educación y salud pública, en los salarios de los profesionales y en la escasez -y, muchas veces, la falta absoluta- de insumos esenciales para cumplir la tarea tanto de salud como de educación.

La privatización de los servicios ha agravado aún más el panorama. La introducción del ánimo de lucro en la esfera social -en una situación de crisis fiscal y limitación de recursos- trae aparejada la exclusión de sectores de la población considerados «no rentables». Desde luego, la eficiencia en los sectores sociales no debería entenderse solo como rentabilidad económica.

En este contexto, los diagnósticos sobre la situación de las mujeres revelan que, aparte de la desigualdad social de carácter estructural agudizada durante la crisis, aún persisten la falta de equidad en el acceso al empleo, al poder y a la toma de decisiones en todas las estructuras jerárquicas y la debilidad de los mecanismos de promoción de la mujer⁴. Esto «lleva a poner en duda que los nuevos espacios que se han abierto para las mujeres debido a la urbanización y la modernización sean suficientes para asegurar una igualdad efectiva entre mujeres y hombres en la sociedad.»⁵

En este sentido, el diagnóstico que sirvió de base para la elaboración del Programa de Acción Regional 1995-2001 es altamente revelador⁶. Entre los principales obstáculos a la integración se enumeran: los marcos culturales, las políticas y las prácticas sociales que perpetúan la asimetría entre hombres y mujeres y la debilidad de las organizaciones de mujeres. En otro orden figuran también la insuficiencia política, administrativa y financiera de las iniciativas

3 La proporción del empleo en el sector formal pasó de los 2/3 del total (60%) en 1980 a menos de la mitad (46%) en 1992. Correlativamente, el empleo en el sector informal aumentó del 40% a más del 54%. El salario mínimo se había reducido en 1992 a los 2/3 del correspondiente a 1980. Los salarios industriales disminuyeron un promedio de 7%, los de la construcción el 13% y los salarios agrícolas el 30%. (Osvaldo Sunkel, op. cit.)

4 A pesar del subregistro de trabajo femenino que caracteriza a los censos en la Argentina, se estima la participación de las mujeres en la PEA entre 1/3 y 40%. Mientras los trabajos de los hombres se reparten en todos los sectores económicos, las mujeres trabajan en mayor proporción en el sector terciario. Además, las mujeres encuentran más dificultades para adquirir y mantener un empleo. Por otra parte, aunque la PEA masculina es menos educada que la femenina, las mujeres obtienen 2/3 de los ingresos que consiguen los hombres. (Datos tomados de **Mujeres latinoamericanas en cifras**, Argentina. Ministerio de Asuntos Sociales, Instituto de la Mujer, España, FLACSO, 1993)

5 CEPAL LC/L 837 (CRM. 6. \5), mayo 1994.

6 *Ibíd.*

públicas, la falta de aplicación de instrumentos jurídicos aprobados, la inequidad en el acceso al empleo, remuneraciones y condiciones de trabajo y sistema de seguridad social; la insuficiente cobertura de servicios de salud, además del aumento de la pobreza extrema y la desigualdad en el acceso a la toma de decisiones. El informe presenta un extenso y exhaustivo listado que, en términos precisos y categóricos, da cuenta de deficiencias políticas y sociales que en nada se diferencian de las señaladas en diagnósticos anteriores.

En cambio, cuando se enumeran los avances en la integración, el listado resulta mucho más reducido. Es importante la mención de la creciente valoración de la ciudadanía y los derechos individuales, el avance en el mejoramiento de la condición jurídica, así como la mayor conciencia que las mujeres tienen de sus derechos. Sin embargo, en el resto de las cuestiones, el capítulo es prolífico en la mención de procesos -no resultados-, que se encuentran aun en sus primeras etapas. Por ejemplo, es llamativo el cambio en el lenguaje utilizado cuando se hace referencia a los beneficios del desarrollo: se habla del «**creciente** reconocimiento de la **importancia** de incluir acciones en las estrategias de desarrollo»; del «**reconocimiento de la importancia** de la salud integral». La tendencia se profundiza en el capítulo sobre adopción de decisiones y poder, donde los términos que se utilizan son «**inicio**» y «**preocupación**».

Como puede observarse de una simple lectura del informe de la CEPAL, la real incidencia de la mujer en la producción y reproducción, así como su participación a nivel político y social, no tienen su correlato en la toma de decisiones y en los beneficios del desarrollo.

En el marco de las actividades preparatorias de la Conferencia, éste y otros documentos han sido discutidos en toda la Región y sirvieron de base para el debate en el Foro de ONG realizado en Mar del Plata. Sin duda, en los veinte años transcurridos desde la célebre Declaración de México el tema se ha legitimado socialmente, las mujeres se han hecho visibles a las estadísticas y los censos, han aumentado sus niveles de educación y capacitación y se han democratizado los vínculos familiares, especialmente con respecto a los hijos. Nuevos temas se incorporaron al debate: «democracia y ciudadanía» ha sido uno de los ejes centrales del Foro del Mar del Plata. El concepto de «democracia» debe verse vinculado al de «ciudadanía», pues en un estado democrático, las mujeres, como el resto de los actores sociales, expresan -en tanto ciudadanas- sus inquietudes y necesidades en el seno del espacio público y se constituyen en portadoras de demandas para poder negociar.

Entendemos el espacio público como ámbito específico de la acción pública estatal -pero que no se confunde ni con la esfera política ni con la esfera estatal- y como lugar privilegiado para la deliberación colectiva de los ciudadanos y el ejercicio del control y la fiscalización de la gestión estatal. Desde este enfoque, la ciudadanía se ha de concebir como una actividad continua y un bien en sí.

¿POLÍTICAS PARA MUJERES O DERECHOS CIUDADANOS?

El propósito de estas notas es aportar algunos elementos para debatir uno de los obstáculos señalados en el informe de la CEPAL, que -sin ser el único, ni agotar la totalidad de los problemas- es un punto de particular interés a partir del retorno de la democracia, momento en que el tema de la mujer se incorpora a la agenda política de manera diferente. Me refiero a la **«insuficiencia política, administrativa y financiera de las iniciativas públicas destinadas a garantizar a las mujeres el ejercicio pleno de la ciudadanía»**. Para abordar el tema, partimos de cuestionar el enfoque desde el cual se lo encara habitualmente -que consiste en proponer políticas desde y para mujeres- para colocarlo dentro de un marco de análisis más amplio: **la intervención social del Estado**. Con esta fórmula nos referimos al conjunto de las políticas públicas que afectan las condiciones de vida de la población -incluidas las mujeres- y el orden social.

En los organismos del sistema de las Naciones Unidas y en algunos gobiernos está muy difundida la idea de que para mejorar las condiciones de vida de las mujeres se requieren políticas públicas específicas «para las mujeres». Para sostener esta posición se argumenta que toda política social debería contar con un componente de «género».

Este enfoque adolece de dos debilidades: por un lado identifica «género» con «mujer», y por otro, conceptualiza -desde una visión «marginalista»- a las mujeres como un sujeto «vulnerable», objeto de «target policies» para mejorar sus condiciones de vida con acciones de neto corte asistencialista, más allá de lo que retóricamente se formule.

No hay duda de que el «componente mujer» debe ser incorporado en la planificación social, pues ello permite introducir en los niveles de gestión los ajustes necesarios que responden a las especificidades de cada sexo, a sus roles y necesidades. Ello hace a la eficacia de una política pública. Pero eso no debe confundirse con un abordaje desde una perspectiva de género que dé cuenta de las relaciones asimétricas de poder⁸.

7 Lechner Norberto: «Reflexiones acerca del Estado democrático», en *Leviatán*, Madrid, No. 49, 1992. Lechner Norberto, Flaco Chile, Ponencia presentada en el «Seminario Chile 2000», Junta de Extremadura, Cáceres, 27-29 de octubre de 1992.

8 Esta acepción del término «género» dista de la utilizada -especialmente por el feminismo académico anglosajón- para distinguir la estructura biológica de la construcción social. Este enfoque considera el género un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias entre los sexos, forma primaria de relaciones significantes de poder. La cuestión de la definición del término «género» no es meramente teórica, sino que tiene alcances políticos, ya que una perspectiva de género solo puede ser sustentada en una estrategia de desarrollo con equidad que incluya al conjunto de la sociedad: hombres y mujeres. Género y equidad son términos de un mismo proceso.

En realidad, dado que la equidad no forma parte del modelo de desarrollo, la llamada «perspectiva de género» no es más que un aggiornamento de viejas posturas asistenciales, que siguen viendo a las mujeres como recurso económico o como agentes de programas de asistencia a la comunidad. Más que políticas con perspectiva de género, de lo que se trata es de la utilización política del género.

El problema principal de esta visión «marginalista» radica en el hecho de que, en lugar de restituir derechos ciudadanos conculcados, se «conceden» derechos sociales a los pobres o a las mujeres, por ser «excluidos» o «necesitados». Esta categorización marca la diferencia entre políticas asistenciales y protección de derechos ciudadanos.

De aquí que incluir lo cotidiano en la política requiera, como paso previo, transformar la concepción misma de la ciudadanía. Para ello es necesario definir cuáles son los derechos individuales y cómo se han de ejercer, lo que implica diseñar políticas públicas que establezcan reformas y asignen recursos. En ese marco, la «igualdad» podrá cobrar un sentido diferente.

Con esta observación no pretendemos sostener que el movimiento social de mujeres deba renunciar a la igualdad como meta. Todo lo contrario. De lo que se trata es de que la igualdad forme parte de un proceso de transformación de la sociedad que al consolidar el sistema democrático pueda dar lugar a una democracia participativa.

En su crítica al liberalismo, Mary Dietz⁹ cuestiona la concepción del individuo como «portador de derechos formales». Señala que el concepto de derecho no solo refuerza los principios liberales subyacentes de la libertad individual y la igualdad formal, sino que establece también la distinción entre «privado» y «público» que inspira gran parte de la perspectiva liberal sobre la familia y las instituciones sociales.

Aunque los ideales liberales han demostrado ser eficaces para acabar con las restricciones de las mujeres como individuos, la teoría liberal no proporciona el lenguaje ni los conceptos que puedan ayudarnos a entender las diversas clases de interdependencia humana que forman parte de la vida tanto de las familias como de los gobiernos, ni a articular una concepción feminista de la «buena vida»¹⁰.

9 Dietz, Mary G.: «El contexto es lo que cuenta. Feminismo y teoría de la ciudadanía», en **Debate Feminista**, año I, vol. 1, marzo de 1990.

10 El término «buena vida» está tomado de Mary Shanley en «Afterwords: Feminism and Families in a Liberal Policy», en **Diamond, Families, Politics and Public Policy**, pág. 360. Citado por M. Dietz.

Para el liberalismo, el ámbito privado -en palabras de Agnes Heller- abarca las «emociones privadas», es decir, matrimonio, familia, trabajo doméstico y cuidado de niños. En suma, la noción liberal de lo privado abarca lo que se ha denominado «esfera de la mujer», manteniendo aparte de la vida de lo público a quienes pertenecen a esa esfera: las mujeres. En este contexto, la igualdad de oportunidades es igualdad para acceder a la propia carrera, a la sociedad de mercado.

El problema es que si el reconocimiento de los derechos ciudadanos se da en el contexto de libre mercado y sólo como acceso a la ciudadanía en términos de libertad civil, concepciones como democracia participativa y autogobierno quedan excluidas, y, por lo tanto, la «igualdad de oportunidades» no aparece formando parte de un modelo de sociedad diferente.

Un proyecto democrático no necesita un modelo de ciudadanía sexualmente diferenciada en el que las tareas específicas de hombres y de mujeres sean definidas como complementarias, sino una concepción verdaderamente diferente de qué es ser ciudadano y de cómo actuar como miembro de una comunidad política democrática.

ACCIÓN PÚBLICA Y CIUDADANÍA

El Estado va conformando las distintas dimensiones de la condición social de la mujer, es decir, el conjunto de determinantes institucionales regulatorios que inciden sobre su vida reproductiva, laboral y educativa y su participación política. En este sentido, lo que hemos llamado «intervención social del Estado» incluye no sólo el gasto público y el sistema tributario, sino también las políticas demográficas, de educación y de familia, y la manera en que se conforma la oferta de trabajo y se determina el salario¹¹. El campo de las políticas públicas supera los estrechos marcos de acción de los organismos institucionales específicos de la mujer, como subsecretarías de la mujer o consejos de la mujer.

Si enfocamos el tema desde esta perspectiva y no ya desde la de «políticas públicas para mujeres», enfrentamos un primer problema: la intervención social del Estado depende del modelo de crecimiento económico que la sustenta.¹²

11 Cortés, Rosalía y Marshall, Adriana: «Estrategias económicas, intervención social del estado y regulación de la fuerza de trabajo. Argentina 1890-1990», en **Estudios del Trabajo** No. 1. Primer Trimestre 1991. «Política social y regulación de la fuerza de trabajo», en **Cuadernos Médico - Sociales** Nos. 65\66, Año 1993.

12 Birgin, Haydeé: «Las mujeres, ¿un componente de las políticas sociales o políticas sociales para mujeres?: Viabilidad política para redefinir las políticas sociales y las funciones del Estado». Trabajo presentado en el Seminario para América Latina y el Caribe sobre «La mujer en el desarrollo», organizado por el Grupo Consultivo Mixto (PNUD; UNICEF; PMA; FIDA, conjuntamente con CEPAL, ILPES y CELADE), mayo de 1989, Santiago de Chile.

Por lo tanto, las opciones de política social quedan reducidas a aquellas modalidades compatibles con la estrategia de crecimiento adoptada.

La orientación de la intervención estatal está definida por dos fuerzas en tensión: el modelo de crecimiento económico y los movimientos sociales. Desde este enfoque, es el espacio público el lugar en que se dirime la orientación de la política social, por lo que acción pública y ciudadanía no son sino dos términos de un mismo proceso. De ahí la importancia de un movimiento social de mujeres fuerte con capacidad de articular sus demandas con otros sectores sociales e incidir en la definición de las políticas.

El Estado interviene a través de diferentes instrumentos, tales como legislación laboral, oferta del gasto público social, seguridad social, política demográfica y de familia.

La **legislación del trabajo** establece las condiciones de trabajo, contratación y despido, así como los niveles mínimos de remuneración que contribuyen a delimitar el poder relativo del trabajo y del capital, y a marcar los alcances de la prerrogativa empresarial. El volumen y la distribución de la fuerza de trabajo son regulados mediante leyes que determinan el reclutamiento de mano de obra extranjera, medidas para alentar o desalentar la movilidad geográfica de la mano de obra, programas de aprendizaje, acción afirmativa o programas locales de empleo. El conjunto de esta legislación tiene efectos sobre las mujeres que no pueden contrarrestarse desde «políticas específicas».

La **oferta de gasto público social** tiene una relación directa con el bienestar de las mujeres. Al reducirse la inversión social (educación, salud), es la mujer la que sustituye al Estado en detrimento de su tiempo y sus condiciones de vida.

Las políticas sociales inciden en la distribución del ingreso y la seguridad social, y, por lo tanto, delimitan el volumen y los principales rasgos (composición, nivel de educación, disposición para el trabajo) de la oferta de trabajo femenina. Regulan así el mercado y, en consecuencia, la tasa de desocupación.

La provisión de bienes y servicios regula la tasa de participación de las mujeres a través de su incorporación al sistema de educación, a la capacitación laboral para obtener las calificaciones requeridas por el proceso de producción, al sistema de salud, y con la provisión de servicios de cuidado de niños. La posibilidad de las mujeres de acceder a bienes y servicios está condicionada por la orientación que adopte la intervención del Estado, que adapta el volumen y calidad de la oferta de fuerza de trabajo a las necesidades del modelo de crecimiento económico.

En la Argentina, los trabajadores aportan a través de los descuentos salariales, de los impuestos municipales, del impuesto al valor agregado y de otras contribuciones, en una proporción mayor al valor económico de los bienes sociales que consumen, lo que determina un salario social neto negativo para los sectores más pobres, que contribuyen más de lo que reciben.

Comparativamente, el salario social indirecto de las clases medias es superior al de sectores más pobres, por la capacidad de los sectores medios de apro-

piarse y negociar servicios del estado -entre otros, los sistemas de educación preescolar-. Los trabajadores, en cambio, cada vez usan menos los servicios y pagan más. De esta manera, cae el ingreso familiar porque las mujeres no pueden salir a trabajar por falta de servicios de guarderías y de apoyo a las tareas domésticas, tales como lavanderías; y al mismo tiempo, cae el salario social porque no hay consumo colectivo de esos bienes, y en consecuencia, se deteriora aún más la calidad de vida de esos sectores¹³. Nuevamente, la reducción del gasto social tiene efectos directos sobre las mujeres que no son contrarrestados por «políticas específicas».

El **sistema de seguridad social** regula el uso de la fuerza de trabajo. El régimen jubilatorio define el período de actividad. Por otra parte, como son las mujeres las que atienden las necesidades de los enfermos, los ancianos y los discapacitados, deben adaptar su trabajo a los requerimientos familiares.

El uso del tiempo es desigual para varones y mujeres. El relativo relevo de tareas domésticas que significa el uso de electrodomésticos en ciertos sectores de mujeres no ha implicado una reducción de la jornada de trabajo, ya que la mayoría de las mujeres mantiene actividades extradomésticas y domésticas. Difícilmente desde «políticas específicas» se puedan atenuar los efectos de un régimen de seguridad social perverso.

Es quizás respecto de la **política demográfica y de familia** donde esto queda más claro. La legislación en materia de familia, que tiene como objeto principal las mujeres, ha sido un mecanismo directo de intervención estatal en la Argentina. Si bien desde la democracia la reforma del régimen de familia significó un paso importante tendiente a consagrar la igualdad jurídica entre hombres y mujeres, desde las políticas de población se pretende cercenar el derecho de las mujeres a decidir en libertad cuándo y cuántos hijos desean.

En 1974, durante el gobierno peronista, se prohibió inclusive la comercialización de anticonceptivos (Dto. 639/74 López Rega), con el fundamento de que debía poblarse el país. Pocas voces se levantaron en aquellos años contra esa medida coercitiva, que violaba el derecho humano a decidir en libertad sobre la reproducción.

Diez años después -durante la gestión del Presidente Alfonsín- se derogó la prohibición y se consagró el derecho a decidir sobre la reproducción con libertad y responsabilidad. Sin embargo, a pesar de la claridad de la norma, la Secretaría de Salud aún no ha hecho obligatoria su implementación en los hospitales públicos. Los programas de Paternidad Responsable que funcionan en la Capital Federal con escasos recursos se sostienen únicamente por el esfuerzo de médicos y personal auxiliar. Mientras tanto, el aborto continúa siendo la primera causa de muerte materna. El 3.5% de los embarazos registrados en el Gran Buenos Aires corresponde a niñas de trece años.

13 Marshall y Cortés, op. cit.

La Asamblea General Constituyente de 1994 fue un nuevo escenario de conflictos en torno a los derechos reproductivos. La ofensiva estuvo encabezada por el propio presidente Menem, quien ordenó a los convencionales de su partido que se sancionara una norma de condena al aborto, aun asumiendo el costo de romper su alianza con el ex-presidente Alfonsín.

La rápida respuesta de las mujeres, que se ocuparon de concitar alianzas con distintos sectores y partidos de la oposición, logró derrotar la iniciativa del oficialismo y la Iglesia. El resultado fue no una condena al aborto, sino un mandato al Congreso de la Nación para dictar un régimen de seguridad social de protección del niño en situación de desamparo y de la madre. Lejos de prohibir el aborto, esta cláusula abre la posibilidad de conciliar políticas de población con libertad individual y derecho a decidir.

De lo expuesto surge claramente que el conjunto de las políticas públicas inciden directa e indirectamente en la vida de las mujeres, por lo que no es pensable que «políticas públicas para mujeres» emanadas de organismos «específicos de mujeres» puedan alterar los efectos de una intervención social del Estado determinada por un modelo de desarrollo.

EL CONTRATO SEXUAL

Las pautas culturales ancestrales sobre el lugar de la mujer en la sociedad y su papel en la división sexual del trabajo son reforzadas por instituciones sociales como la familia, la iglesia y organismos sindicales o empresariales que condicionan la orientación estatal. Es por ello que resulta necesario redefinir la modalidad de relación entre el Estado y la sociedad, entre el mundo público y el privado.

En este contexto, es un desafío aún pendiente para las mujeres formular políticamente sus deseos y necesidades e incluir demandas concretas desde su condición de ciudadanas. Mientras tanto, el ejercicio de la maternidad, del cuidado del hogar y la atención de los enfermos son actividades que realizan las mujeres privadamente en el hogar sobre la base de un «contrato sexual»¹⁴ implícito por el cual ellas asumen las responsabilidades familiares mientras que a los hombres les corresponde velar por el bienestar económico de la familia.

Ese modelo de «contrato sexual» ya no corresponde a la realidad cotidiana de los hombres y las mujeres. Las familias con ingresos dobles y las formadas por una mujer con hijos a su cargo son cada vez más frecuentes. Sin embargo, el contrato entre hombres y mujeres permanece, en lo esencial, sin cambios. Las mujeres han tenido que reorganizar su propia vida para encarar el trabajo y la responsabilidad familiar, muchas veces incompatible.

Para resolver las contradicciones inherentes a ese contrato sexual es necesario, por un lado, que tanto hombres como mujeres asuman las responsabilida-

14 Carole Pateman: *The Sexual Contract*, Polity Press, Cambridge 1980.

des domésticas y, por otro, que exista un marco institucional que haga realidad la igualdad en el acceso educativo y laboral, al mismo tiempo que desarrolle una infraestructura de servicios sociales que releve a las mujeres de las responsabilidades domésticas¹⁵. Solo así el «contrato sexual» será reemplazado por un nuevo contrato social.

EL MOVIMIENTO SOCIAL DE LAS MUJERES

Se ha señalado ya que la orientación de la intervención social del Estado depende estrechamente de la fuerza de los movimientos sociales y de su capacidad de negociación. No hay duda del mayor grado de conciencia adquirido por las mujeres en las últimas décadas, aunque todavía no se haya logrado consolidar un movimiento social con capacidad de incidir significativamente en la definición de un modelo económico y social. Reconocer la dimensión objetiva de un problema no es suficiente. Se requiere un movimiento social con presión política para abordarlo.

En la Argentina, el movimiento de mujeres es aun muy débil. La negociación queda habitualmente a cargo de los partidos políticos -con una marcada tradición de clientelismo y vínculos paternalistas-, y no de las instituciones plurales. La debilidad del movimiento social no supone la ausencia de participación política de las mujeres, pero sí deficiencias en la organización de esa participación¹⁶.

La demanda de participación de las mujeres en los puestos de decisión -demanda justa, que deriva de nuestra condición de ciudadanas- no puede considerarse garante de una representación de género. La sola presencia de mujeres en cargos electivos o de gobierno no garantiza una transformación de la cultura, de las formas de la política, ni un pensamiento que exprese la diferencia sexual. Y esto porque «no es posible hablar en nombre de todas las mujeres. Las mujeres son muchas, sobre todo son distintas entre sí, no son una categoría ni una clase. No es posible la representación. No es posible la delegación. ¿Qué pedimos? Que una mujer que se encuentre en una situación significativa, en un lugar en que la diferencia sexual no habla, se interrogue a fondo sobre su vida y decida»¹⁷.

Desde esta perspectiva, el «crédito» a las mujeres en cargos de decisión se transforma en «débito». Para respetar esa deuda, una mujer debe entrar en escena: no representar, sino representarse a sí misma. No ser delegada sino protagonista.

15 En el mismo sentido se pronuncia el informe elevado por un grupo de expertos al Secretario General de la OCEDE: **Conducir el cambio estructural. El papel de las mujeres**. OCD. Instituto de la Mujer, Ministerio de Asuntos Sociales. España. 1992.

16 Durante la dictadura militar las mujeres fueron una pieza fundamental en las estrategias de supervivencia y las Madres de Plaza de Mayo se convirtieron en el mayor testimonio del horror al régimen.

17 Alessandra Bocchetti, **Sottosopra**, junio 1987.

La discusión sobre el tema de la representación es una cuestión aún pendiente en el debate feminista. Ha transcurrido poco tiempo desde la sanción de la ley de cupos en la Argentina para poder evaluar sus resultados¹⁸. La presencia de 30% de mujeres en los cargos electivos abre el espacio para un debate enriquecedor sobre el tema, que tenga en cuenta qué planteos han sido posibles, qué proyectos se elaboran, qué incidencia tienen las mujeres, para qué política trabajan.

En nuestro país ha habido avances significativos en estos diez años de democracia: podemos decir que el tema se legitimó socialmente y se incorporó a la agenda pública. El malestar de las mujeres se ha ido transformando, lentamente, en demandas y propuestas de acción. Sin embargo, aún no se ha logrado estructurar un movimiento capaz de organizar y negociar demandas concretas en el espacio público e incidir en la orientación de la intervención social del Estado.

¿Qué papel juegan las organizaciones no gubernamentales (ONG) de la mujer en la construcción del movimiento social? En el marco de estas notas no es posible agotar el tema. Señalaremos solamente que mientras en los setenta las ONG latinoamericanas fueron espacios institucionales contestatarios a los gobiernos autoritarios, con la democracia redefinieron su modalidad de trabajo, convirtiéndose -en su mayoría- en ejecutoras de proyectos financiados por las agencias o gobiernos. La disponibilidad de fondos produjo la explosión de nuevas ONG, creadas expresamente para disputar los recursos financieros¹⁹.

La conjunción de un movimiento social débil y ONGs burocratizadas y alejadas de la vida cotidiana de las mujeres hace que las políticas públicas se reduzcan a formulaciones o declaraciones de intenciones. Esto podría explicar que el mismo Senado de la Nación, que aprobó la ley de cuotas sin la lucha del movimiento de mujeres (las mujeres políticas actuaron eficazmente con posterioridad para lograr la sanción de la Cámara de Diputados), hace caso omiso a los diversos proyectos de ley sobre salud reproductiva o paternidad responsable que «duermen el sueño de los justos» desde hace siete años sin siquiera ser discutidos.

Este desequilibrio entre derechos políticos avanzados, resultado de la iniciativa estatal, y derechos sociales insatisfechos, que responden a un reclamo de las mujeres, encuentra su explicación en la debilidad de un movimiento social que no logra negociar sus demandas.

Necesitamos políticas que apunten a erosionar un contrato sexual anticuado, que reconozcan la interdependencia de la esfera de la producción con la de la

18 El proyecto fue presentado por la Senadora por la UCR Margarita Malharro de Torres.
19 Arellano López, Sonia \ Petras, James: «La ambigua ayuda de las ONGs en Bolivia», en *Nueva Sociedad*, No. 131, mayo-junio 1994.

reproducción, que integren los aspectos domésticos con los laborales, para que el flujo de las mujeres que se incorporan a la vida pública sea paralelo al de los hombres que asumen responsabilidades en la esfera privada. Solo en la medida en que la ciudadanía sea una realidad sin distinción de diferencia sexual, será posible establecer políticas públicas desde una perspectiva de género.

Para reformular el tema de las políticas públicas en términos de ciudadanía, se requiere analizar la manera en que opera la diferencia sexual en contextos políticos, laborales y culturales específicos sin optar -en bloque y sin matices- por políticas de «igualdad» o «diferencia»²⁰. Lo importante -lo que debe preocuparnos- es cómo se desarrolla un discurso político en un terreno político. Nuestro objetivo es no solo ver las diferencias entre los sexos sino también la forma en que estos funcionan para reprimir las diferencias en el interior de cada grupo de género.

Por otra parte, es necesario superar el tradicional enfoque de «políticas públicas para mujeres», y reemplazarlo por el de la intervención social del Estado desde su rol activo, que incluye no solo el gasto público y el sistema tributario sino las políticas demográficas, de educación, familia y trabajo. La dimensión de género solo puede ser pensada desde una política macroeconómica con un claro componente redistributivo que recupere la noción de Estado como instrumento de interés público.

La igualdad de oportunidades concita un acuerdo generalizado, pero esto no es suficiente. Se requiere una voluntad política de los gobiernos traducida en medidas legislativas y fondos presupuestarios. Coincidimos con Norberto Lechner en que el tema de la «igualdad de oportunidades» representa una «oportunidad para las democracias modernas» de recoger la riqueza de los aportes de las mujeres para una política efectivamente nacional²¹.

20 En los últimos años, las posiciones feministas y las estrategias políticas se han caracterizado por ubicarse en el eje de la oposición «igualdad» vs. «diferencia». Coincidimos con Scott en que la igualdad no es la eliminación de la diferencia, ni la diferencia excluye la igualdad. Cualquier análisis de significado implica desmenuzar estas negaciones y oposiciones descubriendo cómo operan en contextos específicos. Scott cita a Minow para señalar que ignorar la diferencia en el caso de los grupos subordinados «deja en su lugar una neutralidad defectuosa, pero centrarse en la diferencia puede acentuar el estigma de la 'desviación'». Se corre el riesgo de reconocer la diferencia tanto centrándose en ella como ignorándola. (Joan W. Scott: «Igualdad y diferencia: los usos de la teoría post-estructuralista», en **Debate Feminista**, México, marzo de 1992.)

21 Lechner, Norberto: «La igualdad de oportunidades como oportunidad para la democracia moderna». Intervención en «Encuentro Internacional: Políticas de Igualdad de Oportunidades». Santiago de Chile, 20, 21, 22 de octubre de 1993.

Un nuevo trato que redefine el «contrato sexual» presupone un cambio cultural que involucre a mujeres y hombres para transformar la igualdad de oportunidades en un principio regulador de la convivencia social que otorga sentido a la orientación de las políticas públicas. La igualdad de oportunidades no es un tema de mujeres, sino que debe ser incorporada como eje central de un proyecto transformador.

La democracia encuentra en el movimiento feminista - heredero de las luchas sufragistas y de los nuevos feminismos de los 70- un motor para consolidar y profundizar el espacio democrático desde la ciudadanía para marchar hacia una real democracia participativa. **La igualdad de «oportunidades» es en realidad «oportunidad» de la democracia para incorporar la riqueza de las mujeres y consolidar el orden democrático en tanto práctica cotidiana.**