

MAGDALENA  
LEÓN

*Compiladora*

— — —  
MUJERES Y  
PARTICIPACIÓN  
POLÍTICA  
— — —

Avances y  
desafíos en  
América  
Latina

T/M EDITORES

BOGOTÁ • CARACAS • QUITO



EDITORES

Transversal 2ª A, Nº 67 - 27  
Tels: 2551695 - 2556691  
Santafé de Bogotá, Colombia

**cubierta: diseño de felipe valencia**

**primera edición: agosto de 1994**

© **magdalena león**

© **tercer mundo editores**

**ISBN 958-601-479-7**

**edición, armada electrónica,  
impresión y encuadernación:  
tercer mundo editores**

**impreso y hecho en colombia  
printed and made in colombia**

2593-94-193

- en Colombia", *Boletín Americanista*, No. 39-40, Barcelona, 1990; Alicia Grandon, *Discriminación y sobrevivencia*, Lima, 1990; *La necesidad tiene cara de mujer*, Centro de Promoción de la Mujer "Gregoria Apaza", La Paz, 1991; Alejandra Massolo, *Mujeres y ciudades. Participación social, vivienda y vida cotidiana*, Colegio de México, 1992.
- 26 Patricia Portocarrero, Nora Galer, P. Ruiz Bravo y Virginia Guzmán, *Mujer en el desarrollo. Balances y propuestas*, Lima, 1990; Virginia Guzmán, Patricia Portocarrero, Virginia Vargas, *Una nueva lectura: género en el desarrollo*, Lima, 1991.
- 27 Nea Filgueira, "Exclusión de las mujeres del sistema político institucional", en *Mujer y poder en los márgenes de la democracia uruguaya*, Graciela Sapriza (ed.), Montevideo, 1991, pp. 13-18.
- 28 *Ibid.*, citando a Linda Nicholson, *Gender and History: The Limits of Social Theory in the Age of the Family*, New York, 1986.
- 29 *Ibid.*, p. 27.
- 30 "Precursoras del feminismo en América Latina", especial *Mujer \ fempress*, 1991; Nancy Caro Hollander, *La mujer: mitad olvidada de la historia de Argentina*; Anna Macias, A., *Felipe Carrillo Puerto y la liberación de las mujeres en México*; June Hahner, "La prensa feminista del siglo XIX y los derechos de las mujeres en el Brasil", en Asunción Lavrin (comp.), *Las mujeres latinoamericanas. Perspectivas históricas*, México, 1985; Julieta Kirkwood, *Ser política en Chile*, Santiago de Chile, 1990; Serafina Dávalos, *Serafina: feminista paraguaya desde comienzos de siglo*, Asunción, 1990; Graciela Sapriza, *Obreras y sufragistas. ¿Un diálogo imposible?*, Montevideo, 1985; Enriqueta Tuñón, "La lucha política de la mujer mexicana por el derecho al sufragio y sus repercusiones", en Carmen Ramos, *Presencia y transparencia: la mujer en la historia de México*, México, 1987; Lola G. Luna, "Los movimientos de mujeres: feminismo y feminidad en Colombia (1930-43)", *Boletín Americanista*, No. 35, Barcelona, 1986.
- 31 M. Stacey y M. Price, *Women, Power and Politics*, London, 1981. Citado por Nea Filgueira, *Op. cit.*
- 32 En esta línea lo han analizado Laura Beatriz Gingold e Inés Vásquez, en su artículo "Madres de Plaza de Mayo, ¿madres de una nueva práctica política?", *Nueva Sociedad*, No. 93, 1988; también en Lola G. Luna, "Género y movimientos sociales en América Latina", *Boletín Americanista*, No. 39-40, Universidad de Barcelona, 1991.
- 33 Lola G. Luna, *Ibid.*
- 34 Lola G. Luna, *Feminismo: encuentro y diversidad de las organizaciones de mujeres latinoamericanas, 1985-1990*, V Congreso Internacional de Investigación sobre la Mujer, San José, Costa Rica, 1993 (en prensa).
- 35 "Mujer y política: América Latina y el Caribe", *Serie Mujer y Desarrollo*, No. 3, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1989.
- 36 "Avances y limitaciones de la relación entre Estado y mujer en América Latina", en *La mujer latinoamericana ante el reto del siglo XXI*, Madrid, 1993, p. 11.
- 37 Jacqueline Pitanguy, "Brasil: políticas públicas y ciudadanía", en *Transiciones. Mujeres en los procesos democráticos*, Santiago de Chile, 1990, *Ediciones de las Mujeres*, No. 13, Isis Internacional, p. 21.
- 38 Haydée Birgin, "Argentina: la igualdad es una asignatura pendiente", en *Transiciones. Mujeres en los procesos democráticos*, Santiago de Chile, 1990, *Ediciones de las Mujeres*, No. 13, Isis Internacional, p. 37.
- 39 *Ibid.*, p. 43.
- 40 Esta idea se puede deducir del planteamiento que Marysa Navarro hace del peronismo y del significado de Eva Duarte en el mismo; véase *Evita*, Buenos Aires, 1981.

## ESTADO Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE MUJERES EN AMÉRICA LATINA: UNA RELACIÓN DESIGUAL Y UNA PROPUESTA DE ANÁLISIS HISTÓRICO<sup>1</sup>

Lola G. Luna

Al indagar en los estudios que existen sobre el Estado latinoamericano y los cambios que se han dado en su carácter a lo largo del siglo XX (oligárquico, populista, militarista y democrático)<sup>2</sup>, no se encuentran referencias a los efectos que esos cambios han producido en la vida y el trabajo de las mujeres; tampoco las hay sobre el acceso de las mujeres a los derechos de ciudadanía ni con relación a sus demandas y acciones reivindicativas frente al Estado. Se desconoce igualmente cuáles han sido la naturaleza y el significado de las relaciones que han vinculado a las mujeres de los diferentes sectores sociales con el mismo Estado. La cuestión tiene su complejidad pues se está hablando de la historia de la organización social y de la institución que representa (en teoría) los intereses de la sociedad, y que cualquiera sea su signo afecta siempre al conjunto de la misma.

Falta una historia del Estado en América Latina desde una perspectiva que contemple la relación de las mujeres con la política y este trabajo quiere llamar la atención sobre esa ausencia. El rescate de esa relación significa la renovación de la historia política y las primeras preguntas para llevar a cabo esa renovación son "por qué y cómo las mujeres se vuelven invisibles para la historia, cuando, de hecho, fueron actores sociales y políticos en el pasado"<sup>3</sup>. La respuesta va en la dirección de hacer visibles las relaciones de género que están presentes en la organización social y política. Éstas tienen que ver con el reparto del poder y con la desigualdad.

Arlette Farge señala que es una debilidad de la historia de las mujeres la "ignorancia de la historia del feminismo y su articulación con la historia política y social"<sup>4</sup>, lo que lleva a plantear que la renovación de la historia social y política incluye no sólo explicar cuestiones claves como el significado de las relaciones entre las mujeres y el Estado y su exclusión del ámbito tradicional de la política, sino también comprender el significado de las rebeldías y luchas de las mujeres y la naturaleza política del movimiento social desde el cual las han expresado coyunturalmente.

Se ha de insistir en la tarea de hacer visibles y presentes las experiencias históricas femeninas en todos los campos: social, político, económico, ideológico, cultural, etc., y especificar su participación en la historia, pero ello no quiere decir que la historia de las mujeres se haya dado aislada porque el escenario es único. Ha sido la parcialidad de las visiones e interpretaciones que se han realizado hasta hace pocos años la que ignoró, no vio ni intuyó la dimensión histórica que tenía la actuación de otros grupos sociales, entre ellos las mujeres, de ahí la conveniencia de develar "la historia de relaciones"<sup>5</sup> en la que está inmersa esa experiencia de las mujeres.

El enfoque actual que plantea analizar históricamente el sistema de géneros, puede ser una vía para llegar a explicar el significado de esas relaciones sociales y políticas. Para ello son claves las preguntas que hace Joan W. Scott: "¿Cómo actúa el género en las relaciones sociales humanas? ¿Cómo da significado el género a la organización y percepción del conocimiento histórico?"<sup>6</sup> Partiendo de la dimensión de poder que encierra el género se pretende abordar el tema de las relaciones de las mujeres con el Estado y de las mujeres con la política, más allá de la constatación del hecho de la marginación y de la subordinación.

La propuesta de este artículo se refiere a cómo se plantean las relaciones de género, en las etapas por las que discurre la construcción del Estado en América Latina: oligárquico, populista, militarista y democrático y de qué manera sus políticas contemplan, modifican o cambian la posición de las mujeres; en segundo lugar se plantea el significado político de las luchas de las mujeres y se inicia la discusión de lo que se entiende por participación política. Se considerará que parte de las actuaciones del movimiento social de mujeres frente al Estado ha sido de naturaleza política, porque tiene que ver con los procesos de cambio que afectan las relaciones de poder entre el Estado y la sociedad civil. Finalmente se resume la propuesta en una periodización para el estudio del tema en América Latina a lo largo de las últimas seis décadas.

#### DE LA EXCLUSIÓN A LOS MÁRGENES DE LA POLÍTICA

La familia es la institución clave que canaliza la ideología patriarcal y donde se produce la desigual división sexual del trabajo y el aprendizaje de la jerarquización entre los géneros. En ella se organiza un área de triple reproducción (biológica, social y de la fuerza de trabajo<sup>7</sup>) que hace responsable a las mujeres de deberes y tareas que hasta hace muy poco se consideraban, incluso por las mujeres, como "naturales" por razón de sexo. Hoy ya se

- 8 En este sentido los informes de evaluación de programas de organismos gubernamentales y organizaciones no gubernamentales, realizados por científicas sociales latinoamericanas, sobre la temática de mujer y desarrollo, son una fuente muy rica para explorar este aspecto durante las últimas dos décadas.
- 9 Se utiliza esta concepción en el sentido en que Carmagnani ha caracterizado al Estado configurado en esos años, *Op. cit.*
- 10 Con las excepciones de Uruguay, que se adelanta con Batlle a la tendencia populista posterior, y de México que desarrolla un proceso marcado por la revolución.
- 11 La aplicación del plural "mujeres" en este caso es aún más significativa por estar hablando de sociedades multiétnicas en donde hay mujeres indígenas, negras, blancas, mestizas y mulatas.
- 12 Luis Vitale, *La mitad invisible de la historia*, Buenos Aires, 1981, p. 89.
- 13 Silvia Galvis, *¡Viva Cristo Rey!*, Bogotá, 1991. La obra de Galvis sintetiza elementos claves del discurso conservador colombiano sobre las mujeres.
- 14 John Lynch, "La Iglesia Católica en América Latina, 1830-1930", en *Historia de América Latina*, Vol. 8, Leslie Bethell, Barcelona, 1991.
- 15 Evelyn Stevens, "Marianismo: la otra cara del machismo en Latinoamérica", en Ann Pescatello (comp.), *Hembra y macho en Latinoamérica*, México, 1977; Norma Fuller, "En torno a la polaridad machismo-marianismo", *Hojas de Warmi*, No. 4, Barcelona, 1992.
- 16 Sobre la actuación de las mujeres desde su posición maternal es pionera la obra de Elsa Chaney, *Supermadre. La mujer dentro de la política en América Latina*, México, 1983.
- 17 Alain Touraine, *Las sociedades dependientes*, México, 1978.
- 18 Ricardo Benítez Centeno (comp.), *Las clases sociales en América Latina*, México, 1973, y *Clases sociales y crisis política en América Latina*, México, 1977.
- 19 Sobre la naturaleza de los populismos latinoamericanos véanse Octavio Ianni, *Op. Cit.*, y Ernesto Laclau, "Hacia una teoría del populismo", en *Política e ideología en la teoría marxista*, 1978.
- 20 En los últimos años ha sido cuestionado abundantemente el carácter modernizador de los procesos industrializadores, sintetizándose este cuestionamiento en los términos de "modernización sin modernidad"; entre otros, véase Consuelo Corredor, *Los límites de la modernización*, Bogotá, 1992, Capítulos 1 y 2.
- 21 Magdalena León y Carmen Diana Deere (eds.), *La mujer y la política agraria en América Latina*, Bogotá, 1986.
- 22 Patricia Fernández, "Las maquiladoras y las mujeres en Ciudad Juárez", y Helen Safa, "Las maquiladoras y el empleo femenino: la búsqueda del trabajo barato", en Magdalena León, *Debate sobre la mujer en América Latina y el Caribe*, Vol. III, Bogotá, 1982. Laura Guzmán, "Industria de la maquila y la explotación de la fuerza de trabajo de la mujer: el caso de Costa Rica", *Desarrollo y Sociedad*, No. 13, CEDE, Bogotá, 1984. Lourdes Benería y Martha Roldán, *The Crossroads of Class & Gender*, The University of Chicago Press, 1987.
- 23 León y Deere, *Op. cit.*
- 24 "El feminismo como negación del autoritarismo", *Nueva Sociedad*, No. 71, 1984.
- 25 La literatura sobre este aspecto durante los últimos diez años es abundante: Violeta Sara-Lafosse, *Comedores comunales. La mujer frente a la crisis. Servicios urbanos y mujeres de bajos ingresos*, Lima, 1984; "Mujeres, crisis y movimiento. América Latina y el Caribe", *Ediciones de las Mujeres*, No. 9, Santiago de Chile, 1988; "Caminando. Luchas y estrategias de las mujeres", *Ediciones de las Mujeres*, No. 11, Santiago de Chile, 1989; Socorro Ramírez, "Las estrategias de sobrevivencia como una dimensión del movimiento de mujeres

## NOTAS

- 1 Este artículo es un resultado parcial de la investigación sobre "Movimientos de mujeres y participación política en Argentina y Colombia" CICYT AME90 0147 del que la autora es la investigadora principal. Se trata de una versión corregida de la publicada en el *Boletín Americanista* No. 42-43, Universidad de Barcelona, 1993, con el título de "Movimientos de mujeres, Estado y participación política. Una propuesta de análisis histórico". Ahora, aunque se mantuvo la propuesta inicial, se precisó la parte conceptual y se amplió el análisis. Agradezco los comentarios oportunos de Marysa Navarro y Norma Villarreal, componentes del equipo de investigación, así como la revisión del texto de la primera versión por Magdalena León y el interés que puso en su publicación.
- 2 La mayor parte de la producción sobre el Estado es de carácter sociológico y relacionada con los temas del desarrollo, el populismo, crítica a los autoritarismos militares de los años setenta y ochenta y el debate sobre la democracia, como por ejemplo las obras ya clásicas de Octavio Ianni, *La formación del Estado populista en América Latina*, México, 1975; Norbert Lechner, *La crisis del Estado en América Latina*, Caracas, 1977; Tilman Evers, *El Estado en la periferia capitalista*, México, 1979, y Alain Rouquié, *El Estado militar en América Latina*, México, 1989. También hay que contabilizar la serie impulsada por Fernando Calderón, *¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina?*, Clacso, Buenos Aires, 1988-1990, que supone un reconocido esfuerzo de estudio de casos. Son más escasos los estudios históricos de carácter global, entre los cuales se destaca el excelente de Marcelo Carmagnani, *Estado y sociedad en América Latina 1850-1930*, Barcelona, 1984. De todos ellos hemos aprendido sobre el significado del Estado en América Latina, antes de arriesgarnos por caminos inexplorados a buscar explicaciones sobre la naturaleza de la relación de las mujeres con la política.
- 3 Joan W. Scott, "El problema de la invisibilidad", en Carmen Ramos Escandón, *Género e Historia*, Instituto Mora-UAM, México, 1992, p. 47.
- 4 "La historia de las mujeres. Cultura y poder de las mujeres: ensayo de historiografía", *Historia Social*, No. 9, Valencia, 1991, p. 81.
- 5 "Historia de las mujeres", Vol. 2, Presentación de George Duby y Michelle Perrot, Madrid, 1992.
- 6 El género: una categoría útil para el análisis histórico", en James S. Amelang y Mary Nash (eds.), *Historia y Género*, Valencia, 1990, p. 27.  
La definición que hace Scott del género tiene una dimensión política al señalar que "el género es un elemento constituyente de las relaciones sociales basadas en las diferencias que distinguen los sexos y el género es una forma primaria de relaciones significantes de poder. Los cambios en la organización de las relaciones sociales corresponden siempre a cambios en las representaciones del poder, pero la dirección del cambio no es necesariamente en un solo sentido", p. 44. Según Scott, el género está compuesto por cuatro elementos que operan juntos, aunque no simultáneamente, en la constitución de las relaciones sociales; éstos son: 1) símbolos culturales, 2) conceptos normativos, 3) nociones políticas y referencias a las instituciones y organizaciones sociales, 4) identidad subjetiva, pp. 44-47. Estos elementos se han tenido en cuenta al elaborar la periodización que se propone al final del texto.
- 7 Lourdes Benería, "Reproducción, producción y división sexual del trabajo", *Mientras Tanto*, No. 6, p. 51.

comienza a aceptar que a excepción de la reproducción biológica, el resto de las tareas reproductivas son una cuestión de género, es decir, asignadas por la ideología.

La historia de la familia en América Latina desde una perspectiva de género está por hacerse. Sería necesario para ello la identificación de claves de carácter simbólico y normativo para explicar mejor cuál ha sido su papel como mediadora de la relación entre la actuación de las instituciones políticas del Estado y la vida, el trabajo y la cultura femenina. Hay literatura de carácter sociológico que ha establecido diagnósticos sobre el perfil de las unidades familiares con el objetivo de generar políticas públicas a favor de las mujeres<sup>8</sup>, pero en general la información es fragmentada, escasa y se hace necesaria una investigación de archivos y relecturas de investigaciones sobre la familia y la educación para explicar en profundidad el papel formativo de la familia en el sistema de géneros.

En la época patrimonialista y oligárquica<sup>9</sup> que presidió la historia de América Latina desde mediados del siglo XIX hasta el primer cuarto del siglo XX<sup>10</sup>, se encuentra que las mujeres en su pluralidad<sup>11</sup> no eran sujetos de derechos, al igual que sectores masculinos medios y populares. Aunque en las constituciones latinoamericanas estaba definido formalmente el concepto liberal de ciudadanía, estaba por ser aplicado y desarrollado socialmente. En realidad en esa época el Estado era poco más que la representación de los intereses económicos de los grupos oligárquicos de las nuevas naciones latinoamericanas. Su construcción se había iniciado por la necesidad de establecer y desarrollar los vínculos políticos y económicos con el centro hegemónico europeo. Su papel era de mediador ante el mercado exterior para regular y desarrollar las exportaciones primarias, que como es bien sabido fueron la base material del modelo capitalista de desarrollo que se fue implantando en toda la periferia americana desde el último cuarto del siglo XIX.

En esta época la mayoría de las mujeres centraba sus actividades en la producción campesina y artesanal así como en las diversas labores de la reproducción. La mujer no disponía de autonomía personal ni era sujeto de derecho, pues según señala Vitale, "ni siquiera podía ser tutora de sus hijos; menos podía vender, hipotecar, comprar, trasladarse de domicilio, servir de testigo ni ejercer profesión, trabajo o comercio algunos"<sup>12</sup>. Sobre cómo se sentían las mujeres en esa situación de completa anulación de su capacidad de raciocinio lo declara con cierta ironía Rosalía Plata, personaje novelado pero que puede ser representativo del pensar de muchas muchachas de la época: "Aprendí que las mujeres pertenecemos al sexo devoto y que es obligación nuestra debilitar el carácter porque el carácter dócil asegura la felici-

dad en el matrimonio y hace de la mujer la compañera ideal del hombre hasta la muerte<sup>13</sup>.

En una época en la que comenzaban a soplar los vientos liberales y se iniciaba la secularización del Estado, la Iglesia, aliada de las oligarquías conservadoras, mantenía áreas de poder sobre la familia y la educación<sup>14</sup>.

La Iglesia fue una institución clave desde la conquista en la redefinición del patriarcado americano y hasta hoy conserva un gran control sobre cuestiones importantes en las relaciones de género en las sociedades católicas y no católicas. Se apropió de los derechos reproductivos de las mujeres y de sus decisiones a través de mitos fundamentados en la Virgen María madre, como el del marianismo en América Latina, que otorga a las mujeres por ser madres una categoría moral superior a los hombres<sup>15</sup>. Esta mitificación y mixtificación interesada de la maternidad nunca se tradujo en una participación en las decisiones de gobierno pero sí en el ejercicio de micropoderes en ámbitos domésticos. En sectores populares el poder doméstico, o los deberes de género, ha significado una mayor carga de responsabilidad y trabajo para la mujer. El marianismo es un elemento ideológico relacionado con las organizaciones de madres de diferente signo que han surgido en las últimas décadas en América Latina (Madres de Plaza de Mayo en Argentina, Clubes de Madres en Perú y Bolivia o las Madres de Héroes y Mártires en Nicaragua, Comités de Madres del Salvador, conocido como las "comadres", etc.) y ha de ser tenido en cuenta a la hora de explicarlas<sup>16</sup>.

El primer cambio trascendente en la construcción del Estado en América Latina se produjo cuando entraron en receso las más viejas oligarquías y aparecieron en escena nuevos grupos sociales con nuevas actuaciones, que reclamaban derechos, participación política y económica. El proceso se venía anunciando desde el segundo cuarto de siglo, también por la necesidad de desarrollar nuevas actividades industriales que implicaban modernización. Es el paso del Estado de carácter oligárquico al Estado de carácter populista, nacionalista, empresario y benefactor.

El porqué el Estado periférico desarrolla un papel dirigente en la economía se debatió abundantemente en América Latina hace tiempo, explicándose por la existencia de una desarticulación política y económica, con centros de poder internos y externos<sup>17</sup>, y por la especificidad de la formación de las clases sociales y el papel insuficiente que ejercen éstas en las sociedades dependientes<sup>18</sup>. El Estado desempeña el papel de agente de los procesos de desarrollo y, en la etapa populista, se convierte además en el actor principal de la modernización. Las tendencias populistas<sup>19</sup> que se fueron generalizando en el continente latinoamericano entre los años treinta y cincuenta protagonizaron lo que en sentido estricto fue un proceso de

miento social, es decir, desde los márgenes de la política. La relación instrumentalizadora y funcional que se ha dado históricamente, basada en intereses económicos y sociales representados en el Estado, se ha modificado poco en su esencia pues sigue excluyendo, vistas las experiencias de políticas públicas generadas hasta el momento, a las mujeres de los centros de poder y decisión.

#### PROPUESTA DE PERIODIZACIÓN

Resumiendo lo anterior y a modo de hipótesis de trabajo plantearía la periodización siguiente:

*Antecedentes (1870-1930).* El Estado oligárquico y la familia: el control de la Iglesia sobre la educación, la vida y los cuerpos de las mujeres. El significado de la reproducción y la producción en sociedades multiétnicas y mestizas. La ausencia de ciudadanía y las diferencias sociales y de género. El antecedente paternalista de Uruguay.

*I. De la servidumbre a la dependencia (1930-1950).* Las luchas sufragistas y las políticas populistas: la ciudadanía, la participación política; modernización sin modernidad. El paternalismo estatal o el inicio de una relación funcional entre las mujeres y el Estado. El imaginario en torno a la madre: el caso argentino. El conservadurismo de la "mujer moderna": el caso colombiano.

*II. Políticas antirreproductivas (1960-1970).* El desarrollo y el control de la población. Los clubes de madres como estrategia de control estatal y como significante de deberes de género. Las reformas agrarias.

*III. Las mujeres, sujetos políticos y agentes económicos (1970-1980).*

*III.1 (1970-1980).* El feminismo y la política sexual de lo privado. La institucionalización de la igualdad: la "incorporación de las mujeres al desarrollo" y la educación. El autoritarismo y el inicio de las luchas por la vida y por la democracia. La intervención de los organismos gubernamentales internacionales.

*III.2 (1980-1990).* La democracia, la crisis y la sobrevivencia. La institucionalización a través de las políticas públicas para las mujeres. Las experiencias de intervención desde el movimiento social. Casos de Brasil, Argentina, Chile, Nicaragua, Colombia, etcétera.

Esta propuesta es sólo un ejemplo de la complejidad que encierra la experiencia histórica de las mujeres, cómo está articulada a la historia general y cómo la reinterpretación de fenómenos considerados sociales puede llevar a descubrir los significados políticos que encierran.

mente fuerte, el peligro de cooptación por el Estado autoritario no es eminente<sup>37</sup>.

“A diferencia de Brasil y quizás de Chile, países en los cuales los movimientos de mujeres tuvieron incidencia en las luchas por la democracia, en Argentina los movimientos de mujeres estuvieron ausentes del proceso por la democratización del país... este ‘divorcio’ nos planteó serias dificultades a la hora de buscar interlocutores válidos. Nosotras no recibimos demandas desde las mujeres ni propuestas para realizar<sup>38</sup>. Así explica la experiencia Haydée Birgin, quien fue una de las responsables de la Dirección Nacional de la Mujer, instancia que no estaba articulada al centro del poder —como el caso brasileño— pues dependió de la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia. Según Birgin, la relación con las mujeres trató de subsanarse a través de la creación del Consejo Asesor, pero “la experiencia demostró que un organismo como el creado, en un ámbito asistencial, ausente de las decisiones políticas que se tomaban en los diferentes ministerios que afectaban directa o indirectamente a las mujeres, no era lo apropiado<sup>39</sup>.”

En resumen, la relación entre las mujeres y el Estado en América Latina ha estado basada en una concepción patrimonialista por parte de éste, en donde la familia y la Iglesia han actuado como instituciones normativas y garantes del mantenimiento y modernización del orden patriarcal, que significó para las mujeres la exclusión del orden político. Este orden se mantuvo a través de la modernización, pero el populismo hizo la relación más funcional, al reconocer a las mujeres la condición de ciudadanas. Esto sucedió al darse este reconocimiento por intereses ligados al soporte y mantenimiento de determinados regímenes (peronismo, cardenismo, varguismo) más que como un reconocimiento de las razones políticas que sustentaban las reivindicaciones de los movimientos sufragistas, de manera que la relación se mantuvo oscilando entre la exclusión real y un paternalismo protector (en el caso argentino se puede hablar de materialismo<sup>40</sup>). Esta puede ser parte de la explicación de que las mujeres, salvo excepciones, no aparezcan participando en los ámbitos tradicionales de la política y que pasadas unas décadas reaparezcan organizadas en nuevos movimientos sociales específicos de mujeres. Este fenómeno viene de nuevo a revelar la visión reproductivista que siguió teniendo el Estado en su relación con el colectivo femenino, que apareció descarnada en torno a temas como el control de población y el desarrollo en los años sesenta, y la forma en que esta visión ha mediatizado las políticas públicas para las mujeres.

¿En qué punto está, entonces, la relación entre las mujeres y el Estado? La situación se podría reducir a la existencia de una presión política de las mujeres por el cambio, que se produce intermitentemente desde el movi-

industrialización sustitutiva de las importaciones<sup>20</sup>, estimulado por la crisis del 29 y favorecido por la demanda generada por la segunda guerra mundial.

El populismo se sustentó en un pacto social que requería e implicaba el reconocimiento formal de la ciudadanía a los grupos medios y populares —de ahí la concesión del voto “universal” (masculino)— que en teoría llevaba a la ampliación del juego político.

La situación de exclusión política de las mujeres se hizo manifiesta al incorporarse paulatinamente grupos femeninos al mundo del trabajo asalariado (primeras industrias textiles y sector público) e iniciar reivindicaciones laborales, sociales y políticas. Al necesitar los regímenes populistas un refrendo popular masivo, la ampliación de los derechos de ciudadanía a las mujeres, el voto concretamente, al igual que antes la ampliación del voto masculino, se volvió funcional para el Estado. Se hace necesario ahondar en el tipo de participación política que desarrollaron los nuevos actores sociales (sectores medios y populares urbanos en general y mujeres especialmente) y el significado de la relación de carácter paternalista establecida por el Estado populista con todos estos sectores, especialmente con los populares urbanos y las mujeres en general.

Hasta ese momento las mujeres estaban fuera del ámbito político, sólo contaban como reproductoras, como madres. Ahora se les reconocerá carta de ciudadanía pero, ¿cambia esa visión sobre las mujeres? ¿Se inicia una nueva relación entre las mujeres y el Estado? ¿Reconoce realmente el Estado en las mujeres a nuevos sujetos políticos?

El Estado desarrollista de los años sesenta intentó ser el continuador del agotado modelo populista en la industrialización sustitutiva de las importaciones y el modernizador del agro, atreviéndose a destapar la caja de Pandora con proyectos de reformas agrarias, auspiciados por la Alianza para el Progreso norteamericana. Era un intento de reformar para evitar la expansión de la revolución que triunfaba en Cuba. En esos proyectos de reforma del agro, aventura que acabó en la resistencia más tenaz de las oligarquías, se ignoró que muchos brazos trabajadores eran femeninos, de manera que a las mujeres no se les reconoció el derecho a la tierra, a préstamos, etc.<sup>21</sup> En cambio se identificó a las mujeres como agentes de reproducción, cuando se planteó el control de población como un mecanismo clave para el desarrollo. Cuando grandes contingentes de población rural llegaron a las ciudades, se impulsó la organización comunitaria para la urbanización y la sobrevivencia y las mujeres de sectores populares fueron organizadas en los clubes de madres, siendo utilizados éstos inicialmente para repartir alimentos. Parte de estas organizaciones impulsadas desde el Estado se transfor-

maron en los años ochenta en movimientos sociales, con estructuras democráticas, y pasaron a confrontarse con aquél.

En la década de los años setenta las mujeres, por sus cualidades de género, fueron consideradas muy adecuadas para el trabajo en nuevas industrias para la exportación: flores, conservas, electrónica, confección, etc., siendo la mano de obra preferida por las industrias maquiladoras que comenzaron a operar en países como México o Costa Rica<sup>22</sup>; también como productoras campesinas<sup>23</sup>, pero en unos grados de explotación superiores a los estimados para los trabajadores masculinos. El Estado autoritario y militarista que se instaló en el Cono Sur como gendarme de los nuevos intereses de las compañías multinacionales también participó de esta "incorporación de la mujer al desarrollo". Estas dictaduras constriñeron aún más a las mujeres potenciando su papel reproductor al interior de la familia, y dieron rienda suelta al imaginario masculino ensalzador de la abnegación maternal y doméstica, insistiendo en la ideología más conservadora del patriarcado. En el nuevo Estado autoritario las mujeres fueron objeto de una violencia específica al interior del terror mismo donde la violación de distinto signo fue lugar común.

El discurso conservador que reelaboraron las dictaduras sumergió a un buen porcentaje de mujeres en la alienación más ancestral, lo que explica el dato que proporciona Julieta Kirkwood<sup>24</sup>, según el cual un 70% de la población femenina chilena mostró una actitud de rechazo al cambio social o de apatía y desinterés político frente a la dictadura de Pinochet.

Realmente fueron grupos minoritarios de mujeres los que se enfrentaron a las dictaduras: las Madres de la Plaza de Mayo en Argentina, diversos grupos de mujeres participantes en los movimientos por la amnistía en Brasil, o el Movimiento Feminista chileno. Éste se manifestó repetidamente el 8 de marzo en Santiago de Chile durante la dictadura y realizó un referéndum por la democracia que hizo desde entonces de la consigna "democracia en el país y en la casa" un lema común para todos los movimientos feministas del continente sur. Pero frente al continuismo en la visión estatal de las mujeres como productoras y reproductoras, los anteriores son algunos ejemplos de la participación política que desarrollan aquéllas en la lucha contra el autoritarismo y por la democracia desde el movimiento social, cuando no estaba permitido el juego político de los partidos.

Los procesos de democratización que se fueron produciendo en la década de los años ochenta en América Latina, superando las dictaduras, se dieron en una coyuntura de crisis del modelo de desarrollo. También fueron años en que se había producido un auge del feminismo en América Latina y los organismos gubernamentales internacionales estaban prestando cierta atención al tema de

desde hacía una década: que los movimientos de mujeres estaban significando una nueva forma de participación.

Se abrió entonces una etapa en que la relación entre el Estado y las mujeres parecía que iba a cambiar de signo. Las recomendaciones de Naciones Unidas impulsaron políticas específicas para las mujeres. Para tal fin fueron creados en varios países, y con diversas categorías, secretarías, direcciones generales, oficinas, institutos, consejos o áreas de la mujer. Según Magdalena León sólo en 1975 aparecen políticas gubernamentales específicas para la mujer. El clima internacional (representado por la presión de Naciones Unidas) aunado a diferentes factores que representaron fuerzas nacionales hicieron posible el surgimiento de políticas específicas<sup>36</sup>.

Por otro lado, hay experiencias de políticas públicas posteriores relacionadas con los procesos de democratización que se dieron en el continente en la década de los años ochenta, como son los casos de Brasil, Chile y Argentina, algunos ligados a la participación política de las mujeres a través del movimiento social. Son casos para observar el grado de vinculación que se dio entre el Movimiento de las Mujeres y las instituciones específicas femeninas y ponerlos en relación con los logros conseguidos en la mejora de la situación de las mujeres. Aunque se cuenta con escasa documentación me voy a detener en el Conselho Nacional dos Direitos da Mulher de Brasil (1985-1989) y en la Dirección Nacional de la Mujer (1983), después Secretaría de la Mujer (1987), de Argentina, porque presentan perfiles diferentes.

El Conselho Nacional dos Direitos da Mulher de Brasil (CNDM) fue un ejemplo de institucionalización de las demandas del Movimiento de las Mujeres. Estaba articulado al centro del poder estatal (Presidencia de Gobierno) y a través de los Programas de Salud, Educación y contra la Violencia, se canalizó el proyecto político del movimiento. Su creación fue precedida por un trabajo sistemático de discusión con otras fuerzas políticas en los momentos previos a la caída de la dictadura. Su directora, Jacqueline Pitanguy, analizó la experiencia: "Cada movimiento del CNDM en el sentido de democratizar la relación Estado-sociedad civil, ensanchando el propio concepto de ciudadanía, era una conquista política que amenazaba el carácter aún autoritario del poder gubernamental"; "el CNDM simboliza al mismo tiempo la relevancia de una actuación transformadora desde el Estado y la fragilidad del establecimiento de políticas de medio y largo plazo en sociedades dominadas por arreglos políticos coyunturales", añadiendo que la renuncia de las consejeras, producida ante las presiones conservadoras, y el apoyo de los movimientos de mujeres y de los Conselhos regionales de no trabajar con el Conselho ni reconocerlo como interlocutor válido "demuestran también que, en países donde el movimiento social es suficiente-

a su plena participación, encontrando el sentido político que había en la esfera de lo privado, en la politización de la sexualidad y la reproducción. El feminismo como crítica de "lo político" y como pensamiento renovador es clave para entender el sentido político de los movimientos de mujeres y la continuidad de su actuación reivindicativa frente al Estado hasta hoy, aunque no sólo con objetivos feministas las mujeres han politizado lo privado y ampliado el campo convencional de la política, como es el caso de las Madres de la Plaza de Mayo, que se inscribe más bien en el campo de la denuncia del terrorismo de Estado, pero desde una posición determinada de género<sup>32</sup>.

En América Latina se han dado movimientos de mujeres de diverso signo que han interpelado al Estado o a las instituciones de gobierno local. La naturaleza de esta diversidad proviene de que las mujeres se han organizado en torno a diferentes temas que tienen que ver de una u otra manera con la subordinación y la dominación de género, articulados a su vez a fenómenos sociales, políticos y económicos. De esta manera aparece la reivindicación de igualdad y diferencias en relación con el género masculino (movimientos feministas), reivindicaciones ligadas a las tareas asignadas en la división del trabajo por géneros (movimientos por la sobrevivencia), luchas por la vida de los hijos y denuncia de la inoperancia de las políticas de derechos humanos (movimientos de madres)<sup>33</sup>.

Frecuentemente se habla en América Latina del movimiento social de mujeres y la denominación se puede entender como una síntesis de un proceso de confluencia de intereses a corto y largo plazo de la diversidad de estos movimientos que han ido creciendo y retroalimentándose en las dos últimas décadas y en donde han actuado coyunturas y factores diversos (crisis económica, políticas de desarrollo, el proyecto político del feminismo)<sup>34</sup>. Por otro lado esta confluencia confirmaría que las relaciones de género están cruzando los diversos intereses de clase que dividen a las mujeres, desembocando en alianzas por encima de aquéllos, que configuran un actor político, con significados en los procesos de cambio.

En 1989 la Cepal se refería al tema de la participación como un elemento inherente al desarrollo y la equidad, "un valor que concierne las relaciones entre grupos sociales diferentes, y cuya evaluación depende de la naturaleza y funciones que se asignan al Estado, de la forma en que se concibe el gobierno y más ampliamente, la sociedad", siendo la participación para jóvenes y mujeres el camino de constituirse como sujetos sociales<sup>35</sup>. Este pronunciamiento de Naciones Unidas recogió —como en 1975 institucionalizó en la igualdad el grito de rebeldía de las mujeres— lo que ya era evidente

la desigualdad de género. En esa coyuntura las mujeres consolidaron su identidad de sujetos políticos al participar de forma protagónica en la lucha por la democracia desde organizaciones feministas o de política tradicional. También se acrecentó la valoración del papel de las mujeres de sectores populares como agentes económicos con relación a la lucha por la sobrevivencia a través de proyectos de desarrollo<sup>25</sup>. Sobre este aspecto la crítica que ha iniciado el feminismo sobre los escasos beneficios que produce el desarrollo para las mujeres arroja resultados no muy esperanzadores<sup>26</sup> que confirman la hipótesis de la relación de carácter instrumental establecida con las mujeres a través de las políticas gubernamentales.

En este recorrido hay que hacer mención de dos casos que revisten algunas peculiaridades y en los que se da un proceso en cierta medida diferente: Cuba y la Nicaragua sandinista. En ellos el Estado asume responsabilidades con relación a necesidades sociales de la población que afectan favorablemente a las mujeres, pero éstas no dejan de ser vistas como agentes productivos y reproductivos. Se dicta una legislación proteccionista que habría de ser estudiada a la luz de los paternalismos populistas, pero al mismo tiempo el espacio de participación política para las mujeres se amplía, especialmente en el caso nicaragüense, en donde un porcentaje significativo se introduce en la cúpula dirigenal y de gobierno.

#### ENSANCHANDO LOS MÁRGENES

Nea Filgueira señala que "falta una teoría del sistema político, como expresión del sistema de sexo-género; un análisis que trascienda la crítica a la exclusión y revele cómo se construyen y reproducen allí las jerarquías de género dentro de ellos y hacia afuera, en tanto esfera reguladora de las relaciones sociales". Filgueira<sup>27</sup> sigue las explicaciones que se han dado acerca de la exclusión de las mujeres de la política, basadas en la división de "lo público y lo privado como esferas de actuación construidas por 'la modernidad' en Occidente", con el nuevo orden político que se estableció a raíz de las revoluciones del siglo XVIII. En este nuevo orden, las esferas de la familia, el Estado y el mercado se construyeron en un ámbito no estructurado sobre el sistema de parentesco anterior, en donde las mujeres, aunque era un orden patriarcal, tenían relevancia por su posición en la familia. Ahora el Estado y el mercado quedaron separados de la familia y "mientras los lazos entre parentesco y política van desapareciendo, los lazos entre parentesco y organización doméstica se incrementan"<sup>28</sup> de manera que las muje-

res quedaron limitadas a la esfera privada-doméstica y desenganchadas de la esfera pública y política, controlada y habitada por los hombres.

Esta función social específica de las mujeres —Filgueira se refiere a la familia—, en particular el ejercicio del rol materno (no la gestación, ni la parición), es la que les otorga un reconocimiento "subsidiario" por parte del Estado, lo que les impide ser conceptualizadas a igual nivel que los hombres como integrantes de la comunidad política —o sea como sujetos políticos— y las enajena para que sus intereses y problemas específicos formen parte de la denominada "agenda política"<sup>29</sup>.

El argumento de las dos esferas de la modernidad como origen de la exclusión de las mujeres de la política y su confinamiento en la domesticidad es convincente y puede explicar cómo sucedieron las cosas inicialmente, pero el desarrollo posterior de esa exclusión, su legitimación durante casi dos siglos, reviste gran complejidad y requiere análisis específicos de los procesos y del desarrollo histórico de las relaciones de género. Es decir, desde el Estado y desde la sociedad misma se van a tejer múltiples mecanismos que hay que desentrañar para explicar la relación instrumental, patrimonialista y paternalista que establece el Estado moderno sobre la población femenina. En América Latina hay que ver cómo se produce la conformación de las dos esferas de la modernidad según las experiencias históricas de cada país, dentro de las tendencias oligárquicas, populistas, autoritarias y democráticas y a la luz de la tesis de la "modernización sin modernidad". Por ejemplo, ¿cómo se ha dado esa exclusión en áreas de población indígena significativa como Perú o Bolivia en donde hay un mantenimiento de las estructuras de parentesco y las mujeres quechuas y aymarás desarrollan un fuerte liderazgo femenino en los movimientos sociales urbanos o campesinos en los que participan?

Lo que está claro es que las mujeres no han tenido una participación política si entendemos por tal la que proviene de la tradición liberal. Ésta circunscribe la participación política a un ámbito específico que son los partidos, así como a las tareas de determinados hombres que son los políticos profesionales y a la participación del resto del colectivo social en circunstancias especiales: elecciones y referéndums, pero, ¿esta definición de participación política nos sirve para estudiar el accionar de las mujeres frente al Estado? ¿Acaso los movimientos sociales que se han dado históricamente no representan un tipo de participación política?

Se puede afirmar que la exclusión de las mujeres del sistema político, democrático o autoritario dio lugar históricamente a que emergieran movimientos feministas que inicialmente reivindicaron el voto y otros derechos

ciudadanos para las mujeres. América Latina siguió la tendencia general, en lo que se refiere a tópicos como el debate sobre el cariz conservador del voto de las mujeres y la falta de coherencia de los liberales al no defender el voto femenino. Pero se da la especificidad de que fueron en muchos casos gobiernos populistas los que oportunamente concedieron el voto a las mujeres, después de que los movimientos sufragistas llevaran décadas movilizándose. La mixtificación que envolvió la obtención del voto y otros derechos por las mujeres, bajo regímenes populistas o dictatoriales como el caso peruano, oscurecieron esas luchas de tal manera que hasta hace poco se negaba que se hubieran producido estos movimientos en América Latina, y sólo hasta hace poco comenzaron a ser rescatados<sup>30</sup>.

Las modificaciones paulatinas en el sistema legislativo y en las constituciones reconocieron a las mujeres como ciudadanas, aunque es bien sabido que esas leyes tenían y siguen teniendo escasa aplicación real, además de que en los diversos procesos históricos se retrocedió durante los regímenes autoritarios.

El voto fue la puerta de entrada formal a la participación política porque "cuando las mujeres logran el derecho al voto y a ser elegidas, en igualdad con los hombres, ninguna otra institución social cambió; ninguna alteración ocurrió en la división sexual del trabajo; ni tampoco cambiaron las ideologías que sostenían esa división o la previa estructura de poder existente. Si bien se produjeron algunos cambios que les permitieron participar, por ejemplo en la educación y lograr el derecho a ejercer profesiones liberales, la ideología de lo que es apropiado para las mujeres se mantuvo intocada; en especial no son para ella los roles de liderazgos"<sup>31</sup>. Desde el siglo XX, también de una manera formal, las mujeres pudieron participar en la política a través del sistema de partidos, pero de hecho esta participación ha sido minoritaria, generalmente en la base y con escasa incidencia en las decisiones importantes.

La participación política de las mujeres se ha ido desarrollando desde la exclusión inicialmente y después desde los márgenes de lo que se conoce como sistema político en donde las colocó la obtención del voto. Las luchas feministas por el reconocimiento de los derechos de ciudadanía, por poder participar en el sistema político, han sido de naturaleza política, a través de la crítica que han ejercido sobre el mismo, cuestionándolo y ampliándolo; también por el cambio que han producido en la consideración de la condición de las mujeres y por el potencial transformador que están teniendo en otros niveles de las relaciones de género (mentalidades, símbolos, relaciones personales y vida cotidiana en general).

En los años setenta, situadas en los márgenes del sistema político, las mujeres identificaron las múltiples barreras invisibles que el género oponía