

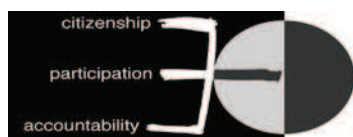
BRIDGE

development - gender

GÉNERO y CIUDADANÍA

Informe General

Shamim Meer con Charlie Sever



Development Research Centre on
Citizenship, Participation, and Accountability



Learning Initiative on Citizen Participation
and Local Governance

Shamim Meer (asesora externa) es investigadora, escritora y consultora en género, organización y desarrollo. Como activista política durante los años de lucha contra el apartheid en Sudáfrica, trabajó con organizaciones de mujeres en comunidades y sindicatos de trabajo. Fue editora de *Women Speak: Reflections on our Struggles 1982–1997* y de *Women, Land and Authority*.

Charlie Sever (editora) es investigadora en el equipo de BRIDGE. Ha trabajado en género y desarrollo, sexualidad, movimientos de mujeres y sociedad civil.

Maitrayee Mukhopadhyay (asesora externa) es la directora del Área de Desarrollo Social y Equidad de Género en el Real Instituto Tropical, en Ámsterdam. Maitrayee trabaja en políticas y programación de desarrollo rural y urbano en Asia y África, centrándose en asuntos de género del desarrollo. Su trabajo reciente ha incluido ciudadanía y gobernabilidad participativa y su relevancia para las políticas y prácticas del desarrollo.

Laura E. Asturias (traductora) es editora de la revista electrónica *Tertulia* (www.la-tertulia.net) y coeditora de la publicación feminista *La Cuerda* (www.geocities.com/lacuerda_gt) en Guatemala.

Nuestro reconocimiento a Hazel Reeves y Susie Jolly, integrantes del equipo de BRIDGE, y a Joanna Wheeler (Citizenship DRC) por su trabajo de edición y sus sustanciales aportes a este informe, como también a Judy Hartley por edición y revisión de los documentos.

Este Informe General ha sido realizado con el apoyo financiero del Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido, la Agencia para el Desarrollo Internacional de Nueva Zelanda, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Dinamarca, la Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional (ASDI) y la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE). La traducción y distribución de la versión en español de esta *Canasta Básica* han sido financiadas por el Centro de Investigación sobre Desarrollo en Ciudadanía, Participación y Rendición de Cuentas (Citizenship DRC) y Logolink.

BRIDGE fue establecido en 1992 como un servicio especializado de investigación e información sobre género y desarrollo dentro del Instituto de Estudios de Desarrollo (IDS) en el Reino Unido. BRIDGE apoya los esfuerzos de transversalización del género por parte de formuladores de políticas y especialistas, cerrando las brechas entre la teoría, las políticas y la práctica con información accesible y diversa sobre género.

Otras publicaciones en la serie *Canasta Básica*:

- Género y Conflicto Armado, 2003
- Género y Presupuestos, 2003
- Género y VIH/SIDA, 2002
- Género y Cambio Cultural, 2002
- Género y Participación, 2001

Estos paquetes, al igual que todas las demás publicaciones de BRIDGE, incluido el boletín *En Breve*, pueden ser descargados gratuitamente del sitio de BRIDGE en <http://www.ids.ac.uk/bridge>. Copias impresas estarán a la venta a través de la librería virtual del IDS en <http://www.ids.ac.uk/ids/bookshop/index.html>, o por solicitud a ITDG, 103–105 Southampton Row, Londres WC1B 4HH, Reino Unido (Tel. +44 (0)20 7436 9761. Fax: +44 (0)20 7436 2013. Correo-e: orders@itpubs.org.uk). Una cantidad limitada de copias estará disponible para organizaciones en el Sur (para obtener más detalles, contactar a BRIDGE: bridge@ids.ac.uk).

Índice

Siglas	1
Resumen Ejecutivo.....	2
1. Introducción	5
2. ¿Por qué son relevantes la ciudadanía y el género para la práctica del desarrollo? ..	8
2.1 ¿Qué es ciudadanía? Definiciones tradicionales y orígenes	8
2.2 Diferentes comprensiones de ciudadanía.....	9
2.3 Ciudadanía en un contexto global cambiante.....	9
2.4 Tendencias en la teoría y la práctica del desarrollo.....	10
3. Críticas a la ciudadanía “a través de un lente de género”	16
3.1 Las ideas universales aducen que somos iguales y ocultan desigualdades.....	16
3.2 Inclusión también significa exclusión	17
3.3 División público/privado y roles de género	18
3.4 Las desigualdades en poder y recursos significan desiguales capacidades para exigir derechos	19
3.5 La ciudadanía se basa en las personas individuales en vez de la comunidad	20
3.6 Mirar el contexto.....	20
4. Reenmarcar la ciudadanía desde la perspectiva de la igualdad de género en el desarrollo.....	22
4.1 Pasos iniciales – desafiando la división público/privado	22
4.2 Desafiar la exclusión desde los derechos ciudadanos sobre la base del género	25
4.3 Movilización para el cambio – promoviendo una activa ciudadanía de género	29
4.4 Forjando cambios.....	32
5. Estudios de casos	333
5.1 Desafiando la exclusión desde la plena ciudadanía nacional: Mujeres en el mundo árabe.....	33
5.2 Reformulando los derechos para revertir las desventajas: Red del Manifiesto de las Mujeres de Namibia.....	35
5.3 Llevando lo privado al ámbito público: Derechos de las trabajadoras sexuales en la India	366
5.4 Desafiando los roles de género de las mujeres: Los derechos de las mujeres rurales en Brasil.....	38
5.5 Reformulando la ciudadanía: Mujeres indígenas en Chiapas, México.....	39

5.6 Definiendo los derechos con base en las necesidades: La ley de matrimonio consuetudinario en Sudáfrica	41
5.7 Incluyendo los intereses de las mujeres en las políticas nacionales: El DERP de Ruanda	422
6. Conclusiones y recomendaciones	45
Referencias	51

www.redperu.org.pe

Siglas

ADEW	Asociación Egipcia para el Desarrollo y Avance de las Mujeres
BM	Banco Mundial
CALS	Centro de Estudios Legales Aplicados
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CNDM	Consejo Nacional sobre los Derechos de las Mujeres
DERP	Documento de Estrategias para la Reducción de la Pobreza
DFID	Departamento para el Desarrollo Internacional, Reino Unido
DUDH	Declaración Universal de Derechos Humanos
EPP	Evaluación Participativa de la Pobreza
ERP	Evaluación Rural Participativa
FMI	Fondo Monetario Internacional
GAD	Género y Desarrollo
IDA	Asociación para el Desarrollo Internacional
MACMAG GLIP	Proyecto de Vínculos e Información en Género de Machreq/Magreb
MGF	Mutilación genital femenina
MIGEPROFE	Ministerio de Género y Mujeres en el Desarrollo
MMR	Movimiento de Mujeres Rurales
MMTR	Movimiento de las Mujeres Trabajadoras Rurales del Nordeste
MST	Movimiento de los Sin Tierra
NEPAD	Nueva Sociedad para el Desarrollo de África
NWMN	Red del Manifiesto de las Mujeres de Namibia
ODM	Objetivo de Desarrollo del Milenio
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSAGI	Oficina de la Asesora Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre Asuntos de Género y Avance de las Mujeres
OUA	Organización de la Unidad Africana
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPME	Países Pobres Muy Endeudados
SWAP	Enfoque de Nivel Sectorial
UA	Unión Africana
WID	Mujeres en el Desarrollo

Resumen ejecutivo

Ciudadanía y desarrollo

En la última década se han incrementado la desigualdad y exclusión en general de las mujeres y otros grupos marginados. Quienes trabajan en desarrollo son cada vez más conscientes de que las estrategias basadas en modelos económicos han sido incapaces de traer un cambio genuino y positivo para muchas personas. Esto ha conducido a la búsqueda de nuevas formas de construir programas y enfoques que vean más allá de la economía y hacia el mundo político, social y cultural. Ver la ciudadanía significa mirar a las personas que conforman un grupo, una comunidad o una nación y cómo trabajan dentro del grupo para orientar la forma en que éste funciona. Tomar las actividades, funciones y responsabilidades de la gente como un punto de partida abre nuevas posibilidades para enfocar y, de hecho, revertir la marginación de grupos tales como las mujeres.

La ciudadanía tiene que ver con la pertenencia a un grupo o comunidad que confiere derechos y responsabilidades como resultado de tal membresía. Es a la vez una condición – o una identidad – y una práctica o proceso de relacionarse con el mundo social a través del ejercicio de derechos/protecciones y del cumplimiento de obligaciones. La teoría de la ciudadanía tiene sus raíces en el pensamiento político occidental y se basa en el “ciudadano universal” – un individuo, con derechos, que se involucra en las instituciones de gobernabilidad o con el Estado en el ámbito público del debate político. Sin embargo, las formas de ciudadanía cambian dependiendo del contexto histórico y cultural. La gente define su ciudadanía en numerosas y diferentes formas– en relación a la comunidad local, nacional o global. Los derechos y las responsabilidades, que se construyen en el pensamiento occidental como referidos al individuo, pueden, en otras sociedades, tener su base en las necesidades de las familias y las comunidades. Una manera importante en que se ha reenmarcado a la ciudadanía ha sido la introducción de una perspectiva de género por feministas y activistas de la igualdad de género. Ello ha conducido a distintos giros en muchas interpretaciones tanto de la condición como de la práctica de la ciudadanía.

Críticas a la ciudadanía basadas en género

Las ideas de ciudadanía universal – iguales derechos para cada integrante de la sociedad – son una característica de muchas comprensiones acerca de la ciudadanía. Las feministas, entre otras personas, han señalado que esto oculta la realidad de desigualdad de poder basada en raza, clase, etnicidad y género que puede someter a las mujeres a una doble discriminación. Estas desigualdades conducen, de hecho, a que algunas personas sean excluidas de los derechos y las responsabilidades de la ciudadanía plena debido a sus diferencias. La exclusión de la ciudadanía por razón de género está vinculada a la división público/privado, según la cual la función de los hombres es estar en el mundo público de la política y del empleo remunerado, en tanto a las mujeres se les asigna el cuidado del hogar y de niñas y niños. Dicha división también sirve para excluir a aquellos hombres que no se apegan a las normas de género tradicionales.

Reenmarcar la ciudadanía desde una perspectiva de igualdad de género

La ciudadanía está vinculada a relaciones y expresiones de poder. Al igual que las relaciones de poder, los derechos ciudadanos no son fijos, sino objeto de lucha que deben ser defendidos, reinterpretados y extendidos.

Desafiando la división público/privado

Desafiar la división público/privado significa afirmar que asuntos privados tales como la sexualidad, la reproducción y la familia son cuestiones para la atención pública. Esto se aplica tanto a enfocar los “males privados”, por ejemplo la violencia doméstica, como a incluir asuntos tales como la seguridad social y el apoyo al cuidado infantil como derechos ciudadanos. Este informe describe un estudio de caso en el que las trabajadoras sexuales en India lucharon para que una cuestión “privada” – la sexualidad – fuera colocada en la agenda política. Los esfuerzos para incorporar en las políticas las llamadas necesidades de género privadas, entre éstas la seguridad social y el cuidado infantil, se demuestran en iniciativas orientadas a incluir de una mejor manera las perspectivas de las mujeres en los Documentos de Estrategias para la Reducción de la Pobreza (DERP) de los países – como en el caso de Ruanda. Un estudio de caso de Brasil ilustra la aceptación de las múltiples funciones de las mujeres como madres y como trabajadoras que deben tener derechos laborales.

Desafiando la exclusión desde los derechos sobre la base del género

Una manera de revertir las desventajas existentes es a través de las políticas de discriminación positiva que se enfocan en los intereses de personas excluidas de los derechos. El caso de Sister Namibia describe una campaña para que los partidos políticos incluyan mujeres en sus listas de candidatos elegibles. Una segunda forma de revertir las desventajas es basar los derechos en las necesidades reales de las mujeres y los hombres de grupos minoritarios y no en ideas abstractas sobre las necesidades de un ciudadano universal. Esto puede lograrse a través de evaluaciones de necesidades y consultas sensibles al género. Un proyecto para reformar la ley de matrimonio consuetudinario en Sudáfrica muestra cómo las tácticas utilizadas para enfocar la poliginia (práctica en la cual a un hombre se le permite tener más de una esposa) fueron modificadas cuando se alcanzó una mejor comprensión acerca de las necesidades legales particulares de las mujeres que viven en matrimonios polígamos.

Promoviendo a las mujeres como agentes y actoras políticas

Las luchas colectivas pueden permitirles a las mujeres influir en instituciones tales como el hogar, el mercado y el Estado. Muchos de los ejemplos en este informe muestran como ciudadanía “en práctica” la abogacía (promoción y defensa públicas), el cabildeo, la realización de campañas y la generación de conciencia pública en las organizaciones de la sociedad civil. Estas luchas son evidentes en la organización de las mujeres en esferas tanto formales como informales. La campaña de Sister Namibia combinó el cabildeo a partidos políticos con la generación de conciencia entre mujeres acerca de su exclusión política.

Recomendaciones

Las siguientes recomendaciones tienen el objetivo de apoyar a formuladores de políticas y especialistas en la expansión de los derechos ciudadanos desde una perspectiva de género. También indican potenciales direcciones para la futura realización de campañas por parte de grupos de la sociedad civil y organizaciones de mujeres:

- Aquellos asuntos que son excluidos de los derechos ciudadanos – como la seguridad de las mujeres en sus propios hogares, el cuidado infantil y la sexualidad – deben ser enfocados y recibir soluciones públicas y/o institucionales.
- A fin de que la ciudadanía de las mujeres sea reconocida, es necesario que las instituciones – entre ellas el Estado, la sociedad civil y las familias – incorporen su perspectiva en todas las áreas de actividad. Esto puede lograrse mediante la transversalización del género en todas las áreas de las políticas, aun aquellas que supuestamente son “neutrales al género”.
- Se debe iniciar la discriminación positiva a fin de aumentar la cantidad de mujeres en las estructuras políticas formales y en otros cuerpos de toma de decisiones como una forma efectiva de generar procesos de cambio hacia la igualdad de género.
- Las evaluaciones de necesidades son cruciales para lograr que las iniciativas de desarrollo se basen en las experiencias de personas reales. Las evaluaciones y consultas participativas tienen el potencial de colocar en la agenda política las necesidades diferenciadas por género.
- También es esencial un análisis de género de buena calidad. Las y los formuladores de políticas deben recibir capacitación en las habilidades técnicas de análisis y planificación de género.
- Formuladores de políticas y ejecutores de proyectos deberían apoyar a los movimientos sociales, incluidas las organizaciones de derechos humanos y aquellas que trabajan por la igualdad de género, a través de recursos, construcción de capacidades y provisión de capacitación en habilidades de abogacía y cabildeo.
- Se deben crear y utilizar espacios para el diálogo entre organizaciones de la sociedad civil y el gobierno.
- Es necesario apoyar la creación de redes entre quienes trabajan en asuntos similares, a fin de fomentar el diálogo, obtener información y desarrollar estrategias efectivas.

Recomendaciones específicas para organizaciones de mujeres de la sociedad civil

- Los grupos de la sociedad civil deben crear un rol para sí mismos como proveedores de información valiosa a formuladores de políticas sobre las necesidades de las mujeres, la discriminación de género y estrategias potenciales.
- Es necesario que los grupos estén alertas a los puntos de entrada de toma de decisiones y de diálogo político – tales como procesos de reformas legislativas, nuevos gobiernos y administraciones o importantes eventos locales, nacionales e internacionales.
- Los grupos deben invertir tiempo y recursos en capacitación en habilidades, sobre todo en abogacía y cabildeo.

1. Introducción

En años recientes, muchos actores del desarrollo han utilizado los derechos y responsabilidades de ciudadanía para enfocar metas del desarrollo tales como la erradicación de la pobreza, la discriminación y la democratización. A la vez, activistas de los derechos de las mujeres, académicas feministas y movimientos sociales de mujeres han hecho uso de ideas sobre la ciudadanía a fin de lograr una mayor igualdad de género. La interacción entre trabajadoras(es) del desarrollo, activistas y sociedad civil en la promoción de los derechos ciudadanos puede ser una potente fuerza.

Este informe analiza la importancia tanto de la ciudadanía como del género para la teoría y la práctica del desarrollo. Discute debates clave en la literatura sobre género y ciudadanía e intenta ilustrar que reenmarcar la ciudadanía desde una perspectiva de género puede introducir derechos y participación política más amplios como metas del desarrollo. También destaca que comprender las formas en que los diversos grupos definen y experimentan la ciudadanía puede permitir a actores del desarrollo y a ciudadanas y ciudadanos con quienes trabajan hacer realidad tales derechos y participación. En un ambiente donde el enfoque de la discriminación y la exclusión se coloca cada vez más firmemente en la agenda junto al desarrollo económico y técnico, comprender la ciudadanía puede ayudar a brindar un panorama más amplio de la base de dicha discriminación y exclusión. Este enfoque centrado en las personas es esencial para efectuar cambios positivos.

La ciudadanía tiene que ver con la pertenencia a un grupo o comunidad y con los derechos y responsabilidades que esa membresía confiere. Por tanto, la ciudadanía puede ser una relación con el Estado y/o un grupo, sociedad o comunidad. Es al mismo tiempo una condición – o una identidad – y una práctica o proceso de relacionarse con el mundo social mediante el ejercicio de derechos/protecciones y el cumplimiento de obligaciones.

Por definición, el concepto de ciudadanía significa que algunas personas son incluidas y algunas son excluidas; y para la gente en todo el mundo, la ciudadanía ha tenido que ver con la exclusión. Basta con observar las experiencias de migrantes en todas las sociedades para darse cuenta de que ciertos grupos son excluidos de los beneficios de la pertenencia a naciones y comunidades, así como los efectos que esto puede tener. Tal exclusión ha servido de base para las luchas por la ciudadanía – por ejemplo, las pasadas luchas anticolonialistas para incluir a las personas colonizadas como ciudadanas y ciudadanos plenos e iguales, y las luchas más recientes encaminadas a incluir el derecho de las personas pobres a los recursos básicos.

La exclusión y marginación de la ciudadanía plena no sólo tienen que ver con ser una persona extranjera en un sentido geográfico. Grupos como las mujeres, las minorías étnicas y las personas pobres pueden quedar fuera de la ciudadanía plena. Las experiencias de ciudadanía, por tanto, también dependen de la posición y los roles sociales – roles que son dictados por relaciones sociales de poder

desigual formadas sobre la base de la raza, etnicidad, casta, clase y género. Los roles y las relaciones dentro de las sociedades dictaminan quién está “adentro” y quién “afuera”, así como cuáles actividades son valoradas. También conducen a diferentes tipos y niveles de exclusión de las ventajas que la pertenencia implica.

Los roles y las relaciones de género son una de esas relaciones de poder. El género se refiere tanto a los significados como a las prácticas de ser mujer y ser hombre. Las relaciones entre grupos de mujeres y hombres y dentro de estos grupos difieren de una cultura a otra, han cambiado con el paso del tiempo y se transforman constantemente. Sin embargo, en todo el mundo las mujeres enfrentan desventajas en el acceso a los recursos y al poder, en comparación con hombres de su misma raza, clase o grupo étnico. Ellas a menudo también sufren una doble exclusión. Las mujeres que viven en comunidades étnicas minoritarias, por ejemplo, pueden ser discriminadas debido a su raza y a su género.

Los roles sociales y las responsabilidades de las personas son centrales para su experiencia de la ciudadanía. Los roles y la condición de las mujeres y los hombres varían de una sociedad a otra. Sin embargo, en la mayoría de sociedades las mujeres asumen una función mucho mayor en las tareas del hogar y el trabajo de cuidados, además de participar menos en la política formal y quizás menos aun en la obtención de salarios. Las nociones sobre la baja condición de las mujeres y la mayor posición de los hombres están arraigadas tan profundamente que hacen que esta relación entre mujeres y hombres parezca natural, aun a las mismas mujeres. Las luchas por la igualdad de género orientadas a revertir el desequilibrio de poder y recursos entre mujeres y hombres pueden lograr esto cuestionando y desafiando dichos roles.

La ciudadanía puede ser un concepto dinámico que incorpore negociaciones relacionadas con la pertenencia, la exclusión, los roles y valores, el poder y la igualdad. Tales negociaciones pueden confluir en torno a luchas para incluir los roles o actividades que quedan fuera de la ciudadanía o que son subvalorados en ésta – y por tanto para incorporar a quienes emprenden esas actividades. Es importante que estas luchas no fijen dichos roles, sino que permitan que sean negociados. Las personas asumen una variedad de actividades en la sociedad y se les debe ver como seres completos y complejos. Más que nada, las personas deben ser capaces de articular cómo ellas mismas ven su posición y sus contribuciones a los grupos a los cuales pertenecen.

Los intentos iniciales para incluir a las mujeres en las políticas y la práctica del desarrollo pueden ser descritos como un enfoque de “Mujeres en el Desarrollo”, o WID, que involucró focalizar a las mujeres para contrarrestar su invisibilidad en las intervenciones del desarrollo. El enfoque WID fue posteriormente criticado por confinar el desarrollo de las mujeres a proyectos aislados que no lograron cambiar las estrategias regulares del desarrollo. Esto dio lugar, en la década de 1990, a Género y Desarrollo (GAD), un enfoque que buscaba comprender las situaciones y la discriminación de las mujeres en el contexto de los roles y relaciones de género de poder desigual. Más adelante se adoptó una agenda de “transversalización del género” que promovió la igualdad de género en todas las áreas

de los proyectos – aun aquéllas, como la infraestructura y la economía, que eran aparentemente “neutrales al género”. Ver la ciudadanía implica mirar a las personas y sus actividades en el mundo social. Puede mostrar la necesidad de adoptar medidas transversales que hagan énfasis en la inclusión de las mujeres en todas las áreas del desarrollo y programas focalizados que subrayen las necesidades y desigualdades de género particulares.

La Sección 2 del presente informe empieza por describir el concepto de ciudadanía y explica por qué ha llegado a utilizarse en el desarrollo – y particularmente en Género y Desarrollo (GAD). La Sección 3 señala los problemas con los conceptos de ciudadanía en lo que se refiere al género, tales como las suposiciones de universalidad y la subyacente exclusión basada en género. La Sección 4 discute algunas formas en que las feministas, formuladores de políticas y especialistas han buscado trabajar con la ciudadanía y reenmarcarla en el contexto de las luchas por la igualdad de género. Una sustancial sección sobre estudios de casos brinda ejemplos de ese trabajo en la práctica. La sección final ofrece algunas conclusiones, así como recomendaciones para dar forma a las iniciativas de desarrollo en la línea de una ciudadanía con enfoque de género.

La ciudadanía es, por definición, un concepto abstracto y nebuloso. Vincular lo que puede ser una densa teoría a las experiencias de las personas pobres y las marginadas, con miras a efectuar cambios concretos y positivos, es tarea difícil. Se espera que este informe contribuya a hacer tal conexión.

2. ¿Por qué son relevantes la ciudadanía y el género para la práctica del desarrollo?

2.1 ¿Qué es ciudadanía? Definiciones tradicionales y orígenes

La ciudadanía tiene que ver con la pertenencia a un grupo o comunidad y con los derechos y las responsabilidades que se asocian a tal membresía. Además de ser una condición que confiere derechos y obligaciones, la ciudadanía es también una práctica a través de la cual las personas son capaces de participar para dar forma a sus sociedades. Implica no sólo derechos y responsabilidades, sino también interacción e influencia dentro de la comunidad.

El concepto de ciudadanía se originó en el pensamiento político occidental sobre liberalismo y democracia y se basa en la noción del individuo como miembro de una nación-estado democrática. Describía la relación entre el individuo y el Estado, en la cual el individuo podía asegurarse protecciones y participar en la vida pública y la toma de decisiones de la nación. El “verdadero ciudadano” fue concebido originalmente como uno capaz de luchar y morir por su país. Conforme los contextos históricos cambiaron, este ciudadano guerrero se convirtió en votante democrático en el contexto de las luchas por el sufragio universal y, en el siglo pasado, en el individuo que podía intercambiar contratos en el mercado – ahora como ciudadano-consumidor. Todos estos “ciudadanos” han sido, en distintos tiempos, los miembros “verdaderos” y “plenos” de la comunidad o el grupo – aquéllos cuyos roles indicaban membresía y que eran los más altamente valorados y reconocidos.

Los derechos ciudadanos en el pensamiento occidental fueron tradicionalmente concebidos como derechos civiles y políticos que permitían a la gente involucrarse en el debate político y la toma de decisiones en el ámbito público. La ciudadanía otorgaba una condición legal a esos derechos, brindando así al individuo los medios para exigirlos y también una vía por la cual buscar reparaciones en caso de que fueran violados (Lister 2003b).

La ciudadanía, conferida igualitariamente a todas las personas que alcanzan “membresía” a la nación, se basa en una persona neutra y abstracta, sin género, raza, clase, etnicidad o cualquier otra relación social que indique personas reales, vivas. La igualdad, por tanto, implica que todos los ciudadanos y las ciudadanas son iguales y tienen las mismas necesidades. La ley, que garantiza los derechos de las y los ciudadanos, es en sí misma vista como neutra, a ser aplicada igualitariamente cada ciudadano y ciudadana. Tales conceptos son conocidos como ciudadanía “universal”.

2.2 Diferentes comprensiones de ciudadanía

Sin embargo, diversos significados de ciudadanía han sido expresados en todo el mundo por grupos cuyas experiencias de la ciudadanía, de pertenencia y participación no encajan en este modelo. Las particulares y diferentes formas de Estados y sociedades significan que la gente experimenta estos conceptos en distintas maneras. El creciente predominio de formas occidentales de Estado y democracia no oculta otras formas de estar en el mundo, expresadas por mujeres y personas de diversas regiones, razas y etnicidades. Además de la membresía a una nación-estado, la ciudadanía ha sido aplicada a la pertenencia a grupos sociales o comunidades dentro de una nación-estado, así como a los derechos, responsabilidades, recursos y reconocimiento que surgen de tal membresía. Numerosas comprensiones acerca de la ciudadanía tienen que ver con funciones y obligaciones comunitarias en las cuales la ciudadanía es vista no sólo en relación al Estado, sino también como una relación entre seres humanos.

2.3 Ciudadanía en un contexto global cambiante

Las nociones tradicionales sobre la ciudadanía también están siendo influenciadas por tres importantes giros políticos globales:

1. Las agendas nacionales, la ubicación “tradicional” de la ciudadanía, se enmarcan cada vez más en las políticas de instituciones internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), a las cuales las y los ciudadanos nacionales no tienen forma de exigirles cuentas.
2. La aceptación de la economía neoliberal como el único enfoque ve una limitada función de la nación-estado para atender las necesidades de la gente pobre. Las restricciones a la capacidad de las y los ciudadanos de exigirle derechos a esta poderosa esfera de formulación de políticas pueden incrementar la probabilidad de la pobreza y la desigualdad.
3. La creciente cantidad de migraciones internacionales y tensiones en torno a las diferencias étnicas y culturales dentro de los países ha fracturado las relaciones entre ciudadanos(as), como también entre ciudadanos(as) y Estados.

Sin embargo, la globalización, a la vez de imponer restricciones, también brinda nuevas oportunidades para exigir derechos con base en la pertenencia a una comunidad regional o global (Sen 2003) y mayores posibilidades para enfocar y revertir la pobreza. Más recientemente ha surgido una sensación de “ciudadanía global” en la cual personas de todo el mundo se reúnen como integrantes de una comunidad global en movimientos internacionales, entre éstos las protestas de paz, y en conferencias internacionales tales como la Conferencia Mundial sobre la Mujer realizada en Beijing en 1995.

Nociones cambiantes sobre la ciudadanía se han reflejado en las políticas y en la práctica. En muchos casos, los derechos ciudadanos han sido extendidos para incluir derechos sociales, culturales y reproductivos – derechos que cubren una más amplia gama de experiencias de vida y necesidades. En la Sección 4 veremos en mayor detalle cómo las luchas por la igualdad de género han redefinido la ciudadanía en formas que reflejan mejor las experiencias de las mujeres y de otros grupos marginados. Sin embargo, primero es necesario describir más detalladamente por qué y cómo las nociones sobre la ciudadanía pueden ser importantes en el contexto del desarrollo.

2.4 Tendencias en la teoría y la práctica del desarrollo

Históricamente se ha enfocado el desarrollo como un ejercicio técnico que, con ciertas modificaciones aquí y allá, podrá manejar la pobreza y la desigualdad. Llevar la ciudadanía a los debates del desarrollo puede ayudar a introducir conceptos de poder y desigualdad a esas operaciones técnicas, ya que ello explora la naturaleza y base de la discriminación contra grupos particulares y, por tanto, puede ofrecer vías para el cambio.

La pobreza ha sido asociada a la baja cantidad de mujeres en posiciones de poder y autoridad – aun específicamente a la cantidad de parlamentarias (Shabbir Cheema 2000). Las relaciones desiguales de poder tienen como resultado un acceso inequitativo a los recursos y así contribuyen al empobrecimiento de grupos marginados, entre éstos las mujeres. Académicas y defensoras feministas y organizaciones de mujeres han planteado que a menos que la planificación y la práctica del desarrollo tomen en cuenta las relaciones desiguales de poder basadas en género, la posición de las mujeres, como también la de otros grupos marginados, permanecerá sin cambios y hasta podría empeorar (Kabeer 1994, Sen y Grown 1985).

Durante por lo menos las últimas tres décadas ha habido una búsqueda permanente, dentro de la teoría y la práctica del desarrollo, de más formas efectivas para enfocar la pobreza y la desigualdad. Tales esfuerzos se reflejan en varias recientes tendencias y agendas del desarrollo.

2.4.1 Descentralización y gobernabilidad

Recientemente la cooperación al desarrollo ha pasado a trabajar en forma directa con gobiernos nacionales en el desarrollo de políticas. Los Documentos de Estrategias para la Reducción de la Pobreza (DERP) y los Enfoques de Nivel Sectorial (SWAP) son ejemplos de intervenciones a este nivel (Macdonald 2003).

Al mismo tiempo, las agencias de desarrollo han buscado apoyar procesos de descentralización gubernamental en los cuales el gobierno local es fortalecido a fin de acercar la toma de decisiones a las poblaciones y es más capaz de enfocar problemas específicos del contexto a través del manejo de

recursos y planificación a nivel local. En India, por ejemplo, la descentralización ha involucrado incrementar el poder y la influencia de los Gram Panchayats (concejos comunitarios). Aquí, la 73a. y 74a. enmiendas constitucionales estipulan que un tercio de los escaños en los Gram Panchayats deben ser reservados para mujeres, lo cual es una indicación del compromiso con la igualdad de género en el proceso de descentralización.

Trabajar en el desarrollo de políticas en gobiernos nacionales y en agendas de descentralización se vincula a la meta más amplia de promover un buen gobierno como parte integral del desarrollo, junto a modelos económicos más tradicionales. La gobernabilidad y la ciudadanía están relacionadas de manera estrecha y son mutuamente dependientes. La capacidad de las ciudadanas y los ciudadanos de participar en la vida y la forma de sus comunidades depende del compromiso de los tomadores de decisiones de buscar y comprender los puntos de vista de esas personas y actuar basándose en éstos. La meta no debería ser construir una línea divisoria entre la ciudadanía y las(os) ciudadanas(os) por un lado y la gobernabilidad por el otro, pues esto implica un enfoque ya sea de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo. Por el contrario, lo que estas recientes tendencias sugieren es una comprensión de las interacciones entre las y los ciudadanos y las instituciones de gobernabilidad. Ello significa ver las maneras de incrementar la toma de decisiones y la participación ciudadanas y lograr que los gobiernos sean más sensibles a las necesidades y prioridades de las y los ciudadanos (Jones y Gaventa 2002).

2.4.2 Metodologías y consultas participativas

En la década de 1980 fueron desarrollados varios métodos de consulta pública o participativa con el propósito de incrementar la influencia de las personas pobres en los proyectos de desarrollo comunitario. Las Evaluaciones Rurales Participativas (ERP), por ejemplo, permiten a la gente local analizar y articular por sí misma sus propias situaciones e involucrarse en planificación en sus comunidades (Chambers y Blackburn 1996). A mediados de la década de 1990, formuladores de políticas y especialistas del desarrollo empezaron a expandir ideas de participación a fin de incluir procesos más amplios de toma de decisiones. Las ideas de participación en estructuras políticas formales fueron incorporadas a las nuevas agendas de gobernabilidad y descentralización. En Brasil, por ejemplo, la elaboración de un presupuesto participativo en Porto Alegre ha buscado descentralizar a votantes locales la planificación de la asignación de recursos (Eşim 2000). Tales procesos han sido muy alardeados por sus enfoques innovadores a la gobernabilidad y a la participación ciudadana, y sin embargo muchos, incluido el de Porto Alegre, aún no reconocen las desigualdades de género en su planificación e implementación.

La participación ha sido vista como ciudadanía “en práctica”. Al igual que la ciudadanía, la participación demuestra un enfoque al desarrollo centrado en las personas, en el cual las intervenciones empiezan por formular una comprensión de las vidas de la gente, de sus necesidades y las particulares discriminaciones que la aquejan. Vincular la participación a la ciudadanía puede dar “dientes” al desarrollo participativo. La ciudadanía extiende el derecho a participar al derecho a que los Estados, las comunidades y otros cuerpos de toma de decisiones actúen con base en tal participación. Al mismo

tiempo refleja y analiza las condiciones existentes y permite un cambio “de abajo hacia arriba” y de “arriba hacia abajo” en las relaciones de poder. También abre el escenario a una participación que no sea “solicitada”, tal como en el activismo, en la realización de campañas y en el involucramiento político de oposición.

Sin embargo, el desarrollo participativo no ha sido en absoluto adoptado transversalmente. En numerosas situaciones se han incluido los enfoques participativos en las etapas de planificación de proyectos e intervenciones, pero sin suficiente compromiso. A menudo, los hallazgos de las consultas no son tomados en cuenta en las fases de manejo e implementación, y las(os) ciudadanas(os) no pueden exigir a las instituciones que actúen basándose en sus opiniones. Más aún, frecuentemente la participación de las personas pobres y el involucramiento de la comunidad de hecho significan participación de los hombres, ya que en la mayor parte de las culturas ellos tienden a ser los voceros de las comunidades. Áreas tales como las políticas macroeconómicas y la política a los niveles nacional e internacional continúan fuera del alcance de la mayoría de los ciudadanos, en particular de las mujeres.

Documentos de Estrategias para la Reducción de la Pobreza (DERP)

Un ejemplo de los intentos por incluir procesos de consulta al momento de elaborar estrategias nacionales son los Documentos de Estrategias para la Reducción de la Pobreza (DERP), que hoy día constituyen la base de la asistencia del BM y del FMI a los Países Pobres Muy Endeudados (PPME). Los DERP supuestamente son elaborados y modificados a través de extensos procesos de consulta a la sociedad civil. Sin embargo, el éxito de tales consultas en influir en el contenido y la implementación de los DERP ha sido limitado (IDA e IMF 2002) debido, entre otros factores, a falta de tiempo y de voluntad política. Los DERP han fallado grandemente en involucrar la participación de las mujeres en las consultas o integrar una perspectiva de género en el contenido. El **estudio de caso 5.7** en este informe describe la elaboración del DERP en Ruanda – una de las pocas historias de éxito en lo que se refiere a enfocar la igualdad de género.

2.4.3 El enfoque al desarrollo basado en derechos

Otro importante giro ha sido la confluencia de las comunidades de derechos humanos y de desarrollo, lo cual ha dado lugar al enfoque al desarrollo basado en derechos (Jones y Gaventa 2002). Esto ha sido asumido por actores tales como el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales – entre éstas Oxfam y Action Aid –, grupos de la sociedad civil y algunos gobiernos nacionales.

En vez de argumentos sobre crecimiento económico o desarrollo técnico, el enfoque basado en derechos establece intervenciones de desarrollo sobre la base de que todas las personas tienen derecho a los derechos humanos universales y que el desarrollo debería ser orientado al cumplimiento de éstos. La expansión de los derechos de manera que cubran áreas de la vida tales como las esferas

política, social, cultural y doméstica parecía ofrecer una forma de regular las metas del desarrollo e introducir las necesidades y problemas reales de las personas. De esta forma el enfoque basado en derechos también brinda el potencial para trabajar hacia la igualdad de género, en el sentido de que se aparta de un enfoque en actores (primordialmente masculinos) en las esferas políticas y económicas formales.

Este enfoque también hace énfasis en la acción ciudadana al proveer una plataforma para que la gente exija activamente aquellos derechos que percibe que le están siendo negados. Introduce el rol de la política de la sociedad civil y de los movimientos sociales como formas a través de las cuales las personas pueden acceder a las instituciones y a ámbitos de toma de decisiones e influir en éstos. De nuevo, como veremos en las siguientes secciones, ello es crucial para el trabajo por la igualdad de género, ya que propicia la colaboración entre actores del desarrollo y movimientos de mujeres que han estado activos en todo el mundo en décadas recientes.

Instrumentos internacionales

La Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) son ejemplos de tratados de derechos internacionales. Cuando los gobiernos ratifican estos tratados, las ciudadanas y los ciudadanos pueden utilizar los derechos ahí contenidos para reclamarlos o para desafiar la discriminación. La CEDAW, por ejemplo, ha hecho posible que las organizaciones de mujeres promuevan y den forma a la legislación contra la violencia doméstica y otros derechos legales. El **estudio de caso 5.1** describe las maneras en que realizadoras de campañas por los derechos de las mujeres han usado los derechos consagrados en la CEDAW para presionar a los gobiernos a modificar leyes que estipulan que la ciudadanía de sus hijas e hijos debe ser la misma que la de su padre. De esta forma, los instrumentos internacionales brindan un punto de entrada para que las ciudadanas y los ciudadanos puedan acceder a los procesos institucionales e influir en éstos desde una posición de conocimientos y legitimidad.

Sin embargo, los enfoques basados en los derechos tienen sus propios problemas. En la Sección 3 veremos cómo las estrategias de desarrollo que se fundamentan en normas “universales”, aplicables a toda la gente, inevitablemente excluyen personas, muchas de ellas mujeres. Más aún, las luchas por los derechos se basan en que el individuo perciba que sus derechos están siendo violados. Esta situación no toma en cuenta la interdependencia de las personas y el hecho de que algunas podrían no ver sus derechos como prioritarios sobre los de sus hijas e hijos, los de otros miembros de la familia o de las comunidades.

2.4.4. Transversalización del género

Junto a un enfoque en los derechos y la participación, otro importante giro en las políticas de desarrollo en la última década ha sido la introducción de una agenda de transversalización del género en

respuesta a la persistente marginación de las mujeres. La transversalización del género es el proceso político dentro del desarrollo y otras instituciones diseñado para incorporar la perspectiva de la igualdad de género en todas las áreas como un tema transversal. Ello significa incluir un análisis de género en sectores supuestamente “neutrales” tales como la infraestructura o la energía, además de la salud y la educación. La transversalización del género implica incorporar la perspectiva de hombres y de mujeres en las fases de diseño, planificación, implementación y monitoreo de los programas de desarrollo, así como analizar los efectos diferenciados de dichos programas en las mujeres y los hombres, con la meta de promover una mayor igualdad de género. A la vez puede significar cambios en las metas, estrategias y acciones, como también en las organizaciones, instituciones, culturas y comportamientos. Así concebida, es una herramienta potencialmente radical.

Esta política encaja en el lenguaje de la ciudadanía, y puede utilizarlo, en dos importantes formas. En primer término, los compromisos con la transversalización del género reconocen la importancia de incluir las contribuciones y necesidades de las mujeres en todas las áreas de las políticas públicas. En segundo lugar, la transversalización del género es un ejemplo de cómo las voces ciudadanas – en este caso, de los movimientos de mujeres – han colocado exitosamente asuntos de igualdad en la agenda de las políticas de desarrollo tanto en el contexto nacional como en el de los donantes.

2.4.5 Fijando metas internacionales

En el año 2000, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) desarrolló una serie de ocho “Objetivos de Desarrollo del Milenio” (ODM), los cuales representan el compromiso de los gobiernos con metas clave del desarrollo. Los esfuerzos por enfocar la desigualdad de género están reflejados en el Objetivo 3 de los ODM: ‘Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer’. Aunque el enfoque de este objetivo está en la educación, los indicadores incluyen la proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales – una señal de que la participación política de las mujeres es considerada central para el desarrollo.

Otros objetivos también apuntan al rol de reevaluar la ciudadanía de las mujeres. El objetivo relacionado con la pobreza, por ejemplo, puede incluir proyectos que mejoren el acceso de las mujeres al sistema legal (World Bank Gender and Development Group 2003).

No obstante, aunque en la Declaración del Milenio de la ONU quedó clara la necesidad de procesos políticos incluyentes y de fuertes alianzas con la sociedad civil, en los ODM en sí no quedaron específicamente enunciados ni la sociedad civil ni los enfoques centrados en las personas. Además de ello, en la formulación de los objetivos hubo poca participación de la sociedad civil, si bien posteriormente ha habido esfuerzos para movilizar a una amplia gama de diversos actores en el trabajo hacia el logro de las metas (Bissio 2003).

El panorama de la ciudadanía y su relación con el desarrollo (y el género) no es por completo claro y no necesariamente siempre positivo. En primer lugar, el “proyecto” de desarrollo tiene una relación

particular con las nociones tradicionales sobre la ciudadanía a la luz de la persistente imposición de modelos políticos y económicos occidentales sobre los países más pobres del mundo. Mientras que, al menos durante el pasado siglo, las naciones-estado conformadas por ciudadanas y ciudadanos individuales han sido debatiblemente una forma efectiva de organización política en Europa Occidental y Norteamérica, el mapeo de dicha organización en naciones-estado recientemente liberadas y creadas en nombre del desarrollo o de la modernización política y económica fue, y es, problemático. Esto puede involucrar imponer reformas políticas desde arriba hacia abajo sin contar con apoyo popular, no tomar en cuenta contextos históricos tales como la experiencia del colonialismo y trabajar con una falta de conocimientos sobre las formas de poder y de toma de decisiones colectiva existentes en un país.

Esta sección ha hecho un bosquejo de las amplias corrientes en las políticas y prácticas del desarrollo durante la última década y de cómo se relacionan con la ciudadanía. En las siguientes secciones examinaremos con mayor detalle qué significa la ciudadanía en la práctica y si puede contribuir a avanzar la igualdad de género en el desarrollo. Es necesario dar una mirada a las críticas, desafíos y limitaciones de la ciudadanía antes de examinar los intentos por reénmarcarla desde una perspectiva de género e ilustrar cómo esto ha influido en el género y desarrollo.

www.reaperu.org

3. Críticas a la ciudadanía “a través de un lente de género”

Enmarcar las intervenciones de desarrollo en el lenguaje y la práctica de la ciudadanía con enfoque de género puede apuntar a, y abogar por, formas particulares de trabajo de género, nuevas áreas de intervención, buenas prácticas y maneras de trabajar, además de iluminar metas finales. En síntesis, puede establecer una nueva agenda para el género y desarrollo. Se ha argumentado que ‘La ciudadanía debe ser la premisa ... para cualquier acción concreta que haya de emprenderse a favor de las mujeres’ (Lawson 2003: 11). La ciudadanía permite tanto el “¿por qué?” – por qué se debería enfocar la igualdad de género – y el “¿cómo?” – a través de una ciudadanía involucrada y activa.

Aun así, es necesario reconocer en este punto que también hay muchas personas que podrían no desear involucrarse en luchas o participación activa – personas que carecen de tiempo o no están interesadas en la toma de decisiones y que preferirían ser representadas por alguien más. Numerosas mujeres se encuentran en esta situación pero podrían querer que su ciudadanía sea reconocida a través de otros medios, tales como sus roles en la seguridad social, su empleo remunerado o el trabajo de criar y educar a sus hijas e hijos. Otras podrían no hablar acerca de sus necesidades o su experiencia en el lenguaje de la pertenencia o los derechos. La ciudadanía no es una panacea para cambios positivos.

La ciudadanía y su lenguaje de derechos y participación no deben, por tanto, ser tomados sin cuestionamiento alguno. Se los puede criticar a varios niveles desde una perspectiva de género. Con frecuencia, tales críticas son dirigidas a las nociones tradicionales y occidentales sobre la ciudadanía nacional debido a su limitada visión del mundo, centrada en lo occidental. Sin embargo, otras maneras de ver la ciudadanía – entre ellas las distintas formas de membresía, pertenencia, derechos y participación – también hacen surgir problemas en cuanto a desigualdades de género, raza, clase y etnicidad. Esta sección describe varias de esas críticas – algunas de las cuales son explícitamente de género, en tanto otras se aplican a todas las formas de diferencia.

3.1 Las ideas universales aducen que somos iguales y ocultan desigualdades

La idea de los derechos universales implica que todas las personas somos iguales, que todas tenemos las mismas necesidades e intereses y partimos de las mismas posiciones de poder y recursos. La academia y el activismo feministas destacan que si bien la democracia implica igualdad, en la práctica permite que algunas personas importen más que otras. Los intereses particulares – aquéllos de los hombres del grupo dominante – pueden hacerse pasar por intereses universales (Philips 1993).

Por tanto, la igualdad – si se acepta que significa igual trato con base en que todas las personas son iguales – no tiene sentido para las mujeres y los grupos marginados que difieren de la norma que define

a la ciudadanía. En realidad, grupos diferentes tienen distintas necesidades. Por ejemplo, aunque los hombres y las mujeres tienen el derecho al trabajo, ellas podrían requerir más apoyo que los hombres a fin de ejercer ese derecho. Las trabajadoras, para citar un caso, necesitan licencia por maternidad, seguridad adicional cuando están embarazadas y tiempo libre durante la menstruación (Mukhopadhyay *et al.* 2003). La falta de comprensión acerca de las diferencias oculta y, por ende, exacerba tales desigualdades, además de servir para afianzar ciertas actividades o características en grupos particulares. En el empleo, por ejemplo, las mujeres a menudo están aglutinadas en el trabajo de cuidados o la educación, en tanto los hombres están sobre-representados en áreas tales como el trabajo de las finanzas o del transporte.

3.2 Inclusión también significa exclusión

Los límites de las naciones, las comunidades o los grupos sociales que determinan la membresía también determinan la no-pertenencia. Dentro de las naciones, las comunidades o los grupos, algunas personas son incluidas, en tanto se excluye a otras que no encajan en la idea convencional acerca de quién es un ciudadano o una ciudadana. Las personas migrantes y apátridas son notables ejemplos de los peligros que representa vivir fuera de la ciudadanía nacional, pero también hay otras.

La exclusión de las mujeres de los derechos y obligaciones de la ciudadanía ha ocurrido, tanto en el pasado como hoy día, en la mayoría de las sociedades del mundo. Inmediatamente después de la independencia en los Estados Unidos, las mujeres casadas no existían en la ley como personas independientes pues se consideraba que estaban bajo la protección de sus esposos. Ellas no podían tener propiedades, hacer contratos o detentar la custodia de sus hijas e hijos (Kabeer 2002). En ese país, condiciones *de facto* tales como la falta de cuidado infantil y desigualdad económica significan que, en el caso de una gran cantidad de mujeres, tales impedimentos a la plena ciudadanía aún estén vigentes.

Exclusión por motivos de género en Sudáfrica

En muchos casos, como en Sudáfrica, la exclusión afecta a las mujeres y a quienes no encajan en los roles de género tradicionales, como los hombres más jóvenes o aquellos que tienen menos poder. Aquí, tanto la edad como el género son bases para la inclusión y la exclusión. En algunas áreas rurales de esta nación, si bien la legislación estatal o "formal" establece la igualdad de las mujeres, la ley consuetudinaria dictamina que se las excluya de la propiedad de la tierra y de la participación en las estructuras de toma de decisiones. La ciudadanía, en lo que se refiere a la ley consuetudinaria sudafricana, está vinculada a la asignación de tierras. La tierra tiene diferentes significados para las mujeres y los hombres. Ellos la consideran central en las relaciones sociales y el poder político, mientras que para las mujeres es una cuestión de supervivencia y de poder proveerles a sus familias. Los hombres son renuentes a otorgar a las mujeres el derecho a la tierra en este contexto, pues

temen que ellas no usarán la tierra “correctamente” (Cross y Friedman 1997).

La ciudadanía se otorga aquí a las familias, no a individuos, y un hogar “correcto”, merecedor de la ciudadanía, es aquél que está encabezado por un hombre. Por tanto, las mujeres jefas de hogares, incluidas las viudas, continúan siendo excluidas de los recursos y la autoridad.

Los hombres que no encajan en los roles de género como ciudadanos también se enfrentan a la exclusión política y/o social. Como hemos visto, en varias construcciones de la ciudadanía las funciones de los hombres son definidas como guerreros, proveedores de la familia y políticos. Entre los que quedan excluidos de tales definiciones se encuentran:

- pacifistas u hombres que se rehúsan a luchar en el ejército nacional o a hacer el servicio militar;
- hombres migrantes, incluidos los que son traficados para trabajo explotador en maquiladoras u otros empleos feminizados tales como las tareas domésticas;
- hombres que tienen relaciones sexuales con hombres;
- trabajadores sexuales.

Para conocer un estudio de caso sobre la organización de hombres homosexuales en Zimbabwe, ver la Sección 3 de la Colección de Recursos de Apoyo de esta *Canasta Básica*.

Los cambios en los significados y las definiciones de ciudadanía descubren distintos niveles de ciudadanía, en los cuales las personas son incluidas con base en algunas funciones y excluidas en otras. La idea de la “ciudadanía en hileras” (Lister 1997) ayuda a explicar los diferentes posicionamientos dentro de los grupos y los efectos que ello tiene en los derechos. Una persona puede estar simultáneamente dentro y fuera de un grupo – excluida debido a su raza, por ejemplo, pero incluida por su clase o género.

3.3 División público/privado y roles de género

La exclusión de género radica en una particular comprensión de lo que se conoce como “división público/privado”, la cual ve las funciones y responsabilidades de género de las mujeres como asentadas en la familia, los cuidados y la crianza infantil, mientras que los roles de los hombres tienen que ver con la toma de decisiones, la política formal, la economía y el lugar de trabajo. Esta división de roles y trabajo es importante para comprender la ciudadanía, que tradicionalmente consideró a los hombres como poseedores de derechos ciudadanos debido a su posición en la esfera pública. Ellos eran vistos como agentes políticos, y las mujeres bajo su protección. Las mujeres y sus intereses quedaban fuera del ámbito de la ciudadanía y se estimaba que sus funciones, aunque contribuían a la sociedad, no eran merecedoras de membresía en cuanto a la toma de decisiones y la actividad pública.

Esta comprensión de la división público/privado tiene amplias implicaciones:

- Los intereses de las mujeres pueden ser vistos como asuntos familiares y no como cuestiones públicas o comunitarias/nacionales. A menudo, por ejemplo, la violencia doméstica y la violación dentro del matrimonio no son consideradas crímenes. Se ha requerido de prolongadas luchas alrededor del mundo para lograr que los gobiernos aprueben leyes que atiendan estos crímenes. Las actitudes de los funcionarios continúan siendo un obstáculo para la implementación de dichas leyes en muchos países del planeta.
- Tanto los derechos como lo que abarca el “bien común” de una comunidad o nación (un bien para la comunidad entera) se enmarcan en los intereses de los hombres de los grupos poderosos en una sociedad. Los derechos y las responsabilidades en el ámbito doméstico son desvalorizados y no se los ve de la misma forma como aportes al bien de la sociedad.
- Frecuentemente, las mujeres no son consideradas actoras políticas. Las luchas por los derechos de las mujeres y el activismo comunitario pueden no ser vistos como políticos sino limitados y domésticos en su enfoque. Más aún, las formas de política en las cuales las mujeres a menudo se involucran – como las asociaciones informales de base comunitaria – con frecuencia no son consideradas “políticas” o valoradas como tales.

Académicas feministas han señalado que la participación de los hombres en la política ha sido posible gracias al trabajo de las mujeres en la esfera privada, doméstica. Además de las ideas acerca del lugar que deben ocupar, a las mujeres se les dificulta entrar en el mundo público de la política porque su tiempo y energía son absorbidos por el trabajo doméstico y la generación de ingresos y debido a la autoridad masculina que limita su autonomía. De ahí que no sólo sus intereses han sido excluidos: también las mujeres mismas han sido físicamente marginadas de la política. Si bien en muchos contextos ellas han superado estas restricciones a fin de incursionar en la política formal, estamos muy lejos de la igualdad en este aspecto. A pesar de los derechos políticos consagrados en la ley, ideas profundamente arraigadas acerca del rol de las mujeres en la sociedad continúan reforzando la exclusión femenina de los cargos públicos. Según estimaciones en el año 2002, las mujeres ocupaban únicamente el 14.7 por ciento de los escaños parlamentarios a nivel mundial (Norris 2002).

3.4 Las desigualdades en poder y recursos significan desiguales capacidades para exigir derechos

Si bien que los derechos determinan el acceso a los recursos y a la autoridad, a fin de reclamar sus derechos la persona necesita tener acceso a recursos, poder y conocimientos. Las relaciones sociales desiguales dan como resultado que algunas personas y grupos sean más capaces que otros de exigir derechos. Por ejemplo, el derecho de las mujeres a no ser violadas significa poco si ellas no ven la

actividad sexual forzada como una contravención a sus derechos ni pueden reclamar el control sobre su propio cuerpo. Los derechos que protegen la propiedad y los medios de subsistencia tienen poco significado si la gente pobre carece de recursos y poder para luchar contra las corporaciones multinacionales (Jones y Gaventa 2002). Dicho de otra forma, el estatus de ciudadanía no es suficiente sin las condiciones que permitan que dicha ciudadanía sea experimentada o practicada. La igualdad formal – es decir, legal – no basta para asegurar que las mujeres puedan tener acceso a los derechos. Más aún, la igualdad formal o legal no sólo no garantiza una igualdad real sino también oculta desigualdades, porque tener el derecho legal a los derechos y recursos puede ser visto como haber ejercido derechos o haber recibido el derecho a tenerlos en la realidad.

3.5 La ciudadanía se basa en las personas individuales en vez de la comunidad

Algunos observadores (Bulbeck, 1998) señalan que, para muchas personas, los lazos y relaciones comunitarios son una mejor manera de expresar su posición en el mundo que la identidad individual. Numerosas personas, en particular las mujeres, sienten que sus derechos individuales ocupan un segundo plano después de sus obligaciones hacia sus hijas e hijos o de los derechos de su familia como un todo. Adicionalmente, basar la ciudadanía en la capacidad de la persona de expresar sus intereses o preocupaciones en el ámbito público puede no reflejar los roles de las mujeres en la toma de decisiones dentro de la familia o en las relaciones entre mujeres de la comunidad. Por ejemplo, en algunas partes de África las mujeres en las comunidades tradicionales ejercen poder “tras bambalinas” mediante el arreglo de matrimonios y la negociación de disputas entre hombres. Su influencia, por tanto, no involucra la búsqueda de un cargo público como individuos, pero sí trabajar dentro de las relaciones comunitarias (Kraft 2003). La Sección 2.1 de la Colección de Recursos de Apoyo de esta *Canasta Básica* incluye un resumen del volumen de 1998 de Chilla Bulbeck.

3.6 Mirar el contexto

Las ideas acerca de que los derechos son universales y fijos ocultan procesos históricos a través de los cuales se forman los derechos y grandes cantidades de personas son excluidas. También esconden la realidad de que los procesos históricos en diferentes contextos dieron lugar a distintas formas de ciudadanía (Mukhopadhyay *et al.* 2003).

Ciudadanía y colonización en África

Bajo el régimen colonial británico en partes de África, el sistema de dominio tuvo como resultado *ciudadanos* británicos y *sujetos* coloniales. Los colonizadores británicos en las colonias africanas eran ciudadanos privilegiados cuyas vidas estaban moldeadas por el sistema legal europeo. Las personas africanas colonizadas eran sujetos desvalorizados del estado colonial, con derechos limitados y gobernados por una versión regulada de leyes

autóctonas (Mamdani 1996).

En una buena parte del Sur global, las naciones-estado fueron establecidas por los poderes coloniales en formas que atravesaban las comunidades existentes con una identidad común sobre la base del idioma, la cultura y el parentesco. Por ejemplo, en África Occidental o en partes de América Latina, los poderes coloniales crearon nuevos estados que dividieron a los grupos étnicos e indígenas en diferentes naciones-estado. Aquéllos que se encontraban fuera de los límites del estado perdían contacto con los miembros de su grupo, no podían exigir derechos fuera de la “nueva” nación y por ser sujetos coloniales también tenían limitados derechos dentro de la nación recién creada.

Las comprensiones acerca de la naturaleza de género de la ciudadanía han cambiado conforme los significados de ciudadanía se han transformado a lo largo del tiempo. En muchos países, notablemente en Europa, donde las primeras definiciones de “ciudadanos como guerreros” dieron lugar a “votantes ciudadanos”, las mujeres pudieron hacer campaña por su inclusión en el sufragio universal. Sin embargo, como hemos visto a través de las críticas arriba descritas, aunque las mujeres fueron finalmente reconocidas como miembros de la nación, su ciudadanía dependía de su función como madres – reproductoras de la nación. Así, los roles de género no dejaron de ser un factor, pero de hecho permitieron la entrada al ámbito de la ciudadanía.

Tales definiciones sirvieron para esencializar las responsabilidades de las mujeres de criar y cuidar niñas y niños, así como el hogar. Los roles y obligaciones sociales “apropiados” que son formados por el género pueden inhibir a las personas e impedirles asumir otras actividades, en particular a las mujeres, y ocultan la multiplicidad de funciones en las que cualquier individuo pueda involucrarse. Las comprensiones acerca de los roles de género dentro de la ciudadanía son inevitablemente parciales. En realidad, las mujeres y los hombres sí asumen una variedad de distintas funciones en la sociedad y ejercen poder en diferentes formas. Las mujeres son políticas, combatientes y trabajadoras remuneradas, así como los hombres pueden ser activistas de la paz y trabajar en cuidados. Si la ciudadanía ha de ser una manera útil de entender los derechos y la participación activa en las sociedades, esa diversidad debe ser reconocida y comprendida.

4. Reenmarcar la ciudadanía desde la perspectiva de la igualdad de género en el desarrollo

Académicas feministas¹ tales como Mouffe (1992), Yuval-Davis (1997), Lister (1997, 2001, 2003a, 2003b) y Fraser (2000) han intentado resolver algunas de las críticas a la ciudadanía descritas en la sección anterior. Ellas han ideado maneras de reformular la división público/privado que margina a las mujeres, entre éstas las que son excluidas de los derechos y la participación ciudadana, y han definido formas en que las mujeres pueden convertirse en agentes y actrices políticas. Las siguientes dos secciones muestran cómo la reelaboración de la ciudadanía desde una perspectiva de género ha influido y sido influenciada por activistas y actores del desarrollo. Ilustran la ciudadanía como inclusión y práctica a los niveles económico (igualdad económica), cultural (normas y valores) y personal (vida familiar y doméstica) (Sen 2003). Exploran actividades de los movimientos sociales, grupos de mujeres, donantes y cuerpos políticos nacionales e internacionales.

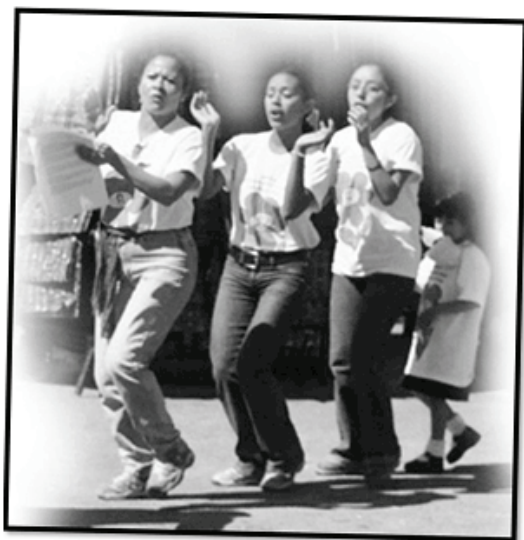
La participación puede darse desde lo local, a través de lo nacional y regional, hasta el involucramiento en la esfera política internacional (Kabeer 1994, Sen 2003). Las políticas nacionales son a menudo el ámbito más efectivo para promover la igualdad de género y los derechos ciudadanos de las mujeres. Sin embargo, es el involucramiento en las luchas locales lo que resulta particularmente significativo para la mayoría de mujeres, dada su falta de experiencia en la política formal, sus compromisos familiares y las restricciones a su movilidad (Lister 1997). Las secciones 4 y 5 brindan numerosos ejemplos de buenas prácticas y lecciones aprendidas por diversos actores y en una gama de esferas. Éstos llevan a recomendaciones que aparecen compiladas en la sección final.

4.1 Pasos iniciales – desafiando la división público/privado

Debido a que la exclusión de las mujeres se basa en una particular comprensión de la división público/privado, incluirlas requiere una redefinición tanto del ámbito privado como del público. Las ideas convencionales según las cuales el lugar de las mujeres es la esfera privada o doméstica conducen a su exclusión de la política formal, de los derechos y del reconocimiento de sus contribuciones a la sociedad. También pueden significar que las asociaciones informales de mujeres sean definidas como grupos sociales apolíticos o proveedoras de servicios.

¹ Si bien el feminismo se refiere a las comprensiones sobre la subordinación de las mujeres y a las acciones políticas para revertir la subordinación, existe una amplia gama de diferencias entre las feministas. Mi referencia aquí es a un grupo específico de teóricas políticas feministas.

4.1.1 Vinculando los males “privados” a las soluciones públicas – ampliando los derechos para incluir protecciones en la esfera privada



Dejando huellas en el Día Internacional de la No Violencia contra las Mujeres en Guatemala. ‘Ésta es una nueva forma de movilización social – al realizar actividades en la plaza pública a donde las familias llegan cada domingo para disfrutar su día libre, educamos a más personas de lo que podríamos si sólo camináramos portando pancartas de protesta’. (Organizadora Luz Méndez)

Grossman, L., 2003, ‘¡Basta ya! Guatemaltecas protestan contra la violencia hacia las mujeres’, Boletín del *Global Fund for Women*. Fotografía por Olga Talamante.

Desafiar la división público/privado significa identificar las opresiones “personales” que ocurren en la esfera privada o doméstica, en la sexualidad, la reproducción y la vida familiar, como asuntos estructurales y diseminados que pueden ser enfocados en el lenguaje de los derechos ciudadanos. Siendo así, ello “agrega” una gama de actividades e identidades que han quedado fuera de los derechos ciudadanos y expande la capacidad de las personas para moldear tanto las decisiones íntimas como las más amplias que afectan sus vidas. En las luchas por la ciudadanía en las últimas dos décadas, esto ha dependido primordialmente de los esfuerzos de activistas de los derechos de las mujeres que abogan por mejores leyes y políticas que brinden protección a las mujeres contra la violencia, en particular la que ocurre en el ámbito doméstico, como su derecho ciudadano. También comprende campañas y una mayor conciencia sobre prácticas culturales tradicionales como la mutilación genital femenina (MGF), el matrimonio precoz y otros asuntos privados, domésticos o familiares.

En el **estudio de caso 5.3** veremos un ejemplo de la manera en que se redefine una cuestión “privada” – en este caso la sexualidad – como un asunto público en el contexto de las trabajadoras sexuales en India, quienes exigen los derechos a la organización política y a una vida libre de discriminación.

4.1.2 Incluyendo necesidades de género “privadas” en las políticas – extendiendo los derechos para incluir la seguridad social y los servicios

Los intereses de género de las mujeres requieren ser definidos como luchas de ciudadanía y parte del bien común – como algo que afecta a todas las personas y que es de interés para todas (Lister 1997). Esto implica que las agencias donantes y actores estatales valoren y refinancien la seguridad social, los

cuidados infantiles y los servicios (es decir, derechos económicos y sociales) y enfoquen las necesidades de seguridad de las mujeres como parte de los proyectos de desarrollo nacionales y comunitarios. El **estudio de caso 5.7** brinda un ejemplo de cómo las consultas a las organizaciones de mujeres acerca de los DERP han sido utilizadas para incorporar en la agenda nacional los intereses de las mujeres en numerosas áreas, incluidos los servicios de salud, la educación y los derechos.

Sin embargo, al hacer énfasis en la inclusión de los servicios de seguridad social y el apoyo al trabajo de cuidados es importante que ello no afiance los roles sociales de las mujeres como madres y cuidadoras. Expandir el enfoque de las políticas a las funciones de las mujeres como trabajadoras y tomadoras de decisiones, además de dar lugar a la posibilidad de que los roles cambien mediante procesos de negociación, permitirá un mayor disfrute de derechos y participación en toda la comunidad social y política. El **estudio de caso 5.4** muestra cómo las mujeres en Brasil pudieron beneficiarse de las ventajas de la pertenencia a sindicatos de trabajo, dado que su labor agrícola no era considerada “generadora de ingresos” – ellas no eran vistas como trabajadoras además de esposas/madres. Las políticas que enfocan los dobles o triples roles de las mujeres a través de protección laboral, cuidados infantiles y beneficios por desempleo garantizarán mejor sus derechos ciudadanos en todas las áreas de sus vidas y no sólo por sus responsabilidades familiares.

Más aún, desafiar la naturaleza de lo “privado” puede ayudar a enfocar las desigualdades que surgen como resultado de la renuencia del Estado a interferir en arreglos privados o domésticos. Existe la necesidad de cuestionar aquellas suposiciones acerca de las familias y los hogares que pueden influir en las formas en que se construyen las políticas (OSAGI ONU 2002). Las desigualdades económicas, que tienen sus raíces en el control sobre los recursos del hogar, pueden ser descubiertas y convertidas en asuntos políticos. En el **estudio de caso 5.4** describimos cómo la exclusión de las mujeres en los sindicatos de trabajo se basaba en que el hogar fuera visto como la unidad de pertenencia. Esto significaba que el hombre, como jefe del hogar, fuera quien recibía los beneficios de su membresía a un sindicato y que se ignoraran las actividades de otros miembros dentro del hogar.

Expandir los derechos significa, por tanto, incluir los derechos económicos y sociales, así como los civiles y políticos, en las definiciones de la ciudadanía. Los derechos económicos y sociales se requieren a fin de realizar en la práctica el potencial del estatus de ciudadana y ciudadano, ya que proveen las condiciones necesarias para involucrarse en la toma de decisiones y la participación (Kabeer 2002). Esto ha sido reconocido en instrumentos de derechos internacionales tales como la CEDAW.

4.1.3 Redefiniendo lo “político” para incluir la toma de decisiones y la movilización informales y privadas o comunitarias

La participación política a menudo es vista sólo como aquella que ocurre dentro de los ámbitos estatales/gubernamentales y, a un menor grado, en los grupos activistas de la sociedad civil. Muchas feministas han señalado que la política tiene que ver con la habilidad de hacer aportes a las decisiones en todos los niveles a través de la movilización de apoyos de quienes nos rodean. Numerosas mujeres

que no participan o no pueden participar en estructuras formales sí lo hacen en redes informales y formas de toma de decisiones. Investigar estas actividades y valorar su trabajo hacen obvio que las mujeres son seres políticos y que sus intereses son una cuestión política. También extienden los espacios dentro de los cuales la ciudadanía puede tener lugar – desde nociones estrechas según las cuales la participación ciudadana es sólo emitir el voto o postularse para las elecciones, hasta una visión más amplia que reconoce las acciones a nivel comunitario e informales. Esta visión más amplia puede fortalecer el potencial político de las organizaciones de mujeres y alentar a las instituciones a que las vean como fuentes valiosas de información e insumos a las políticas.

4.2 Desafiar la exclusión desde los derechos ciudadanos sobre la base del género

En vista de que un problema clave con la ciudadanía es la exclusión basada en el poder y los roles sociales, ha habido mucho análisis acerca de cómo incluir a las personas marginadas. Reenmarcar los intereses feministas en el lenguaje de la inclusión en los derechos y la participación puede ayudar a que las mujeres y sus intereses sean más integrales al pensamiento y la práctica del desarrollo.

4.2.1 Comprendiendo e incluyendo las diversas necesidades – evaluación de necesidades

Un interés clave de las feministas ha sido encontrar maneras de tomar en cuenta el género y otras diferencias mediante la expansión de los derechos de las ciudadanas y los ciudadanos sobre la base de sus necesidades. Lister (1997) y Mouffe (1992) señalan que las personas pueden hacer uso del potencial emancipatorio de principios tales como la igualdad, al mismo tiempo que exigen equidad en sus diversidades. El análisis de género puede generar una mejor comprensión de las distintas actividades, responsabilidades, intereses y prioridades de los hombres y las mujeres (OSAGI ONU 2002).

Reconocer las diferencias significa apartarse de las ideas universales y homogéneas acerca de las mujeres y sus intereses, a fin de incorporar sus experiencias reales. A menudo no se articulan las necesidades de las personas que tienen menos poder en la sociedad, y se requiere encontrar formas de que se expresen las voces que usualmente han estado silenciadas. Ello implica involucrar a los grupos marginados en la definición de sus propias necesidades y asegurar que las instituciones de desarrollo realicen los cambios necesarios en sus culturas, procedimientos y prácticas para responder adecuadamente a dichos grupos, incluidas las mujeres. El **estudio de caso 5.6** describe un proyecto orientado a reformar el matrimonio consuetudinario en Sudáfrica que modificó sus tácticas luego de haber comprendido mejor las necesidades legales particulares de las mujeres que viven en este tipo de matrimonios.

Las evaluaciones de necesidades de género pueden operar en todos los niveles de las campañas o las intervenciones. Son especialmente efectivas aquéllas que se introducen a través de metodologías participativas.

Evaluaciones Participativas de la Pobreza (EPP) en Tanzania

Las EPP han sido un método de evaluación de necesidades conducido en numerosos países, más recientemente en el contexto de los DERP. Se orientan a incluir las perspectivas de las personas pobres en la política de desarrollo. Buscan comprender las causas de la pobreza y la vulnerabilidad a ésta, así como las oportunidades disponibles para que la gente evite el empobrecimiento o escape del mismo. Sin embargo, las evaluaciones de necesidades que toman el hogar como la unidad de análisis no son capaces de considerar las diferencias en las necesidades y los niveles de control sobre los recursos entre integrantes de las familias. Los equipos de EPP en Tanzania han admitido la importancia de conducir evaluaciones de necesidades sensibles al género que reconozcan estas diferencias. En el curso de las consultas separaron a los grupos en hombres y mujeres a fin de motivar la discusión de necesidades de género, antes de reunirlos de nuevo para discutir las diferencias y prioridades (Bell 2003).

4.2.2 Incrementando la cantidad de mujeres – discriminación positiva

Una manera de tomar en cuenta las diferencias consiste en formular los derechos a fin de revertir las desventajas. Esto podría, por ejemplo, tomar la forma de políticas de discriminación positiva y políticas para afirmar los derechos culturales de las personas indígenas. En la década de 1990, conforme la atención de las agencias de desarrollo pasó de la participación a nivel de proyectos a la participación en estructuras políticas locales y nacionales, la falta de involucramiento de las mujeres en la política formal comenzó a ser desafiada. En vista de que no se considera que la política formal sea el “lugar natural” de las mujeres, se han adoptado medidas especiales tales como las cuotas en muchos contextos políticos formales con el propósito de aumentar la cantidad de mujeres. Las evidencias sugieren que se requiere un mínimo del 30 por ciento de mujeres en cargos políticos para ejercer una influencia distinta en las políticas (PNUD 2000).

En Sudáfrica, después del apartheid, la nueva democracia vio una significativa proporción de mujeres en el Parlamento tras la adopción de cuotas voluntarias (es decir, no legalmente obligatorias) para mujeres por parte de los partidos políticos. En países como Ruanda, Uganda, India, Bangladesh y Paquistán, las cuotas consagradas en la ley han tenido como resultado que grandes cantidades de mujeres incursionen en el gobierno local. A nivel regional, la Unión Africana (UA), que reemplazó a la Organización de la Unidad Africana (OUA), recientemente estableció una cuota del 50 por ciento de mujeres en su Comisión y ha aprobado la creación de una Dirección para la Promoción del Género como efecto de la abogacía de las organizaciones de mujeres (Nzomo 2003). El **estudio de caso 5.2** describe una campaña realizada por Sister Namibia que exhortó a los partidos políticos a incrementar la cantidad de mujeres en sus planillas.



La Caravana Ciudadana – un proyecto de la organización Calandria de la sociedad civil peruana – viajó a las principales plazas de los pueblos en Perú ofreciendo información y un espacio para el debate sobre las siguientes elecciones. Aquí se alienta a la gente a votar por mujeres candidatas.

Fotografía por Pilar Bobadilla.

Sin embargo, existen problemas con este enfoque. En primer lugar, pese a las evidencias de que una masa crítica de mujeres involucradas en la política afectará las políticas, las cuotas no deben eximir a las instituciones de la responsabilidad de efectuar cambios. Más aun, las mismas mujeres políticas podrían no necesariamente introducir políticas sensibles al género. En segundo lugar, las experiencias de aquéllas que han incursionado en la política formal confirman la hostilidad hacia las mujeres en las esferas políticas; en muchos casos ellas luchan por establecer su legitimidad como seres políticos de cara a una resistencia pública profundamente arraigada (Mukhopadhyay 2003). Las mujeres también pueden enfrentar otras restricciones tales como la falta de educación y de conciencia acerca de que dichas oportunidades están abiertas para ellas. Las presiones de tiempo que experimentan aquéllas que asumen roles primarios en el cuidado de niñas y niños, el trabajo doméstico y la agricultura también las inhiben de asumir esas oportunidades aun cuando existen medidas legales para aplicar la discriminación positiva.

4.2.3 Incluyendo perspectivas de género – construyendo políticas de igualdad de género

La exclusión también debe ser desafiada a nivel institucional. En la última década, como ya discutimos, la transversalización del género ha suplantado a los programas focalizados de WID en instituciones de desarrollo, departamentos gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil tales como ONG. La transversalización del género involucra integrar una perspectiva de género en todas las áreas de formulación de políticas y planificación; por tanto, puede ser instrumental para expandir los derechos de las mujeres.

Política de Igualdad de Género de San Salvador

En San Salvador, la nueva Política de Igualdad de Género se orienta a promover los intereses de las mujeres y la igualdad de género en todas las actividades del gobierno municipal. Propone acción en áreas de participación ciudadana, educación, cultura, trabajo, salud, seguridad, infraestructura y servicios. También identifica la importancia del Concejo

Municipal en lo que se refiere a igualdad de género dentro de su organización y enfoque. A fin de asegurar que el proceso de transversalización se lleve a cabo de manera efectiva, la Política emplea puntos focales de género en toda la estructura del Concejo y ha incluido capacitación en género para el 40 por ciento del personal. Esto ha sido combinado con campañas de concienciación pública sobre asuntos de género y la creación de espacios para participación y consulta ciudadanas. Hasta la fecha, la Política ha tenido como resultado una mayor legitimidad para los intereses de género dentro de las políticas del Concejo y ha incrementado el apoyo a las demandas de las mujeres en la comunidad más amplia (Clulow 2003).

Para conocer un estudio de caso más extenso sobre la Política de Igualdad de Género de San Salvador, ver la Sección 3.4 de la Colección de Recursos de Apoyo de esta *Canasta Básica*.

La transversalización del género en los gobiernos nacionales es a menudo impulsada por instancias nacionales de mujeres que han sido establecidas por los gobiernos en varios contextos de los países (OSAGI ONU 2002). El **estudio de caso 5.7** ofrece un ejemplo de dónde se ha introducido la perspectiva de género en las políticas nacionales en el DERP de Ruanda. En esta nación, las instancias nacionales de mujeres fueron clave para el proceso, que brindó una plataforma para que las mujeres como ciudadanas influyeran en las políticas estatales sobre reducción de la pobreza.

Presupuestos de género

Una herramienta concreta a través de la cual se está logrando la transversalización del género es la elaboración de presupuestos con enfoque de género. Este tipo de presupuestos puede promover las metas de igualdad de género y los intereses de las mujeres en todas las áreas de la formulación de políticas y la planificación del desarrollo. Analizar las actuales asignaciones presupuestarias en términos de las formas diferenciadas en que las mismas afectan a las mujeres y a los hombres puede ilustrar cómo no se están enfocando las necesidades y discriminaciones de las mujeres, en particular fuera de sectores como los de salud y educación. Los presupuestos de género pueden promover el equilibrio de recursos a fin de reflejar las necesidades tanto de las mujeres como de los hombres dentro de todos los sectores. A la vez pueden asegurar que se destine financiamiento a políticas específicas de género. Además de ser herramientas de transversalización del género, los presupuestos de género proveen otro importante mecanismo para la práctica de la ciudadanía. Los procesos del presupuesto público que son accesibles a la población brindan útiles materiales de cabildeo y abogacía para que las ciudadanas y los ciudadanos exijan cuentas a sus gobiernos por el cumplimiento de compromisos contraídos con las necesidades de las mujeres y las políticas que promueven la igualdad de género (Hofbauer Balmori 2003).

No obstante, es importante reconocer que la transversalización del género no debería impedir las estrategias focalizadas dirigidas a promover los derechos y el empoderamiento de las mujeres. Por ejemplo, aún son necesarias las iniciativas que apoyan la creación de redes de mujeres o brindan capacitación para sensibilizar a funcionarios(as) y formuladores de políticas acerca de la violencia doméstica y otras discriminaciones específicas de género, como también lo son las que focalizan a las mujeres para la ayuda financiera, entre ellas los esquemas de microcréditos (OSAGI ONU 2002).

La transversalización del género es un ejemplo de cómo el compromiso institucional con la igualdad ha sido una consecuencia de la presión ciudadana. La movilización de mujeres y otros grupos excluidos en la sociedad civil y su capacidad de presionar a los Estados y formuladores de políticas son cruciales para una ciudadanía activa.

4.3 Movilización para el cambio – promoviendo una activa ciudadanía de género

El derecho a tener un derecho, a politizar las necesidades, a ejercer influencia en procesos más amplios de toma de decisiones que afectan la vida de las personas, así como el derecho a actuar, son fundamentales para el proyecto de la igualdad en el desarrollo (Mukhopadhyay 2003). Mucho pensamiento se ha invertido en cuestiones acerca de cómo habilitar a los grupos oprimidos para que asuman su derecho ciudadano a participar en la toma de decisiones como un prerrequisito para otros derechos (Mouffe 1993, Lister 1997). Construir formas de ciudadanía más incluyentes conlleva procesos de cambio que van más allá del análisis político para incluir a los movimientos sociales y la política de la vida cotidiana como se ve en las luchas a nivel comunitario. Llevar estas ideas al desarrollo ofrece una manera de involucrar a las personas pobres y marginadas, incluidas las mujeres, para que exijan cuentas a las instituciones (Jones y Gaventa 2002).

La Plataforma de Acción de Beijing fue formulada durante la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en 1995 y posteriormente adoptada por 189 países. La Conferencia de Beijing sirvió como base para las ONG y el activismo de los movimientos de mujeres en muchas partes del mundo. Trajo consigo una nueva era de creación transnacional de redes feministas que fue uno de los factores clave en la promoción de cambios institucionales y avances hacia la transversalización del género en el desarrollo y en otras esferas políticas (True y Mintrom 2001). Esta movilización mundial se ha vinculado a luchas a los niveles nacional y comunitario que se apoyan en los instrumentos internacionales para presionar a los gobiernos a que sean más sensibles a los intereses de las mujeres.

4.3.1 Generando conciencia acerca de la exclusión

La exclusión basada en género, al igual que otras formas de exclusión, funciona a través de cooptar a las personas excluidas para que vean su exclusión como algo natural – como si no hubiera una alternativa. En múltiples casos la autonomía de las mujeres es restringida por la autoridad masculina y por las demandas sobre su tiempo debido a la desigual división de género del trabajo. Es importante notar que las mujeres pueden superar y superan esas limitaciones y que es posible que una persona

sea sujeta de subordinación al mismo tiempo que actúa para mejorar situaciones de pobreza y desigualdad (Lister 1997).

Un primer paso es que la gente sea consciente de que su exclusión es una injusticia y que las cosas pueden cambiar. A la vez, emprender acciones y ganar demandas refuerzan la idea de que el cambio es posible y que la lucha vale la pena. Muchos de los estudios de caso presentados en la Sección 5 ilustran la importancia de la educación y la conciencia públicas para las luchas por los derechos ciudadanos. El **estudio de caso 5.2** sobre el Manifiesto de las Mujeres de Namibia muestra una campaña que movilizó un gran apoyo mediante la generación de conciencia sobre la exclusión de las mujeres dentro de la sociedad y la difusión de los éxitos del proyecto conforme éstos tenían lugar.

4.3.2 Apoyando a los grupos y ONG de mujeres

Se requieren cambios culturales fundamentales para promover a las mujeres como actoras políticas y tomadoras de decisiones – como personas que poseen “agencia”. Una vez que ellas empiezan a actuar políticamente (en el sentido amplio), su autopercepción como actoras políticas se ve reforzada. Esta autopercepción es central para la ciudadanía activa y crucial para los cambios sociales. La organización ciudadana es una fuerza vital en el desarrollo. Las comunidades de lucha tales como las organizaciones y movimientos de mujeres (Mukhopadhyay *et al.* 2003) pueden reunir a las personas para que definan y emprendan acciones orientadas a enfocar su exclusión y subordinación. Muchos de los ejemplos contenidos en este informe demuestran cómo la abogacía, el cabildeo, la realización de campañas y la generación de conciencia pueden influir en el Estado y en otras instituciones, entre éstas la familia y el mercado.

Esos movimientos requieren personal capacitado y experimentado además de construcción de capacidades que les permitan pensar en términos de estrategias a largo plazo. La construcción de comunidad y la creación de redes entre grupos y movimientos a nivel regional son esenciales para reunir recursos e información y emprender proyectos conjuntos. Esa creación de redes no sólo apoya y fortalece a las organizaciones; además puede ayudarlas a enfocarse en asuntos regionales compartidos y evitar las agendas impulsadas por las agencias (Lawson 2003). Sin embargo, las ONG que trabajan por la igualdad de género también necesitan ser conscientes de que sus acciones pueden ser desestabilizadoras y encontrar reacciones adversas por parte de formuladores de políticas y la población en general. Los gobiernos tienen el poder para retenerles recursos y herramientas a las organizaciones, como ha sido el caso en África Central, donde a los gobiernos les preocupa que las ONG puedan alentar a las poblaciones a desafiarlos (Lawson 2003).

4.3.3 Creando espacios para la interacción entre ciudadanas/ciudadanos e instituciones

Además de la generación y el apoyo de voces de mujeres en la sociedad civil, las mujeres tienen que poder expresar sus demandas y ser escuchadas por instituciones clave. Tales instituciones, sin embargo, a menudo son incapaces de escuchar esas voces. A fin de lograr cambios, las luchas de los grupos y personas de la sociedad civil por la expansión y aplicación de los derechos ciudadanos deben

ser acompañadas por procesos de gobernabilidad que escuchen sus voces y las incorporen en las instituciones y las políticas.

Combinar la ciudadanía con la gobernabilidad involucra crear espacios en los cuales las personas puedan definir y expresar sus necesidades y puntos de vista. Ésta puede ser una importante área de actividad para trabajadores(as) del desarrollo. Las consultas políticas como las requeridas para la elaboración de los DERP pueden propiciar dichos espacios. Los **estudios de caso 5.6 y 5.7** describen puntos de entrada para el diálogo político, en el primer caso en reformas legislativas y en el segundo en estrategias para reducir la pobreza. Ambas iniciativas tomaron en cuenta las desigualdades de género que crean obstáculos para la participación orientada a influir en las políticas.

Elaboración participativa del presupuesto de género en Recife

En la municipalidad de Recife, Brasil, el gobierno municipal ha buscado incrementar la participación de las mujeres en las consultas populares sobre el presupuesto municipal, a través de la provisión de cuidado infantil en las reuniones presupuestarias y esfuerzos para asegurar una mayor cantidad de mujeres en los diversos comités presupuestarios. Asimismo, los asuntos de las mujeres han sido establecidos como una de las áreas temáticas enfocadas por el presupuesto. Los éxitos de la iniciativa pueden atribuirse en gran medida a la Coordinadora de la Mujer dentro del gobierno municipal, la cual ha sido instrumental para orientar el proceso y ha trabajado estrechamente con la sociedad civil y activistas de los derechos de las mujeres. Fue también significativa la elección de un gobierno municipal de izquierda que colocó la desigualdad de género y la exclusión social en la agenda política. Este cambio de administración abrió nuevas oportunidades para la intervención en las políticas (Butto Zarzar 2003).

Estos estudios de caso muestran que se deben considerar cuidadosamente los puntos de entrada y las estrategias, además de que se requiere aprovechar las oportunidades en el ambiente externo y actuar con base en ellas. Los resultados de las luchas por los derechos serán determinados por quiénes se han involucrado, la autoridad y legitimidad que sean capaces de reclamar o construir, dónde se encuentran en la jerarquía política y su influencia política (Fraser 1986, citada en Lister 1997). La combinación de activistas de la igualdad de género y formuladores de políticas es importante para los cambios efectivos en las políticas.

Las políticas y la planificación del desarrollo necesitan un cambio: pasar de depender de especialistas a una mejor incorporación de las opiniones de las personas marginadas en cuanto a la definición de sus intereses, la búsqueda de soluciones y las acciones para transformar sus vidas. Una interacción exitosa entre ciudadanas/ciudadanos y las instituciones de gobernabilidad significa que los llamados beneficiarios del desarrollo sean capaces de convertirse en agentes políticos que puedan actuar para dar forma a las políticas, así como incrementar su acceso a los recursos y a la toma de decisiones (Jones y Gaventa 2002).

4.4 Forjando cambios

Las ideas juegan un papel muy potente en cómo vemos el mundo. Influyen en lo que estimamos posible y en cómo actuamos. Por ello es crucial desafiar no sólo la práctica sino también las ideas que se encuentran detrás de las prácticas que oprimen a las mujeres. Las luchas por la ciudadanía tienen que ver con empujar los límites y desafiar la base misma de la pertenencia social, las reglas que deciden la asignación de los recursos y los sistemas que conducen a la desigualdad. Por tanto, no se trata simplemente de que las mujeres y las personas marginadas entren a un sistema inequitativo que permanece sin cambios.

Reenmarcar la ciudadanía desde una perspectiva de género ha permitido a diferentes actores enfocar intereses clave del desarrollo tales como la pobreza y la desigualdad. Su éxito ha variado dependiendo del contexto. Los estudios de caso presentados en la Sección 5 ofrecen ejemplos de tales reformulaciones que son prácticos y específicos a determinados contextos. Ilustrar las luchas por la ciudadanía a través de estudios de casos subraya la importancia de los factores históricos, sociales y políticos para comprender la pertenencia a la comunidad y lo que tal condición significa en la realidad.

www.redperu.org.pe

5. Estudios de casos

Los estudios de casos en esta sección exploran las formas en que la ciudadanía está siendo utilizada para impulsar diferentes agendas, como la equidad de género y la justicia social. Las personas en cada uno de estos estudios de casos ocupan distintas posiciones, han sido marginadas debido a desigualdades de género, raza, etnia o clase y sus luchas a menudo tienen que ver con una doble exclusión.

Tal como Chantal Mouffe (1992) señala, la inclusión plena es un proceso, algo en el horizonte hacia lo cual continuamente nos estamos moviendo. Los estudios de casos destacan, en distintos contextos, los espacios dentro de los cuales tiene lugar la ciudadanía – luchas que son apoyadas por una gama de actores del desarrollo. Comprender las diferentes formas de la exclusión basada en género permite a formuladores de políticas y planificadores buscar y encontrar maneras de revertir el desigual acceso al poder y a los recursos.

5.1 Desafiando la exclusión desde la plena ciudadanía nacional: Mujeres en el mundo árabe²



'Mi madre es egipcia ... La nacionalidad es mi derecho'

Portada del Informe Anual 2001 de la Asociación Egipcia para el Desarrollo y Avance de las Mujeres (ADEW).

5.1.1 Exclusión de una plena ciudadanía nacional

Como discutimos en la Sección 2, la ciudadanía de la nación es la definición de ciudadanía originalmente concebida en la teoría política occidental. También es la base para la protección bajo la legislación nacional. En muchos países árabes en el norte de África y Oriente Medio, el derecho a pasar la ciudadanía nacional se aplica sólo a los hombres. Las mujeres que son ciudadanas nacionales no

pueden pasar su nacionalidad a un esposo “extranjero” o a hijas e hijos que nacen de matrimonios con ciudadanos extranjeros. En tales casos, los esposos continúan siendo ciudadanos extranjeros, en tanto las niñas y los niños se convierten en extranjeros en el país de su madre, ya que es obligatorio que hereden la nacionalidad de su padre.

La Campaña por el Derecho de las Mujeres a la Nacionalidad, organizada por el Proyecto de Vínculos e Información en Género de Machreq/Magreb (MACMAG GLIP), reunió a mujeres de diferentes países para desafiar su exclusión de la ciudadanía plena. Se llevó a cabo investigación sobre los efectos en las familias de la falta del derecho de las mujeres a pasar su nacionalidad a sus esposos, hijas e hijos, con el propósito de utilizar la información para presionar a los Estados a otorgar este derecho a las mujeres.

5.1.2 Incluyendo a las mujeres como plenas ciudadanas nacionales

La investigación realizada durante la campaña resaltó el hecho de que impedirles a las mujeres pasar la nacionalidad a sus esposos, hijas e hijos significa que:

- El estado legal de niñas y niños como “extranjeros” en el país de su madre conduce a dificultades con el registro de nacimientos y el arreglo de los documentos de viaje de las y los menores, los cuales deben ser solicitados por el padre en su embajada.
- A los esposos, hijas e hijos extranjeros se les niegan los derechos a seguro médico, a beneficios de la seguridad social estatal y, en algunos países, a la herencia. A los esposos extranjeros se les puede negar el derecho a trabajar en el sector público. A menudo encuentran dificultades para trabajar en el sector privado y no se les permite poseer propiedades.
- Cuando un padre ya no tiene el derecho legal a permanecer en el país de la madre, se obliga a las niñas y los niños a irse con él. En algunos casos en que el padre es expulsado del país de la madre como consecuencia de revueltas políticas, ella es separada de sus hijas e hijos. Frecuentemente, las mujeres viven con el temor de que sus esposos se llevarán del país a sus hijas e hijos, y a veces permanecen en relaciones abusivas a fin de no perder a sus niños(as).

MACMAG GLIP se apoyó en la CEDAW para presionar al gobierno a tomar acción, e hizo ver que negarles derechos ciudadanos plenos a las mujeres contraviene los derechos consagrados en la Convención.

5.1.3 Resultados

La negación de derechos civiles y políticos tiene consecuencias para los derechos sociales y económicos. El acceso a los recursos y a la protección se ve afectado por ideas acerca de quién es un(a) ciudadano(a) nacional legítimo(a) y pleno(a). Bajo los actuales sistemas políticos es esencial que las mujeres gocen de ciudadanía legal plena como un prerrequisito para todas las demás áreas de los derechos.

² Estudio de caso del Proyecto de Vínculos e Información en Género de Machreq/Magreb 2003.

Las actividades de la campaña demostraron que son posibles los cambios en la relación entre las mujeres y el Estado. Las mujeres involucradas en esta iniciativa adquirieron una nueva conciencia acerca de sus derechos y se convirtieron en actrices políticas con experiencia en la realización de campañas para abogar por cambios legales. La campaña condujo a un giro en las actividades de muchas organizaciones de base comunitaria, pasando de intereses locales a asumir un perfil político formal en relación a los asuntos nacionales.

5.2 Reformulando los derechos para revertir las desventajas: Red del Manifiesto de las Mujeres de Namibia³

5.2.1 Exclusión de las mujeres de la participación política formal

Los obstáculos a la participación de las mujeres en la política formal radican en ideas y prácticas sociales y culturales relacionadas con roles y relaciones de género apropiados. Por tanto, las mujeres tienen pocas probabilidades de incursionar en instituciones políticas clave. En algunos casos, excepcionales mujeres individuales han fungido como Primera Ministra – Margaret Thatcher en el Reino Unido o Indira Gandhi en la India. Aun así, dicho avance fue en gran medida “vacío”, dado que sus gabinetes y parlamentos no incluían una cantidad significativa de mujeres.

La acción femenina colectiva puede transformar las percepciones públicas, incrementar la visibilidad de las mujeres como conglomerado político votante y demostrar que ellas tienen una función pública. Sister Namibia, una ONG de mujeres, lideró una coalición de organizaciones de base comunitaria y ONG – la Red del Manifiesto de las Mujeres de Namibia (NWMN) – en una campaña para incrementar la participación femenina en la política formal.

5.2.2 Estrategias

La primera etapa de la campaña de Sister Namibia involucró la movilización de mujeres a nivel nacional durante la contienda electoral de 1999. Estas elecciones fueron conducidas dentro de un sistema de representatividad proporcional en el cual los partidos políticos elaboran planillas de personas candidatas y el electorado vota por el partido, no por una persona individual. La campaña exhortó a los partidos a incrementar la cantidad de mujeres en sus planillas. Los partidos respondieron en forma positiva y la representatividad de las mujeres en el Parlamento llegó a aumentar de 19 a 26 por ciento.

Este éxito estimuló la siguiente fase de la campaña. La NWMN decidió que dejar la representatividad de las mujeres en manos del capricho de los partidos políticos no sustentaría o incrementaría la participación femenina en la política formal. Por tanto, lanzó una campaña orientada a que la representatividad igualitaria en los tres niveles del gobierno fuera consagrada en la ley electoral de Namibia. Esta campaña incluyó involucrar a mujeres de todo el país en el desarrollo y cabildeo de una ley para otorgar el 50 por ciento de representatividad femenina en los gobiernos locales, provinciales y

³ Estudio de caso de Mukhopadhyay 2003 y Mukhopadhyay, Meer y Appel 2003.

nacional. Involucró a 3,500 personas que participaron en 105 talleres locales en 55 ciudades y pueblos. La campaña:

- construyó la capacidad organizacional de las mujeres;
- desarrolló la conciencia de las mujeres como ciudadanas y actoras políticas;
- desarrolló alfabetización legal entre mujeres activistas;
- politizó el tema de la participación femenina en la política formal entre la población de Namibia.

5.2.3 Resultados

Bajo el dominio colonial y del apartheid en Namibia, a las personas negras se les negaron los derechos ciudadanos y, por tanto, eran relativamente nuevas las libertades civiles para la mayoría de la población negra. La campaña de Sister Namibia generó una nueva conciencia acerca de los derechos civiles y políticos en general y de los derechos de las mujeres en particular. La campaña desafió las ideas de que las mujeres no eran actoras políticas y que sus intereses no son ni públicos ni políticos. Tras la campaña, la NWMN se convirtió en un núcleo para la organización nacional y local y las mujeres adquirieron una mejor comprensión de la política, así como una sensación de accionar político. En palabras de una mujer, 'Las mujeres en nuestro pueblo primero pensaban que la participación en la política era sólo para hombres, no para ellas. Ahora que han visto que pueden participar en cualquier actividad política, creen que pueden convertirse en concejalas y gobernadoras' (Mukhopadhyay 2003: 47).

Para conocer un paquete sobre cómo alcanzar el 50 por ciento de mujeres en el gobierno nacional, ver la Sección 4.2 de la Colección de Recursos de Apoyo de esta *Canasta Básica*.

5.3 Llevando lo privado al ámbito público: Derechos de las trabajadoras sexuales en la India⁴

5.3.1 Exclusión social

Si bien las mujeres son excluidas de la ciudadanía como resultado de la división público/privado que identifica ciertos asuntos – entre ellos las relaciones sexuales y la sexualidad – como “externos” al ámbito de la política, el problema es aún más complicado para las mujeres que son trabajadoras sexuales. El trabajo sexual remueve las relaciones sexuales de su lugar “normal” en la privacidad de la familia o del matrimonio y éstas se convierten en una relación de mercado, ya que la actividad sexual es comprada y vendida. Las trabajadoras sexuales son excluidas tanto de lo que se considera una sociedad “normal” como del acceso a la protección de la seguridad social estatal y la protección legal. Las restricciones morales y legales aíslan y proscriben a la trabajadora sexual como alguien sin derechos y, por cierto, alguien que ni siquiera debería existir.

Durbar es una afiliación de organizaciones de trabajadoras sexuales autónomas que cuenta con una membresía de aproximadamente 60,000 en West Bengal, India. Dada la exclusión social de las trabajadoras sexuales, la organización ha tenido que librar una enorme batalla por el derecho a existir y para hacer campaña contra la flagrante negación de los derechos laborales a la participación social y política.

Una de las preocupaciones de Durbar era que se ignoraban las necesidades e intereses de las personas traficadas en los debates internacionales sobre el tráfico, los cuales eran limitados en comprensiones y soluciones. Ello tenía como consecuencia, por ejemplo, que la policía, trabajadores(as) sociales y ONG se embarcaran en operaciones de “rescate” en las que las trabajadoras sexuales eran encarceladas en hogares temporales, en condiciones fuera de su control y similares a la situación de tráfico. Mientras se encontraban bajo la supuesta protección estatal, ellas a menudo eran víctimas de abuso sexual. Además, el Estado frecuentemente las liberaba bajo la custodia de “guardianes”, lo cual las infantilizaba y a veces conducía a una mayor explotación en aquellos casos en que los dueños de burdeles se hacían pasar por guardianes.

5.3.2. Incluyendo a las trabajadoras sexuales como miembros legítimas de la sociedad

La iniciativa de Durbar involucró la conducción de entrevistas y discusiones de grupos focales para y por trabajadoras sexuales – un proceso que produjo nuevas definiciones del trabajo, los derechos y la condición de persona. Concluyeron que si el trabajo sexual era visto como trabajo y se le otorgaba el mismo reconocimiento social y legal del que gozaba cualquier otro empleo, ello inhibiría la explotación y el acoso contra las trabajadoras sexuales.

Seguidamente, Durbar creó alianzas con la policía y funcionarios(as) locales con el propósito de lograr que las instituciones estatales fueran más sensibles a las necesidades de las trabajadoras sexuales. En 1999, Durbar estableció las Juntas Autorregulatorias para promover los derechos de las trabajadoras sexuales e incluirlos en los esquemas locales de desarrollo comunitario. Las trabajadoras sexuales y activistas de Durbar constituían el 60 por ciento de estas Juntas, quedando el restante 40 por ciento conformado por representantes electos locales, representantes del Estado, profesionales legales y médicos(as). A fin de abrir espacios para que las trabajadoras sexuales intercambiaran puntos de vista con otras organizaciones de la sociedad civil, Durbar también organizó talleres, seminarios, conferencias estatales y nacionales, así como una *mela* o feria. Dichas actividades recibieron una amplia cobertura por parte de los medios escritos y electrónicos, los cuales por primera vez presentaron a las trabajadoras sexuales como seres humanos “normales” que se involucraban en la discusión.

5.3.3 Resultados

La encuesta de Durbar brindó reflexiones que a personas ajenas les habría sido difícil descubrir; por ejemplo, la opinión de que las trabajadoras sexuales son trabajadoras y como tales deben tener el derecho a organizarse. La solución propuesta por Durbar contra el tráfico radicaba en desestigmatizar el

⁴ Estudio de caso de Mukhopadhyay 2003 y Mukhopadhyay, Meer y Appel 2003.

trabajo sexual y regular las condiciones laborales. Durbar desafió tanto las ideas como las prácticas relacionadas con la marginación y exclusión de las trabajadoras sexuales. Además cuestionó la distinción entre lo público y lo privado y las definiciones de la política y quién se involucra en ésta.

5.4 Desafiando los roles de género de las mujeres: Los derechos de las mujeres rurales en Brasil⁵

5.4.1 La exclusión de las mujeres del reconocimiento como trabajadoras y de los derechos a la tierra

En Brasil, hasta la década de 1980, las trabajadoras agrícolas no eran reconocidas como trabajadoras por los sindicatos de trabajo y el Estado. Su trabajo en la agricultura era visto como trabajo familiar, una extensión de las tareas no remuneradas en el hogar. Además de que las trabajadoras agrícolas no tenían derecho a los beneficios de la seguridad social, se les impedía unirse a los sindicatos de trabajo pues esto se limitaba a un miembro de cada hogar, es decir, al hombre jefe del hogar. Las ideas en la ley y la cultura acerca de que sólo el esposo representa al hogar y administra los bienes tuvieron como consecuencia que, en sus primeros años, el Movimiento de los Sin Tierra (MST) no reconociera los derechos de las mujeres a la tierra. El MST consideraba que las cuestiones de género creaban divisionismo y eran incompatibles con los asuntos de clase. A las miembras del MST que intentaban expresar sus intereses, los líderes del MST les aconsejaban unirse al movimiento autónomo de mujeres. Por tanto, los derechos de las mujeres como trabajadoras fueron ignorados por el Estado, los sindicatos de trabajo y los movimientos sociales.

5.4.2 Incluyendo los derechos laborales de las mujeres y en la reforma agraria

En la década de 1980 Brasil experimentó una transición del régimen militar a la democracia. Las mujeres en todo el país aprovecharon ese momento para organizarse bajo la bandera de un movimiento de mujeres rurales autónomo (de la sociedad civil) – el MMTR (Movimiento de las Mujeres Trabajadoras Rurales del Nordeste). Insatisfechas debido a que las federaciones de sindicatos de trabajo no estaban enfocando sus preocupaciones, las trabajadoras se unieron al movimiento autónomo de mujeres rurales, el cual les brindó una plataforma para abogar por que los sindicatos fueran más sensibles a sus intereses. En 1998, campañas realizadas por el MMTR llevaron a que los derechos de las mujeres a la tierra fueran incluidos en la nueva Constitución brasileña. Sin embargo, la igualdad formal en los derechos a la tierra no condujo a incrementos en la cantidad de mujeres que de hecho obtenían tierra. Aunque la titulación conjunta era una posibilidad legal, no era obligatoria y, por tanto, no se implementaba. Más aún, la ley discriminaba a las jefas de hogar asumiendo que las mujeres no podían manejar una finca sin un hombre.

Los derechos de las mujeres a la tierra no se convirtieron en un asunto dentro del MST, y para el Estado, sino hasta que la exclusión de ellas empezó a tener consecuencias prácticas para la consolidación de los arreglos de la reforma agraria. Las mujeres se habían hecho indispensables para la

⁵ Estudio de caso de Deere 2003.

reforma agraria a través de su creciente involucramiento en los arreglos establecidos sobre la tierra, así como en las luchas junto a los hombres sin tierra. En el año 2001, el Estado respondió a las presiones de los sindicatos de trabajo y de los movimientos sociales y adoptó mecanismos específicos para propiciar que las mujeres asumieran los derechos a la tierra y fueran plenamente incluidas en la reforma agraria.

5.4.3 Conclusiones

Este estudio de caso demuestra la incapacidad, tanto del Estado como de no-estatales tomadores de decisiones, de reconocer los múltiples roles de las mujeres en la sociedad y las funciones no restringidas a las de madres y cuidadoras. Las mujeres rurales desafiaron las construcciones legales, sociales y culturales que las definían en relación con los hombres de sus familias y no como personas autónomas capaces de suscribir contratos laborales, unirse a sindicatos de trabajo o poseer tierra. Ellas utilizaron el espacio abierto por la emergente democracia en Brasil, incluidas las oportunidades que se presentaron en el proceso de redacción de la Constitución del país. Como parte de sus campañas también se vincularon a otras organizaciones de mujeres y entraron en sociedad con una agencia estatal. Aprovecharon su organización autónoma para fortalecer su posición dentro de los sindicatos de trabajo y el movimiento de las personas sin tierra.

Si bien las mujeres rurales organizadas se involucraron en los procesos constitucionales y vieron la importancia de los derechos legales, también observaron las limitaciones de la igualdad formal. Una vez que contaron con el apoyo de los movimientos más grandes, fueron capaces de desafiar al Estado para que revisara las regulaciones que se interponían en el camino de sus derechos a la tierra. Ganaron sobre la base de la eficiencia los actuales derechos a la tierra, al haber hecho evidente que si la reforma agraria había de funcionar, las mujeres eran necesarias como participantes valiosas e igualitarias.

5.5 Reformulando la ciudadanía: Mujeres indígenas en Chiapas, México⁶

5.5.1 Exclusión de las mujeres indígenas de las culturas tanto regulares como indígenas

Desde la década de 1970, el empoderamiento de las mujeres indígenas en México ha sido apoyado por ONG, partidos políticos, académicas(os) y activistas religiosas(os) que han respaldado los derechos reproductivos, los derechos civiles y humanos de las mujeres, así como las campañas contra la violencia. Sin embargo, estas luchas cobraron un nuevo significado en el contexto de la lucha política Zapatista para asegurar el reconocimiento de los derechos culturales y políticos de los pueblos indígenas en la Constitución nacional.

El movimiento Zapatista en México ha trabajado por el reconocimiento de los derechos culturales y políticos de los pueblos indígenas en la Constitución nacional. Dentro de los grupos indígenas no todas las personas gozan de igualdad; a menudo las mujeres son tratadas como subordinadas y cuentan con

⁶ Estudio de caso de Cortez Ruiz 2004. Ver también Domínguez 2001.

menos acceso que los hombres a los recursos, al poder y a la autoridad. Aquéllas involucradas en el movimiento Zapatista se encuentran en una situación en la que asumen dos luchas: una junto a los hombres de su grupo, contra el Estado por el respeto a su cultura étnica, y otra en la que combaten su subordinación como mujeres.

5.5.2 Estrategias

El movimiento Zapatista permitió un espacio para el movimiento de mujeres Zapatistas, en el cual se abrió la discusión sobre los derechos de las indígenas y sus particulares discriminaciones y desigualdades de género. Movilizándose en cooperativas, organizaciones regionales y municipalidades Zapatistas autónomas, ellas adoptaron las llamadas “Leyes Revolucionarias de las Mujeres”, que cuestionaron sus roles y opresión tradicionales dentro de sus comunidades. Sus demandas se relacionaban con la educación, la violencia doméstica y su exclusión de las asambleas comunitarias y de los derechos a la tierra. Cuestionaron los modelos gubernamentales, sociales y económicos que mantenían a los pueblos indígenas en la pobreza y también instaron a la transformación de las relaciones genéricas de poder dentro de la familia. Esto significaba, a la vez, hacer demandas al Estado y desafiar las prácticas tradicionales dentro de los grupos indígenas.

5.5.3 Conclusiones

Si bien los hombres están empezando a aceptar el derecho de las mujeres a participar en las organizaciones y ha habido avances y logros, a la vez se ha dado resistencia desde la familia y la comunidad, como también de elementos dentro del movimiento Zapatista. Para que las mujeres puedan desafiar las relaciones de opresión en la familia y la comunidad sin perder el apoyo financiero y emocional que requieren de los hombres de su familia y de miembros de la comunidad, ellas necesitan tener suficiente poder de negociación y una relativa autonomía respecto de esos parientes hombres y de miembros de la comunidad.

El caso del movimiento de mujeres Zapatista es una lucha dentro de una lucha. Demuestra distintos niveles de inclusión y exclusión de diferentes grupos. Aunque tanto las mujeres como los hombres indígenas estaban luchando por que se les incluyera en los derechos ciudadanos, muchos de los intereses de género de ellas, como también su subordinación de género particularmente en la esfera privada, quedaron fuera de las campañas. Trabajar dentro del movimiento Zapatista les brindó a las mujeres un trampolín desde el cual podían generar conciencia acerca de sus derechos y empezar a desarrollar una masa política *como mujeres*. Hoy día existe una mayor conciencia entre las indígenas sobre sus derechos, aun en comunidades remotas. Esto incluye los derechos a la participación política y diferentes formas de ciudadanía que reconocen sus asuntos específicos de género.

5.6 Definiendo los derechos con base en las necesidades: La ley de matrimonio consuetudinario en Sudáfrica⁷

5.6.1 Desigualdad dentro del matrimonio consuetudinario

Según la ley consuetudinaria en Sudáfrica, la posición de las mujeres como menores de edad ha limitado su capacidad de hacer contratos o poseer propiedades y las ha convertido en dependientes de sus esposos. Ello inhibe sus derechos efectivos como ciudadanas plenas e iguales. La forma en que funciona la ley consuetudinaria es producto de una larga historia de colaboración entre administradores coloniales y elites indígenas que tuvo como resultado una serie de leyes para la gente colonizada y otra para las elites coloniales blancas. Por tanto, la ley consuetudinaria ha limitado los derechos de las mujeres negras sudafricanas, quienes en su mayoría viven en los antiguos pueblos rurales en condiciones de pobreza. Esta situación presentaba conflictos con la nueva Constitución post-1994 del país, que garantizaba la igualdad de género.

5.6.2 Estrategias

En Sudáfrica, el fin del apartheid abrió nuevos espacios políticos para la reforma legislativa. Una crítica área de reforma, según el Movimiento de Mujeres Rurales Sudafricanas (RWM, por sus siglas en inglés), era la del matrimonio consuetudinario. Un Proyecto de Investigación de Género conducido por RWM y el Centro de Estudios Legales Aplicados (CALs) pretendía intervenir en el proceso de reforma legislativa para equiparar la ley del matrimonio consuetudinario con la cláusula de la igualdad en la Constitución. A fin de hacerlo tuvieron que definir las necesidades de las mujeres en relación con la ley consuetudinaria como base para establecer sus derechos. Fue necesario que se familiarizaran con el proceso de reforma legislativa y las instituciones clave – la Comisión Sudafricana de Reforma Legislativa y el Parlamento Nacional. Si bien el clima general dentro del gobierno era conducente a cumplir las metas de la igualdad de género, RWM y CALs también tuvieron que tomar en cuenta que la implementación de la ley dependería de los jefes, los funcionarios y las prácticas culturales dentro de las comunidades y las familias que continuaban viendo a las mujeres como subordinadas de los hombres.

RWM y CALs descubrieron que un asunto particularmente contencioso era cómo lidiar con la poliginia (práctica según la cual un hombre puede tener más de una esposa). Las activistas feministas y RWM creían que la poliginia se interponía en la igualdad de las mujeres en la familia y la sociedad y, por tanto, debía ser proscrita. Durante una reunión, sin embargo, una de las investigadoras notó que varias mujeres permanecían sentadas y en silencio mientras observaban al grupo de integrantes que danzaban cantando ‘un hombre, una mujer’. Ella les preguntó por qué estaban calladas. Las mujeres respondieron que vivían en matrimonios polígamos y que sus medios de subsistencia se verían amenazados si la poliginia no era reconocida. RWM y CALs se dieron cuenta de que prohibir la poliginia dejaría a las mujeres de esos matrimonios sin ninguna protección legal. El asunto clave para la reforma, por tanto, no

⁷ Estudio de caso de Mukhopadhyay 2003 y Mukhopadhyay, Meer y Appel 2003.

fue si se debía proscribir la poliginia sino encontrar maneras de enfocar los intereses clave de las mujeres en matrimonios polígamos – sus derechos a la propiedad y a la custodia infantil.

Esto se logró enmarcando la ley de tal manera que hiciera costosa la poliginia y eventualmente condujera a su desaparición, a la vez de resguardar los derechos de las mujeres a la propiedad conyugal. La propuesta de RWM y CALS fue que cada vez que un hombre contrajera matrimonio, las propiedades maritales existentes debían ser compartidas en forma igualitaria con la esposa o las esposas. CALS participó en la elaboración de las regulaciones de la ley y monitoreó la implementación de éstas a fin de evaluar si la legislación enfocaba el estatus de minoría legal de las mujeres, su acceso a la propiedad durante el matrimonio y su falta de poder en la toma de decisiones.

5.6.3 Conclusiones

Los derechos y la ley pueden y deberían ser enmarcados con base en las necesidades de las mujeres y no en ideas universales sobre los derechos. Partir de las experiencias y necesidades de las mujeres permitió a CALS y RWM apartarse de una noción universalista acerca de las mujeres y sus intereses y pasar a explorar maneras de enfocar los intereses de aquéllas que viven bajo la poliginia. El estudio de caso refleja la importancia de involucrarse con instituciones estatales desde una posición de legitimidad y desde una comprensión de los procesos y las instituciones clave.

Este estudio de caso ilustra que si bien los cambios legislativos son necesarios, los límites de las soluciones legales son claros. CALS se percató de que indiferentemente de cuán progresista sea una ley, su implementación dependerá de si la sociedad en su conjunto y los operadores de justicia reconocen los derechos de las mujeres como derechos humanos. Un continuo monitoreo e intervención en los procesos de implementación fueron uno de los componentes necesarios para asegurar que la ley sería implementada; el segundo fue encontrar formas para que las organizaciones de mujeres jugaran un papel permanente en el cambio de actitudes relacionadas con los derechos de las mujeres.

5.7 Incluyendo los intereses de las mujeres en las políticas nacionales: El DERP de Ruanda⁸

5.7.1 Exclusión de las mujeres en los procesos políticos

Los enfoques tradicionales al desarrollo ven la formulación de políticas como un área para especialistas y raras veces han involucrado en dicho ejercicio a las organizaciones de la sociedad civil que representan a personas pobres y marginadas. Cuando la participación de la gente pobre ha sido defendida, a menudo se ha hecho sin consideración a las disparidades de género entre mujeres y hombres en el acceso a los recursos, en la división del trabajo y en el poder y la autoridad.

⁸ Estudio de caso de Zuckerman 2001 y Zuckerman 2002.

Desde 1999, el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) han introducido los Documentos de Estrategias para la Reducción de la Pobreza (DERP) como la base para su ayuda a los Países Pobres Muy Endeudados (PPME). Los principios clave son que los DERP deberían: ser de propiedad de los países y de la autoría de éstos; ser desarrollados a través de procesos consultivos que involucren a la sociedad civil; tener una perspectiva a largo plazo sobre la pobreza, y hacer énfasis en el monitoreo y la evaluación. A pesar de que al BM también le interesa que los DERP presten atención a reducir las disparidades de género, los esfuerzos para que los procesos sean sensibles al género han sido limitados.

5.7.2 Estrategias

En Ruanda se le encargó al Ministerio de Género y Mujeres en el Desarrollo (MIGEPROFE) la tarea de incorporar la perspectiva de género en el DERP de ese país. MIGEPROFE consiguió el apoyo del Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido a fin de contratar una experta en género externa. En primer lugar, dado que los procesos participativos de consulta no tomaron en cuenta las relaciones de género que pueden inhibir la participación de las mujeres y la incorporación de otras perspectivas, MIGEPROFE y otros grupos interesados presionaron a facilitadores de las consultas participativas para asegurar que las voces de las mujeres fueran incluidas.

En segundo lugar, se llevó a cabo un taller de capacitación para el equipo de elaboración del DERP que presentó los intereses de género como parte integral de la reducción de la pobreza y emitió recomendaciones sobre cómo incorporar la perspectiva de género en el DERP. El taller fue impartido por dos activistas de la sociedad civil y contó con la participación de representantes de Ministerios relevantes y del Parlamento, representantes de ONG, personal y consultores(as) de agencias donantes y académicas(os).

Finalmente, luego de notar que por sí mismo el taller no podía tener como resultado un DERP con enfoque de género, se estableció un Comité de Género Interagencial para el DERP con el propósito de identificar los intereses de igualdad de género en cada uno de los borradores de la política. Entre los integrantes de este comité estaban el jefe de la oficina que dirige la elaboración del DERP y una representante de Pro Femmes, un grupo de ONG de mujeres activas en trabajo de políticas y abogacía. El DERP de Ruanda es hoy día considerado un ejemplo valioso de la exitosa integración de una perspectiva de género en el proceso.

5.7.3 Conclusiones

La experiencia de Ruanda muestra que es necesario considerar pasos y mecanismos deliberados a fin de transversalizar los intereses de género. El proceso abrió un espacio para una discusión “legítima” y la capacitación en género para formuladores de políticas sobre las maneras de enfocar las disparidades de género. Las consultas participativas con organizaciones de mujeres y de la sociedad civil propiciaron un importante espacio para la interacción entre el Estado y sus ciudadanas y ciudadanos. De hecho, una fortaleza clave del proceso fue que MIGEPROFE pudo aprovechar el existente partneriado con grupos

de la sociedad civil en el proceso del DERP, ya que había establecido un rol activista a través de su alianza con Pro Femmes. El proceso también sirvió para expandir las definiciones acerca de quiénes formulan políticas para incluir a organizaciones de mujeres y de la sociedad civil mediante la inclusión de participantes de la sociedad civil en los equipos de elaboración.

Si bien el impacto de los DERP y el marco más amplio de las políticas del Banco Mundial sobre la pobreza son debatibles, y se podría cuestionar la utilidad de llevar los intereses de la igualdad de género a procesos defectuosos, este estudio de caso ilustra que los partenariados entre departamentos gubernamentales, donantes y la sociedad civil pueden introducir en los procesos políticos clave las voces de los grupos excluidos y su activa participación.

www.reaperu.org.pe

6. Conclusiones y recomendaciones: Vinculando desarrollo, género y ciudadanía

Ver la ciudadanía en el contexto de la práctica del desarrollo puede iniciar un enfoque que empiece por mirar a las personas y sus interacciones en el mundo social. Puede exponer las desigualdades de género y otras, apuntar a formas de expandir las agendas de los derechos y promover la participación de las mujeres en la toma de decisiones. Los significados y la práctica de la ciudadanía cambian a través de procesos históricos y de acuerdo al contexto geopolítico. La ciudadanía como pertenencia a la nación-estado quizás no sea relevante para algunas personas, quienes pueden expresar su membresía, poder y toma de decisiones en otras esferas. Es importante comprender y trabajar con las diferentes maneras en que la gente ve su ciudadanía o pertenencia a sus comunidades.

Este informe ha mostrado cómo la teoría y el activismo feministas han reelaborado la ciudadanía desafiando la división público/privado, incluyendo a las personas excluidas de la política y la sociedad y promoviendo un activo involucramiento con las instituciones. Este trabajo ha sido observado y alentado por especialistas en género y desarrollo y por formuladores de políticas. Repensar el desarrollo en la línea de los derechos y la participación ciudadanos es una nueva y emocionante área de teoría y práctica en el desarrollo regular. Sin embargo, los derechos y la participación que no reconocen el género como una importante relación de poder desigual permanecerán incompletos y excluyentes.

La forma en que pensamos o definimos las situaciones tiene un efecto directo en lo que creemos que debe hacerse para corregirlas. La ciudadanía con enfoque de género tal como es descrita en la Sección 4 puede explicar por qué la igualdad de género es central a todas las metas del desarrollo. Puede ser instrumental para movilizar aliados y desarrollar una visión compartida sobre intereses de género dentro de las instituciones de desarrollo (Hunt 2003). A quienes trabajan tanto “dentro” como “fuera” de las instituciones puede brindarles una lógica y una estrategia para enfocar la discriminación y exclusión.

La ciudadanía con enfoque de género puede sugerir soluciones a través de una amplia gama de medidas, desde la reforma legislativa de los derechos de las mujeres hasta la transversalización del género en las políticas; desde mejores evaluaciones de necesidades con perspectiva de género hasta educación y generación de conciencia entre el público en general. Por sobre todo, tales medidas deben ser orientadas hacia el combate de la exclusión social y política de las mujeres y otros grupos marginados por motivos de género.

La ciudadanía no se trata sólo de una posición dentro o fuera de la sociedad. También implica acción – participación en la vida, el desarrollo y las decisiones de la comunidad. Los cambios en los significados y la práctica de la ciudadanía tal como han sido descritos arriba implican una mejor y más dinámica interacción entre personas, organizaciones ciudadanas e instituciones de gobernabilidad. Durante muchos años, el activismo que promueve los intereses de grupos marginados tales como las mujeres

han desafiado las relaciones de poder desiguales y opresivas que limitan los derechos a la ciudadanía plena. La movilización en la sociedad civil demuestra el involucramiento de los grupos en las decisiones que afectan sus vidas y las de otras personas en sus comunidades. Los movimientos sociales, activistas y otras organizaciones de la sociedad civil son, por tanto, importantes actores del desarrollo. Utilizar las energías, los enfoques y experiencias de dichos movimientos puede conducir a cambios positivos en la práctica del desarrollo.

En este punto, sin embargo, debe hacerse una nota de cautela. La sociedad civil no debe terminar sobrellevando toda la responsabilidad por sacar a la gente de situaciones desventajosas. En primer lugar, hay mujeres que podrían sentirse incapaces de participar en el activismo o de tomar importantes decisiones en otras esferas y que desean formas alternativas de poder para que se reconozca que ellas juegan un papel de importancia en la sociedad. Otras podrían, de hecho, estar involucradas en la política formal y necesitan apoyo y reconocimiento de los problemas que esto conlleva. En segundo lugar, las instituciones deben buscar y escuchar las voces de los grupos de la sociedad civil, y actuar con base en éstas, para asegurar que la ciudadanía sea, en efecto, "activa".

Los nuevos espacios para la interacción se abren a través de oportunidades tales como el establecimiento de nuevas democracias en las que se están formulando nuevas constituciones y leyes. En otros lugares, las luchas políticas más amplias, por ejemplo por los derechos a la tierra, sirven como punto de lanzamiento para campañas relacionadas con los derechos de las mujeres. Los ejemplos en este informe han mostrado una serie de áreas donde las oportunidades para el cambio han sido aprovechadas por formuladores de políticas, activistas, investigadoras(es) y otros actores. A continuación presentamos varias recomendaciones que se basan en esos ejemplos. Las recomendaciones están orientadas a formuladores de políticas y especialistas y pueden indicar potenciales direcciones para la futura realización de campañas por parte de grupos de la sociedad civil y organizaciones de mujeres.

Es necesario que las y los formuladores de políticas realicen esfuerzos para incluir de manera más efectiva a las mujeres y sus asuntos en las políticas y prácticas del desarrollo.

- Los asuntos de las mujeres y los intereses de género deben ser tratados como importantes derechos ciudadanos y valorados como tales por formuladores de políticas. Los asuntos que quedan fuera de los derechos ciudadanos – entre ellos la seguridad en el hogar, los cuidados infantiles y la sexualidad – requieren ser enfocados y que se les den soluciones públicas y/o institucionales.
- Incluir estos asuntos en las políticas no debe limitar o estereotipar los roles de las mujeres ni poner la asistencia del desarrollo a las mujeres en guetos o sectores tales como la salud y la educación. Las funciones de las mujeres en todas las áreas de la vida deben ser reconocidas en todas las políticas. Esto involucrará reconocer los roles de género atípicos y cambiantes y cuestionar las normas culturales relacionadas con las familias y los hogares.

- La transversalización del género puede promover los derechos de las mujeres en todas las áreas de las políticas, aun en aquéllas que supuestamente son “neutrales al género”. Dicha transversalización requiere recursos, compromiso institucional y una capacitación que atraviese a las instituciones. La elaboración de presupuestos de género puede brindar las herramientas por medio de las cuales los intereses de las mujeres y un compromiso con la igualdad de género puedan concretarse en todas las áreas de las políticas.
- Además de la transversalización, se necesitan intervenciones focalizadas para enfocar el empoderamiento y los derechos de las mujeres. Se les debe dar acceso a las mujeres a políticas y recursos específicos para aquellas áreas en las que ellas se encuentren en desventaja, a fin de revertir las situaciones de exclusión y discriminación.
- La discriminación positiva para incrementar la cantidad de mujeres en las estructuras políticas formales y en otros cuerpos de toma de decisiones es una manera efectiva de poner en marcha procesos de cambio hacia la igualdad de género.

Las y los formuladores de políticas y especialistas deben asegurar que las diferentes (tanto entre mujeres y hombres como dentro de estos grupos) sean tomadas en cuenta en la planificación, implementación y evaluación de las políticas y las intervenciones.

- Las evaluaciones de necesidades son cruciales para propiciar que las iniciativas de desarrollo se basen en las experiencias de personas reales. Procesos tales como las evaluaciones y consultas participativas tienen el potencial de colocar en la agenda política las necesidades diferenciadas por género. tales procesos requieren tiempo, recursos y compromiso.
- Las y los formuladores de políticas deben recibir capacitación en las habilidades técnicas del análisis y planificación de género a fin de comprender adecuadamente los roles, responsabilidades, prioridades y actividades de los hombres y las mujeres. El análisis de género debe ser modificado de acuerdo a sus metas y objetivos; analizar la economía del hogar para la política financiera, por ejemplo, difiere de mirar los asuntos culturales amplios para una campaña de concienciación.
- Tanto la evaluación de necesidades como el análisis con enfoque de género serán más efectivos si se utiliza experticia local en género. Esto podría también iniciar una mayor interacción entre formuladores de políticas, grupos de mujeres, activistas locales e investigadoras(es).

Los procesos de cambio a menudo ocurren cuando se llevan las voces de las ciudadanas y los ciudadanos a las instituciones a través de la organización de la sociedad civil. Se debe proveer recursos para actividades que amplíen la participación y capacidad de las mujeres en estas organizaciones.

- Las y los formuladores de políticas y ejecutores de proyectos deberían ayudar a forjar movimientos sociales, incluidas ONG de derechos humanos y por la igualdad de género, a través de construcción de capacidades y provisión de capacitación en habilidades de abogacía y

cabildeo. Estas organizaciones juegan un importante papel en dar forma, implementar y monitorear las actividades del desarrollo.

- Por tanto, es necesario crear espacios que sean utilizados para el diálogo entre organizaciones de la sociedad civil y el gobierno. Las instituciones de gobernabilidad deben escuchar a esas organizaciones y permitirles ejercer influencia.
- Las relaciones entre los grupos de la sociedad civil y los cuerpos estatales son valiosas y tienen que ser fomentadas. Las y los formuladores de políticas y planificadores de proyectos deberían aprovechar las oportunidades dentro de los procesos de cambio forjados por los movimientos sociales y utilizar la experticia y experiencia dentro de la sociedad civil para desarrollar mejores políticas sensibles al género.
- La creación de redes entre quienes trabajan en temas similares debe ser apoyada a fin de fomentar el diálogo, obtener información y desarrollar estrategias. Las redes pueden reunir a organizaciones de la sociedad civil, investigadoras(es) y formuladores de políticas con donantes y países receptores. Pueden ayudar a prevenir que las agendas sean impulsadas por los donantes y facilitar la inclusión de las necesidades y voces de las mujeres en las políticas de desarrollo.

Recomendaciones específicas para organizaciones de mujeres de la sociedad civil.

- Las organizaciones de la sociedad civil están bien ubicadas para lanzar campañas orientadas a demostrar que la exclusión y la negación de derechos son injusticias y que pueden ser revertidas. Las mujeres y otros grupos excluidos tienen un rol en las luchas que obligan a formuladores de políticas y a las instituciones a emprender las actividades arriba descritas.
- Los grupos de la sociedad civil también pueden ser instrumentales para proporcionarles a formuladores de políticas información sobre las necesidades de las mujeres, la discriminación de género y posibles estrategias.
- Los grupos deben ser conscientes de los puntos de entrada en la toma de decisiones y diálogos políticos – tales como procesos de reforma legislativa, nuevos gobiernos y administraciones o importantes eventos locales, nacionales e internacionales. Es importante capitalizar las consultas públicas y las campañas existentes que puedan ser introducidas como parte de estos procesos.
- Es necesario que los grupos inviertan tiempo y recursos en capacitación en habilidades, sobre todo en abogacía y cabildeo. Hay disponibles muchos recursos y manuales que enseñan las habilidades que se requieren para hacer intervenciones efectivas en las políticas y en otros procesos formales e informales de toma de decisiones.
- Es crucial conseguir el “oído” de tomadores de decisiones que quieran apoyar. El desarrollo de vínculos con formuladores de políticas a través de la creación de redes dará a las voces dentro de la organización una mayor probabilidad de ser escuchadas.

Las reformulaciones de la ciudadanía con perspectiva de género pueden promover un enfoque al desarrollo que parta de las necesidades y experiencias de mujeres y hombres – y que involucre a las poblaciones como actores centrales en el desarrollo de sus comunidades. El apoyo de y para las luchas de los grupos marginados tales como las mujeres para extender, defender y reformular los derechos tiene el poder de cambiar su posición de beneficiarios a la de ciudadanas y ciudadanos empoderados, activos. La ciudadanía no es inherentemente “buena” o “mala”. Es una forma de articular dónde estamos en el mundo y el poder que tenemos sobre nuestro ambiente. Por tanto, pensar y comprender la ciudadanía desde una perspectiva de género no “incluira” inmediatamente a aquellas personas marginadas por las sociedades y culturas. Aun así, puede propiciar un camino para negociar procesos de cambio que funcionen para mejorar las vidas de las mujeres y los hombres.

www.redperu.org.pe

Referencias

- Bell, E., 2003, 'Gender and PRSPs: with experiences from Tanzania, Bolivia, Viet Nam and Mozambique', *BRIDGE Report 67*, Brighton: Institute of Development Studies
- Bissio, R., 2003, 'Civil Society and the MDGs', *Development Policy Journal*, 3: 151–160
- Bulbeck, C., 1998, *Re-Orienting Western Feminisms: Women's Diversity in a Postcolonial World*, Cambridge: Cambridge University Press
- Butto Zarzar, A., 2003, 'Gender and the Participatory Budget in Recife', *Gender and Development In Brief 12*, Brighton: Institute of Development Studies
- Chambers, R. and Blackburn J., 1996, 'PRA – The Power of Participation', *IDS Policy Briefing 7*, Brighton: Institute of Development Studies
- Clulow, M., 2003, 'Gender Equity and Local Governance: A Study of the San Salvador Municipal Gender Equity Policy', London: One World Action
- Cortez Ruiz, C., forthcoming 2004, 'Rights and Citizenship among Indigenous Women: Struggles, Hopes and Fears in Chiapas', in N. Kabeer (ed.), *Meanings and Expressions of Citizenship: Perspectives from the North and South*, London: Zed Books
- Cross C, and Friedman M., 1997, 'Women and tenure: marginality and the left hand power' in Meer S (ed.), *Women, Land and Authority: Perspectives from South Africa*, Cape Town: David Philip in association with National Land Committee
- Deere, C.D., 2003, 'Women's Land Rights and Rural Social Movements in the Brazilian Agrarian Reform', *Journal of Agrarian Change*, Vol 3 No 1 and 2, January and April 2003: 257–288
- Dominguez, E., 2001, 'Citizenship and Women in Mexico', in N. Kabeer (ed.), *Discussing women's empowerment: theory and practice*, Stockholm: Sida: 88–113
- Eşim, S., 2000, 'Impact of Government Budgets on Poverty and Gender Equality', paper presented to the Inter-Agency Workshop on Improving the Effectiveness of Integrating Gender into Government Budgets, London, Commonwealth Secretariat, April 26–7
- Fraser, N., 2000, 'Rethinking Recognition', *New Left Review* 3, May/June
- Hofbauer Balmori, 2003, 'Gender and Budgets', *BRIDGE Cutting Edge Pack*, Brighton: Institute of Development Studies
- Hunt, J., forthcoming 2004, 'Successful Strategies for Addressing Gender Equality Issues in Programs and Projects: What Works', *Development Bulletin*, Australian Development Studies Network
- International Development Association and International Monetary Fund, 2002, 'Review of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Approach: Main Findings', Approved by the Staffs of the World Bank and the IMF
<http://www.worldbank.org/poverty/strategies/review/findings.pdf>
- Jones, E. and Gaventa, J., 2002, 'Concepts of Citizenship: A Review', *Development Bibliography 1*, Brighton: Institute of Development Studies
- Kabeer, N., 2002, 'Citizenship and the boundaries of the acknowledged community: identity, affiliation and exclusion', *IDS Working Paper 171*, Brighton: Institute of Development Studies
- 1994, *Reversed realities: gender hierarchies in development thought*, London: Verso
- Kraft, D., 2003, 'The Changing Role of Africa's Women', Independent Online (IOL), December 11, 2003
http://www.iol.co.za/index.php?click_id=68&art_id=qw107111754327B213&set_id=1

Lawson, V., 2003, 'Gender Mainstreaming NGOs in Africa: An Emerging Agenda of the Globalisation Era', paper, Atakpamé: Extended Agricultural Group

Lister, R., 2003a, 'Justice Equality and Dependency: a critical social policy perspective', paper presented at Symposium on Nancy Fraser's work, Warwick, 22 March
<http://www.warwick.ac.uk/fac/soc/sociology/gender/events/symposium/lister>

——— 2003b, 'Feminist Theory and Practice of Citizenship', paper presented at annual conference of DVPW (German Political Science Association), Mainz, September
<http://www.dvpw.de/data/doc/ad-hocCitizen.pdf>

——— 2001, 'Citizenship and Gender' in K. Nash and A. Scott (eds), *Blackwell Companion to Political Sociology*, Oxford: Blackwell

——— 1997, 'Citizenship: Towards a Feminist Synthesis', *Feminist Review*, 57: 28–48

Macdonald, M., 2003, 'Gender Equality and Mainstreaming in the policy and practice of the UK Department for International Development', a briefing from the UK Gender and Development (GAD) Network, London: GAD Network

Machreq/Maghreb Gender Linking and Information Project, 2003, 'Gender, Citizenship and Nationality', draft report Beirut: Mac/Mag GLIP

Mamdani, M., 1996, *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*, Princeton: Princeton University Press

Mouffe, C., 1992, 'Feminism, Citizenship and Radical Democratic Politics' in J. Butler and J.W. Scott (eds), *Feminists Theorise the Political*, London and New York: Routledge

Mukhopadhyay, M., (ed.), 2003, *Governing for Equity: Gender Citizenship and Governance*, Amsterdam: Royal Tropical Institute

Mukhopadhyay, M., Meer, S. and Appel, M., 2003, 'Creating Voice, Carving Space: Defining Good Governance from a Gender Perspective', final research report, Gender, Citizenship and Governance Programme, Amsterdam: Royal Tropical Institute

Norris, P., 2002, *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*, New York: Cambridge University Press

Nzomo, M., 2003, 'From OAU to AU and NEPAD: Regional integration processes in Africa and African women', keynote address made at Regional Strategy Meeting on Women's Political Participation and Gender Mainstreaming in AU and NEPAD, Nairobi, 27–31 October
<http://www.sarprn.org.za/documents/d0000608/page1.php>

Philips A., 1993, *Democracy and Difference*, Oxford: Blackwell Publishers

Sen, G., 2003, 'Feminist Politics in a Fundamentalist World', in M. Mukhopadhyay (ed.), *Governing for Equity: Gender Citizenship and Governance*, Amsterdam: Royal Tropical Institute

Sen, G. and Grown, C. 1985. *Development Crisis and Alternative Visions: Third World Women's Perspectives*, New York: Monthly Review Press

Shabbir Cheema, G., 2000, Preface, 'Women's Political Participation and Good Governance: 21st Century Challenges', report, New York: UNDP
http://magnet.undp.org/new/pdf/gender/wpp/women_book.pdf

True, J. and Mintrom, M., 2001, 'Transnational Networks and Policy Diffusion: The Case of Gender Mainstreaming', *International Studies Quarterly*, 45: 25–57

United Nations Development Programme (UNDP), 2000, 'Women's Political Participation and Good Governance: 21st Century Challenges', report, New York: UNDP
http://magnet.undp.org/new/pdf/gender/wpp/women_book.pdf

United Nations Office of the Special Adviser on Gender Issues and Advancement of Women (UN OSAGI), 2002, 'Gender Mainstreaming: An overview', report, New York: United Nations

World Bank Gender and Development Group, 2003, 'Gender Equality and the Millennium Development Goals', report, Washington: World Bank

Yuval-Davis, N, 1997, 'Women, Citizenship and Difference', *Feminist Review*, 57: 4–27

Zuckerman, E. 2002, 'Engendering Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP's): the issues and the challenges', *Gender and Development*, 10 (3): 88–94

——— 2001, 'Engendering Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP's): Why it Reduces Poverty and the Rwanda Case', paper for WIDER Development Conference on Debt Relief, Helsinki, August 17–18

www.redperu.org.pe