

**Nuevas
VOCERAS
de la
CIUDADANIA
PLENA**

• Line Bareiro • Jane C. Riquelme

DOCUMENTO DE TRABAJO N°47

DOCUMENTO DE TRABAJO N°47

Nuevas
VOCERAS
de la
CIUDADANIA
PLENA

Line Bareiro

Jane C. Riquelme

CDE
CENTRO DE
DOCUMENTACION
Y ESTUDIOS

La edición de este documento ha sido posible gracias al apoyo de la Fundación Mujeres y la Junta de Andalucía de España.

El presente trabajo fue publicado en el Cuaderno del Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de Los Gobiernos Locales, IULNCELCADEL N° 26, Los procesos de reforma del Estado a la luz de las teorías de género, RHUDO/SA-USAD y GÍWLD-USAID.
Quito, octubre de 1997.

© Centro de Documentación y Estudios (CDE)

Las opiniones, análisis e interpretaciones que se desarrollan en este artículo son de responsabilidad exclusiva de las autoras, y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la institución.

Centro de Documentación y Estudios
Paí Pérez 737
Teléfonos: (595-21) 204 295 -223 591
Fax; (595-21) 213 246
Email: cde@scecncuna.py
Casilla de Correos 2558
Asunción, Paraguay

Diseño de tapa, diagramación y armado: Any Ughelli
Impresión: Ediciones y Arte
Asunción, diciembre de 1998

Impreso en Paraguay
Hecho el depósito que marca la ley

Í N D I C E

1. Conjugar conceptos para la acción.....	5
2. Ideas básicas.....	7
3. Procesar la modernidad	10
4. ¿Cuál es el debate sobre democracia?	16
5. Descentralización y fortalecimiento del poder local.....	25
6. El punto de partida sobre el concepto de ciudadanía	29
7. El desafío de la ciudadanía plena	33
8. La ciudadanía femenina latinoamericana en el tapete	36
9. De la teoría a la práctica ciudadana	42
Bibliografía	45

NUEVAS VOCERAS DE LA CIUDADANIA PLENA

Line Bareiro¹ y Jane C. Riquelme²

1. CONJUGAR CONCEPTOS PARA LA ACCIÓN

Este artículo busca por una parte, conjugar la producción teórica académica sobre una serie de conceptos como modernidad, género, democracia y ciudadanía, relacionándolos en lo posible con la problemática municipal. Por otra parte, tiene un objetivo político, mediante el cual se trata de ofrecer elementos que sirvan de argumento para el diseño de políticas de igualdad de género y más ampliamente para el fortalecimiento del poder de las mujeres en el ámbito focal latinoamericano.

Se trata de hacer práctica la teoría, o mejor dicho, vincular historias concretas con conceptos, pues como bien dice Giovanni Sartori:

Una ciencia de la política pobre de teoría y enemiga de la teoría es simplemente una ciencia pobre (Sartori, 1992:10.)

El planteamiento de trabajo presenta dificultades de diverso tipo. En primer lugar, porque existe una vasta literatura sobre cada uno de los conceptos. Eso lleva por una parte, a la necesidad de seleccionar autores y autoras, así como los textos que se van a utilizar, con el riesgo de dejar de lado importantes aportes. Por otra parte, obliga a una simplificación de debates de enorme riqueza y por lo tanto, muchas veces aparecen como afirmaciones absolutas cuestiones que fueron analizadas con matices, incluso por sus propios autores y autoras.

1 Directora del Centro de Documentación y Estudios (CDE) de Asunción, Paraguay.

2 Candidata al doctorado en antropología por la Binghamton University, New York, EEUU. Actualmente se encuentra en Paraguay para realizar una investigación sobre "La cultura política en contexto: un análisis comparativo de la participación ciudadana en la época postestronista", gracias al apoyo financiero de Fulbright - HE y SSRC.

En segundo lugar, porque casi la totalidad de los trabajos sobre modernidad y democracia se ubican en los grandes sistemas políticos y económicos, o por lo menos en los de los Estados nacionales y no en el espacio local, que es el que nos interesa en este artículo. Ya su vez bajo espacio local o municipal se subsume un abanico inmenso de realidades en cuanto a cantidad de población, recursos, estructura... En cuanto a casi todo: ¿qué tienen en común las ciudades de São Paulo o Bogotá con pueblos como Arani, Los Vilos, o Atrá?

En tercer lugar, porque se trata de revisar conceptos desarrollados en distintas partes del mundo, en su mayoría por hombres y en el ámbito académico y al mismo tiempo, de rescatar las reflexiones de las feministas de cualquier latitud y de las mujeres latinoamericanas *sobre* los mismos, producidas en espacios tan distintos que van desde las universidades, pasan por las ONGs y llegan a reuniones políticas grandes o pequeñas.

En cuarto lugar, porque los niveles de los cinco conceptos en juego son diversos. Modernidad, democracia, ciudadanía, género y poder local son conceptos filosóficos, sistemas políticos y culturales, e incluso actitudes, y son comprendidos de distinta manera según el tiempo y el espacio. Se tratará de desarrollar conceptualmente modernidad, democracia y ciudadanía, en tanto que género como construcción social diferenciada de lo masculino y lo femenino, será la perspectiva desde la que se tratará de comprender los conceptos antes nombrados. El poder local es el espacio político-administrativo en el que se ubicará prioritaria, aunque no únicamente, esta reflexión. Los municipios son la unidad más pequeña de cada Estado, la más cercana a las personas y como dice Elizabeth Jelin, la primera instancia en la que se da el encuentro entre sistemas culturales y sociales y el poder institucional.

Resumiendo la propuesta: se trabajará con los conceptos de democracia y ciudadanía como ejes centrales del trabajo, desde la perspectiva de género, en un contexto en el que se debate la modernidad como marco que posibilita o no el cambio en las relaciones sociales de poder, y sobretodo en la

manera de vincularse el Estado y la sociedad en general y más específicamente en el ámbito local.

Se trata en suma de analizar algunas formas de distribución del poder y su funcionamiento, es decir, quiénes deciden, quiénes obedecen, qué es lo que se decide, cómo se lo implementa y bajo qué supuestos se cambian las relaciones de poder.

2. IDEAS BÁSICAS

El centro de este artículo es la problemática de la ciudadanía femenina, a partir de las preocupaciones manifestadas al respecto en el debate del movimiento de mujeres e inclusive en instituciones públicas latinoamericanas. La democracia es el marco político concreto en el que la ciudadanía puede alcanzar su plenitud, perla menos teóricamente. Y es también, como se sabe, el sistema político que rige formalmente en toda América, pero cuyas imperfecciones reales conllevan la necesidad de trabajar en su profundización y ampliación.

Democracia y ciudadanía son conceptos básicos de la modernidad y ésta ha venido siendo cuestionada desde diferentes disciplinas y perspectivas teóricas. La misma historiase encargó también de rebatir certezas de la modernidad, como por ejemplo, que el futuro de la humanidad pueda ser planificado como un cálculo racional. En nuestro trabajo interesa la problemática de lo universal y lo particular de! debate sobre la modernidad. Las autores adhieren a que la idea de universalidad se ha desarrollado a partir de ciertos grupos cuya visión excluye a amplios y variados sectores sociales, comunidades, etnias, razas, etc, considerándolos como particularidades que podían ser excluidas de lo universal. De esa manera lo universal sería solamente una particularidad dominante, pero las particularidades no se resignaron a ello.

“Singular y asombroso el destino de un pueblo
como los guaraníes!
Marginados y periféricos,

nos obligan a pensar sin fronteras.
Tenidos como parcialidades,
desafían la totalidad del sistema.
Reducidos,
reclaman cada día espacios de libertad sin límites.
Pequeños,
exigen ser pensados a lo grande”³.

En este artículo se sostiene que las fundadas críticas al cálculo no pueden llevar a la conclusión de que todo es contingente, que es posible pensar, proponer, planificar para que el mundo sea mejor, aunque los buenos planes deben partir de la base de que necesitan ser revisados y no siempre dan los efectos deseados. Se sostiene también que hay ciertos conceptos y valores que pueden ser considerados como universales siempre y cuando puedan integrar las particularidades y ricas diversidades de las sociedades humanas.

Comprendemos a la ciudadanía como un status que la comunidad, sociedad, ciudad, pueblo o país otorga a sus integrantes, a quienes les reconoce la plenitud de derechos. Así estamos pensando en un concepto universal de ciudadanía. Por supuesto que ello no implica que no sean muy diferentes los derechos (los contenidos del status) de ciudadanía en cada país del mundo, o que no los vivan de manera diferente los hombres y las mujeres, las/os ricos/os y las/os pobres, etc. Los contenidos del status son diferentes incluso jurídicamente en un mismo país; por ejemplo, en muchos países latinoamericanos los y las ciudadanos/as de un municipio son los/as residentes nacionales y extranjeros/as con más de un tiempo determinado de residencia, pero estos/as últimos/as no son ciudadanos/as de ese país. Al haber diversos contenidos y efectos en distintos marcos institucionales y condiciones sociohistóricas, es posible referirse a ciudadanías, en plural. Pero en concreto, nosotras pensamos que la ciudadanía es un status y que sus contenidos varían según las

3 Meliá, Bartoioimeu, El Paraguay inventado, CEPAG. Asunción, 1997, p. 50.

circunstancias específicas de tiempo, lugar, marco legislativo, cultura política, condiciones sociales, de género, raza, etnia, influencia religiosa, desarrollo económico, etc., como sucede con muchos otros conceptos.

Finalmente, es importante destacar que hay diferentes abordajes políticos-académicos sobre ciudadanía desde el feminismo. Hemos identificado tres líneas principales. La primera, desarrollada principalmente en el ámbito anglosajón feminista, considera que la ciudadanía -como la democracia occidental- ha sido concebida y desarrollada por hombres para ellos mismos y que excluye a las mujeres. Las autoras se preocupan de contraponer a esa ciudadanía masculina una ciudadanía femenina, cuya esencia parecería encontrarse en la maternidad⁴. La segunda es la que tiende a estudiar los derechos de las no-ciudadanas, es decir, los derechos de las mujeres en países en los que no se les ha reconocido iguales derechos que a los hombres, los de las mujeres migrantes, refugiadas, etc.⁵. La tercera es la que parte del deseo de que las mujeres puedan tener en la práctica iguales derechos que los hombres, en situaciones en las que ya se ha reconocido jurídicamente la igualdad, pero que en la realidad no existe plenitud de derechos para ellas, que es de la que nos ocuparemos a continuación. No queremos sin embargo, dejar de consignar que es posible encontrar otras perspectivas muy interesantes, como por ejemplo los trabajos que parten del interés de descifrar qué es lo que significa y lo que contiene la ciudadanía para las mujeres y los hombres en situaciones históricas concretas⁶.

4 Representada por autoras como Sara Ruddick y Jean Bethke Elshtain.

5 Un ejemplo de excelente nivel de esta tendencia es el Documento preparatorio para la conferencia sobre mujeres y ciudadanía realizado en la Universidad de Greenwich (Gran Bretaña), entre el 16 y el 18 de julio de 1996, preparado por Nira Yuval-Davis con el nombre de Mujeres, ciudadanía y diferencia, y que fuera traducido al castellano por el Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán.

6 Maxine Molineux señala las diferencias entre ser ciudadano o ciudadana en los países del Este de Europa (con mucho Estado y poca sociedad organizada), en los países islámicos (que a su vez se diferencian mucho entre sí), o en aquellos que desarrollaron la tradición democrática occidental, etc. A su vez una de las autoras de este ensayo, Jane Riquelme, se encuentra estudiando la práctica de la ciudadanía en algunas ciudades y pueblos del Paraguay.

El debate en el movimiento de mujeres de América Latina y el Caribe se ha ubicado en la búsqueda de la ciudadanía efectiva para las mujeres. Las preguntas se concentran entonces alrededor de estrategias que podrían llevar a la plenitud del ejercicio ciudadano de las mujeres de todos los sectores sociales, etnias, razas, preferencias sexuales, etc. Inmersas en este contexto y en este debate, la opción de las autoras es pensar en los desafíos de una América Latina en la que en una diversidad de situaciones y de múltiples identidades, todas las mujeres podamos tener plena ciudadanía.

3. PROCESAR LA MODERNIDAD

Es posible que los acontecimientos históricos cobren significado recién después de haber sucedido y sean jerarquizados en comparación con otros acaeceres desde la filosofía, la historia, la economía, la ciencia política o la sociología. Así dice Fernando Mires, al referirse a las revoluciones como procesos pensados y planeados que nunca sucedieron, en la introducción a su libro *La revolución que nadie soñó o la otra posmodernidad*⁷.

El autor dedica el libro a mostrar que las esperadas y planeadas revoluciones socialistas no sucedieron, o por lo menos, poco tuvieron que ver con las utopías de quienes las soñaron y en cambio sí acontecieron una revolución microelectrónica, una revolución feminista, una revolución ecológica, una revolución política y una revolución paradigmática, todas ellas parte de “la revolución que nadie soñó”. Como ex-marxista Mires debate con sus propias anteriores convicciones, que durante más de un siglo fueron paradigma del pensamiento moderno. Según Mires la partícula “pos” no hace otra cosa que tratar de “conservar ilusoriamente la validez de doctrinas pertenecientes al tiempo que se va” (Mires, 1996:152).

7 Mires, Fernando, *La revolución que nadie soñó o la otra posmodernidad*, Nueva Sociedad, Caracas, 1996.

Una parte de las autoras y autores de la posmodernidad⁸ se ha dedicado a responder a las certezas del marxismo, que en gran medida perdió peso por el propio acontecer histórico. Difícilmente se encuentre hoy quienes defiendan en el debate académico, que si se resuelve la contradicción de clase, con la victoria del proletariado sobre la burguesía, se solucionarán todas las demás contradicciones secundarias como las de género, etnia, edad o religión, y menos aún que la infraestructura de relaciones socioeconómicas determina a la superestructura política y cultural. Se desmoronaron las explicaciones omnicomprendidas junto a las ideas de totalidad, y la construcción de futuro perdió su sentido de trascendencia, al caerse las utopías en cuya dirección se realizaba supuestamente la historia.

Es indudable que 1989, con el derrumbe de los Estados comunistas del este de Europa, es un parteaguas en la historia contemporánea. A partir de ese momento cambiaron totalmente las relaciones internacionales y las ideas de lo que es o no progresista. Pero por lo menos, dos décadas antes los movimientos sociales “nuevos” como el ecologista, el feminista y el indígena ya habían levantado sus banderas en contra de la identificación del progreso con la tecnificación y la destrucción de la naturaleza, de la homogeneización cultural y la primacía masculina y de la problemática clasista sobre las demás. La diversidad fue importante porque hubo actores sociales que emergieron con identidades, objetivos y formas de actuar diferentes a las hasta entonces conocidas o, por lo menos, predominantes. Por su parte, la antropología y la etnología han sido posiblemente las disciplinas del conocimiento de las sociedades que más han aportado para visibilizar con sus características diferenciales a colectivos sociales ignorados por las ideologizadas sociología y ciencia política.

¿Quiere decir entonces que ya no tiene sentido pensar el futuro, planificar, invertir y actuar concertadamente para superar los problemas sociales y culturales? De ninguna manera. Ni la

8 No es objetivo de este trabajo entrar en el rico debate de la posmodernidad en el que entran autores como Michael Foucault, Jean-Francois Lyotard, Jane Parpart, y muchos y muchas más,

posmodernidad ni sus críticos/as, y menos aún los movimientos sociales y culturales, ni siquiera los más radicales, postulan en ningún momento el retorno a la resignación, al conformismo, a la irracionalidad. Mucho menos aún postulan el mantenimiento de relaciones clientelistas entre la población y los/as decisores/as políticos/as, en lugar de un manejo institucional transparente con políticas pensadas en solucionar los problemas sociales. La modernidad puede dejar de ser el horizonte predominante como lo fue entre el siglo XVIII y finales del XX, pero muchos de sus aportes son hoy ya “patrimonio cultural de la humanidad”⁹. A continuación señalamos algunas razones de esta afirmación:

1. Porque en términos generales se ha venido secularizando la política y la vida cotidiana. Ello es posible afirmar aunque vivamos embestidas religiosas de diverso signo. Desde algunas tendencias católicas se influye en algunos Estados latinoamericanos, para oponerse - religiosamente y con mucho peso político- a la libertad sexual, a los derechos reproductivos ya la despenalización del aborto. Se puede hablar de secularización en el mundo a pesar incluso de que sigan habiendo sistemas teocráticos de dominación y hasta se estén fortaleciendo, sobre todo en algunos países islámicos. Además, aunque sean contemporáneos, no existen muchas dudas de que gobiernos como los de Irán o disposiciones como las que se tomaron en Kabul de exigir que las mujeres se tapen totalmente la cara con una tela, son contrarios a la democracia y a los derechos humanos. La secularización y el pluralismo son propuestas de la modernidad, que como dice Lechner, desde sus inicios...

En lugar de reproducir el arden recibido rompe con los principios metafísicos que legitimaron al antiguo régimen y pretende ordenar la vida social como producto exclusivo de la misma práctica humana, que de ninguna manera significa el fin de las religiones, sino el

9 Término usado por la UNESCO para denominar a expresiones culturales cuya gran importancia por una parte, y el riesgo de su desaparición por la otra, hacen que sean explícitamente reconocidas y protegidas.

respeto y a coexistencia entre las que hubieran en una sociedad, sin que el orden social esté determinado por ninguna de ellas¹⁰.

2. Porque se avanza en el reconocimiento de la diversidad social y una revalorización de los espacios locales, paralelamente a un proceso de globalización de la economía y las comunicaciones. Seguramente no habrá una sola explicación o interpretación de los procesos y sus efectos, pero es indudable que se precisan explicaciones que por lo menos junten distintos aspectos de la problemática social y mundial. El reconocimiento de cierta fragmentación y la relevancia local específico, no quiere decir que el pensamiento deba resignarse a entender una sola parte sin hacer las conexiones necesarias con otras partes del mismo proceso. Hoy más que nunca se precisan explicaciones globales que no oculten las diferencias y que puedan provenir de distintas visiones y voces.

3. Porque más que nunca se ha universalizado el reconocimiento de los derechos humanos¹¹, incorporando a este concepto derechos y especificidades de colectivos antes ignorados, como por ejemplo el de las mujeres. Ello no significa la vigencia efectiva de esos derechos; al contrario, es posible inclusive afirmar que son violados en casi todos los países del mundo, muchas veces con una justificación cultural

4. Porque aun quienes antes eran muy reacios, hoy aceptan que la realización de la igualdad entre los sexos es un deber de los Estados¹² y que contra la persistencia de la discriminación de género y otras marginaciones y segregaciones sociales y culturales se puede actuar eficazmente desde distintos lugares de la sociedad, fundamental-

10 Lechner, Norbert, "El socialismo, creación de un horizonte de futuro", en Garretón ... [et al], Escenarios políticos de la transición a la democracia, CDE, Asunción, 1990, p. 39.

11 Ver resoluciones de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos realizada en Viena, Austria, en 1994.

12 Ver Plataforma de Acción de Beijing, firmada por 189 países en septiembre de 1995.

mente a partir de un ejercicio activo de la ciudadanía por parte de los colectivos interesados en la igualdad.

5. Porque más que nunca y desde distintos espacios se valoriza a la democracia como el sistema político en el que el pueblo soberano, la ciudadanía, decide su propio orden, las normas que la rigen y construye su derecho a una autonomía personal y grupal. Justamente sobre estos aspectos de la modernidad dedicaremos los siguientes capítulos de este artículo.

Pero antes de pasar a revisar una parte de la bibliografía sobre los ejes centrales de este trabajo, consideramos de utilidad plantear la diferenciación entre modernidad y modernización de dos autores latinoamericanos, Norbert Lechner¹³ y Aníbal Quijano¹⁴.

Para Quijano, la modernización aparece como la presión por parte de agentes externos a la región, y principalmente en beneficio de sus intereses y hace referencia a

‘los cambios y adaptaciones de una región a las necesidades del capital, en su fase de maduración de su inter o transnacionalidad’ (Quijano, 1988: 101),

“En tanto que en la producción del pensamiento de la modernidad, los intelectuales latinoamericanos han participado activamente desde el siglo XVII y se trata en sus orígenes de la utopía de una sociedad sin ominosas jerarquías, ni arbitrariedad, ni oscurantismo, era la ideología de una larga lucha contra las jerarquías feudales, contra el despotismo de las monarquías absolutas, contra el poder de la iglesia controladora y obstaculizadora del desarrollo del conocimiento, contra la supremacía del interés privado que crecía con el mercantilismo. En otros términos, era parte de la lucha por una

13 Lechner es de nacionalidad alemana, pero la mayor parte de su obra la hizo en América Latina, pensando en nuestros países y nuestros problemas. Se recomienda revisar el artículo ya citado de Lechner, a más de Cultura política y democratización, FLACSO/GLACSO/ICI, Santiago, 1987.

14 Quijano. Aníbal, ‘Otra noción de lo privado, otra noción de lo público’, en Revista de la CEPAL, número 35, agosto de 1988, pp. 101-115.

sociedad racional, la promesa mayor de la modernidad” (Quijano, 1988: 103).

En esa misma línea se inscriben los aportes de mujeres de ambos lados del Atlántico, olvidados hasta que fueron rescatados por las feministas de las décadas de os ‘70, ‘80 y ‘90, que desde Olympe de Gouges en adelante han contribuido a que la modernidad misma incorpore la igualdad entre los sexos como uno de sus lemas centrales. El famoso pensamiento de Fourier utilizado por Engels en el *Origen de la familia, la propiedad y el Estado*¹⁵, de que el grado de emancipación de las mujeres es la medida de cuán emancipada está una sociedad, nos indica la importancia que teóricamente luyo la igualdad entre hombres y mujeres para la modernidad, aunque obviamente el manejo concreto del poder político y científico hizo que pocas veces se recordase este componente.

Quijano muestra también cómo en Europa se produjo el avance de la modernidad en el marco del desarrollo capitalista y que en cambio en América Launa hubo una brecha entre los planteamientos de la modernidad y el estancamiento económico, lo que dio lugar a que los sistemas pretendidamente democráticos fueran débiles y ocuparan el poder “los sectores y elementos más ligados a la desigualdad y a la arbitrariedad, al despotismo y al oscurantismo” (Quijano, 1988: 103).

Lechner por su parte advierte sobre los *riesgos* de la modernización sin modernidad, tal como se dio en las tres últimas décadas en América Latina:

15 La base del nombrado Libro de Engels es *Ancient Society* de Lewis Morgan y no los trabajos de Fourier, aunque la obra de Charles Fourier inspira al autor, quien reconoce que Fourier fue el primero en argumentar que la emancipación femenina es el barómetro de la emancipación de la sociedad en su conjunto, en otras obras como por ejemplo en *Del socialismo utópico al socialismo científico* y en el *Anti Dühring*.

‘Sin pretender definir el autoritarismo *su generis* que instalan los gobiernos militares en varios países de América Latina desde el golpe brasileño de 1964 hasta el plebiscito chileno de 1969, podemos destacar una característica primordial: la modernización autoritaria de la sociedad. El intento de imponer una reorganización social global se apoya en iniciativas estatales (Brasil) o en mecanismos de mercado (Chile). En ambos casos empero, encontramos dos tendencias sobresalientes. Por un lado, los regímenes militares impulsan una efectiva modernización capitalista de ras estructuras socioeconómicas que arrasa con las anteriores relaciones sociales y tradiciones culturales, Esta transformación radical es impuesta autoritariamente lo cual implica, por otro lado, la supresión de derechos civiles y la represión de demandas sociales”¹⁶.

Según Lechner se produce despotismo justamente cuando la modernización no se conjuga con la modernidad, es decir, cuando hay desarrollo capitalista pero la sociedad misma no puede decidir o que se debe hacer, cómo actuar para realizar la idea de futuro que se propone (Lechner, 1989). Y muestra cómo el horizonte de futuro mejor ha dejado de ser la revolución para pasar a valorar la democracia como sistema que permite una construcción colectiva de ese futuro, con libertad y creatividad, puesto que

“nuestras sociedades seguirán siendo contradictorias y precarias como la vida. Y, por lo mismo, procesos creativos. En fin, el desencanto puede ser políticamente muy fructífero... [y si se reconoce que las Uvas están verdes] el desencantado posmoderno [incluso] podrá renovar el impulso crítico y reformador de la modernidad”¹⁷.

16 Lechner. Norbert, “El aporte de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD) a la vida democrática de América Latina”, en Ayuda Obrera Internacional, Solidaridad Internacional y Solidaridad Democrática, *De un pasado común a un futuro mejor. Europa-América Latina 1992*, IAO/SF/SD, Huelva, 1992, p. 67.

17 Lechner, Norbert, *Los patios interiores de la democracia*, FLACSO, Santiago, 1988, p. 189.

Es posible que quienes viven los acontecimientos, los colectivos, personas e instituciones que hacen la historia, no puedan saber a ciencia cierta el resultado que tendrán sus acciones y que seguramente el significado que les otorgan difiera del que se pueda conocer posteriormente desde las reflexiones y los análisis comparativos. Pero no es menos cierto que no se puede perder el derecho adquirido, gracias a la lucha de diferentes colectivos a través de los siglos, a pensar en un mundo con igualdad, justicia, solidaridad y respeto a las diferencias y a actuar en consecuencia para hacerlo posible, aun cuando ello pueda entrar en conflicto con las ideas, valores, tradiciones y actitudes patriarcales, caudillistas, clientelistas y patrimonialistas vigentes todavía en América Latina a cuatro años del siglo XXI.

4. ¿CUÁL ES EL DEBATE SOBRE DEMOCRACIA?

Durante las dictaduras latinoamericanas de las décadas de los '60, '70 y '80, se fue produciendo lentamente un cambio de las ideas de poder absoluto para la propia corriente política y/o clase social, al deseo de vivir en una democracia plural, por parte de sectores que antes o no valoraban a la democracia, o silo hacían, era meramente hasta tanto se dieran las condiciones de echar a los otros y mandar solos (la izquierda), o que aceptaban a los demás mientras no tuvieran posibilidades efectivas de ejercer el poder (la derecha). No es poco lo que contribuyó a este cambio el movimiento por los derechos humanos en el que las mujeres jugaron un rol fundamental.

La caída de las dictaduras latinoamericanas coincidió con el derrocamiento de las economías centralizadas en el Este y de otros sistemas autoritarios en distintas regiones del mundo, dando paso a complejos procesos de construcción de sistemas democráticos. Pero al mismo tiempo se produjo también un renacer de la intolerancia de la mano de fundamentalismos religiosos, y hasta de gobiernos teocráticos, sobre todo en países

islámicos, aunque los mismos musulmanes de la antigua Yugoslavia sean víctimas de la intolerancia étnica de los serbios.

Aun con grandes zonas oscuras, se ha producido una revalorización de la democracia como el mejor sistema político, por lo menos en América, Europa, Oceanía y gran parte de Asia y África. Se trata de una especie de consenso global de que la democracia es el mejor sistema de gobierno para la convivencia social que se ha concebido en el mundo moderno. En cierta manera, la democracia aparece como norma de lo deseable y las distintas formas de autoritarismo que persisten, como diferencias, que son defendidas sólo por quienes participan en esos gobiernos.

Sin embargo, esta euforia ha ocultado que existen varias formas de desarrollar un sistema democrático, basadas en muy distintas suposiciones y definiciones de la ciudadanía y su relación con la comunidad política. Como Touraine ha señalado, esta falta de conciencia de los diversos proyectos democráticos tiene el potencial de degradar la idea de democracia hasta reducirla a 1a libertad de consumo, [a un] supermercado político” (Touraine, 1995:18).

Si bien es cierto que hay diferentes proyectos democráticos, también hay una base común que identifica a la democracia moderna con soberanía popular con pluralismo¹⁸ y en tanto mecanismo político, otros autores la definen básicamente como:

un sistema de gobierno que cumple tres condiciones esenciales: competencia significativa y extensa entre individuos y grupos organizados (especialmente partidos políticos) para todos los puestos efectivos de poder del gobierno, a intervalos regulares, y sin coerción; un alto índice de participación política inclusive en la selección de líderes y de las políticas, por lo menos a través de elecciones libres y justas, de tal forma que ningún grupo social de adultos sea excluido; y un nivel de libertades civiles y políticas –de expresión,

18 Mouffe, Chantal, “Ciudadanía democrática y comunidad política”, en Laclau, Ernesto y Chantal Mouffe, *La democracia de fin de siglo*, CDE, Asunción, 1991, p. 19.

de prensa, de asociación— suficiente para asegurar la integridad de la competición política y de la participación (Diamond, Linz, y Lipset, 1989: xvi)¹⁹

Pero el proceso de construcción de la democracia es inestable y la tensión entre lo calculado y lo contingente se manifiesta constantemente. Aun para establecer una democracia formal se - requiere la confluencia de variados esfuerzos y los resultados son disímiles. Inclusive varía la apreciación sobre si un sistema es o no democrático, tanto a nivel de opinión pública como en el debate académico. Por ejemplo hace una década se consideraba al sistema político mexicano como democrático, después se levantó la duda y se habló de necesidad de transición a una democracia plural e inclusiva de la diversidad étnica y de género, y luego de las elecciones municipales de julio de 1997 se puede pensar en la factibilidad de una alternancia en el gobierno que antes aparecía como imposible. Venezuela es una democracia formalmente estable, pero la dimensión de la injusticia, la violencia social y la corrupción (presentes en casi todos los países latinoamericanos) muestran las dificultades para gobernar democráticamente. En Perú, el presidente Alberto Fujimori barrió con un orden democrático, pero igual mantuvo una alta legitimidad porque fue eficaz en el combate contra la guerrilla de Sendero Luminoso; en cambio dos países como Bolivia y Paraguay, cuyas trayectorias políticas indicaban casi una imposibilidad de lograr un sistema democrático estable, han dado verdaderos saltos con “botas de siete leguas” en dirección democratizadora, aunque sea todavía difícil decir que son países democráticos.

La crítica principal en América Latina es que el proceso de transición hacia la democracia se ha quedado estancado en cierta formalidad, o sea, en la preocupación por desarrollar instituciones democráticas en su aspecto legal, como los mecanismos electorales, y se ha tratado muy poco de qué forma la demo-

19 Traducción de Jane Riquelme.

cracia afecta a la gente en su vida cotidiana, por ejemplo, el bajo nivel de derechos sociales y de justicia.

No se trata de volver a presentar como dicotómicas a la democracia formal y a la democracia sustantiva, que nunca llegó a ser democracia. Las formas son imprescindibles para que un sistema sea democrático, pero también hay contenidos que son fundamentales para el propio funcionamiento del sistema. Por ejemplo, hay mecanismos de interlocución que se deslegitiman porque los contenidos tratados no llegan a satisfacer a ninguna de las partes.

Realizar lo sustantivo de la democracia implica un nivel de consolidación del proceso democrático, en donde las instituciones democráticas no sólo existen en los papeles, sino que funcionan en una forma regular; donde hay garantías de que cada ciudadana/o tenga los mismos derechos ante la ley y el Estado en su conjunto, tanto en forma como en contenido.

También los gobiernos están empezando a preocuparse por la ciudadanía y la sociedad civil, posiblemente por dos motivos:

1. Porque ésta se ha hecho visible y desde su diversidad ha encontrado formas de ganar mayor poder social, y 2. Porque como bien dice Nira Yuval-Davis, se la ha reivindicado tanto desde la derecha como desde la izquierda, aunque nadie sepa muy bien lo que es (Yuval, 1996). Se ha comprobado por ejemplo en los casos de Venezuela y Paraguay, que el apoyo de las ciudadanas y los ciudadanos al sistema democrático es fundamental para poder superar las crisis económicas, políticas, sociales y hasta militares que cada país tiene que confrontar hoy en día (Diamond & Linz, 1989: 13).

El problema radica en que pareciera que los proyectos democráticos no han sido bien definidos y que la mayoría de la población de los países latinoamericanos no está conforme con el resultado de sus transiciones a la democracia. A diferencia de Europa oriental, en donde se está creando un nuevo Estado y un empresariado, el reto para construir democracias en América Latina, según Touraine, se concentra en

“crear actores sociales y políticos capaces de luchar contra unas desigualdades que hacen imposibles la democracia y el desarrollo” (Touraine, 1995:266).

A nuestro juicio hay cuatro problemas principales que influyen en los procesos de democratización en cuanto a las relaciones entre los Estados y las sociedades, especialmente la parte organizada y con capacidad de expresión de éstas, es decir la sociedad civil. En primer lugar, se ha idealizado la idea de democracia a tal punto que la gente llegó a pensar que es la panacea para todos los problemas de su país, cuando realmente no es sino un sistema de gobierno que permite la existencia de un espacio más justo para las luchas entre los distintos intereses que coexisten en una sociedad. En segundo lugar, las políticas públicas neo-liberales o neo-conservadoras han sido partes del impulso para la democratización y llegaron desde las instituciones financieras internacionales con promesas de mejoras para todos y todas, pero han dejado a la gente más carenciada que nunca. Estas políticas se desarrollaron con la idea de modernizar el Estado, pero eso no se logró en muchos casos, al mismo tiempo que en varios países se generaron crisis económicas que pueden amenazar a las frágiles democracias²⁰, si se siguieran agudizando. En tercer lugar, porque si bien formalmente toda persona tiene derecho a ser electa, en realidad las candidaturas son principalmente definidas por los partidos políticos. Estos se han vuelto a oligarquizarse y en su interior hay relativamente pocas posibilidades de candidatarse sino se cuenta con la bendición de los patriarcas. Además, excepto posiblemente, de elecciones municipales en ciudades medianas y pequeñas, los costos cada vez más elevados de las campañas electorales prácticamente imposibilitan que sea electo/a un/a ciudadano o ciudadana que no cuente con el aparato de grandes partidos políticos o con respaldo financiero personal.

²⁰ Ya no estén de moda los viejos análisis sobre heterogeneidad estructural (Córdoba y Michelena por ejemplo), pero no debe olvidarse que en gran medida el quiebre de las democracias en la década del 70 tuvo que ver con que Los Estados no garantizaban un mínimo de bienestar a una población que en muchos casos no se sentía representada en el sistema político, ni sus intereses eran procesados allí.

En cuarto lugar, los mecanismos que posibilitarían una relación justa, respetuosa y más racional entre cada persona o grupo y el Estado, no se han desarrollado suficientemente. Es más, casi no existen.

Llegado a este punto es importante rescatar que existen varios proyectos dentro del discurso democrático, que son fundamentalmente diferentes entre sí. Por un propósito analítico reunimos la complejidad de los proyectos democráticos en cuatro grandes líneas: la legal, la participativa, la republicana-cívica y la radical.

La democracia legal, según David Held (1989:243) es un modelo en el cual la vida política, al igual que la vida económica, es cuestión de libertad e iniciativa individual. Los objetivos principales de una democracia legal son a. un mercado libre y b. intervención mínima del Estado. Según esta interpretación de la democracia todos los ciudadanos y las ciudadanas llenen los mismos derechos y oportunidades dentro de la ley. Tanto los derechos como las oportunidades en este proyecto están ligados con la propiedad privada. Un mercado libre es en esta concepción, el único mecanismo eficiente para regular las relaciones sociales, económicas, y políticas.

De esta perspectiva salen las recomendaciones de políticas públicas neo-liberales (o neo-conservadoras) de achicar el Estado y privatizar la mayor cantidad de empresas y sectores estatales. Según esta perspectiva, el Estado de Derecho

provee las condiciones bajo las cuales los individuos pueden decidir como utilizar sus energías y sus recursos a su disposición. Es, entonces, el control principal sobre el poder coercitivo y la condición para la libertad individual” (Held, 1989: 249)²¹.

El proyecto de democracia legal ha influido mucho en los gobiernos de América Latina por su afinidad con las políticas de los países industriales, especialmente los EE.UU. Es principal-

21 Traducción de Jan. Riquelme.

mente contra esta perspectiva limitada de Fa democracia que las feministas han realizado sus críticas, sobre todo porque la igualdad legal de las mujeres ya ha sido conquistada en mayor medida en los países que se consideran democráticos; sin embargo, subsisten grandes injusticias y discriminaciones que no son tenidas en cuenta por las limitaciones de la democracia legal, así como porque no puede considerarse a os individuos independientes de su condición social, cultural, económica y de *género*²².

Siempre siguiendo a Held, en el modelo de democracia participativa, se unen varias líneas de pensamiento político, desde una parte del liberalismo hasta una parte del socialismo. Quienes tienen esta concepción comparten la opinión de que mucha gente queda fuera de la comunidad política por falta de poder, de recursos y/o de oportunidades. De esa manera, los grandes valores y principios de la igualdad y la libertad se convierten en privilegios reservados a unos pocos. Las propuestas de democracia participativa coinciden exactamente en la preocupación de que se debe hacer participar a la mayor cantidad de ciudadanos en el sistema democrático, pero difieren enormemente en cuanto a quiénes deben participar, con qué objetivos y cómo. Es decir, difieren en cuanto al grado de pluralismo e igualdad realmente buscados y a los mecanismos que podrían promoverlos.

El modelo más conocido en la línea pluralista-liberal es la teoría de *poliarquía* de Robert Dahl. Según el autor, se pueden distinguir entre varios tipos de regímenes según la relación de intensidad de los factores: el debate público y la amplitud de participación. Dahl tipifica los cuatro extremos del modelo: hegemonías cerradas, hegemonías representativas, oligarquías competitivas y poliarquías, pero enfatiza que la mayoría de los países no caen precisamente en esos tipos sino en las fronteras entre un tipo y otro.

22 Ver por ejemplo, Pateman, Carol, "Feminismo y democracia" y Dietz, Mary, "El contexto es lo que cuenta: feminismo y teorías de Fa ciudadanía", en *Amor y democracia*. Debate Feminista N° 1, México, 1990.

Se dan combinaciones tan diversas que nos hace repensar lo que se entiende por democracia. Dahl toma por ejemplo el caso de Suiza, reconocida reiteradamente como el único caso-vigente de democracia directa y como una sociedad muy democrática; sin embargo hasta los años 70 las mujeres suizas no tenían todavía derecho al sufragio, aunque dentro de la comunidad política de hombres hubiera un debate público muy plural²³. Por otro lado, Dahl señala que en la URSS había una amplia participación, pero sin ningún espacio para el debate público. Según Dahl

“las democracias deben ofrecer igualdad de oportunidades a todos sus ciudadanos en cuanto: a) formular sus preferencias; b) manifestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno, individual y colectivamente; y e) recibir por parte del gobierno igualdad de trato: es decir, éste no debe hacer discriminación alguna por causa del contenido o del origen de tales preferencias” (Dahl, 1989: 14).

Para que la gran mayoría de los habitantes de un país tenga esta igualdad de oportunidades, tiene que haber ciertas garantías institucionales como libertad de asociación, expresión y voto, entre otras (Dahl, 1989: 15). El camino de una hegemonía cerrada hacia una poliarquía es influido por la combinación de varias condiciones, tales como: secuencias históricas, grado de concentración en el orden socioeconómico, nivel de desarrollo socioeconómico; desigualdades, segmentación subcultural, control extranjero y creencias de los activistas políticos. La combinación y orden en que cambia la liberalización y la capacidad de representación determina el camino hacia la poliarquía. El refuta a sus críticos que dicen que la diferencia entre regímenes es deleznable porque

23 Más aún a finales de la década de los 80 el gobierno suizo tuvo que obligar al Cantón Appenzeller a que concediera el voto a Las mujeres para sus decisiones cantonales.

‘los intelectuales que conocen por su propia experiencia la dureza de los regímenes hegemónicos represivos, pocas veces piensan que son diferencias nimias’ (Dahl, 1989: 27).

Los trabajos clásicos del modelo de republicanismo cívico, como los de Maquiavelo, Hegel, Rousseau y Toqueville han nutrido mucho la discusión reciente sobre la importancia de participación en la comunidad política. Según Oldfield (1990:155), la crítica del republicanismo cívico atiende a dos condiciones esenciales para la práctica de ciudadanía: el fomento del poder del individuo y la creación de ámbitos en donde se puede actuar. Sin embargo, si bien el republicanismo cívico conecta los conceptos de ciudadanía individual y de comunidad política, exagera la importancia del bien común en detrimento del derecho individual, como señala Mouffe. En ese sentido, la experiencia y el discurso feminista han sido una respuesta contra las ideas y tradiciones de que el bien común familiar depende de la eterna postergación de las mujeres.

Finalmente, existe un proyecto que comparte mucho del modelo participativo y del republicanismo cívico, pero se diferencia de ellos en algunos aspectos fundamentales, especialmente en su visión sobre el rol del poder y la importancia del conflicto en un sistema político. Se trata del proyecto de democracia radical desarrollado principalmente por Emerjo Laclau y Chantal Mouffe. Según esta última, el proyecto se basa en una combinación de lo positivo del liberalismo, como la libertad individual y el Estado de Derecho, con el bien común del republicanismo-cívico y dando gran importancia a la participación.. Mouffe sitúa su propuesta en una comprensión de las relaciones de poder y de la vitalidad de los conflictos en la comunidad política.

El objetivo de una democracia radical, según el planteamiento de Mouffe, es crear una comunidad política basada en una gramática específica de interacción civil, una res pública, concepto que combina la idea de crear comunidad con la importancia de

respetar la diversidad de identidades frente a las relaciones de poder. Se trata concretamente de

“Aquellas reglas que definen ras normas de conducta para inscribirse en la búsqueda de auto-satisfacción y en La actuación de actividades decididas por uno/a mismo/a. La identificación con aquellas reglas de interacción cívica crea una identidad política en común entre personas que en otras instancias están involucradas en muchas otras empresas” (Mouffe, 1992:233)²⁴.

En América Latina se ha logrado mucho, a pesar de las debilidades e injusticias, o dicho en otros términos, de la contradicción entre la democracia y la liberalización económica y el elitismo democrático (Olvera y Avritzer 1992:229). Muchos países han aprobado nuevas constituciones incorporando las reivindicaciones de grupos previamente excluidos, las elecciones son cada vez más limpias y libres, hay más instancias para el debate público, y de a poco van saliendo los militares de la escena política.

Una de las fuentes de optimismo hacia el proceso de democratización, es la investigación que documenta la formación y el fortalecimiento de la vida asociativa que ha desafiado las maneras establecidas de ser y hacer la política y el desarrollo (Slater, 1985). Se arguye que este desafío simbólico y cultural a las instituciones políticas tradicionales ha expandido las esferas de acción, legitimado a nuevos actores socio-políticos y cuestionado los canales de mediación basados sólo en partidos políticos. Esta corriente mantiene que este cambio en la región indica la emergencia de una nueva época en la cual las relaciones Estado-sociedad en América Latina serán renegociadas y los proyectos democráticos estarán basados en las especificidades históricas y culturales de cada país.

Es evidente que también las mujeres y otros colectivos sociales discriminados han producido avances en lo que hace al pluralismo. Sin embargo, una cuestión central para las feministas

²⁴ Traducción de Jane Riquelme.

como es la igualdad, sólo se ha logrado en las leyes, pero no en la realidad, aunque hay mejores condiciones para avanzar en este sentido. Como dijo Judith Astelarra en Huairou, la igualdad sólo importa cuando hay desigualdad y ésta se produce entre diferentes, y si ahora las feministas se plantean el tema de la ciudadanía y ya no denuncian solamente las múltiples discriminaciones, es porque hay posibilidades reales de plantearse cómo construir una determinada forma de igualdad²⁵.

Hasta hoy ningún país del mundo, ni los más democráticos y desarrollados, tratan igual a las mujeres y a los hombres, según lo demuestra el Informe de Desarrollo Humano 1995 del PNUD. Las diferencias en América Latina son inmensas y cabe recordar que nuestro continente es el más desigual del mundo en lo que a desigualdad social respecta. En ese sentido, hay una urgente necesidad de trabajar mejor acerca de las desigualdades entre las mismas mujeres, es decir, cruzar la dimensión de género con otras dimensiones importantes para visibilizar otras desigualdades. En cuanto a la justicia, como valor social y como administración que garantiza la aplicación del derecho en cada caso, es posiblemente la gran área de la democracia en que casi nada se ha hecho todavía en esta redemocratización.

5. DESCENTRALIZACIÓN Y FORTALECIMIENTO DEL PODER LOCAL

Uno de los aspectos más resaltantes del proceso de consolidación democrática actual es el tema de la descentralización. El debate sobre descentralización es muy complejo por lo que se ve y lo que no se ve²⁶.

Por un lado, la descentralización y el fortalecimiento del poder local están siendo impulsados por las nuevas constituciones como un componente de la democratización y son apoyados

25 Astelarra, Judith, "Ciudadanía: El proceso del debate", en Foro de ONGs sobre la mujer, La construcción de la ciudadanía desde las múltiples identidades de las mujeres, Coordinación Regional de ONGs de América Latina y El Caribe, Lima, 1995, pp. 6-10.

26 Este es un tema sobre el que IULA/CELCADEL ha producido mucho.

por muchas instituciones internacionales como un mecanismo de modernización del Estado. Por el otro, son considerados como parte del paquete neo-conservador o neo-liberal. Sea como sea, lo cierto es que las comunidades políticas locales y regionales están reivindicando esos mecanismos como parte del fortalecimiento de su identidad social y su autonomía. Aunque pareciera que hay un consenso sobre las bondades de la descentralización en general, se nota al mismo tiempo poca claridad y acuerdos acerca de su realización concreta, e inclusive en algunos casos, en la propia definición de en qué consiste la descentralización.

Los temas de debate pasan desde distinguir entre descentralización (de poder, recursos, atribuciones) y desconcentración de servicios y burocracia²⁷, hasta las posibilidades efectivas de realizar o no políticas públicas (por ejemplo de igualdad) y la escala en la que éstas pueden ser realizables. Se ha criticado que la descentralización ha fracasado en algunos casos tanto por falta de voluntad política, como de mecanismos y recursos adecuados. Se trataría de formas de traspasar responsabilidades desde los gobiernos centrales a los regionales y locales, sin transferirles poder y recursos.

Pero, aunque para algunos sea un cambio meramente político, la posibilidad de elegir a las autoridades locales por vía del voto de los ciudadanos y las ciudadanas de un municipio se ha extendido en esta década en América Latina y ha producido importantes consecuencias. La primera de ellas es una merma del poder de los Presidentes de los países, quienes mantuvieron todo lo posible su potestad de designar a los alcaldes o intendentes municipales, sobre todo de las ciudades capitales. Los casos de Paraguay, Argentina y México son muy significativos pues los poderes centrales tuvieron que aprender -o están aprendiendo- a convivir con alcaldes o intendentes municipales de otros partidos políticos. La consagración de cuotas mínimas de participación de mujeres

27 Ver Morris, Arthur y Lowder, Stella, ed., *Decentralization in Latin America. An Evaluation*. Praeger, New York, 1992.

tuvo sus efectos iniciales más evidentes con el aumento del número de concejales municipales.

La posibilidad de que sean los ciudadanos y las ciudadanas de los municipios quienes se postulen y elijan a sus autoridades, produjo en algunos casos un verdadero renacimiento (o nacimiento quizás) de la democracia local. Más allá del voto y de las conquistas democrático-representativas, la incipiente democracia local latinoamericana posibilitó cierta participación ciudadana en la planificación de su propio entorno. Es éste el caso, por ejemplo, de Montevideo y de numerosas municipalidades bolivianas.

Las políticas públicas municipales tienen posibilidades de ser mucho mejor diferenciadas y adecuadas a la diversidad de situaciones y poblaciones, que si se mantuvieran sólo como acciones de los Estados centrales. Además, la gestión municipal, al darse en un ámbito más pequeño, puede ser evaluada con mayor conocimiento por parte de la ciudadanía. En este contexto nos preguntamos si podría pensarse incluso que las nuevas identidades locales no podrían servir como núcleos básicos del deseado desarrollo sustentable.

Sin embargo, algunas veces la política de descentralización no produce los efectos deseados y se han llegado a crear nuevos problemas en lugar de solucionar los anteriores. En ese sentido, es importante debatir ampliamente los aspectos de la administración pública que deberían seguir estando centralizados y aquellos que deberían descentralizarse. En cualquier caso, se debe clarificar mejor las competencias de los diferentes niveles del Estado y establecer coordinaciones más eficientes, pues de otra manera se corre el riesgo de que la ciudadanía se vea enfrentada al “fuego cruzado” de las luchas de poder entre quienes gobiernan el Estado central, regional y municipal. Cohen y Arato entienden que hay cambios que se están produciendo en las relaciones entre los Estados y las sociedades, y que tienen que ver con la búsqueda de un balance más justo entre las instituciones públicas, la economía y la sociedad civil.

Por su parte Migdal (1994) sugiere que ciertas luchas de poderes en los múltiples escenarios de la sociedad, abren las puertas a muchas búsquedas de plena ciudadanía. Una de esas posibilidades abiertas a través del fortalecimiento del poder local es que los municipios, sobre todo las ciudades medianas, se han convertido en una instancia en la que pareciera que se va dando una mayor participación ciudadana y un sistema de relaciones cívicas con algunos elementos del modelo de democracia radical.

De todas formas, aparecen continuamente obstáculos como los producidos por la falta de coordinación entre los planes y programas de otras instancias del Estado y los municipios, que muchas veces son diseñados e implementados con criterios globales o sectoriales no siempre relevantes para la realidad del municipio específico. Otros obstáculos provienen de la falta de recursos económicos y humanos calificados e interesados en trabajar con eficiencia y justicia con la ciudadanía (Merino, 1994: 291).

Pero aún así, es notable que haya casos de municipios (y de países) en los que quizás por un declive de los movimientos sociales tradicionales como el sindical, y por una menor experiencia relativa de nuevas formas organizativas las mujeres han comenzado a actuar como voceras simbólicas de diversos sectores antes excluidos, que están buscando participar activamente en el sistema político local. El concepto de voceros simbólicos fue sugerido por Parsons hace 30 años para hacer referencia al movimiento negro²⁸ norteamericano por sus derechos civiles, en estos términos:

“Esta subcomunidad de nuestra sociedad pluralista tiene la oportunidad de ser el vocero simbólico de la posibilidad de lograr una sociedad pluralista mundial en términos de raza, religión, nación,

28 Fue difícil encontrar la palabra adecuada para evitar el uso de un lenguaje racista. Hemos decidido usar negro y no de color o afroamericano por la reivindicación que hace de *black* una parte del movimiento negro, que se opone a que esa designación deba tener una connotación negativa o discriminatoria y afirma que la misma refleja la historia de sus luchas en la sociedad estadounidense.

entre otros, en donde se pueda desarrollar algún tipo de integración entre grupos raciales sin perder su identidad, y en términos compatibles con la elevación de los previamente inferiores al status de igualdad en el mundo²⁹.

Se visualiza la posibilidad de que las mujeres puedan ser voceras simbólicas de la ciudadanía local en algunos casos, pues tienen múltiples roles en sus comunidades y una trayectoria de liderazgo que va siendo documentada. Además, algunas de ellas han demostrado históricamente un interés por el bien común y es relativamente factible actualmente combinar roles públicos y privados.

6. EL PUNTO DE PARTIDA SOBRE EL CONCEPTO DE CIUDADANÍA

Pasada la fase de reestructuración de los poderes de los Estados e iniciada la descentralización, aparece la ciudadanía en el centro del debate sobre los proyectos democráticos. ¿Qué rol va a jugar según las variaciones? ¿Cómo se plantea la participación ciudadana? ¿Con qué fines?

El debate sobre ciudadanía se inscribe en una de las preocupaciones centrales del proceso de democratización en América Latina, cual es la aparición de la sociedad civil como actora política, que aparentemente está jugando un rol importante en la democratización. La sociedad civil es según Walzer:

“el espacio de asociación humana sin coerción..., el juego de redes relacionales —creadas por la familia, la fe, el interés, y la ideología— que llenan ese espacio”³⁰.

29 Parsons, Talcott (1967) “Full Citizenship for the Negro American?”, en *Sociological Theory and Modern Society*. New York: The Free Press. p. 465. Traducción de Jane Riquelme. Las autoras agradecen al Prof. Gilberto Giménez de la UNAM por haber sugerido la posibilidad de utilizar este ensayo tan útil y vigente de Parsons en relación a los grupos que buscan la plena ciudadanía.

30 Walzer, M. (1991), “The Idea of Civil Society: A Path to Social Reconstruction”, *Dissent* 38 (Spring), 1991, pp. 293-304. Traducción de Jane Riquelme.

Agrega Walzer que el Estado no sólo crea el marco para estas relaciones, sino que también forma parte de ellas. Varios autores han destacado la importancia de analizar los cambios actuales en términos de relaciones diferenciadas entre la economía, la democratización del Estado y la organización autónoma de la sociedad³¹ .

En la literatura académica y en los núcleos feministas que trabajan sobre el tema, se coincide en que el punto de partida para una discusión del concepto moderno de ciudadanía son las definiciones de Hannah Arendt del “derecho a tener derechos”³² y de Thomas Marshall³³ de que la

“ciudadanía es un status otorgado a quienes son miembros completos de la comunidad. Todos los que posean el status son iguales con respecto a los derechos y deberes que el status contenga. No hay un principio universal que determine cuáles deben ser los derechos y deberes, pero las sociedades en donde la ciudadanía es una institución que se está desarrollando, crean una imagen de una ciudadanía ideal en función de la cual puede ser medida su realización y hacia la cual pueden orientarse. El impulso hacia adelante en el camino delineado, es un impulso hacia una igualdad más completa, un enriquecimiento de lo contenido en el status y un incremento en el número a quienes el status está otorgado” (Marshall, 1965: 92)³⁴.

En su famoso ensayo *Citizenship and Social Class*, Marshall analiza en particular el desarrollo histórico de la ciudadanía en Inglaterra hasta el siglo XX, y elabora un esquema que aún no ha sido superado. El debate sobre

31 Ver Migdal, Joel S., Kohl, Atul, y Shue, Vivienne, eds., *State Power and Social Forces: domination and transformation in the Third World*, Cambridge University Press, Great Britain, 1994.

32 Principalmente en los trabajos de Elizabeth Jelin; por ejemplo, en *Las mujeres y la cultura ciudadana en América Latina*, Buenos Aires, 1996 (mimeo).

33 El famoso ensayo “Citizenship and social class” tantas veces citado es un capítulo del libro de T.H. Marshall, *Class, Citizenship and Social Development*, Doubleday, Garden City, New York, 1965, pp. 71-136.

34 Traducción de Jane Riquelme.

ciudadanía puede dividirse en dos líneas principales³⁵: la ciudadanía formal o status de membresía y la ciudadanía substantiva, o sea el contenido de derechos y obligaciones³⁶. Aunque el mismo Marshall definió a la ciudadanía como un status, la analizó procesualmente en sus contenidos. Para evitar errores de interpretación se traduce aquí el texto³⁷ de su definición de las tres dimensiones contenidas en el término:

“El elemento civil está compuesto por los derechos necesarios para la libertad individual –libertad de la persona, libertad de palabra de pensamiento y de fe religiosa–; el derecho a la propiedad y de realizar contratos válidos, y el derecho a la justicia. Este último es de otra escala, porque es el derecho de defender y hacer valer todos los derechos de uno en términos de igualdad con otros. Esto nos muestra que las instituciones más relacionadas con derechos civiles son los tribunales de justicia. Por el elemento político entiendo el derecho a participar en el ejercicio del poder político, como miembro de un cuerpo investido con autoridad política o como elector de dicho cuerpo. Las instituciones correspondientes son el parlamento y los concejos de los gobiernos locales. Por el elemento social quiero señalar el ámbito completo, desde el derecho a un mínimo de bienestar económico y de seguridad, hasta el derecho de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado, según los patrones predominantes en la sociedad. Las instituciones más ligadas a estos derechos son el sistema educativo y los servicios sociales” (Marshall 1965: 78)³⁸.

Según Marshall la ciudadanía moderna es un status social que trasciende lo local, otorgando un grupo de derechos

35 Ver Norman, Wayne y Kymlicka, Will, “Return of the Citizen: a survey of recent work en citizenship” *Ethics*, vol. 104, 1994, pp. 352-381.

36 Ver Turner, “Outline of a Theory of Citizenship,” en Mouffe, Chantal, ed., *Dimensions of Radical Democracy*. Verso, London, 1992, pp. 33-62.

37 No sabemos si existen traducciones al español publicadas del libro de Marshall. Es un texto siempre citado en los trabajos sobre ciudadanía, pero todos hacen referencia al original en inglés y difieren levemente unos de otros.

38 Traducción de Jane Riquelme.

basado en una membresía nacional debido a dos procesos: una fusión geográfica y una separación funcional. El análisis de Marshall es socio-histórico considerando un caso concreto y no encontramos elementos para afirmar, como lo hacen muchos autores y autoras, que él consideró a evolución de los derechos ciudadanos en Inglaterra como una ley universal del proceso de ciudadanía en cualquier país.

Marshall asevera que la construcción de ciudadanía en Inglaterra fue casi lineal: adquisición de derechos civiles en el siglo XVIII, políticos en el siglo XIX, y sociales en el siglo XX. Sin embargo, hay críticas que muestran que incluso en el caso inglés hubo efectos diferenciados de esa evolución. Somera (1993) analiza el mismo periodo histórico descrito por Marshall y demuestra que hubo resultados variados por regiones en Inglaterra, según la capacidad organizativa y el uso del ámbito público. Somers sugiere que una sociología fructífera de la ciudadanía debe enfocar las relaciones sociales a través del siguiente mareo analítico: ámbito público (lo legal), la vida asociativa, y los patrones de cultura política³⁹.

El marco analítico que ofrecen ambos autores puede ser útil para profundizar el análisis de ciudadanía en América Latina y guiamos en la identificación de aspectos que requieren más investigación. Los dos autores muestran la riqueza de un análisis sociológico en el tema, porque las diversas formas de interacción entre instituciones y la cultura política han tenido distintos resultados.

Otro grupo de críticas a Marshall, que nos interesa con relación a nuestro debate, ha sido sobre su tratamiento de la inclusión. ¿A cuáles grupos sociales se ha referido cada extensión de los derechos? Por ejemplo, se le critica que no incluyó referencias a

39 Somers, M, "Citizenship and the Place of the Public Sphere: Law, Community, and Political Culture in the Transition to Democracy, *American Sociological Review*, vol. 58, 1993, pp. 587-620.

grupos marginalizados. Sin embargo, consideramos que a más de 30 años de la publicación de su ensayo, ninguna de las críticas derrumban la estructura de su argumento, sino más bien son aportes que intentan expandir o matizar sus argumentos.

En esa categoría se puede incluir los trabajos de Giddens, Turner y Held. Ellos incorporan las lecciones de los movimientos sociales desde los años '60 para revalorar los elementos de ciudadanía elaborados por Marshall⁴⁰. Su propósito enfatiza las nuevas diversidades aparecidas, visibilizadas o demostradas en la comunidad política. Sin embargo, el mismo Marshall incluyó expresamente entre los derechos sociales el de participar plenamente en el patrimonio cultural de la comunidad. Y esa participación plena solamente puede darse si se rompe con los intentos homogeneizantes y se reconoce los derechos de cada colectivo social con sus especificidades.

Es Brian Turner (1992) quien da un paso adelante en la búsqueda de una teoría de ciudadanía moderna que incorpore las lecciones de las luchas sociales que enriquecen el tema. Según Turner, hay dos aspectos que forman un marco heurístico para entender la construcción de la ciudadanía dentro de su contexto socio-histórico y espacial: el origen de la expansión de los derechos (si viene de abajo o de arriba) y [a intensidad de la esfera pública. Su esquema inclusión/ exclusión y público/ privado puede ser útil para analizar los casos latinoamericanos desde una perspectiva de género.

En ese sentido, es posible pensar que las mujeres de diferentes partes del mundo han realizado una ampliación de los derechos que incluye la ciudadanía según Marshall, al luchar por sus de-

40 Sin embargo, hay en el ambiente ciertas ideas de que el concepto de Marshall se está agotando. En ese sentido, queremos aportar una anécdota. En un seminario realizado en el mes de septiembre de 1996 en Asunción, Manuel Antonio Garretón opinó que hay una serie de derechos vinculados a lo cultural como los de género y medio ambiente, que no pueden ser solamente una ampliación del concepto "marshalliano" de ciudadanía. Una de las autoras le contestó que no son solamente derechos culturales los que demandan las mujeres, sino el poder tener efectivamente los derechos civiles, políticos y sociales planteados por Marshall. Pero seguramente ésta será una línea de debate futura en cuanto al concepto de ciudadanía.

rechos reproductivos y sexuales, categorías que no pueden ser subsumidas como derechos civiles, políticos ni sociales,

7. EL DESAFÍO DE LA CIUDADANÍA PLENA

La demanda de efectivizar una ciudadanía plena para todas las mujeres con sus diferencias, es una de las guías actuales del movimiento latinoamericano de mujeres. Así por ejemplo, las brasileñas demandan ser titulares de los derechos, y otras la codecisión (con los hombres) sobre todos los aspectos y en todas las instancias de la vida societal. El problema se sitúa ahora alrededor de las estrategias a seguir para lograr esos objetivos. Por lo general ello se debate en el marco del seguimiento de La Plataforma de **Acción** de Beijing, y se han planteado algunas pistas en ciertos países.

Teóricamente nos basamos en dos autores que desde distintas tradiciones y en diferentes momentos han producido pensamiento sobre ciudadanía plena vinculándolo con políticas públicas, Nos referiremos a continuación al trabajo escrito por Talcott Parsons hace treinta años, ya otro redactado recientemente por Nancy Fraser.

Hasta donde pudimos revisar bibliografía, es Parsons el primero que trabaja con el concepto de ciudadanía plena y en ese sentido, creemos hacer un pequeño aporte sobre el origen del concepto. Como muchos otros conceptos fructíferos para las mujeres, también éste fue desarrollado pensando en otros colectivos marginados del uso completo de sus derechos. Talcott Parsons desarrolló el concepto de ciudadanía plena para analizar la lucha por los derechos civiles de los negros norteamericanos⁴¹.

Encontramos algunos paralelos y analogías muy interesantes que podrían realizarse entre el movimiento Latinoamericano de mujeres y el movimiento de derechos civiles de los negros en la década del 60 en los EE.UU. En primer lugar, porque

41 Parsons, Talcott op. cit, pp. 422-465

en ambos casos, se ve que la consagración legal de los derechos y un aumento en la participación política institucional, aun siendo condiciones necesarias para la inclusión de colectivos en la comunidad política, son insuficientes (Parsons, 1967:434).

Además, señala el autor que el proceso de integración de la comunidad negra en la sociedad estadounidense sufrió un tipo de problemas que no habían experimentado otros grupos anteriormente, como los judíos y católicos, por ejemplo. Al igual que las mujeres, la comunidad negra fue discriminada por una característica física simbólica como si fuera un indicador de inferioridad intrínseca. Parsons enfatizó también la importancia de una coyuntura favorable (de varios fenómenos que confluyeron), que aportó a la posibilidad de llegar a una membresía plena y agitar la situación sociopolítica. El autor subraya que una vez, que se moviliza una situación de marginación, las consecuencias son poco previsibles.

El concepto de ciudadanía plena utilizado por Parsons se refiere a membresía plena en “la sociedad comunitaria”⁴² que es,

una categoría de compromiso de los miembros con una colectividad en donde están asociados y de los miembros entre sí. Es el enfoque de las lealtades que no tienen que ser absolutas, y de hecho no pueden ser, pero sí deben ser prioritarias. Para que la estructura asociativa funcione, tiene que estar de acuerdo con los valores comunales de la sociedad: los miembros están comprometidos porque la estructura implementa sus valores tanto como organiza sus intereses en relación a otros intereses” (Parsons, 1967;424)⁴³.

En el proceso a través del cual grupos previamente excluidos adquieren ciudadanía plena o membresía en la sociedad comunitaria, Parsons distingue entre asimilación e inclusión y analiza el paso de una a la otra en el proceso de construcción de ciudadanía. La asimilación pretende que para reconocer

42 La expresión en inglés es *societal community*.

43 Traducción de Jane Riquelme

como iguales a los diferentes, éstos deben parecerse lo más posible a quienes ya pertenecen a la comunidad, en tanto que la inclusión acepta a cada cual con sus características específicas y le otorga los mismos derechos. El paso de la asimilación a la integración supone un proceso complicado y debe llegarse al punto en el que no sea contradictorio tener varias membresías, algunas de ellas adscriptivas como la etnicidad y otras más voluntarias como la religión. Todas las membresías combinan para completar una estructura social pluralista en el caso estudiado de EE.UU. de los 60, en donde los componentes del status social son muy diversos y poco concretos.

Parsons presenta un mareo analítico para entender el proceso de inclusión de varios grupos excluidos basado en el modelo económico de oferta/demanda. Dice que la demanda para la inclusión puede provenir del grupo excluido o de elementos de la población previamente incluida en el sistema. El componente oferta de los grupos excluidos se refiere a sus calificaciones para la membresía, que según Parsons son sus estructuras culturales y sociales". La comunidad receptora, al mismo tiempo, tiene que ofrecer un *patrón* de derechos ciudadanos que puedan ser ejercidos efectivamente por quienes están buscando la membresía en la comunidad anfitriona.

Desde una tradición feminista y socialista, y sin referirse a Parsons, Nancy Fraser⁴⁴ plantea la importancia de crear una teoría crítica del reconocimiento de diferencias que sea coherente con políticas de igualdad social. Ella considera que en este tiempo post-socialista las identidades grupales superan a los intereses de clase como movilizadores políticos, pero que muchas de las injusticias culturales (de género, étnicas) no podrán tener una respuesta adecuada sin que se haga redistribución socio-económica.

Fraser distingue diferentes tipos de injusticias que existen en nuestras sociedades y muestra que hay dos paradigmas de jus-

44 Fraser, Nancy (1996) "From Redistribution to Recognition? Dilemmas of Justice in a 'Post-socialist' Age, *New Left Review* 21(2), pp. 68-93.

ticia: uno socioeconómico y otro cultural/simbólico, que se distinguen teóricamente pero que en la práctica están interrelacionados. La resolución de esas injusticias a través de políticas públicas precisan de dos tipos de políticas: de reconocimiento y de redistribución.

Esas políticas pueden entrar en contradicción entre sí, dependiendo de la colectividad social hacia las que se dirigen. Fraser plantea un continuum de las colectividades sociales según el tipo de política requerida; la clase está en el extremo que precisa de políticas redistributivas y las “sexualidades despreciadas” en el extremo que necesita políticas de reconocimiento. Los dos casos que están en el medio de ambos extremos son género y raza, y requieren políticas mucho más complejas dado que precisan de una combinación de las dos políticas, que todavía no ha sido definida. Esta situación produce lo que la autora llama “el dilema de redistribución-reconocimiento” en donde la meta de la primera puede ser la abolición del grupo (o de la importancia de diferenciarlo), mientras la segunda meta es justamente la valorización del grupo con sus diferencias con respecto a otros.

En ese sentido, las políticas pueden tener objetivos de afirmación y de transformación. Las primeras están dirigidas a corregir resultados sociales inequitativos, pero sin cambiar el marco que los generó. Las políticas transformativas en cambio, tienen como meta la reestructuración del marco que generó la inequidad. Nancy Fraser ha generado una interesante matriz en la que muestra que con cualquiera de los dos objetivos pueden desarrollarse políticas sociales de reconocimiento o de redistribución, con efectos muy diferentes según sean concebidas y ejecutadas para afirmar o para transformar (Fraser, 1996: 82).

8. LA CIUDADANÍA FEMENINA LATINOAMERICANA EN EL TAPETE

Es difícil seguir la dinámica producción feminista sobre ciudadanía, que en los últimos años se ha convertido en uno de los ejes centrales del debate entre las mujeres de América Latina. Esa discusión cobró una enorme importancia a partir del impulso dado por Gina Vargas, Coordinadora de las ONGs de América Latina y El Caribe en el proceso hacia Beijing. Vargas tuvo la idea de transformar para el debate regional los ejes de la Conferencia Mundial de igualdad, desarrollo y paz, en los de ciudadanía, ajuste estructural y violencia. A partir del Foro de ONGs realizado en los días previos a la VI Conferencia Regional de América Latina y El Caribe para la Incorporación de las Mujeres al Desarrollo Económico y Social, realizado en Mar del Plata en septiembre de 1994, pasó a ser visible que las mujeres de la región priorizaban el eje de ciudadanía sobre otros que habían sido mucho más trabajados anteriormente y sobre los que había mayor claridad. Los documentos nacionales y de las seis subregiones incorporaron de diferente manera el tema, y sus aportes fueron resumidos en un preinforme⁴⁵. En las conclusiones del Foro se constata

“el carácter dinámico de los conceptos de democracia, ciudadanía y derechos, cuyos contenidos están en una permanente construcción”⁴⁶

Como un indicador de lo poco socializado que estaba el nuevo debate sobre ciudadanía, recordamos que en las sesiones de la única comisión que funcionó en la VI Conferencia Regional, mientras algunas delegadas proponían la inclusión de la necesidad de actuar en pro de la ciudadanía plena de las mujeres,

45 Bareiro, Line y Natacha Molina, Igualdad, democracia y ciudadanía. Pre-informe, Coordinación Regional de América Latina y El Caribe, Mar del Plata, 1994; reproducido también en Isis Internacional, De Nairobi a Beijing. Diagnósticos y Propuestas, Ediciones de las Mujeres N°21, Isis internacional, Santiago, 1995, pp. 35-54.

46 Síntesis de las principales propuestas acordadas en el Foro de Organizaciones No Gubernamentales (primer borrador), Mar del Plata, 1994; reproducida también en Isis Internacional, op. cit. p. 127.

muchas otras argumentaban que no entendían en qué consistía esa reivindicación puesto que la ciudadanía femenina, igual a la de cualquier hombre, ya está consagrada debidamente en las leyes de todos los países y se la adquiere a determinada edad⁴⁷. De esa manera se notó que existe una comprensión de ciudadanía referida exclusivamente al derecho a elegir y ser electos/as⁴⁸. A pesar de todo, los gobiernos de la región acordaron en el Programa de acción regional para las mujeres de América Latina y El Caribe, 1995-2001 una definición de ciudadanía plena al decir:

El ejercicio de la ciudadanía plena de [as mujeres –es decir, el desarrollo de la capacidad de autodeterminación, de expresión y representación de intereses y demandas, y de pleno ejercicio de los derechos políticos individuales y colectivos– aún está pendiente en América Latina y El Caribe, incluso si se toman en cuenta los avances logrados en este sentido en algunos países. Únicamente si las mujeres se incorporan de manera activa en la vida pública podrán sus sociedades beneficiarse del importante aporte que ellas pueden hacer, no sólo para satisfacer sus propias necesidades económicas sociales y culturales, sino también para contribuir como ciudadanas de pleno derecho. Esta incorporación deberá hacerse sobre la base de formas de representación política acordes con una concepción del desarrollo que no ignore lo privado y considere las diferencias de género⁴⁹.

Pero lo más importante es que el logro de la ciudadanía plena aparece no solamente en el área relativa a la participación política, sino que es parte del objetivo central del programa que consiste en:

47 Principalmente la delegada del Ecuador.

48 Nunca debe olvidarse que los derechos políticos básicos de sufragar y poder ser electo/a se ha logrado recién después de largas luchas, especialmente la ciudadanía para los hombres no propietarios, las mujeres, los pueblos indígenas y las y los analfabetos. Al respecto ver Bareiro, Line y Soto, Clyde (comp.), Ciudadanas. Una memoria inconstante, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1997.

49 Comisión Económica para América Latina y El Caribe/Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe 1995-2001, Santiago, 1995, p. 11.

Acelerar el logro de la equidad de género y la total integración de las mujeres en el proceso de desarrollo, así como el ejercicio pleno de la ciudadanía en el marco de un desarrollo sustentable, con justicia social y democracia” (CEPAL 1995:15).

El término ciudadanía no aparece con la misma claridad en la Plataforma de Acción de Beijing, aunque toda ella está cruzada por la idea de que la igualdad de género, por una parte requiere la participación de las mujeres en las decisiones y en la implementación de todas las líneas de acción, y por otra, depende no sólo de la actividad que puedan desarrollar los Estados, sino también, de un ejercicio activo de sus derechos por parte de las mujeres en cualquier espacio de las sociedades.

Las ONGs latinoamericanas habían levantado nuevamente en el Foro de Huairou el debate de cómo lograr una ciudadanía plena de las mujeres en América Latina considerando la multiplicidad de situaciones e identidades, en paneles, talleres y declaraciones. Actualmente una parte importante de las actividades de seguimiento de la **Plataforma** por parte de las organizaciones internacionales y de mujeres se centra en diferentes aspectos de la ciudadanía⁵⁰.

Se puede reconocer en este momento la existencia de un núcleo de investigadoras-militantes feministas latinoamericanas que están produciendo específicamente sobre ciudadanía, cada cual en su país, pero con un activo intercambio de docu-

50 Gracias a un proyecto de la UNESCO y al interés de las intelectuales latinoamericanas se realizaron entre 1996 y 1997 cuatro seminarios sobre ciudadanía de las mujeres en distintos lugares de América Latina. El primero tuvo lugar en México, el segundo en El Caribe, el tercero en Perú y el cuarto en Costa Rica. Paralelamente las ONG de mujeres han organizado seminarios, talleres y preparado publicaciones sobre ciudadanía. Algunos ejemplos son: el taller organizado en noviembre de 1995 en Cochabamba por la Coordinación Boliviana, el seminario organizado en enero de 1996 por GEM de México, el seminario llevado a cabo en julio de 1996 en La Paz, organizado por el CIDEM, el realizado en mayo de 1997 en Colombia, organizado por la Universidad Nacional, etc. Ha estado también en el debate de la Coordinación Regional la posibilidad de hacer un proyecto sobre ciudadanía como tema vinculante de la región.

mentos y de debates en los muchos encuentros que hay en la región⁵¹.

La vitalidad del debate sobre ciudadanía entre las feministas latinoamericanas en los tres últimos años es uno de los réditos del proceso alrededor de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer. Remarcamos lo de “entre” ellas, porque si bien estas autoras recurren a los trabajos sobre ciudadanía producidos por feministas de otras latitudes⁵², así como al pensamiento de hombres sobre el tema⁵³, esos trabajos no son, por lo menos todavía, recogidos por el discurso masculino ni por las feministas de los países centrales. La unidireccionalidad y el “discurso segregado” son objeto de preocupación manifestada en algunos seminarios⁵⁴, aunque pensamos que se debe principalmente a tres factores que pueden ser superados: a) La mayor parte de la producción es de los dos últimos años y generalmente lleva bastante tiempo hasta que ‘otros saberes sean incorporados a un discurso; b) El ámbito de debate es hasta ahora bastante restringido, la mayor parte de las veces en reuniones entre mujeres latinoamericanas; e) La mayoría de los trabajos no han sido publicados todavía, o en todo caso, se editaron pocos ejemplares que se distribuyeron principalmente en las redes latinoamericanas de mujeres⁵⁵.

51 Algunas de ellas son Virginia Guzmán, Elizabeth Jelin, Maruja Barrig, Natacha Molina, Gina Vargas, Cecilia Loría, Lilian Celiberti, Montserrat Sagot, Patricia Provoste, Narda Henríquez, Marta Lamas, Sonia Montañó, Gloria Bonder, Clara Murguialday, Gloria Ardaya, Magdalena León y Teresita de Barbieri. Por supuesto que muchas otras participan activamente en el debate, pero sería interminable citar a todas, aunque queda por nombrar a Judith Astelarra, quien a pesar de vivir desde hace muchos años en España, ha formado parte de este núcleo informal desde 1994.

52 Sobre todo los de Nancy Fraser, Joan Scott, Maxine Moulinex, Jane Jacqueline, Kathleen B. Jones, Celia Amorós Puente, Amelia Valcárcel, Chantal Mouffe, Sheila Rowbotham y Mónica Threlfall,

53 Hacer un listado de autores sería interminable, porque la bibliografía utilizada va desde los filósofos griegos hasta Norberto Bobbio y Norbert Lechner.

54 Específicamente en el organizado por la UNESCO/PUEG-UNAM en julio de 1996.

55 Entre otras estrategias para una mayor difusión, se podría tratar de publicar los trabajos en revistas de buena distribución, Hay algunas siempre interesadas en difundir la producción de mujeres, como por ejemplo *Leviatán* de la Fundación Pablo Iglesias de España, *Nueva Sociedad* de Venezuela o la revista de la Asociación de Estudios Latinoamericanos de los EE.UU. (LASA).

Los problemas planteados aluden más a preocupaciones en torno a la conquista y uso efectivo de los derechos por parte de todas las mujeres, a partir de sus distintas identidades y necesidades, así como a un relacionamiento autónomo con los diferentes niveles del Estado. No aparece tendencialmente como preocupación (por lo menos todavía) el encontrar la esencia de una ciudadanía femenina claramente diferente a la ciudadanía masculina, como se da en parte de la literatura anglosajona ya lo que se oponen otras autoras, tales como Chantal Mouffe⁵⁶, que contesta a las propuestas de construcción de la ciudadanía de las mujeres a partir de su experiencia diferencial que es la de ser madres.

El tratamiento latinoamericano de la ciudadanía femenina tiene que ver con el desarrollo de estrategias para compartir con los hombres el espacio público, incluyendo a los diferentes ámbitos del Estado, así como con una transformación en las relaciones entre el Estado y la sociedad, que signifique el reconocimiento como iguales de sujetos distintos y la ampliación de derechos (con temas específicos como los referentes a la división sexual del trabajo, la violencia de género, la sexualidad y reproducción libres, etc.). Se planteen también los problemas de autonomía del movimiento de mujeres frente a las instituciones, de las lógicas de los sujetos que conquistan o ejercen derechos (lógica del afecto vs. lógica política de Jelin), de las formas específicas de ejercer poder público democrático, del desarrollo de una agenda política propia y políticas públicas de igualdad, así como nuevos análisis sobre las redes sociales, la participación ciudadana, etc.

Quizá pueda resumirse que el rasgo diferencial del debate latinoamericano feminista sobre igualdad es su politicidad. En

56 En el capítulo Ciudadanía política feminista, de su artículo "feminismo, ciudadanía y política democrática radical", Mouffe contesta a Carol Gilligan que opone una maternalista "ética del cuidado" feminista a la "ética de la justicia" masculina y liberal, al igual que otras autoras como Sara Ruddick y Jean Bethke Elshtain, que proponen privilegiar la identidad de las mujeres como madres. El artículo, muy usado en las referencias de las feministas latinoamericanas, fue publicado en Política, Trabajo y Tiempos. Debate Feminista N° 7, México, 1993.

ese sentido, hay un énfasis permanente en las restricciones de orden sociocultural, político y económico que subsisten. Estas impiden que la mayoría de las mujeres puedan ejercer activamente su ciudadanía y un deseo explícito de lograr mayor poder político y social, inclusive a través de mecanismos, como los partidos políticos, que desde otras perspectivas feministas esencialistas son consideradas como patriarcales. Es un planteamiento en dirección a una redistribución social del poder en el ámbito público y en el privado, partiendo de la premisa de que el Estado vigente puede ser democratizado y que no es una construcción acabada, aún con sus rasgos patriarcales, autoritarias y centralizados.

El marco en el que se han reconocido los derechos ciudadanos son los Estados nacionales, y en general se considera que éstos están cambiando al igual que el concepto de soberanía. Por lo tanto se debe seguir con atención esas transformaciones que indudablemente afectan al concepto mismo de ciudadanía. Uno de los cambios significativos es el aumento del poder de los municipios que se muestra como un espacio propicio al desarrollo de la ciudadanía femenina, aunque se ha advenido que no debe convertirse en el ámbito exclusivo de participación política de las mujeres.

No son muchas todavía las investigaciones empíricas alrededor de la construcción femenina de la ciudadanía en los municipios de América Latina. Pero tenemos la suerte de que Patricia Provoste haya hecho una buena investigación sobre la relación entre las mujeres de sectores populares y tres municipios en Chile⁵⁷. Ella identifica una tensión entre tradición y modernidad en las relaciones de género, y diferencia entre demandas realizadas como ciudadanas y como beneficiarias, a los servicios municipales de salud, empleo y contra la violencia. Encuentra que las principales demandas no son asistencia]istas sino ciudadanas, proponiendo un rol de comunicador y formador del Estado, además de sancionador de la violencia, y que

57 Provoste F, Patricia, La construcción de las mujeres en la política social, Instituto de la Mujer, Santiago, 1995.

contra lo que se cree, las mujeres de sectores populares hacen demandas que pueden contribuir a tener más autonomía personal, en tanto que son los funcionarios y las funcionarias municipales quienes no siempre pueden adaptarse a no tratar a la población como beneficiaria que necesita asistencia⁵⁸.

9. DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA CIUDADANA

La construcción de la ciudadanía se refiere a la manera en que la membresía en un Estado (incluso el Estado-municipal), puede ser entendida como un proceso instituido que ocurre en un contexto socio-histórico específico y que involucra conflictos sobre poder y significado (Mellón, 1995; Somers, 1993).

La siguiente pregunta se refiere entonces a la forma en que uno/a se hace ciudadano, tal como lo plantea Elizabeth Jelin:

Uno pregunta cómo los supuestos sujetos de la Ley se constituyen como ciudadanos/as a través de *prácticas* sociales, sistemas institucionales y representaciones culturales. La búsqueda se concentra en la construcción de subjetividades individuales y colectivas, tanto en relación a otros en general, como al otro privilegiado, o sea el estado o autoridad pública” (Jelin, 1995 83).

El interés manifestado por las mujeres organizadas va aún más lejos, pues se plantea el problema de la construcción colectiva de un mundo, país, pueblo o ciudad mejor para los seres humanos, y pareciera que para ello se necesita ejercer una ciudadanía activa. En ese punto, queremos recuperar una referencia sobre el concepto de ciudadanía participativa de Hannah Arendt:

“Para Arendt la reactivación de ciudadanía en el mundo moderno depende tanto de la recuperación de un mundo común y compartido (cómo sobrevivir a la alienación), como de la creación de numerosos espacios públicos en donde los individuos pueden demostrar

58 Recomendamos muy especialmente la lectura del capítulo III Mujeres populares y Estado: entre la tradición y le ciudadanía”, pp. 31-56

sus identidades y establecer relaciones de reciprocidad y solidaridad”⁵⁹.

Pero no deberíamos entrar en una especie de voluntarismo ciudadano, pues no basta con organizarse, pensar, plantear y luchar, para cambiar indefectiblemente la comunidad política a la que se pertenece. Es notable lo poco que se modificaron las relaciones de poder en la familia a pesar de la Carga lucha feminista, en tanto que la relativa legalidad democrática y la participación ciudadana han producido sólo lentos avances en la democratización efectiva de los Estados nacionales, mientras las desigualdades han seguido creciendo.

Pareciera que las propuestas de cambio han tenido mayor éxito en otros ámbitos, que quizás puedan considerarse como dos extremos en la relación Estado(s)-sociedad(es): las reuniones mundiales de las Naciones Unidas (Beijing, Viena, Copenhagen, El Cairo, Río de Janeiro) y en algunos municipios de distintos países, inclusive en los latinoamericanos.

Se trata quizás de espacios en los que no se pone en juego verdaderamente a los grandes poderes e intereses mundiales, pero que igualmente pueden ser valorados como campos en los que pueden ir modificándose lentamente una parte de las relaciones de género. Está abierta hoy una nueva oportunidad de creación de comunidad política basada en algunos principios universales (libertad, igualdad y justicia para todos y todas), pero adoptando formas diferentes en los contextos socio-culturales particulares.

Muy devaluadas las ideas de que las transformaciones vendrán por vía de «un asalto al Palacio de Invierno», se puede pensar que al final de cuentas una gran lección de la historia es que pequeños cambios han producido grandes transformaciones en dirección de mayor democracia. Puede resultar entonces de gran utilidad observar y también promover los pasos que sobre

59 d'Entreves, Maurizio Passerin, *The political Philosophy of Hannah Arendt*. Routledge, London/New York, 1994. Traducción de Jane Riquelme.

todo el movimiento de mujeres, pero también instituciones e individualidades, están dando en los municipios latinoamericanos.

Hay algunas reivindicaciones compartidas por las mujeres y los municipios, como por ejemplo tener mayor autonomía personal en un caso, y frente al Estado central en el *otro*. En ambos casos también son puestos esos intereses frente a otros como la penetración de los conflictos políticos nacionales en los municipios, que poco tienen que ver muchas veces con lo propiamente local, con lo que hace a la cotidianidad en la que confluye el interés de un número significativo de mujeres. Se producen también tensiones de diverso tipo, incluso entre políticas de igualdad pensadas para grupos con intereses diferentes (redistribución y reconocimiento) o entre leyes que plantean medidas de igualdad y tradiciones culturales, el manejo de poder e inclusive con el derecho consuetudinario. Ese es un caso interesante de seguir particularmente en los países andinos (Merino, 1994:286), y es también un constante problema para establecer relaciones equitativas de género.

Pero en cualquier caso, se debe evitar una visión idealizada y lavada de la participación ciudadana que le niega su politicidad y capacidad de proponer y cambiar la forma y los contenidos del poder. Jamás puede reducirse la participación ciudadana a la asistencia a reuniones de un proyecto buscando un beneficio concreto. Al fin de cuentas, la participación es un acto fundamentalmente político e involucra siempre relaciones de poder, y de otra manera sería sólo una forma más de hacerle el juego al mantenimiento de un orden injusto.

Bibliografía

- Astelarra, Judith, "Ciudadanía: El proceso del debate", en: Foro de ONGs sobre la mujer, La construcción de la ciudadanía desde las múltiples identidades de las mujeres, Coordinación Regional de ONGs de América Latina y el Caribe, Lima, 1995.
- Bareiro, Line y Molina, Natacha, Igualdad, democracia y ciudadanía: Preinforme, Coordinación Regional de ONGs de América Latina y el Caribe, Mar del Plata, 1994.
- CEPAL/UNFPA, Programa de acción regional para las mujeres de América Latina y el Caribe, 1995-2001, Santiago, 1995.
- Cohen, Jean L. y Andrew Arato (1992), *Civil society and political theory*, The MIT Press, Cambridge.
- Coordinación Regional de ONGs de América Latina y El Caribe, Síntesis de las principales propuestas acordadas en el Foro de Organizaciones No Gubernamentales, Mar del Plata, 1994.
- d'Entrevers, Maurizio Passerin, *The political philosophy of Hannah Arendt*, Routledge, London/New York, 1994.
- Diamond, Larry y Juan J. Linz, "Introduction: politics, society, and democracy in Latin America", en: *Democracy in Developing Countries. Latin America*, Vol. 4, L. Diamond, J.J. Linz y S.M. Lipset, ed., Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1989.
- Escobar, A. and Alvarez, S, eds., *The Making of Social Movements in Latin America*. Westview Press, Boulder, 1992.
- Fraser, Nancy, 'From redistribution to recognition? Dilemmas of justice in a 'post-socialist' age', *New Left Review* 21(2).
- Friedmann, J., *Empowerment: the politics of alternativo development*, MA: Blackwell, Cambridge, 1992.
- Heid, David, *Models of democracy*, Stanford University Press, Stanford, 1987.

- ___ “Citizenship and autonomy”, en: *Social theory of modern societies: Anthony Giddens and his critics*. [sn.], 1989.
- Jelin, E., “Building citizenship: A balance between solidarity and responsibility”, en: J. Tulchin, ed., *The consolidation of democracy in Latin America*, 1995.
- ___ *Las mujeres y la cultura ciudadana en América Latina*, Buenos Aires, 1996, (mimeo).
- Lechner, Norbert, *Cultura política y democratización*, FLACSO/CLACSO/ ICI Santiago, 1987.
- ___ *Los patios interiores de la democracia*, FLACSO, Santiago, 1988.
- ___ “El socialismo, creación de un horizonte de futuro, en: *Garetón... [el. al]*, Escenarios políticos de la transición a la democracia, CDE, Asunción, 1990.
- ___, “El aporte de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD) a la vida democrática de América Latina”, en: *De un pasado común a un futuro mejor. Europa América Latina 1992*, Ayuda Obrera Internacional, Solidaridad Internacional y Solidaridad Democrática, Huelva, 1992.
- Lomnitz-Adler, C., *Exits from the labyrinth: cultura and ideology in the mexican national space*. University of California, Berkeley, 1992.
- Mallón, F., *Peasant and nation: The making of postcolonial México and Perú*, University of California Press, Berkeley, 1995.
- Marshall, T.H., “Citizenship and Social Class”, en: *Class, citizenship and social development*, Doubleday, Garden City, New York, 1965.
- Meliá, Bartomeu, *El Paraguay inventado*, CEPAG, Asunción, 1997.
- Merino, Mauricio, “Conclusiones? obstáculos y promesas de la democracia municipal”, en: *En busca de la democracia*

municipal: la participación ciudadana en el gobierno local mexicano. México,DF: El Colegio de México! Centro çle Estudios Internacionales, México DF, 1994.

Migdal, Joel S., Kohl, Atul, y Shue, Vivienne, eds., State power and social forces: domination and transition in the Third World. Cambridge University Press, Great Britain, 1994.

Mires, Fernando. La revolución que nadie soñó o la otra posmodernidad, Nueva Sociedad, Caracas, 1996.

Mouffe, Chantal. Democratic citizenship and the political community”, en: Mouffe, C., ed., Dimensions of radical democracy: pluralism, citizenship, community, 1992 a.

___ “Democratio politics today”, en: Mouffe, C., ed. Dimensions of radical democracy: pluralism, citizenship, community, 1992 b.

___,“Feminismo, ciudadanía y política democrática radical”, en: Debate Feminista Nº 7, México, 1993.

Morris, Athur y Lowder, Stelia, eds., Decentralization in Latin America: an evaluation, Praeger, New York, 1992.

Nohlen, Dieler, ed., Decentralización política y consolidación Democrática, Nueva Sociedad, Venezuela/Madrid, 1991.

Norman, Wayne y Kymlicka, Will, “Return of the Citizen: a survey of recent work on citizenship”, en: Ethics, vol. 104, 1994.

Oldfield, Adrian (1990), Citizenship and community: civic republicanism and the Modern World, Routledge, London.

Olvera, Alberto y Avritzer, Leonardo, “El concepto de sociedad civil en el estudio de la transición democrática”, en: Revista Mexicana de Sociología, Año LIV/Nº 4,1992.

Parsons, Talcott, “Full citizenship for the Negro American?”, en: Sociological theory and modern society, The Free Press, New York, 1967, pp. 422-465.

- Pateman, Carol, *Feminismo y democracia*, en: *Debate Feminista*, Nº 1, México, 1990.
- Provoste, Patricia, *La construcción de las mujeres en la política social*, Instituto de la Mujer, Santiago, 1995.
- Putnam, Robert D., *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, 1993.
- Quijano, Aníbal, "Otra noción de lo privado, otra noción de lo público", en: *Revista de la CEPAL*, Nº 35, 1938,
- Sartori, Giovanni, *Elementos de teoría política*, Alianza Universidad Textos, Madrid, 1992.
- Slater, D., ed. , *New social movements and the state in Latin America*, CEDLA, The Netherlands, 1985.
- Somers, M., "Citizenship and the place of the public sphere: law, community, and political culture in the transition to democracy", en: *American Sociological Review*. Vol. 58, 1993, pp. 587-620.
- Turner, Bryan, "Outline of a theory of citizenship", en: Mouffe, Chantal, ed. *Dimensions of radical democracy*, Verso, London, 1992, pp. 33-62.
- Walzer, M., "The idea of civil society: A path to social reconstruction", en: *Dissent* Nº 38, 1991.
- Yuval-Davis, Nira, "Mujer, ciudadanía y diferencia, Documento preparatorio para la conferencia sobre mujeres y ciudadanía, Universidad de Greenwich, 16-18 de julio de 1996, (mimeo).