

Ciudadanía social y democratización: la sociedad civil frente al neoliberalismo

Beréngère Marques-Pereira
Enrique Rajchenberg

Resumen

En la literatura sociológica actual, el análisis se concentra frecuentemente en el impacto de las políticas neoliberales sobre la población. Los autores sostienen que el escenario es más complejo y que se asiste a un doble proceso de des-ciudadanización y de demandas crecientes de ciudadanía. Uno de los casos más ilustrativos, en este sentido, es el de los movimientos de las mujeres y sus diversas estrategias frente al neoliberalismo. Sin embargo, asumir esta perspectiva teórica exige una nueva definición del concepto de ciudadanía cuya principal fuente, aunque requiera de una profunda revisión crítica, es la propuesta enunciada por Marshall hace cincuenta años.

Abstract

In the current sociological literature, the analysis frequently concentrates on the impact of the neoliberal politicians on the population. The authors sustain that the scenario is more complex and that we took hold to a double process of non-citizenship and of growing demands of citizenship. One of the most illustrative cases, in this sense, is that of the movements of the women and their diverse strategies in front of the neoliberalism. However, to assume this theoretical perspective demands a new definition of the citizenship concept whose main source, still if it requires a deep critical revision, it is the proposal had enunciated by Marshall fifty years ago.

En la actual coyuntura, proponer la discusión en torno a la ciudadanía social en América Latina puede parecer para algunos que se esté haciendo referencia a una especie en peligro de extinción. En efecto, en la doctrina neoliberal no hay lugar para los derechos sociales universales; sólo hay capacidad o no de acceder, gracias a la mediación del mercado y, por tanto, del dinero a la educación, a los servicios de salud, a la salvaguarda de la vida, a la jubilación, etcétera. Todo puede ser comprado y vendido, lo cual es otra forma de decir que todo tiene un precio y que todos se subordinan a la mano invisible, supuesto artífice de la asignación eficiente de recursos. Por lo mismo, puede resultar paradójico que en una época de vaciamiento de espacios ciudadanos, sea cuando más se habla de ciudadanía y cuando los propios actores sociales se asumen públicamente como integrantes de movimientos ciudadanos. Como sucede frecuentemente con las euforias lexicográficas, el uso y abuso del término finaliza en una

polisemia que se presta más a la retórica ideológica que a su integración en el arsenal de herramientas del análisis sociológico-político.

La problemática de marras no es privativa de América Latina o del "Tercer Mundo", sino que también es vivida en los otros cuatro continentes y, obviamente, en América del Norte. No hay duda al respecto: el neoliberalismo no atañe a una región en particular, es la fuerza ordenadora de la globalización, esto es, de la expansión del capitalismo a nivel mundial. Con ello no pretendemos afirmar que la globalización equivale a la homogeneización de las regiones; existen historias y sujetos nacionales, memorias colectivas, composiciones demográficas, etcétera, distintas, pero también usos transnacionales diferentes de los espacios productivos. Únicamente enfatizamos que hay problemáticas compartidas y que en cada región serán afrontadas de acuerdo a las instituciones sociales previas, a sus acuerdos sociales pretéritos, a las fuerzas en conflicto, etcétera.

Este artículo introductorio aborda tres cuestiones. La primera consiste en delinear los contornos del concepto de ciudadanía; la segunda, en dar cuenta del contexto en que se producen los procesos de *ciudadanización* y *desciudadanización*, lo cual constituye una forma de abordar el tema de la democratización y, por último, explicitar los contenidos teóricos expuestos en el terreno de la ciudadanía de las mujeres.

T.H. Marshall, cincuenta años después

Un clásico

No es casual que la mayoría de los estudios actuales sobre ciudadanía social y neoliberalismo inicien por una revisión del famoso texto *Citizenship and Social Class* de T.H. Marshall. Además de constituir una de las primeras sistematizaciones del Estado de bienestar, hay dos tesis centrales de Marshall que son rescatadas en el presente.

La primera refiere que los derechos sociales posibilitan el ejercicio de los derechos civiles y políticos, es decir, constituyen la condición material de las otras dos generaciones de derechos (Marshall atribuye a los derechos civiles y a los derechos políticos la denominación de primera y segunda generación, respectivamente). Sin ciudadanía social, la igualdad civil y política deviene una mera formalidad. La segunda tesis concierne a los derechos sociales y a la configuración de la sociedad. La tercera generación de derechos, según Marshall, confiere a los individuos su condición de miembros plenos —*full members*— de la sociedad, lo cual significa que todos los individuos son considerados y se perciben como ciudadanos.

El trabajo de Marshall es indudablemente la expresión teórica del pacto social de la posguerra. De sus ideas se desprenden tres consecuencias de envergadura.

1. Se trata de las relaciones entre Estado y mercado, por una parte, y entre sociedad clasista y ciudadanía, por otra. Marshall reconoce que la ciudadanía social no elimina a la sociedad de clases ni al mercado, pero que sus efectos pueden ser mitigados, y señala que "la ciudadanía se ha vuelto el arquitecto de la desigualdad social legitimada". Como ya fue dicho por otros sociólogos, se trata de que la diferencia no se vuelva desigualdad.¹

2. No es concebible la sociedad sino como construcción incluyente. El mercado, a pesar de la convicción de los liberales decimonónicos o sus continuadores economistas neoclásicos, produce fuerzas centrífugas que excluyen a la mayoría. La incorporación de derechos sociales a la definición de ciudadanía, señala nuestro autor, significa que el derecho a un ingreso monetario o a una cantidad determinada de servicios se disocia del valor de mercado del demandante. Por ello, el concepto de ciudadanía es no-económico. Esta propuesta no entraña únicamente una serie de medidas para elevar la condición de los pobres, sino una remodelación de la sociedad en su conjunto.

3. La ciudadanía social vuelve incongruente hablar de ciudadanos de primera, de segunda o de tercera, como en las expresiones con objetivos de denuncia de las jerarquías sociales injustas. La ciudadanía no es una condición fraccionable, como si pudiera hablarse de "más o menos" ciudadanos.² Se trata de una cualidad, no de una cantidad.

Las ilusiones marshallianas

Sin duda el texto de Marshall está fechado y socialmente situado al igual que todo trabajo intelectual. Particularmente, dos aspectos revisten contenidos problemáticos a la luz de paradigmas teóricos alternativos y de procesos históricos no europeos.

1. Albert O. Hirshman reprochó acertadamente el optimismo vertiginoso de Marshall para quien la conquista de la ciudadanía social representaba un proceso irreversible, aceptado y deseado por todos. Al iniciar la década de los cincuenta, en pleno auge del Estado keynesiano que, se aseguraba, detentaba todos los medios para conjurar la reedición de una crisis con efectos sociales de la magnitud de la del 29, el ánimo no podía ser sino angelicalmente optimista.

¹ La sociedad capitalista, que según Marshall es "francamente socialista", es en realidad una sociedad generadora de antagonismos, no sólo de desigualdades, y no está basada por lo tanto en relaciones asimétricas, sino de explotación.

² Sucede con el concepto de ciudadanía como con el de soberanía: una nación es soberana o no lo es.

Hirschman ha demostrado que en realidad nunca existió total unanimidad acerca de la limitación del mercado para poder establecer los derechos sociales. Un año después de *Citizenship and Social Class* se reunieron en Suiza los economistas conservadores para proclamar que el Estado constituía un peligro para la libertad y esa vertiente teórica, hoy dominante, no dejó de actuar durante la época de oro del Estado keynesiano. La coyuntura favorable para su (re)emergencia fue el fin del boom de la posguerra.

Pero en realidad, no está en cuestión el estado de ánimo de Marshall sino los límites de su enfoque teórico. En efecto, Marshall no considera que en el capitalismo el segmento no mercantilizado de la reproducción de la fuerza de trabajo³ está supeditado a su segmento mercantilizado. Este vínculo no se comprueba individualmente, sino a nivel de la clase trabajadora en su conjunto y de este hecho es precisamente de donde brota la aparente disociación o autonomización del primero con respecto al segundo.⁴ Parece como si Marshall, al comprobar que el derecho a la participación político-electoral se había autonomizado de la propiedad, concibiera la posibilidad de autonomización de un nivel de bienestar para todo miembro de la sociedad, independientemente de la inserción en las relaciones mercantiles.

2. T.H. Marshall estableció una periodización de los derechos ciudadanos. Así, el siglo XVIII marca el advenimiento de los derechos civiles; el XIX, el de los derechos políticos, y el XX, el de los derechos más jóvenes, los sociales. Se ha dicho que Marshall fue demasiado británico en su propuesta de sucesión cronológica de las diversas generaciones de derechos (Van Steenberg), y que la confortable linealidad marshalliana peca de esquematismo. Más aún, a los derechos sociales que Marshall consideraba la última generación de derechos, una suerte de fin de la historia de los derechos ciudadanos, se han agregado reivindicaciones por otros derechos.

En nuestro subcontinente, los derechos no han conocido la suave acumulación que Marshall parece dibujar para Gran Bretaña, o incluso para toda Europa occidental. Todavía hoy, cuando se pelea contra el abuso de las autoridades, por acabar con el terror a ser detenido por la policía, cuando se combate el fraude electoral, el clientelismo y el asesinato políticos, asistimos al desmantelamiento

³ Que puede corresponder, tanto a ciertos bienes y servicios disponibles para la fuerza de trabajo activa, como a los desempleados, o bien, a aquellos grupos *desmercantilizados* provisional o definitivamente, es decir, estudiantes o individuos de la tercera edad.

⁴ Para W. Beveridge este punto estaba perfectamente establecido: "Si podemos evitar la desocupación en gran escala, no habrá ninguna dificultad para hacer frente a los gastos que entraña mi plan de seguros sociales y todas las demás reformas sociales importantes. Pero si no podemos evitar la desocupación en gran escala... entonces es posible que no podamos permitirnos realizar ese plan de seguros y reformas sociales", W. Beveridge, 1987, p. 102.

del Estado social y, simultáneamente, a la emergencia de la sociedad civil. De hecho, la secular acumulación y complementariedad de derechos no constituye un modelo histórico fecundo para dar cuenta de la experiencia latinoamericana.

*Ciudadanía, democratización social y democratización política:
bifurcaciones y caminos paralelos*

Creemos útil indicar, en primera instancia, que no hay una relación automática entre democratización política y democratización social. La democracia política es un régimen caracterizado por mediaciones institucionales entre el Estado y la sociedad civil que, por una parte, atañe la manera en que una sociedad resuelve sus problemas de gobierno y, por otra, a las relaciones entre los individuos y el Estado (Estado de derecho, separación de poderes, representación y participación política, etcétera). En este sentido, se puede distinguir entre democracia política y democratización social. Esta última se encuentra íntimamente relacionada con la integración social y con la participación individual y colectiva en las diferentes esferas de la sociedad.

Si la transición a la democracia política no conduce de manera mecánica a la democratización social, ésta se revela, sin embargo, crucial para la consolidación democrática que en América Latina sigue siendo problemática por varias razones, entre las cuales se pueden señalar las políticas sociales y los programas sociales. Democracia política, democracia social y liberalización económica son, sin duda alguna, las claves de un periodo de recomposición de las relaciones sociales y de las relaciones de fuerza. Los debates en torno de la ciudadanía se transforman, por lo tanto, en un elemento fundamental de la política.

Los movimientos sociales, los partidos políticos y los grupos sociales luchan y negocian para que sus propias definiciones de la ciudadanía queden inscritas en la agenda política, y por institucionalizarlas en las políticas públicas y en las distintas estructuras. Al respecto, hay por lo menos tres definiciones en juego: quién puede ser ciudadano; cuáles son los derechos y deberes de los ciudadanos y, finalmente, cuál es la capacidad del ciudadano de influir en el espacio público. Nos interesa destacar esta última definición. Desde tal perspectiva, son importantes la participación social, las políticas sociales, las agencias gubernamentales, regionales e internacionales y los actores colectivos que permitan la concreción de la ciudadanía como "derecho a tener derecho".

Derechos ciudadanos en el marco de la globalización

La problemática en cuestión va más allá de uno de sus indicadores, la drástica reducción del gasto social y la mercantilización de los servicios sociales propor-

cionados anteriormente por el Estado. Desde nuestro punto de vista, debemos destacar básicamente otras dimensiones de la realidad social desplegada a partir de la instrumentación de las políticas neoliberales porque son las que inciden no sólo sobre la reducción del ámbito de los derechos sociales, sino en la redefinición en curso de la ciudadanía social o aun en su dilución.

En primer término, es preciso recordar que la adopción de las políticas neoliberales no se debe única ni principalmente a un cambio en el personal gubernamental con perfiles profesionales más tecnócratas que políticos, sino fundamentalmente a la reestructuración del capitalismo en escala mundial, donde el capital financiero actúa como la punta de lanza ofensiva. Toda la inhumanidad que encierra el dominio del mundo bajo la égida del capital financiero resulta comprensible a la luz de la peculiaridad de esta forma del capital, esto es, su aparente autonomización de toda relación social.

Se ha proclamado apresuradamente el fracaso del neoliberalismo porque no siempre ha logrado cumplir con las metas prometidas de crecimiento económico y jamás con las del empleo. Consideramos un sesgo idealista el asumir las metas que, en el discurso oficial, pretenden legitimar los instrumentos de política económica como objetivos reales de una política. En fin, consiste en agotar la crítica al neoliberalismo en la discrepancia entre el discurso y los efectos de la política estatal. De hecho, la concentración de capital mediante la ruina de una pléyade de empresas; la reorientación del aparato productivo hacia el mercado externo en detrimento del mercado interno, esto es, del consumo principalmente de los trabajadores y sus familias; la política crediticia generosa a las actividades exportadoras cuya contrapartida es el embargo de las propiedades de los productores que no supieron o no quisieron subirse al tren que siempre conduce a las costas y a los aeropuertos; el rescate de instituciones bancarias socializando pérdidas tras una fabulosa privatización de recursos nacionales; en suma, el desempleo, las altas tasas de interés, los cierres de empresas, etcétera, no constituyen efectos no deseados sino, al contrario, objetivos no dichos, pero no por ello menos imperativos.

En segundo lugar, debe resaltarse la reestructuración del capitalismo en el sentido de su extensión y profundización. En otras palabras, áreas de actividad social y económica que previamente no habían sido subsumidas a la lógica capitalista, o aquellas que lo eran sólo formalmente, se encuentran ahora plenamente incorporadas a la dinámica global capitalista. En algunos casos se trata de sectores económicos capitalistas totalmente inéditos (por ejemplo, el sector cuaternario); en otros, asistimos a la desestructuración de modos de vida, de espacios sociales y territorios y a su inclusión en el capitalismo. Más que a sociedades postindustriales, de acuerdo al *slogan* de moda, asistimos a la culminación de la industrialización de las sociedades, independientemente de si

hay más o menos chimeneas, de acuerdo a los procedimientos empiristas de algunos sociólogos.

De este modo, segmentos cada vez más importantes de la población se convierten en socialmente inútiles desde la perspectiva del capitalismo. Sus habilidades, su experiencia y su pericia devienen inútiles para la valorización del capital, puesto que es el valor el que determina el valor de uso, es decir, la utilidad de las cosas y no al contrario.

La *desvalorización social*, la inutilidad social de crecientes segmentos de la población, ha sido consignada bajo la categoría de exclusión: quien no tiene nada por monetarizar, no tiene derecho a nada, quien no se inscribe plenamente en el orden mercantil está de más en este mundo.

En cierto modo, volvemos 150 años atrás, cuando el liberalismo, en su versión utilitarista, imaginó que bastaba la autorregulación económica para fincar un orden social armónico y coherente. Fue necesaria la evidencia de disrupciones violentas a mediados del siglo XIX para llevar a cabo el "descubrimiento de la sociedad" (Polanyi), la invención de lo social. El tejido social, lejos de fortalecerse a la par del desarrollo de la economía capitalista, se debilitaba. Hoy se pretende nuevamente que las leyes del mercado están dotadas por sí mismas de la capacidad de gobernar a la sociedad.

La universalización de los derechos políticos durante la segunda mitad del siglo XIX, es decir, la supresión del sufragio por censo de fortuna, fue coronada en los países europeos por la exigencia y logro de las condiciones materiales que permiten el ejercicio de los derechos políticos. En otras palabras, se reconoció que todos los miembros de una sociedad cuentan con un arsenal de protecciones contra los riesgos que entraña su existencia en sociedad. Los llamados derechos sociales participan, de este modo, en la construcción de las estructuras de mediación que permiten forjar un horizonte de valores compartidos, un lenguaje común que, sin suprimir los "lenguajes de clase" (Gareth Stedman Jones), posibilitan la negociación de los conflictos sociales.

En este terreno, la distancia entre el siglo XIX y el XX es significativa. En el XIX, la percepción de los pobres y las actitudes sociales ante los pobres consiste en su consideración como raza, no como clase-interlocutora social. El pobre no tiene derechos; al contrario, al recibir ayuda, el pobre pierde sus derechos ciudadanos, tal como lo explicó Marshall.

El establecimiento de los derechos sociales rompe con la condición del pobre basada en la exclusión. Ya no será el paradigma terrenalizado de la caridad el que prevalezca o no, a saber, el rico cede al pobre una pequeña parte de su patrimonio por obligación moral o legal, sino que ante todo el pobre tiene derecho a recibir por el hecho de no tener (Culpitt).

En este final de siglo, la exclusión posee un signo similar al del siglo XIX. Aquellos que no tienen nada no forman parte de la comunidad, que consecuentemente se estrecha; son extranjeros en su tierra aunque en realidad son *no man's land*, extranjeros en cualquier tierra. Esta es probablemente una de las raíces del racismo contemporáneo que vuelve a brotar en Alemania, en Estados Unidos o en México. La pobreza se convierte nuevamente en una vergüenza y el pobre en un individuo estigmatizado por la ideología individualista que corona la fortuna como éxito y, concomitantemente, condena la pobreza como fracaso de quienes labraron deficientemente su destino.⁵

Las políticas sociales no desaparecen simplemente, ni son sólo *adelgazadas*; asistimos, más bien, a cambios cualitativos de envergadura. En este terreno, surgen nuevas iniciativas que privilegian programas sociales de compensación a corto plazo bajo los auspicios y recomendaciones del Banco Mundial. Se trata de los "programas de solidaridad" con los pobres, tales como subsidios de alimentación, planes temporales de empleo, creación de fondos sociales, etcétera. Se van imponiendo ideas como la selectividad en la concepción de los programas; se busca asegurar que las políticas sectoriales como la educación, la salud o la vivienda, respondan a las necesidades de grupos específicos tales como los niños, las madres, etcétera, y que, al interior de esos grupos, se beneficien los más pobres. Otra tendencia que se observa es la transferencia de la ejecución de estos programas al sector privado, por ejemplo, a las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), a las organizaciones de base de la comunidad o a los gobiernos locales bajo el impulso de los procesos de desconcentración y de descentralización (Laurell, 1994). Hoy en día, las políticas sociales tienen un carácter crecientemente marginal y residual.

Si bien la problemática que nos ocupa debe ser situada en el contexto de la reestructuración capitalista, es preciso considerar elementos característicos de la estructura política latinoamericana. En este sentido, aunque la ciudadanía está formalmente basada en el respeto a la universalidad de la ley, la máxima brasileña "a los enemigos, la ley; a los amigos, todo", sigue siendo válida en la mayoría de los países latinoamericanos. En efecto, la subsistencia del patrimonialismo, del clientelismo, del corporativismo o del paternalismo siguen siendo obstáculos a la ciudadanía. Por ello, frecuentemente, cuando los programas se descentralizan, apoyan las estructuras políticas antidemocráticas locales.

Esta nueva "ciencia de control y manejo de los pobres" constituye una poderosa palanca de desestructuración de las identidades colectivas: como en toda política asistencialista, los beneficiarios no poseen otra identidad que la de

⁵ La sociología contemporánea llama a los excluidos de finales de siglo *underclass*, habitantes del "aislamiento social" (Van Steenberg).

ser dependientes del benefactor. Es el vínculo que los liga a él el que prevalece sobre las relaciones horizontales.

La fragilidad de esta ciencia y de sus técnicas se demuestra en los momentos de protesta popular y cuando aparecen también los límites de la ciudadanía política y las endeble instituciones democráticas de los países del subcontinente. Nuevamente, sobre este punto, nos hallamos lejos del modelo histórico y del optimismo marshallianos. La ciudadanía política está lejos de haber quedado firmemente consolidada en la región. Ciertamente los derechos electorales están vigentes en buena parte de los países latinoamericanos, pero el restablecimiento de la legalidad electoral o su estreno anhelado, como sucede en México, se producen a la par del desplazamiento de los centros vitales de decisión política y del vaciamiento de los espacios político-institucionales tradicionales (vgr. el "decretismo" como forma de gobierno). La supeditación de los Estados nacionales latinoamericanos a los lineamientos de las agencias financieras internacionales inmunizan a los capitales globalizados contra victorias electorales de representantes popular-democráticos. De esta suerte, los derechos electorales están muy distantes de agotar la ciudadanía política.

Por último, nos interesa subrayar que el "cuarto mundo" dejó de ocupar áreas geográficas específicas del planeta para instalarse en el primer, ex-segundo y tercer mundos. Es la población sobre la cual los escuadrones de la muerte practican el tiro al blanco, son los niños de las cloacas de la Ciudad de México y de Bogotá incendiadas por batallones parapolicíacos durante la noche y todos aquellos que son abandonados y confinados en *ghettos* de las megalópolis u obligados a refugiarse en tierras cerriles y en actividades de infrasubsistencia. Estos son los sobrantes, los que el neoliberalismo no sólo no puede integrar, sino que además debe eliminar porque representan una amenaza al orden social. Son los descuidados (Sánchez Parga).

¿Cuál es la frontera que separa a los ciudadanos de los descuidados? No existe segmentación de la sociedad, como si unos y otros constituyeran bloques que no se tocan. Los primeros no son inmunes a convertirse en los segundos. El paso del primero al segundo no constituye un hecho fortuito o excepcional. En otras palabras, no hay posiciones *in* y posiciones *out* atribuidas a grupos de personas diferentes, sino "un *continuum* de posiciones que coexisten en un mismo conjunto y se 'contaminan' unas a otras" (Castel, 1995:442).

La pertenencia de los excluidos a la sociedad entraña, por un lado, lo equívoco del término y, por otro, que la exclusión involucra a todos, no sólo por cuestiones de una vaga solidaridad moral sino a causa de "la interdependencia de las posiciones producidas por una misma dinámica" (Castel, 1995:443). Más aún, en un mundo globalizado como el que vivimos, la dinámica que produce excluidos no puede ser aprehendida exclusivamente en el interior del marco nacional. Por

ello resulta válido profundizar la idea de una ciudadanía mundial y del carácter incompleto de la ciudadanía hasta la consumación de una ciudadanía mundial. La deshumanización que entraña el desarrollo capitalista en escala mundial, o mejor dicho, la globalización de la deshumanización, es simultáneamente la de la resistencia a la deshumanización, la lucha por la dignidad, expresión positiva de la desalienación y de la desfetichización (Holloway).

La difícil construcción de la ciudadanía social

Por último, ubiquemos los planteamientos precedentes en el análisis de la ciudadanía social de las mujeres. La crisis de la década de los ochenta puso en evidencia la contribución de las mujeres en las actividades productivas y reproductivas. La presencia de las mujeres en el mercado de trabajo, en particular en el llamado sector informal como estrategia de sobrevivencia de la familia, se ha hecho evidente, así como la extensión de sus jornadas de trabajo por las tareas domésticas en contrapartida a la falta de servicios sociales y a la disminución de los gastos sociales.

Actualmente, la maximización del aporte femenino al crecimiento pasa por respuestas institucionales que lejos de ignorar las relaciones de género, las entienden como una realidad inexorable de un desarrollo entendido en términos de equidad, participación y ciudadanía (CEPAL). Desde esta óptica, las mujeres se visualizan como actrices y ya no como simple categoría de la población potencialmente integradas al desarrollo. Tal perspectiva ha permitido subrayar el carácter relacional y político del desarrollo, haciendo resaltar que la redistribución de los recursos de poder pesa en la construcción del sujeto político femenino (Razavi y Miller).

Hoy en día es evidente que las mujeres juegan un papel central en la calidad de las familias y en particular de las familias pobres (Jelin, 1991). Esta posición estratégica de las mujeres ha permitido concebirlas como destinatarias finales de programas sociales y, sobre todo, considerarlas como el actor social intermedio por excelencia entre la familia y la acción pública (León). Es decir, la relación de las mujeres respecto del Estado y de los poderes públicos es esencial. Conviene recordar que no se puede considerar a las mujeres sólo como clientes de servicios y programas sociales u objetos de políticas sociales (Aguirre). Ellas han actuado como actores sociales haciendo presión sobre el Estado para obtener respuestas institucionales, consiguiendo al menos la creación de consejos en el interior de los aparatos del Estado. Por otra parte, hay que destacar que esta dinámica va acompañada de una producción de conocimientos elaborados por los movimientos de mujeres (Valdés).

Así, la ciudadanía constituye uno de los motores del desarrollo. En efecto, éste no se reduce al crecimiento económico y no es concebible sin un desarrollo cultural que se basa tanto en la construcción de un sujeto social y político femenino como en la representación de sí, en tanto actor que procura hacer visibles las relaciones de género hasta ese momento ocultas (Jelin, 1993). Con respecto a este punto, la trayectoria política de las mujeres latinoamericanas es notable. Efectivamente, su acción es tridimensional: un movimiento feminista con reivindicaciones altamente parecidas a aquellas de las mujeres europeas, canadienses y americanas; un movimiento de mujeres que se movilizó contra las dictaduras y el autoritarismo protestando, particularmente, contra la violación de los derechos humanos; un movimiento popular que expresa estrategias de sobrevivencia en reivindicaciones socio-políticas (Jacquette).

El "Programa" de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe, 1995-2001, aprobado en Santiago en noviembre de 1995 y presentado en Pekín en septiembre de 1996, enunció la noción de equidad de género y de participación equitativa (CEPAL). La equidad no se reduce a la igualdad de oportunidades en el cuadro de una justicia distributiva; implica además una igualdad de oportunidades centrada en el acceso a la esfera pública, al debate público y, por lo tanto, a la construcción de un discurso y a una práctica política anclada en la cultura cotidiana. La participación no se restringe únicamente al acceso colectivo ni a la toma colectiva de decisiones; se refiere al control que el actor social puede desplegar sobre su situación y su proyecto de vida propios. Así, lo que está en juego no sólo es la distribución de los recursos se trata al mismo tiempo de la distribución del poder de decisión sobre los recursos.

Una perspectiva de participación ciudadana es fundamental en lo que concierne a las políticas sectoriales que tomaron a las mujeres como objetos de la política social, por ejemplo, el sector de la salud. Es igualmente fundamental en lo que concierne a los proyectos puntuales, específicamente orientados a las mujeres como el de obtención de ingresos o de recursos de sobrevivencia.

Está claro que este tipo de políticas y proyectos pueden tomar en cuenta los intereses inmediatos, concretos y prácticos de las mujeres, y esto es importante. Pero estas acciones conllevan dos grandes riesgos (Birgin). El primero de ellos consiste en que, frecuentemente, estas acciones asumen a las mujeres como el instrumento de un objetivo que va más allá del mejoramiento de sus condiciones de vida. En estos casos, se considera a las mujeres a partir de su papel de reproducción, refrendando así la división sexual del trabajo. Es decir, la instrumentalización/reproducción supone una recomposición del beneficiario social. Se trata de otorgar primacía a una lógica ya no más de clientes, sino de actores sociales (Aguirre). A este respecto, es útil poner de relieve la importancia de lo local como espacio donde se efectúa la salida de las mujeres de la esfera

doméstica y se producen los pasajes entre lo productivo, lo reproductivo y las asociaciones comunitarias.

Sin embargo, la implantación local de los programas sociales no garantiza, por sí misma, una transformación de las relaciones de género. Ciertamente hay que subrayar la capacidad de las mujeres para movilizarse en el plano comunitario, para satisfacer las necesidades de base de las familias, pero también hay que notar la dificultad de las mujeres para concebirse a sí mismas como personas independientes del núcleo familiar, en tanto las necesidades primarias de este último no han sido satisfechas (Errazuiz).

Esta capacidad de movilización puede llevar a algunas mujeres a asumir posiciones de liderazgo en ciertas organizaciones de base y a transformarse en interlocutores de gobiernos locales, pero la valorización social que representa esta participación puede seguir ligada a un papel doméstico si la participación continúa asociada a una instrumentalización.

Existen razones para tomar en cuenta lo que Maxine Molyneux denomina las necesidades estratégicas. Estas necesidades son de orden político.

Es en efecto a partir de su posición política de subordinación, incluso de dominación al interior de las sociedades, que ciertos grupos sociales, entre ellos las mujeres, tienen necesidades estratégicas a satisfacer. En otros términos, para los grupos sociales desfavorecidos o dominados un mejoramiento real de la situación pasa por un cambio en su condición social (Jacquet, 1995:488).

Se trata, por lo tanto, de adquirir una visibilidad y un derecho a la palabra, suficientes para poder influir en las relaciones de fuerza actualmente desfavorables para las mujeres.

Sin embargo, los intereses estratégicos y materiales no son necesariamente dicotómicos. Una dialéctica se instaura entre los dos si lo local llega a ser un lugar de aprendizaje de la ciudadanía, un lugar donde se ejercen prácticas, a la vez consensuales y conflictuales alrededor de la representación de sí como sujeto. En este sentido, los movimientos sociales jugaron un papel esencial aun cuando hoy estén perdiendo vigencia. Afianzadores de la articulación de necesidades específicas en torno a la traducción de esas necesidades en reivindicaciones destinadas al Estado, estos movimientos permitieron a las mujeres iniciar un proceso de construcción de una entidad colectiva y empezar a adquirir una visibilidad en el espacio público (Jardim Pinto). Hoy, algunos de esos movimientos llegan a construir estructuras que tienen una capacidad de peso sobre la institucionalización de las políticas sociales y de las políticas públicas (Castro).

No obstante, esta incorporación de preocupaciones feministas por los gobiernos latinoamericanos, agencias regionales e internacionales es selectiva. En efecto, los gobiernos pueden afirmar que integran a las mujeres al desarrollo nacional y a la modernización económica, pero siguen siendo restrictivos acerca de las reivindicaciones de autonomía, por ejemplo en lo que se refiere a la libertad reproductiva o a la autonomía sexual. Además, la incorporación de los discursos feministas por los gobiernos a menudo va a la par de un proceso de resignificación de las demandas: el sentido de las aspiraciones y reivindicaciones de derechos de las mujeres puede llegar incluso a ser integrado a paradigmas como el neoliberalismo.

En síntesis, nos parece que hoy en día asistimos a dos tendencias contradictorias: podemos observar, por un lado, el desarrollo de un actor femenino autónomo y, por otro, la reconstitución de nuevos grupos clientelares de los Estados y organizaciones internacionales.

Resulta importante, por lo tanto, repensar lo político. En efecto, el desarrollo de un actor femenino autónomo supone tener en cuenta la diversidad de situaciones. Podemos distinguir por lo menos tres situaciones en relación con las mujeres: a) las mujeres están presentes en una pluralidad de áreas políticas; b) tienen una pluralidad de roles políticos, y c) tienen una pluralidad de identidades. Esto implica que hay una necesidad de una nueva forma de igualdad que trascienda la distinción 'diferencia *versus* igualdad', reconociendo tanto la diversidad de las identidades de las mujeres como la diversidad de los grupos sociales y los bienes sociales.

Esta valorización de la diversidad implica una ciudadanía pluralista, es decir, el rechazo del universalismo abstracto. Desde esta perspectiva, la ciudadanía es considerada como un proceso en construcción social, pero también un proceso de deconstrucción social que implica conflictos y compromisos acerca de derechos y deberes que dan a los individuos la capacidad de influir en el espacio público, o al contrario, reducen esta capacidad. Estos procesos también suponen actores colectivos, instituciones especializadas y políticas sociales dentro de diferentes contextos nacionales y de globalización que concretan la ciudadanía como derecho a tener derecho.

Desde esta perspectiva hay que subrayar la temática del control ciudadano, es decir, la responsabilidad pública de los individuos en la elaboración de la normatividad. Evidentemente, esta responsabilidad no solamente se despliega con relación a lo local, puesto que lo local puede ser un espacio en el cual se articulan grupos sociales con ciudadanos sin poder de negociación. En este sentido, se plantean los problemas de relaciones entre ONGs y movimientos sociales: se pueden plantear en términos organizacionales, institucionales o de descentralización de las decisiones. Cualquiera que sea la interpretación de esta

relación, el control ciudadano se traduce en una vigilancia con respecto a los aparatos y en una reflexión acerca de las formas de exclusión social y acerca de los límites de la inclusión social. Además, lo local expresa las potencialidades del *empowerment*, es decir, la importancia de la capacidad de tener recursos materiales y simbólicos para poder controlar la vida cotidiana, expresar e influir opciones políticas y sociales alternativas.

Sin embargo, no creemos posible desarrollar un espacio público entre el Estado y el mercado sin desarrollar, al mismo tiempo, una autonomía del sistema político y del Estado. Está claro que la ausencia de autonomía significa que el sistema político solamente es un espacio de legalización de las decisiones del Estado y un espacio de movilización de sus recursos materiales, de represión y políticos, como actor del desarrollo. Al contrario, la autonomía del sistema político frente al Estado significa el desarrollo de un espacio de resolución de los conflictos dentro del cual se puede desplegar no solamente lo local, sino también una intermediación de los intereses económicos y sociales que permite concertaciones y un sistema de partidos que hace viable una verdadera articulación de la sociedad civil y política.

Bibliografía

- Aguirre, R., "Políticas sociales, descentralización y acciones colectivas de mujeres: el caso uruguayo", en D. Raczynski y C. Serrano, *Políticas sociales, mujeres y gobierno local*, Santiago de Chile, CIEPLAN, 1992.
- Beveridge, W. (1944), *Las bases de la seguridad social*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.
- Birgin, H., "La reformulación del orden mundial: el lugar de las mujeres en las estrategias de desarrollo sustentable", en *La mujer latinoamericana ante el reto del siglo XXI*, Madrid, Ed. Universidad Autónoma de Madrid, 1993.
- Castel, R., *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, París, Fayard, 1995.
- Castro, E., "Citoyenneté, société civile et nouveaux mouvements sociaux au Brésil", en B. Marques-Pereira e Ilán Bizberg (ed.), *La citoyenneté sociale en Amérique Latine*, París, L'Harmattan, 1996.
- CEPAL, *Programa de acción regional para las mujeres de América Latina y el Caribe, 1995-2001*, Santiago, 1995.
- Culpitt, I., *Welfare and Citizenship. Beyond the Crisis of the Welfare State?*, Londres, Sage Publications, 1992.
- Errazuiz, M., "El gobierno local como espacio para la acción con mujeres", en D. Raczynski y C. Serrano, *op. cit.*, 1992.

- Hirshman, A.O., *Retóricas de la intransigencia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991.
- Holloway, J., "La revuelta de la dignidad", en *Chiapas*, México, ERA/UNAM, núm. 5, 1997.
- Jacquet, I., *Développement au masculin/féminin*, Paris, L'Harmattan, 1995.
- Jacquette, J. (ed.), *The Women's Movement in Latin America. Feminism and the Transition to Democracy*, Londres, Unwin Hyman, 1989.
- Jardim Pinto, C. R., "Movimentos sociais: espaços privilegiados da mulher enquanto sujeito político", en A. Oliveira Costa y C. Bruschini (orgs.), *Uma questão de gênero*, Rio de Janeiro, Ed. Rosa dos Tempos, 1992.
- Jelin, Elisabeth, *Family, Household and Gender Relations in Latin America*, Londres, UNESCO, Kegan Paul International, 1991.
- , *¿Ante, de, en, y? Mujeres, Derechos Humanos*, Lima, Entre Mujeres, 1993.
- Laurell, Asa Cristina, "Avanzar al pasado. La política social del neo-liberalismo", en *La mujer latinoamericana ante el reto del siglo XXI*, Madrid, Ediciones de la Universidad Autónoma de Madrid, 1993.
- León, M., "Avances y limitaciones de la relación entre Estado y mujer en América Latina", en *La mujer latinoamericana ante el reto del siglo XXI*, Madrid, Ediciones de la Universidad Autónoma de Madrid, 1993.
- Marshall, T. H., *Class, Citizenship and Social Development*, Nueva York, Doubleday and Company Inc., 1964.
- Molyneux, M., "Mobilisation without Emancipation", en *Feminism Studies*, Londres, núm. 2, 1985.
- Polanyi, K., (1947), *La gran transformación*, México, Juan Pablos Editores, 1992.
- Razavi, S. y C. Miller, *From Wid to Gad Conceptual Shifts in the Women and Development Discourse*, Ginebra, UNRISD, 1995.
- Sánchez Parga, J., "Construction et déconstruction de la citoyenneté en Amérique Latine", en Marques-Pereira e Ilán Bizberg (coords.), *op. cit.*, 1996.
- Steenbergen B. van, *The Condition of Citizenship*, Londres, Sage Publications, 1996.
- Valdés, T., *El movimiento social de las mujeres y la producción de conocimientos sobre la condición de la mujer*, Santiago, FLACSO, 1993.