

género

Y SOCIEDAD

CENTRO DE ESTUDIO DEL GENERO
VOLUMEN 3 • NUMERO 2 • SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 1995

MUJER, CIUDADANIA Y POLITICAS PUBLICAS*

Fátima Lorenzo**

Se presentan los orígenes de las políticas públicas y la importancia del papel de los actores sociales en el proceso de diseño y ejecución. Se debate el concepto de ciudadanía desde diferentes posiciones dentro del movimiento feminista. Esto es articulado para analizar el por qué las mujeres han estado ausentes en el proceso de diseño y ejecución de políticas públicas y su importancia para redefinir una plena ciudadanía de las mujeres.

This article discusses how public policies originate and the important role played by various social actors in its design and implementation. It touches upon the concept of citizenship from various feminist standpoints in order to account for women's absence from this process and well as to state their importance in redefining the full meaning of citizenship for women.

...la visión que tenemos de una mejor sociedad está fuertemente influida por los métodos que seguimos para lograrla. Si podemos desarrollar nosotras mismas nuevos estilos de trabajo, nuevas formas de organización y prácticas

* Este ensayo es el trabajo final presentado como requisito de la maestría "Género y Desarrollo" que ofrece el Centro de Estudio del Género del Área de Ciencias Sociales del INTEC.

** Economista. Trabajadora social-feminista.

cooperativas, entonces esto mismo contribuye a la búsqueda y descubrimiento de alternativas genuinas. Para construir un orden social que sea equitativo y garantice el derecho al bienestar y a la vida para todo el mundo, nuestros métodos deben ser correspondientemente abiertos y respetuosos de las diferencias, y deben quebrantar las jerarquías sustentadas en el ejercicio irracional del poder.

Sen y Grown (1986:10)

Introducción

El fenómeno de la subordinación de la mujer es anterior a la aparición del concepto de ciudadanía, trabajado en la Grecia Clásica. Sin embargo, ésta toma mayor corporeidad social al quedar fuera del ejercicio de lo que en esa etapa histórica se llamó la polis o el ámbito de lo público. Quedó entonces la mujer relegada al ámbito del hogar, de lo doméstico, sin voz ni presencia política.

Desde la esfera del hogar, restringida a él, al *iokos* como la llamaron los griegos, la mujer fue la sostenedora, la que trabajaba para satisfacer las necesidades del mundo público. Era la instalación de dos lógicas diferentes, en la que una se subordinaba a la otra y quedaba en el anonimato. Esta división se mantuvo a través de los siglos, a pesar de los cambios acaecidos política y económicamente. La ideología patriarcal evolucionó manteniendo su postulado fundamental: la supremacía de la lógica masculina.

Con la entrada a la época moderna y la instalación del capitalismo patriarcal como sistema, se necesitó de la mujer, de su fuerza para impulsar los procesos de industrialización que éste demandaba; sin embargo, a pesar de su incursión en el

mundo del trabajo fabril, las estructuras que demarcaban su mundo privado se mantuvieron estáticas.

Hoy muy a pesar de los avances y de su incorporación en muchas esferas que antes les estaban vedadas, de la conciencia que hay en variados sectores de que esa situación de marginalidad que ha caracterizado a las mujeres tiene que cambiar, se necesitan muchas voluntades para variarlo.

Voluntades que pueden venir desde el Estado como instancia reguladora de procesos sociales, de la sociedad en su conjunto, de sus diferentes segmentos, niveles, clases y fundamentalmente de las mujeres. Es un esfuerzo que debe empujar a grandes cambios en las relaciones de desigualdad social por el género.

Este ensayo, en su introducción, es el inicio de un proceso de reflexión y búsqueda con el objetivo de concretar propuestas de trabajo en base a la politización del sujeto mujer.

En el segundo capítulo se analiza lo que han sido las políticas públicas como instrumento y como procesos de actuación del Estado con la sociedad. Dimensionando su accionar desde un Estado que debe convertirse en catalizador de procesos democráticos, que apoye al fortalecimiento de los diferentes actores sociales.

Por esto en el tercer capítulo analizamos lo que es el accionar de la ciudadanía como proceso demandador de una nueva forma de interacción entre los diferentes sectores y con el Estado. Entendemos que ciudadanía implica el ejercicio en el derecho ciudadano, la participación en los gobiernos, la militancia en los movimientos políticos, en la construcción

de estructuras organizativas, asociativas, en el amplio marco de relaciones que se generan en los entramados y redes de la sociedad actual.

En el último capítulo interrelacionamos los procesos de construcción de una ciudadanía que demanda participación y el rol de las mujeres como sujetas demandantes de funciones y coparticipación, de una ciudadanía que no han podido ejercer. De este análisis surgen algunas ideas que reflejan los procesos y experiencias que están siendo vividas por las mujeres en diferentes partes del mundo, fundamentalmente en Latinoamérica.

Este es un análisis inconcluso porque es el producto de un proceso en construcción, en el que aparece como aspecto fundamental el que desde el movimiento de mujeres, principalmente en América Latina, nos acerquemos, compartamos el caudal de experiencias en un espacio plural y diverso.

Políticas públicas

Orígenes y definición

Las relaciones desarrolladas entre los seres humanos y en su relación con la naturaleza han definido históricamente las formas y los contenidos del desarrollo. Estas decisiones han estado definidas por las relaciones de poder presentes en los ámbitos económicos, sociales, políticos y culturales; por la correlación de poderes, de fuerzas existentes.

En las sociedades pre-capitalistas de los siglos XV, XVI y XVII la forma de organización social se basaba en la terri-

toriedad, en la relación centro-periferia. A partir del desarrollo de la época industrial y del capitalismo como modelo organizador de la sociedad, las relaciones se trasladaron a ámbitos más complejos, como es el ámbito de los mercados. Es la modernidad que con un mayor dominio de la naturaleza y de las relaciones entre los sujetos podía manejar, controlar su reproducción.

Este control necesitaba de un organismo que tuviera suficiente autoridad para organizar, regular las complejas relaciones que se desarrollaban en la sociedad, articulando sus diferentes aspectos. De allí la necesidad de la creación del Estado y de sus funciones de reglamentador social en todos los ámbitos.

Según Lerda y Salazar el Estado tiene importantes funciones que cumplir en nuestras sociedades ya que:

La primera función es una función normativa en relación con la convivencia social, el Estado es un agente cultural que regula el orden simbólico, es decir, a nivel de las representaciones culturales. La segunda función es de carácter económico; el Estado regula algunos aspectos del comportamiento del mercado. La tercera función tiene relación al tema de la justicia o la equidad social; en este caso, el Estado se ocupa de aspectos tales como, por ejemplo, la distribución del ingreso, la pobreza, etc. (Lerda y Salazar, 1994:45).

Sus funciones de normatividad, de regulación y de búsqueda de equilibrio confieren al Estado un rol muy importante en el proceso de organizar una gestión social que posibilite el consenso y la negociación entre los diferentes sectores. Es la articulación de decisiones y acciones que afectarán a la sociedad en su conjunto o a sectores de la misma. Sin embar-

go, estas decisiones y funciones estatales se han desarrollado en diferentes contextos económicos y sociales, a partir de diferentes juegos de intereses que han hecho variar sus objetivos iniciales.

La labor de equilibrador del Estado se ha enfatizado en la medida en que ha tratado de disminuir los desajustes creados a partir de relaciones antagónicas y de desigualdad desarrolladas en su interior, es un papel de mediador para lograr un nivel de gestión planificada, concretizando "nuevos procesos de mediación social y nuevos instrumentos para regular las diferentes demandas sectoriales" (Lerda y Salazar, 1994:47). Esta gestión desde el Estado implica un conjunto de acciones y decisiones a partir del sistema social existente o de determinados fines.

Estos procesos, conocidos como políticas públicas,

Son mecanismos a través de los cuales se institucionalizan los procesos, por medio de los organismos de planificación, los ministerios y los organismos rectores... A través de las políticas públicas los gobiernos desarrollan programas y asignan recursos para corregir desigualdades sociales y para mejorar las condiciones de vida de la población. (Paredes, 1994:17).

La relación entre políticas públicas y Estado es estrecha, ya que las primeras tocan aspectos concretos que la segunda debe poner en ejecución a través de sus dependencias, es una de las formas de realización del Estado, de su legitimación. En realidad el Estado no es la única instancia plausible de impulsar políticas públicas; sin embargo en la práctica es una de sus funciones principales.

Vemos las políticas públicas como un proceso dinámico que involucra a diferentes sectores, diferentes poderes, que deciden para el accionar, es como plantea Lindblom (1991:6): "procesos de aprendizaje social, de constante adaptación a un entorno cambiante, y con posibles reconsideraciones de objetivos y metas". Este punto de vista modela un Estado que propicia interacciones, más participación, situación que no es la realidad en muchos de nuestros países en los que el diseño, ejecución y evaluación es responsabilidad del Estado y las poblaciones objetivos son sólo depositantes de las mismas.

Sin embargo, para que un problema sea identificado como de política pública debe tener una dimensión amplia, afectar a grandes sectores (Lamas, 1992:3), tiene que ser objeto de una acción por parte del gobierno. De ahí la urgencia que desde el movimiento de mujeres se articulen acciones que presionen para que el problema de la subordinación de las mujeres sea parte de la problemática que necesita respuestas y acciones globales para apoyar un real cambio.

Existen visiones totalmente diferenciadas que ven este proceso como responsabilidad del Estado y de sus instancias; visto como una actividad que tiene sus pasos a realizarse metódicamente, con una racionalidad y orden establecido. Esta visión elimina la dinámica implícita que tiene este proceso en sí, la negociación con algunos sectores.

La óptica institucionalista parte de que las actividades políticas se concentran alrededor del gobierno y sus instancias, partiendo de que

sólo las políticas de gobierno implican una obligación legal
...implican universalidad pues se extienden hasta todas las

personas de una sociedad..., el gobierno monopoliza la coerción dentro de la sociedad pues sólo él puede, de manera legítima encarcelar a las personas que violen sus políticas. (Dye, s.f.:3).

A partir de aquí se han manejado muchos Estados que tienen una vinculación muy pobre con los/as depositarios/as de sus políticas. En estos casos los decisores que actúan directamente en las políticas públicas son una pequeña élite compuesta por los responsables del diseño, los miembros del congreso, del gabinete y la presidencia.

En nuestras realidades latinoamericanas los organismos internacionales, la cooperación internacional, han jugado un rol importante en la definición de políticas, en ocasiones han sido los decisores fundamentales; en nuestro país hay ejemplos recientes como son los referidos a la elaboración de las políticas de salud o el plan de educación (plan decenal).

Hay visiones que ven las políticas públicas como un proceso, como la realización de un conjunto de actividades que incluye: "La identificación, formulación, legitimación, legalización, implementación y evaluación de problemas" (Dye, s.f.:5). Todas estas actividades se realizan en el marco institucional, allí se identifican las problemáticas, se formulan las propuestas, se seleccionan, implementan y evalúan; es decir, que todo este proceso se realiza entre los formuladores de políticas, los congresistas, la presidencia. Esta ha sido una forma de trabajar, característica histórica de los Estados en América Latina, donde no han existido canales, vías que hayan promocionado la participación de la ciudadanía.

Es evidente que es una visión procesal institucional, que ha sido y es una práctica común en muchos gobiernos. Un ejemplo ilustrativo ha sido la forma como se han manejado las políticas referidas al sector salud, en éste se ha integrado a las mujeres desde su condición de procreadoras, enfocando los aspectos referidos al cuidado materno-infantil o de planificación familiar.

Esta visión mecanicista de las políticas públicas, dentro de lo que es una concepción parternalista del Estado, en muchas ocasiones persigue la eficiencia en la resolución de los problemas, aunque no presenta una dinámica entre quienes ejecutan y los receptores de las mismas. Además de que al tomarse las decisiones sin tener, en muchas ocasiones un contacto directo con la situación-problema a resolver estas políticas no dan respuestas eficientes.

El Estado de bienestar, que desde su aparición pretendió garantizar a través de la entrega de determinados servicios como educación y salud, la igualdad en el acceso de algunos derechos que no tenía toda la población, para dar respuesta a la creciente desigualdad social entró en crisis a partir de la situación económica y social que han vivido principalmente los países de América Latina:

la década del ochenta ha estado marcada por la crisis económica y por políticas que implicaron, en diverso grado, deterioro distributivo, aumento de la pobreza absoluta y caída del gasto público y social. Ha estado marcada también por cambios fundamentales en el modelo económico (Raczynski, 1992:11).

En este contexto crítico producto de la aplicación del modelo de ajuste estructural que ha significado la catástrofe para las economías latinoamericanas, este modelo ha significado también un cambio en el rol tradicional que el Estado había jugado hasta el momento, ya que el mismo propugna por una participación cada vez menor del Estado en la dinámica económica y una participación más directa de los sectores privados; pero por otro lado este nuevo rol también es demandado por sectores sociales que dentro de un proceso de democratización exigen participación; es "...donde las oposiciones democráticas revalorizan la necesidad de fundar un orden basado en la articulación de la democracia política con la participación social" (Max Neef y Elizalde, 1986:16); estas nuevas exigencias deben generar nuevas relaciones entre los poderes existentes en la sociedad y una modificación en el rol del Estado y en el accionar de las políticas públicas tanto en lo institucional como en lo político-administrativo.

Una función de las políticas públicas es la de ser mecanismos que posibiliten la resolución de problemas sociales, sin embargo, para su determinación confluye un conjunto de intereses que la determinan, esto trae como consecuencia que se tomen en muchas ocasiones decisiones que responden al juego de intereses presentes y no a los aspectos identificados como reales problemas.

Los actores sociales en el desarrollo y evaluación de políticas públicas

El Estado en su papel de gestor debería planificar y coordinar las acciones necesarias para la toma de decisión. La práctica común en muchos de los países de América Latina

ha sido el que las decisiones son tomadas en las esferas altas del gobierno; al margen de otros sectores que existen en la sociedad, como son los "grupos de interés"¹ que representan posiciones e intereses determinados.

Según Lindblom (1991:109), estos grupos de interés son actores sociales que deben tomarse en consideración a la hora de proponer alternativas para el accionar. Aunque representan cualquier interés, realizan actividades para influir en la definición de las políticas públicas, por lo que plantean un ejercicio más democrático del proceso. Al representar intereses estos actores/actrices presionan para la toma de decisiones utilizando diferentes métodos que van desde la persuasión, a partir de reglamentaciones, por el voto o por el financiamiento de campañas cuando tienen recursos económicos disponibles.

La presencia de estos grupos obligan en ocasiones a crear vías de participación, aunque sean restringidas en el juego político. Su influencia depende de su posición social y de la capacidad analítica, económica, de la capacidad organizativa, debido a las desigualdades existentes, la participación de estos grupos puede variar la formulación de una política o influir en la forma de implementación de la misma, de ahí su importancia.

En sociedades latinoamericanas este tipo de experiencias no es común, ya que el conjunto de los demás sectores de la sociedad, en muchos casos no tienen la suficiente conciencia

¹"Grupos de interés", así llama Lindblom a los diferentes actores que inciden de alguna forma en el proceso de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas.

sobre sus derechos ciudadanos como para jugar un rol en la formulación, implementación y evaluación de las políticas.

La entrada de un problema al ámbito de las política públicas plantea que éste es parte de la agenda política, ya que es un problema que se ha hecho visible, que es tema de discusión y que por lo tanto hay intereses, controversias alrededor del mismo.

Por esto es muy importante el papel de los grupos de interés en tanto hacer visible y trascendental una determinada realidad, como es por ejemplo la discriminación laboral de las mujeres. Sin embargo, existen limitaciones en el ejercicio de la democracia formal referidas a la inexistencia de mecanismos o espacios que garanticen esta participación.

“La división genérica de la sociedad que hace de las mujeres un ser subordinado no está contemplado como un problema dentro de las estructuras patriarcales de la sociedad” (Lerda y Salazar, 1994:52). Es evidente que hay que generar acciones que lleven a que las autoridades le pongan atención, cómo generar campos de fuerzas, elemento fundamental para que esto pase a formar parte de la agenda política, para que esta entre a ser debate en todas las esferas que sea requerido.

En los últimos años el movimiento de mujeres, sobre todo a nivel latinoamericano a partir de ir definiendo un conjunto de reivindicaciones ha elaborado propuestas pero estas aún no tienen la suficiente fuerza para generar contracorrientes, aunque tienen el reconocimiento, no siempre el apoyo, de amplios sectores.

Un elemento condicionador, restrictivo en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas lo es el modelo económico social existente. Este caracteriza las diferentes fuerzas e intereses existentes, que modelan el tipo de distribución de las riquezas sociales: "El modelo económico-social tiene una determinada racionalidad que, de alguna forma, acota las alternativas y las posibilidades de actuar sobre el sistema." (Lerda y Salazar, 1994:48).

La ciudadanía

Conceptualizaciones

La modernidad y sus procesos de democratización han colocado una vez más, en un plano importante la conceptualización de la ciudadanía y su ejercicio en los procesos de desarrollo de las sociedades modernas.

La ciudadanía nos viene de la antigua Grecia, donde se originan muchas de las ideas de democracia que aún hoy se sostienen y se discuten. Sobre todo hoy cuando vivimos una sociedad convulsionada, con una crisis expresada a todos los niveles político, social y económico, es como nos dicen Max Neef y Elizalde:

...en lo político, la crisis se ve agudizada por la ineficacia de las instituciones políticas representativas frente a la acción de élites de poder financiero, por la internacionalización creciente de las decisiones políticas y por la falta de control de la ciudadanía sobre las burocracias públicas..., en lo social, la creciente fragmentación de identidades socio-culturales, la falta de integración y comunicación entre movimientos sociales, la creciente exclusión social y política

y el empobrecimiento de grandes masas..., en lo económico, el sistema de dominación sufre actualmente cambios profundos, donde inciden de manera sustancial la mundialización de la economía, el auge del capital financiero con su enorme poder financiero, la crisis del Estado de Bienestar... (Max Neef y Elizalde, 1986:9).

Estamos frente a una crisis del paradigma de la modernidad con una profunda crisis política, que según Astelarra es paradójica ya que

por un lado, la democracia parece consolidarse, por lo menos en nuestro entorno cultural, como la mejor forma de organizar nuestra vida política institucional. Por otro, sin embargo, esta consolidación aparece acompañada por una crisis de la política en su dimensión de creadora de proyectos colectivos que motiven y movilicen a la población... (Astelarra, 1994:9).

Este concepto de ciudadanía que planteaba una idea de derechos, desde el principio fue en su conceptualización y ejercicio excluyente de sectores sociales como eran las mujeres y los esclavos, quienes se consideraban no aptos para participar en el mundo político, en el mundo público, quedando segregados a un espacio privado. Esta era una contradicción interna que delimitó el desarrollo, la participación, las oportunidades y un ejercicio de la democracia.

Esta contradicción de lo político hizo, según nos dice Astelarra (1994:11) que la política se desarrollara en oposición a lo privado, entendido como lo doméstico, que fue el espacio destinado a las mujeres. Desde allí se desarrolló un mundo de oposiciones entre lo político/público y lo privado/doméstico y las fuertes dificultades y obstáculos para las mujeres acceder

al primero. Son voces públicas y silencios privados, siguiendo a Astelarra, lo que ha caracterizado a la política antes y ahora.

La ciudadanía, entendida como el ejercicio de decidir y guiar los destinos de la ciudad (Palma:1995:3) establece una relación directa con la política, con su ejercicio, con lo público, por lo tanto de igual manera establece una relación directa con los procesos de democracia, es decir, con la forma de la política que reúne a la gente en tanto ciudadano/a. Su poder reside en la capacidad que tiene de transformar al individuo/a en un tipo especial de ente político... (Dietz, 1992:36). Las mujeres han estado explícitamente ausentes de estos espacios, no eran sujetos políticos pues no decidían en ese mundo público.

Desde el movimiento feminista esta dicotomía entre lo público y lo privado ha significado una de las fuentes de la exclusión de las mujeres ya que ésta no se ha considerado ciudadana, las ideas de cómo esa ciudadanía debe ser ejercida enfrenta posiciones, que en ocasiones son encontradas, pero que parten de la experiencia de ser mujer.

El feminismo liberal, con sus orígenes en las ideas liberales, planteó que la ciudadanía parte de que todos los individuos nacen libres e iguales, por esto luchan porque las mujeres obtengan nuevos derechos, para que sean ciudadanas.

La crítica a esta posición viene porque según Carol Gilligan: (citada por Mouffe, 1993) oponen una "ética del cuidado" feminista a la "ética de la justicia masculina liberal". Esta autora defiende el feminismo social, denuncia al liberalismo por haber construido la ciudadanía moderna como el ámbito

el querer sustituir un espacio por otro, pues podríamos reproducir los errores que criticamos.

Carole Pateman expone una crítica diferente a la ciudadanía liberal. Citada por Chantal Mouffe (1993:11) plantea que el concepto de ciudadanía es una categoría patriarcal: quien es "ciudadano", qué es lo que hace un ciudadano y cuál es el terreno dentro del cual actúa, son hechos contruidos a partir de la imagen del varón. Afirma que aunque las mujeres ya son ciudadanas en las democracias liberales, la ciudadanía formal ha sido ganada dentro de una estructura de poder patriarcal donde las tareas y cualidades de las mujeres todavía están devaluadas; por lo que exigir igualdad es aceptar la concepción patriarcal de la ciudadanía, la cual implica que las mujeres deben parecerse a los hombres.

Para Pateman, la solución de este dilema se resuelve con una concepción "sexualmente diferenciada" de la ciudadanía, que reconocería a las mujeres como mujeres, con sus cuerpos y todo lo que ellos simbolizan. Esto implica darle significado político a la capacidad de la que carecen los hombres: la de crear vida, es decir, la maternidad. Declara que esta capacidad debería ser usada para definir la ciudadanía con la misma relevancia política con la que tradicionalmente conoce la última prueba de la ciudadanía: la voluntad de un varón de pelear y morir por su patria.

Tal visión, da el peso debido a la diferencia sexual en un contexto de igualdad civil, requiere del abandono de una concepción unitaria (es decir, masculina) de lo individual que hace abstracción de nuestra existencia corpórea, y de la división patriarcal entre lo privado y lo público. Pateman plantea que: a lo que las feministas deben aspirar es a la

de lo público, identificado con los varones, y por haber excluido a las mujeres al relegarlas al ámbito de lo privado.

El feminismo social, basado en el pensamiento maternal desarrollado por Sara Rudtick y Jean Bethke, plantea que:

en contra de los valores individualistas liberales, defienden un conjunto de valores basados en la experiencia de las mujeres como mujeres, es decir, la experiencia de la maternidad y del cuidado que llevan a cabo en el ámbito privado de la familia [...] La política feminista, dicen, privilegia la identidad de las mujeres como madres [...] la familia es vista como algo que tiene superioridad moral sobre el dominio público de la política, porque constituye humanidad común y el lugar de los lazos humanos más profundos y resonantes, las esperanzas más entrañables, los conflictos más refractarios. (Mouffe, 1983:910, 1989).

A este análisis creemos correcta la crítica que le hace Mary G. Dietz cuando dice:

el feminismo social alberga algunos graves problemas para el discurso político feminista y para la acción política democrática. A pesar de las buenas intenciones que conlleva el intento de encontrar algo único en la identidad de las mujeres como madres (potenciales), el feminismo social distorsiona el significado de las políticas y de la acción política, sobre todo reforzando una visión unidimensional de las mujeres como seres de la familia. (Dietz, 1994:46).

Además este análisis parece no tomar en consideración lo que ha significado para las mujeres el mecanismo de la familia como control de sus vidas y de sus dimensiones de desarrollo como ser humano. Igualmente nos parece un ejercicio estéril

elaboración de una concepción sexualmente diferenciada de la individualidad y de la ciudadanía que incluya a las mujeres como mujeres en un contexto de igualdad civil y ciudadanía activa.

A Pateman se le critica que su solución es insatisfactoria, ya que su visión aún postula la existencia de alguna clase de esencia que corresponde a las mujeres como mujeres y esta identificación de las mujeres como mujeres con la maternidad. Aunque critica la categoría individuo en tanto construcción basada en el modelo masculino que postula lo público universalista, homogéneo y relega toda particularidad, se entiende que el remedio no sea reemplazarlo por una concepción sexualmente diferenciada, bi-genérica del individuo, ni agregar tareas consideradas específicamente femeninas a la mera definición de ciudadanía (Mouffe, 1993:12).

Por su parte Iris Young en sus planteamientos sobre la ciudadanía moderna afirma que ésta ha sido construida bajo la división de lo público y lo privado, representando lo público, como lo universal, lo homogéneo y lo privado como lo particular. Propone que se realice una repolitización de la vida pública..., en la cual los ciudadanos dejen atrás sus necesidades y su afiliación a un grupo particular para discutir un supuesto interés general o bien común. Por esto plantea la creación de un "público heterogéneo" que provea mecanismos para la representación y el reconocimiento efectivo de las distintas voces y perspectivas...(citada por Mouffe, 1993:18). Este planteamiento resulta confuso, ya que la realidad es que los hombres y las mujeres son seres diferentes, y sus necesidades y creencias también lo son, el supuesto de interés común es un ideal.

Hay propuestas que desde nuestra óptica nos permiten un marco más amplio para el análisis de la ciudadanía pues no parten de una visión particular de las mujeres como mujeres. El enfoque de género:

no sólo permite mostrar las contradicciones entre los principios de la ciudadanía y la práctica de desigualdad entre mujeres y hombres, sino también muestra los problemas políticos con una concepción de la ciudadanía que ignora lo privado y que, por lo tanto, es restrictiva. (Astelarra, 1994:13).

Los enfoques de Chantal Mouffe y Mary G. Dietz sobre ciudadanía democrática radical se aproximan a una realidad interactiva entre sujetos diferentes, en el accionar social.

Chantal Mouffe parte de que las limitaciones de la concepción moderna de ciudadanía no van a superarse si en su definición se vuelve políticamente relevante la diferencia sexual, sino al construir una nueva concepción de ciudadanía en la que la diferencia sexual se convierta en algo efectivamente no pertinente... un proyecto de democracia radical y plural, basado en la afirmación de la igualdad y libertad para todos, no necesita un modelo de ciudadanía sexualmente diferenciado en el que las tareas específicas de hombres y mujeres sean valoradas con equidad, sino una concepción verdaderamente diferente de qué es ser un ciudadano y de cómo actuar como miembro de una comunidad política democrática (Mouffe, 1993:13-14).

Al eliminar lo referido a la diferenciación sexual se trata de quitar una de las bases fundamentales de la subordinación de la mujer que es la división sexual de la sociedad, en el

sistema patriarcal, generadora de la situación de discriminación social de la mujer.

En esa visión,

la distinción público/privado no es abandonada, sino construida de una manera diferente. La distinción no corresponde a esferas discretas, separadas; cada situación es un encuentro entre lo "privado" y lo "público", puesto que cada empresa es privada aunque nunca sea inmune a las condiciones públicas prescritas por los principios de la ciudadanía. (Mouffe, 1993:16).

Estos planteamientos encierran la propuesta de un cambio en el tipo de relaciones de poder que se han dado históricamente en la sociedad. Al dar una continuidad entre los espacios público y privado se ataca una de las columnas del patriarcado.

Dietz concibe la ciudadanía como una actividad continua y un bien en sí, y no como un compromiso momentáneo (o una revolución socialista) con la vista puesta en un objetivo final o en un arreglo social... se trata de una concepción que no se fija en un fin sino a la que inspira más bien un principio —la libertad— y una actividad política —la libertad positiva—. Esta actividad es un proceso exigente que no termina nunca, porque significa involucrarse en el debate público y compartir la responsabilidad del autogobierno (Dietz, 1992:37). Este ejercicio es democrático pues reúne a la gente en tanto ciudadana.

En ambas autoras, la ciudadanía se precisa como una dinámica en la que el ejercicio político se realiza bajo las bases de la democracia, de la igualdad y la libertad. Es una pers-

pectiva realizable en un contexto participativo, en un ejercicio de ciudadanía activo de ambos sujetos en los ámbitos público y privado.

La ciudadanía de las mujeres y los procesos de diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas

Las mujeres quedaron excluidas desde el nacimiento de la categoría ciudadanía. Su ubicación en el ámbito privado las excluyó e inhabilitó del goce de los derechos ciudadanos, es decir, del derecho a la libertad, a tener control de sus vidas y destinos, a poder ejercitarse en el mundo político. Por esto aún hoy las mujeres tienen una ciudadanía restringida.

Partiendo del análisis de Judith Astelarra: "existe una contradicción expresa entre lo público y lo privado que ha sido constitutiva de la ciudadanía" (1994:13). Una expresión concreta ha sido la Declaración Universal de los Derechos Humanos, donde sólo se recogieron los derechos individuales que se centraban en el trabajo, la política y la vida social y cultural, en estos las mujeres aparecen homologadas a los hombres, y relegadas al mundo privado.

En estos derechos el varón es la referencia social implícita por lo que la mujer no aparece como sujeta de derecho sino a través de funciones específicas como lo es la maternidad. La lucha de las mujeres por el reconocimiento del derecho al sufragio es un ejemplo de lo que se ha tenido que trabajar para obtener algunos derechos fundamentales.

Sin embargo, esta situación de separación en la práctica cambia a partir del ejercicio del Estado de bienestar que toma

los derechos sociales y crea sus políticas dirigidas hacia la población, generando una relación entre el Estado y las familias.

Las familias operan en el mundo privado, espacio prescrito a las mujeres con las que el Estado tiene que relacionarse para la realización de sus actividades. Así se "incorpora la vida privada al ámbito de la política y, por lo tanto, de la vida pública" (Astelarra, 1994:14).

Esta relación de las mujeres con el Estado se realiza en el marco de los derechos sociales, al que estas acceden como beneficiarias pasivas, a partir de su condición tradicional de madre-esposa, sin tener un nivel de interlocución que les permita hacer oír sus posiciones u opiniones.

No obstante, se establece un tipo de relación dual ya que se da una interlocución entre el Estado como ente político y las mujeres como ente representativo del mundo público a partir del ejercicio de los derechos sociales.

Esto es una consecuencia de un ejercicio ciudadano en el que las mujeres han tenido una participación que ha partido de su condición de excluidas, con poca representación legal y política, pero también tiene que ver como plantea Luna:

el reconocimiento de los derechos de ciudadanía a las mujeres evidencia que no se fundamenta en una visión de éstas como sujetos de derechos políticos, sino su instrumentalización objetiva en determinadas coyunturas políticas. (Luna, 1994:27).

En este marco de ciudadanía restringida en el que se han manejado las mujeres, el Estado ha creado una relación paternalista ya que éste ha regulado las formas cómo la mujer se ha desarrollado a partir de un conjunto de instituciones como la Iglesia, la familia, la educación, las que le han permitido controlar la vida de las mujeres, manteniendo un orden social en el que éstas cumplen su rol tradicional.

Las políticas públicas definidas desde esta realidad han tenido una orientación de mantenimiento del statu quo y como afirma Luna

las políticas públicas que se van dictando en las últimas décadas están orientadas por la visión maternalista y reproductivista, que es excluyente en cuanto a ser sujetos de poder e incluyentes en tanto objetos de política. (1994:24).

Existe muy poca bibliografía específica que permita evaluar la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas dirigidas a mujeres elaboradas por el Estado, que no sean aquellas que tienen que ver con la población en general pero que la afectan pues están vinculadas a sus tareas tradicionales: natalidad, educación, servicios públicos, etc.

A partir del cuestionamiento hecho por organismos internacionales por la situación de pobreza que viven las mujeres, se diseñaron y a veces implementaron diferentes enfoques para integrar a la mujer a los procesos de desarrollo sin cuestionar su rol tradicional.

Así a partir de los años setenta, focalizando la situación de pobreza de las mujeres, se fueron diseñando y aplicando

una sucesión de enfoques o estrategias de mujeres en el desarrollo —MED—, que son las siguientes:

- Enfoque del bienestar
- Enfoque de la equidad
- Enfoque antipobreza
- Enfoque de la eficiencia
- Enfoque de empoderamiento de las mujeres²

A pesar de ello, estos enfoques no fueron asumidos con igual decisión por muchos de los países y organismos ya que:

Las iniciativas dedicadas a la mujer tuvieron un carácter, no sólo secundario y tangencial en las propuestas oficiales de desarrollo, sino que además han tenido un carácter fragmentario. (García, 1995:84).

Desde la mayoría de los Estados latinoamericanos no ha sido manifiesta una vocación de definición de políticas y estrategias sistemáticas que impulsen la superación de la condición de subordinación de las mujeres.

Otro elemento importante es que estos enfoques, a excepción del de empoderamiento, buscaban respuestas a la situación de discriminación de la mujer y no intentaban modificar la condición de subordinación de la misma:

La consecuencia fue que la MED, centrado en la mujer per se, era incapaz de entender la situación femenina en términos de una subordinación resultado de relaciones sociales entre los géneros. Dejando intacto el poder y la situación de los

²Estos enfoques fueron identificados por Caroline Moser y han sido tomados como base por múltiples investigadoras para analizarlos a la luz de las propuestas de desarrollo.

hombres, se empujaba a las mujeres a un círculo de cambio sin transformación. (Portocarrero, 1990:36).

Estas son concreciones de la visión que los Estados tienen sobre la mujer y sobre su posición social.

Aunque la MED concluye que la situación tradicional de la mujer es un obstáculo para su desarrollo, al plasmarse en políticas, se refiere más a la implementación de servicios que faciliten el desempeño de esas funciones o a su profesionalización que a un cambio radical en la división sexual del trabajo en el hogar (Portocarrero, 1990:56).

La presencia de las mujeres en los movimientos sociales y políticos en las últimas décadas y el surgimiento del movimiento de mujeres con sus demandas en diferentes procesos de luchas, del feminismo y de muchas investigaciones, han evidenciado la presencia de las mujeres como nuevos sujetos políticos; esto ha permitido la elaboración de nuevos enfoques y análisis de su realidad y de cuestionamiento a su rol social tradicional.

El enfoque de género (GED) o *empowerment* surge desde hace varios años (década de los setenta), junto a la perspectiva de los MED, pero sus puntos de análisis son diferenciadores del anterior. El GED busca el empoderamiento de las mujeres a partir de la transformación de las relaciones desiguales entre mujeres y hombres, por esto cuestiona las relaciones de poder establecidas socialmente.

Partiendo de este análisis para cambiar este tipo de relaciones generadoras de desigualdades es necesario una reconceptualización de los derechos humanos, pues los derechos

humanos de las mujeres quedaron estigmatizados en los derechos humanos universalizados bajo el paradigma de hombre=humanidad.

El enfoque de género plantea tres aspectos fundamentales en el proceso de cambios necesarios en los niveles micro-macro sociales y económico:

- a) igualdad en el acceso y control por los hombres y mujeres sobre los recursos productivos;
- b) igualdad en el acceso a las tareas, oportunidades y beneficios del desarrollo; e
- c) igualdad en el acceso a las oportunidades para llegar y ejercer el poder y la toma de decisiones (García, 1995:36).

Evidente es que esta perspectiva está ligada a los esfuerzos de desarrollo desde los micro espacios, de las propuestas de descentralización estatal, que necesitaría el ejercicio de una ciudadanía, de una sociedad civil que participa en sus procesos de desarrollo en sus diferentes etapas.

¿Qué significaría para muchos de nuestros Estados Latinoamericanos, que tienen un sistema de democracia representativa, la inclusión de una perspectiva de género en los procesos de formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas?

Si partimos de la situación de nuestro país, uno de los aspectos fundamentales que debería de tomarse en cuenta sería el cambiar el sistema de representación política partidario hacia un sistema más amplio que permitiera la participación de otros sectores, actores sociales en el juego político, en los que estarían las mujeres.

Tendría que reconocerse desde las esferas estatales que la situación de subordinación de las mujeres es un problema que amerita ser incluido dentro de la agenda política, e impulsar proyectos, programas y políticas, que posibiliten cambios en el proceso social. Sería el tener una planificación de género que sea concretada en el marco de las políticas a nivel nacional, sectorial, y desde la especificidad de las mujeres.

Esta política de género tendría que orientarse a lo que Caroline Moser a identificado como las necesidades estratégicas de género, que son las que están orientadas a cambiar la subordinación de las mujeres en relación a los hombres y las necesidades prácticas de género que están orientadas a cambiar la situación, las condiciones de vida de las mujeres (Moser, 1992:71).

Otro aspecto importantísimo sería un cambio en el modelo de desarrollo actual que profundiza las desigualdades en todos los niveles por uno que propicie la participación, la equidad y en el que los/as ciudadanos/as sean co-participes de las decisiones y del control de los recursos necesarios para la satisfacción de las necesidades. Esto es partiendo de la definición de desarrollo que tiene como misión:

satisfacer los intereses materiales y espirituales de cada uno/a en términos de libertad, y la igualdad en dignidad y derechos que tenemos los seres humanos, promoviendo el progreso social para elevar el nivel de calidad de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad. (Salamanca, 6).

Desde la sociedad tendría que generarse procesos de fortalecimiento de sus diferentes sectores, en una clara identificación de sus problemas e intereses, con capacidad de

negociación y de ejercer como grupos de interés. Para esto sería necesario que se desarrollen canales efectivos de información-comunicación, que se ejerciten en la gestión a diferentes niveles, que se desarrollen liderazgos alternativos.

Con estas ideas no queremos afirmar que la aplicación de una perspectiva de género resuelva la histórica situación de subordinación de las mujeres, sobre todo porque esta es una perspectiva que es un proceso no acabado, que está en construcción. Sin embargo, parte de una visión más integral del problema de la desigualdad social y de las relaciones de poder, en el que las experiencias de las mujeres está presente. Por esto no contrapone lo referido a los espacios público/privado, hombre/mujer, subjetivo/objetivo. Esta es una visión bastante crítica de la distribución sexual de la sociedad.

Al ser un enfoque en proceso tiene la necesidad de una mayor aproximación, elaboración, donde se trabajen y/o profundicen lo metodológico, los instrumentos, los aspectos conceptuales, la planificación desde el Estado. El mismo aporta a lo que sería el modelo de desarrollo que estamos buscando.

El movimiento de mujeres debe continuar trabajando para que su relación con el Estado no continúe siendo de exclusión, presionando para que se asuma una relación diversa como somos los seres humanos y no se impongan modelos estereotipados.

El movimiento de mujeres en nuestro país debe superar la gran debilidad que tiene internamente. Las coordinaciones a todos los niveles, la definición de una agenda que contenga puntos comunes, la definición de estrategias y acciones más agresivas para poder generar presión, para poder ser efec-

tivamente grupos de presión, determinar con claridad cuáles son las áreas débiles y los obstáculos que se tienen, cuáles son las potencialidades y fortalezas, éstas han sido utilizadas por las mujeres históricamente para sobrevivir, para negociar.

Algunas experiencias de evaluaciones de políticas públicas desde el género como las que nos presenta González (1993:38), nos refieren a las experiencias de relacionamiento con el Estado, confirmándose los obstáculos que presentan estos Estados con democracia representativa.

Por esto es tan importante que el Estado pueda ejecutar sus políticas de forma descentralizada, proveyendo de recursos a sus dependencias. Esto nos lleva a que la sociedad con sus diferentes instancias debe demandar participación real, concretizándose la co-responsabilidad en todos los procesos, ejercitándose en una ciudadanía real; las mujeres como entes políticos estarán recuperando sus espacios, redimensionando lo político, a partir de politizar lo privado, eliminando la exclusividad de que los procesos institucionalizados son los que se dan en la esfera pública.

Es un trabajo constante, de reconstrucción de una nueva cultura política donde los saberes, conocimientos y experiencias de las mujeres construidas en un día a día en el trabajo organizativo, en el político-partidario, en el económico, en el comunitario, en el parlamentario, en la administración estatal, en la familia ocupen su justo lugar; sobre todo en estos tiempos en los que existe una demanda de redefinición de roles, exigen que agotemos el camino para lograr la igualdad de derechos y el respeto, donde las mujeres en un ejercicio de ciudadanía plena, puedan como dice Judith Astelarra: "recuperar la voz perdida" (1994:16).

Bibliografía citada

- Astelarra, Judith. 1994. "Recuperar la voz: el silencio de la ciudadanía", *Ediciones de las Mujeres*, n° 21. Isis Internacional. Chile.
- Dietz, Mary G. 1992. "Feminismo y teorías de la ciudadanía", *Mujeres en Acción* 3/92. Isis Internacional. Chile.
- _____. 1994. "Ciudadanía con cara feminista, el problema con el pensamiento maternal", *Debate Feminista*, año 5, vol. 10. México.
- García Prince, Evangelina. 1995. "Equidad de género y desarrollo: opciones para la promoción de cambios económicos, políticos, sociales y culturales en favor de las mujeres, desde los gobiernos municipales de centroamérica. Aportes para la discusión." Seminario internacional: Gobierno Local, Desarrollo Sustentable y Género. San Salvador.
- González M., Soledad. 1993. "Hacia una antropología de las relaciones de género en América Latina", *Mujeres y Relaciones de Género en la Antropología Latinoamericana*. Colegio de México. México.
- Lamas, Martha. 1992. *Las mujeres y las políticas públicas*. CIPAF. Santo Domingo. Carpeta.
- Lerda, Sandra y Rebeca Salazar. 1992. "Estado y políticas públicas." Seminario-taller Género, Políticas Públicas y Desarrollo. CEM-UNICEF-SERNAM. Ediciones CEM. Santiago.

- Lindblom, Charles. 1991. *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Traducción de Eduardo Zapico Goñi. Ministerio para las administraciones públicas. Madrid.
- Luna, Lola G. 1994. "Lo político del género en América Latina", *Ediciones de las Mujeres*, n° 21. Isis Internacional. Chile.
- Max Neef, Manfred y Antonio Elizalde. 1986. *Desarrollo humano: una opción para el futuro*. Cepaur. Chile.
- Mouffe, Chantal. 1983. *On the Family Crisis*. Londres.
- _____. 1989. *Maternal Thinking*. Londres.
- _____. 1993. "Feminismo, ciudadanía y política democrática radical", *Debate Feminista*, n° 7. Política, trabajo y tiempo. México.
- Moser, Caroline. 1992. "La planificación de género en el tercer mundo: enfrentando las necesidades prácticas y estratégicas de género", *Una Nueva Lectura: Género en el Desarrollo*. Tomo I. Virginia Vargas, Patricia Portocarrero y Virginia Guzmán, compiladoras. Colección teoría. República Dominicana.
- Palma, Diego. 1995. *La educación popular y el tema de la ciudadanía*. Secretaría General del Consejo de Educación de Adultos, CEAAL. Chile.
- Paredes, Rosa. 1994. *Políticas públicas con perspectiva de género en centroamérica*. Proyecto UNIFEM-UNICEF. Oficina de Area para Centroamérica.

Portocarrero, Patricia y Patricia Bravo. 1990. *Género y Desarrollo*. IEPALA. Perú.

Raczynski, Dagmar y Claudia Serrano. 1992. "Abriendo el debate: descentralización del Estado, mujeres y políticas sociales", *Políticas Sociales, Mujeres y Gobierno Local*. Corporación de Investigación Económicas para América Latina. Chile.

Sen, Gita y Karen Grown. 1986. *Desarrollo, crisis y enfoques alternativos; perspectiva de la mujer en el tercer mundo*. Colegio de México. Mexico.