

PROYECTO DE PROMOCIÓN DE POLÍTICAS DE GÉNERO GTZ

REDUCCIÓN DE LA POBREZA,
GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA
y EQUIDAD DE GÉNERO

TOMO I | Modernización del Estado
Crecimiento Económico y
Reducción de la Pobreza

Edición general al cuidado de
Proyecto de Promoción de Políticas de Género GTZ

Responsable
Marion Bihler
Coordinadora GTZ
Proyecto de Promoción de Políticas de Género

Consejo Editorial
Ligia Arana
Jorge Alvarado
Milagros Barahona
Comisionado General Francisco Bautista
Haydée Castillo
Miriam Díaz
Ligia Gutiérrez
María José Jarquin
Martha Elizabeth López
Auxiliadora Matus
Violeta Otero
María Rosa Renzi
Comisionada General ® Eva Sacasa
Ada Esperanza Silva
Mirna Somarriba
Olimpia Torres

Equipo de Edición
Mara Martínez
Irene Agudelo
Jessica Martínez
Hebé Zamora

ISBN: 99924-0-255-5 (Obra completa)
99924-0-277-6 (Volumen I)

Depósito Legal: 0187

Diseño y diagramación
Arco Producciones, S. A.

Impresión
Servicios Gráficos TMC

Primera Edición 2,500 ejemplares
Impreso y hecho en Managua, Nicaragua, 2003.

Esta publicación puede ser reproducida parcial o totalmente con el único requisito de citar fuentes.

Proyecto de Promoción de Políticas de Género, de la Embajada de Alemania 4 c. abajo. Apartado Postal 489
Managua, Nicaragua. • e-mail: genero@ibw.com.ni • www.gtzgenero.org.ni

Índice

Agradecimientos	i
Presentación	iii
Contexto Regional	1
Tendencias económicas y sociales en Latinoamérica: Hacia una agenda con perspectiva de género	3
Rebeca Grynspan	
Más allá del consenso de Washington: Las instituciones y la política importan	19
Edmundo Jarquín	
Macroeconomía y macropolítica con dimensión de género	33
Cecilia López	
Parte I. Modernización del Estado y Equidad de Género	45
Capítulo I. Modernización del Estado y Actores Sociales	47
Relaciones Estado y sociedad: Roles y roces	47
Carlos Sojo	
El lugar de las mujeres en una sociedad en crisis	65
María Cuvi	
La modernización del Estado y su impacto en la empresa privada	83
Fernando Bermejo	
Teoría y práctica de la democracia de género	95
Angela Meentzen	
Capítulo II. Reforma del Servicio Civil con Equidad de Género	99
Perspectiva de género en el redimensionamiento de la Dirección General de Servicio Civil de Costa Rica	99
Guillermo Lee	
El enfoque de género y la reforma del servicio civil nicaragüense	109
Fátima Reyes	
Riesgos y oportunidades de las reformas del servicio civil en la región centroamericana	121
Luis Carrión	

Capítulo III. Modernización de las Políticas Públicas con Equidad de Género	133
Políticas públicas, democracia y género <i>Alicia Lamas</i>	133
Evaluación de los servicios públicos con equidad de género <i>María José Jarquín</i>	151
Parte II. Reducción de la Pobreza, Crecimiento Económico y Equidad de Género	163
Capítulo I. Reducción de la Pobreza y Equidad de Género	165
Desigualdades de género, crecimiento económico y reducción de la pobreza <i>Nilufer Cagatay</i>	165
Globalización e internacionalización del Estado y su impacto en las mujeres: La nueva relación Estado-mercado <i>Laura Frade</i>	183
Las mujeres en Nicaragua, la pobreza y cómo se pretende reducirla <i>Sarah Bradshaw, Brian Linneker y Ana Quirós</i>	197
Capítulo II. Presupuestos Nacionales con Enfoque de Género	213
Presupuestos sensibles al género: La experiencia mexicana <i>Verónica Zebadúa</i>	213
Género, presupuestos gubernamentales y cuentas nacionales <i>Lourdes Ferrán</i>	225
Valoración del trabajo de la mujer en las cuentas nacionales: La experiencia de Nicaragua <i>Sonia Agurto</i>	237
Capítulo III. Género y Mercado Laboral	253
Empleo y políticas sociales en la maquila para la exportación en Centroamérica y República Dominicana <i>Janina Fernández-Pacheco</i>	253

Globalización, desregulación de las relaciones
laborales y género 267

Fernando Malespín

Igualdad de género como elemento
transversal en la agenda del trabajo decente 277

Enrique Brú

Índice de Autores

283

Agradecimientos

Esta publicación es el resultado de un largo proceso de trabajo en equipo y de la unión de muchos esfuerzos, por ello queremos agradecer a todas las personas que de alguna manera estuvieron involucradas en esta compleja labor.

A los y las autoras de los textos, quienes tuvieron la paciencia de revisar sus propias ponencias para asegurar la calidad en la presentación de sus trabajos.

Al Comité Editorial que estuvo integrado por Ligia Arana, del Programa de Estudios Interdisciplinarios de Género de la Universidad Centroamericana, Milagros Barahona, de la OIT, Comisionado General Francisco Bautista, de la Policía Nacional, Haydeé Castillo, del Foro Centroamericano de Mujeres, María José Jarquín, de la Unidad de Coordinación del Programa de Reforma y Modernización del Sector Público, Martha Elizabeth López, del Proyecto del Servicio Civil, Auxiliadora Matus, del Foro de Mujeres, María Rosa Renzi, del PNUD, Comisionada General[®] Eva Sacasa, del UNFPA, Ada Esperanza Silva, del Centro de Derechos Constitucionales, Mirna Somarriba, del Consejo Nacional de Planificación Económica y Social, y Jorge Alvarado, Olimpia Torres, Ligia Gutiérrez, Miriam Díaz y Violeta Otero, del Proyecto de Promoción de Políticas de Género de la GTZ. El trabajo de este equipo inició con la conformación de la Comisión Académica creada para la Conferencia Centroamericana y del Caribe “Reducción de la Pobreza, Gobernabilidad Democrática y Equidad de Género”, que tuvo a su cargo la coordinación de los paneles realizados durante la misma y el seguimiento a los trabajos presentados.

Finalmente, pero no menos importante, agradecemos el apoyo de ASDI, PNUD, OPS/OMS, UNFPA, UNIFEM, la Embajada Real de los Países Bajos, Forum Syd, Real Embajada de Dinamarca, Embajada de Finlandia, AECL, ACIDI, DFID, Banco Mundial, COSUDE y del Gobierno de la República Federal de Alemania a través de la GTZ, sin cuyo financiamiento esta publicación no sería posible.

Presentación

Las décadas finales del siglo XX, con un desarrollo tecnológico sin precedentes en la historia, crearon un mundo potencialmente lleno de oportunidades de progreso. La tecnología de la información “empequeñeció” el planeta y lo convirtió en lo que muchos y muchas llaman nuestra “aldea global”. Pero, este escenario positivo, paradójicamente, coexiste con problemas muy graves como la exclusión de grandes sectores de la humanidad de las oportunidades y progresos.

Entre los principales problemas vividos en los últimos decenios está el de las dimensiones y dinámica de crecimiento de la pobreza. La pobreza es todavía un fenómeno que afecta a una gran parte de la población mundial y las brechas de ingresos han crecido aceleradamente. La lucha para la superación de la pobreza no logra todavía los resultados necesarios para alcanzar las metas fijadas en los foros internacionales para 2015, cuyo cumplimiento se visualiza cada vez más difícil.

Según las últimas cifras revisadas del Banco Mundial, en América Latina 159 millones de personas sobreviven con menos de dos dólares diarios y casi 61 millones lo hacen con menos de un dólar. La situación es todavía mucho más difícil si tomamos en cuenta que la pobreza trasciende las carencias económicas, físicas o materiales, y que no es ajena a otro fenómeno de nuestra época: un funcionamiento económico asociado con un fuerte crecimiento de las desigualdades sociales. Dinámica que está claramente articulada con desigualdades estructurales e históricas de las sociedades humanas, como la establecida entre mujeres y hombres, la denominada desigualdad de género.

Las mismas décadas finales del siglo XX presenciaron también el resurgimiento de la vieja discusión sobre el Estado y el mercado, dentro de los esfuerzos por encontrar salida a crisis nacionales, regionales y hasta mundiales, económicas pero también políticas. La visión inicial que propugnaba la reducción drástica del Estado fue superada, al menos formalmente, y la discusión se desplazó hacia qué Estado se necesita y cómo convertirlo en el instrumento eficiente, eficaz y con sentido de responsabilidad frente a la ciudadanía, que se reconoce como necesario para “la salud y la prosperidad a largo plazo de la sociedad”. Dentro de esta visión, encontró su lugar el reconocimiento de la necesidad de un mejoramiento del funcionamiento político-social, la necesidad de crear y/o fortalecer una “governabilidad democrática”, cuya promoción debe ser parte de las responsabilidades del “nuevo” Estado. Una gobernabilidad que garantice la seguridad y el ejercicio pleno de derechos a todos y todas las ciudadanas, así como las posibilidades reales de ser considerados en la definición de los objetivos nacionales y de aportar efectivamente al logro de los mismos.

Numerosos estudios, análisis y producciones teóricas dan cuenta de las restricciones que las desigualdades establecen para el mismo crecimiento económico que se espera genere los recursos necesarios para avanzar en el camino del desarrollo. Las desigualdades de género no han estado ausentes de estos análisis pero siguen constituyendo una de las temáticas que enfrenta más dificultades para entrar, de lleno, en la corriente principal del pensamiento político y en las esferas del ejercicio del poder y la autoridad en los diferentes países. A pesar de todas las evidencias empíricas acumuladas, el logro de la equidad se sigue viendo “tan sólo” como una necesidad moral o de derecho. Desde esa perspectiva, y ante problemas que se consideran más ingentes, la posición común es que “hay que esperar momentos más oportunos” para atender el tema. Sin embargo, esta visión deja por fuera que la falta de equidad es también, y en forma no menos importante, un nudo a soltar para avanzar más y mejor en las direcciones definidas, entre las que resalta la superación de la pobreza de las mayorías, pero también el logro mismo de la gobernabilidad democrática.

La gobernabilidad democrática puede ser definida como la capacidad de una sociedad determinada para proponerse y alcanzar objetivos comunes y para resolver sus problemas y conflictos, mediante el diálogo y la concertación de intereses, en el marco de una democracia formal, un Estado de derecho y una economía de mercado. Resulta obvio, entonces, que ella no puede ser sino el resultado de la interrelación entre el sistema institucional, las capacidades de los actores políticos, económicos y sociales y la calidad del liderazgo político existente. Como también es indudable que no puede ser alcanzada dentro de sistemas sociales excluyentes que dejan por fuera de los análisis de los problemas, de las definiciones y aplicaciones de las soluciones y, por ende, de los beneficios de dichas soluciones, a grupos mayoritarios de la población entre los que se cuentan las mujeres.

La situación es compleja. No se puede construir la gobernabilidad democrática sin superar algunos rasgos tradicionales de nuestra cultura política tradicional, especialmente su tendencia a la exclusión y la confrontación. Es necesario asegurar la aplicación de los nuevos principios en la construcción del nuevo modelo político: la participación ciudadana; el respeto y promoción activa del ejercicio de los derechos que provean a la ciudadanía de una seguridad democrática integral; la equidad social (genérica, étnica, generacional, religiosa, económica, política y cultural) y la sostenibilidad de los procesos económicos. Y es aquí donde el enfoque de género tiene un papel, como herramienta técnica y política de cambio, para asegurar que la equidad de género sea motor y resultado de este proceso de cambio.

Como herramienta técnica puede ayudar a las instituciones públicas a captar la realidad diferenciada por género, tanto la externa (la de la sociedad a cuyo servicio deben estar) como la interna (la de ese producto social que es toda institución). Dicho de otra forma, una herramienta que puede ayudarlas a considerar en sus procesos de toma de decisiones y de implementación de las mismas, diferencias y desigualdades entre mujeres y hombres relevantes para la obtención de los resultados e impactos deseados. Un conocimiento adecuado de la realidad es un elemento básico para

asegurar la eficiencia y la eficacia de la gestión pública, porque contribuye a evitar errores, pérdida o desperdicio de recursos y la obtención limitada de los impactos esperados o hasta la generación de impactos indeseables.

Como herramienta política el enfoque de género permite identificar las necesidades de cambio en la situación, condición y posición de los géneros, los cursos de acción apropiados y el logro de los cambios identificados y/o priorizados, en la búsqueda del bien común.

La Conferencia Centroamericana y del Caribe “Reducción de la Pobreza, Gobernabilidad Democrática y Equidad de Género”, realizada en Managua, Nicaragua a finales de Agosto de 2002, nace precisamente del convencimiento de las instituciones organizadoras acerca de la necesidad de que el tema de la equidad de género forme parte intrínseca de las grandes agendas de discusión económica y social nacionales y regionales. La necesidad, también, de reforzar la idea de que el tema es crucial no sólo para las mujeres sino para la sociedad en su conjunto, porque los efectos de esta discriminación van mucho más allá de las mismas mujeres y su solución beneficiaría también a todos y todas, no sólo a ellas. Creemos firmemente que es posible lograr un desarrollo económico de rostro humano y bases firmes, y que para ello es necesario que al centro de todos estos procesos esté la cuestión de género. Sin olvidar que la superación de las desigualdades de género es también un asunto ético y de vida. Las postergaciones y sufrimientos que la gran mayoría de las mujeres de nuestros países están padeciendo por la pobreza y la exclusión, reforzadas por su género, son moralmente intolerables y han durado demasiado tiempo.

Esta publicación pretende continuar el esfuerzo iniciado en la Conferencia, contribuyendo a la difusión más amplia de algunas de las reflexiones y experiencias que se compartieron en esa oportunidad, como un medio de incentivar el debate y la promoción del cambio con equidad de género.

La publicación consta de dos tomos que contienen cuarenta de los trabajos presentados por muy diversos actores, de la región y fuera de la región: funcionarios y funcionarias de gobiernos nacionales y de instancias internacionales multilaterales, financieras y de cooperación internacional; Jefes y Jefas de Policías Nacionales de diversos países de la región; académicos de universidades y/o centros de investigación; personas integrantes de organizaciones sociales y no gubernamentales comprometidas con el tema de la equidad de género.

El Tomo I abarca los temas Modernización del Estado y Equidad de Género, y Reducción de la Pobreza, Crecimiento Económico y Equidad de Género. Este volumen consta también de una sección introductoria que aborda aspectos contextuales, prácticos y teóricos, macropolíticos y macroeconómicos, relevantes para la discusión de los diferentes temas trabajados. El Tomo II cubre otros dos temas: el de Equidad de Género en las Políticas Públicas y el de Seguridad Democrática con Equidad de Género. Cada uno de los temas es desarrollado en varios capítulos dedicados a diversos aspectos y/o dimensiones de los mismos.

Esperamos que esta publicación promueva el reconocimiento de la necesidad, y la acción efectiva para su construcción, de un mundo en el que hombres y mujeres sean seres plenos y sujetos de su propio desarrollo y del de sus sociedades.

Benjamín Pérez
Procurador de Derechos Humanos

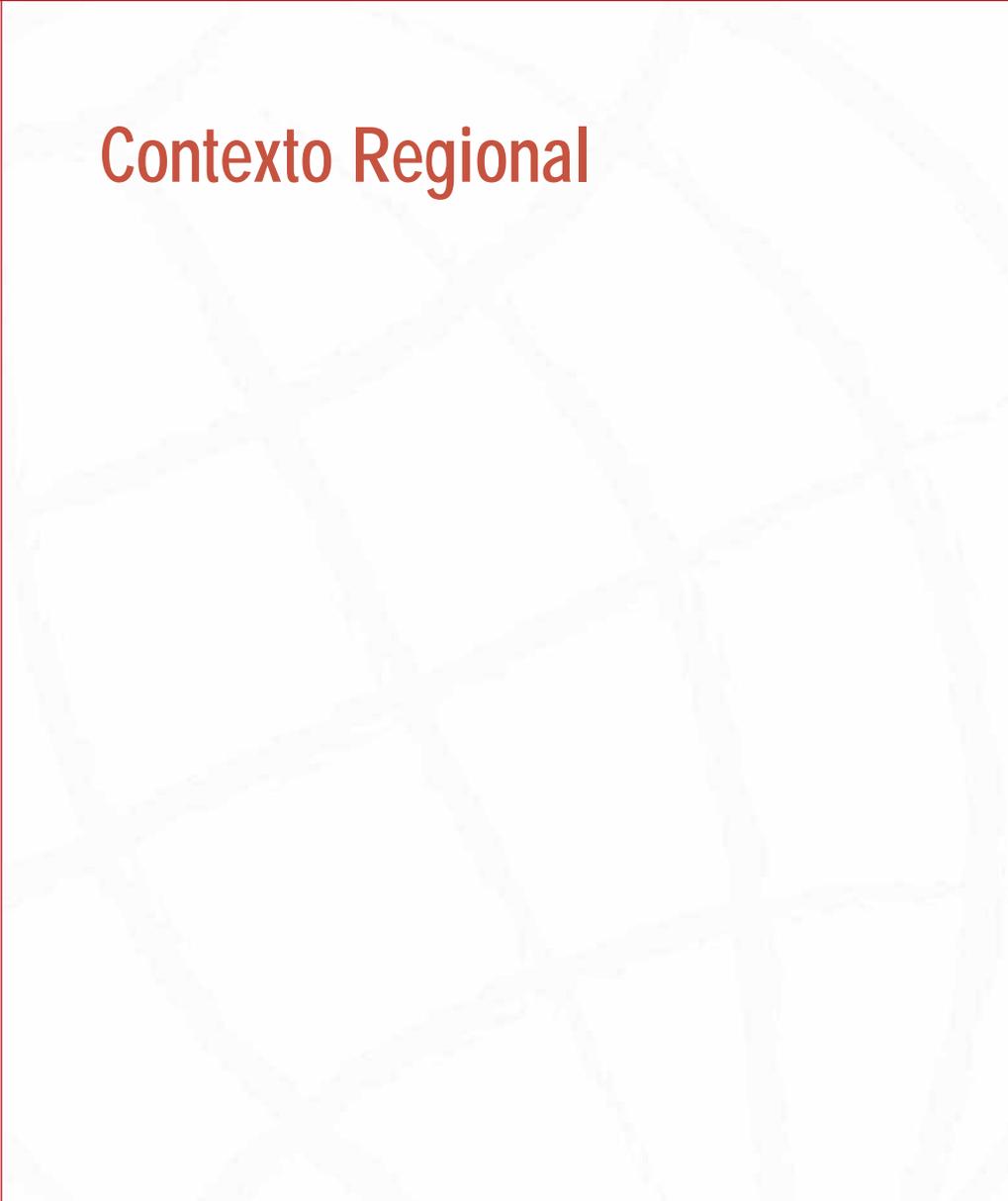
Ivania Toruño
Directora Instituto Nicaragüense de la Mujer

Primer Comisionado Edwin Cordero Ardila
Director General de la Policía Nacional

María José Jarquín
Coordinadora Unidad de Coordinación del Programa de Reforma y Modernización del Sector Público (UCRESEP), Vice Presidencia de la República

Padre Eduardo Valdés S.J.
Rector Universidad Centroamericana

Marion Bihler
Coordinadora GTZ
Proyecto de Promoción de Políticas de Género



Contexto Regional

Tendencias económicas y sociales en Latinoamérica: Hacia una agenda desde la perspectiva de género¹

Rebeca Grynspan
Costa Rica

La autora fue Vicepresidenta de Costa Rica. Actualmente se desempeña como Directora de la Oficina sub-regional de la Comisión Económica para América Latina, CEPAL, en México.

Este es un momento importante para la discusión en América Latina sobre América Latina en cuanto a las estrategias de desarrollo. Los resultados económicos, sociales y políticos de las últimas dos décadas deben llevarnos a una reflexión profunda, sin dogmatismos. Se ha abierto un espacio para la discusión amplia y creativa, que permita volver a abrir la agenda del desarrollo, sin la prepotencia de creer que tenemos todas las respuestas y que existe una

¹ En su mayor parte este artículo está basado en los datos y análisis que han sido desarrollados y publicados por CEPAL a lo largo de estos años, en el artículo “Las tendencias económicas y sociales en Latinoamérica: las bases del descontento social”, por ser publicado por FLACSO, y en la conferencia dictada dentro de la Conferencia Centroamericana y del Caribe “Reducción de la Pobreza, Gobernabilidad Democrática y Equidad de Género” el 28 de agosto de 2002 en Managua, Nicaragua.

receta única² de aplicación universal para el logro de un crecimiento sostenido y sostenible, acompañado del mejoramiento social. Debemos mirar los resultados con humildad ante los fracasos, y con seriedad y sobriedad ante los aciertos y las lecciones aprendidas. Solo así podremos mantener los logros, corregir los desaciertos, pero más importante aún, reconocer los límites del modelo de desarrollo implementado para volver a plantear objetivos más ambiciosos que mejoren sustancialmente el bienestar de los ciudadanos latinoamericanos.

En este marco, y sin menospreciar la importancia de retomar la senda de un crecimiento dinámico, la superación de la pobreza y el combate a las desigualdades son los grandes desafíos que enfrenta la región, tanto en el norte como en el sur. El logro de esta meta es, en primer lugar, un imperativo ético pero además está ampliamente reconocido como tema central para la sostenibilidad económica, política y social de nuestros países.

Si bien la superación de la pobreza ha estado en la agenda política de la región, el combate a las desigualdades ha estado ausente con excepción de la agenda de género que ha mantenido la equidad como un tema central de su agenda. Sin embargo la propuesta y los planteamientos son percibidos como una propuesta desde las mujeres pero sólo para las mujeres. Romper este aislamiento para poder plantear una agenda nacional desde la perspectiva de género, como un elemento central en la discusión de la estrategia de desarrollo, es una tarea impostergable.

Comenzaré por describir los resultados económicos y sociales de la década del noventa y la coyuntura actual, para terminar planteando las dificultades de lograr los objetivos de la Cumbre del Milenio si repetimos lo que hicimos la década anterior y plantear, para la discusión, algunos puntos para la construcción de una nueva agenda para el desarrollo desde la perspectiva de género.

Resultados económicos de los noventa

En los noventa Latinoamérica recuperó el crecimiento económico, logró una mayor estabilidad macroeconómica reflejada en un mayor control generalizado de la inflación, y experimentó un aumento muy acelerado de sus exportaciones y de los flujos de inversión extranjera directa. Sin duda estos fueron logros importantes, después de lo que CEPAL bien llamó la década perdida de los ochenta.

Sin embargo este crecimiento tuvo también características negativas: las tasas de crecimiento experimentadas fueron menores³ y menos estables que lo esperado y este crecimiento fue incapaz de proveer la cantidad y la calidad de empleos necesarios así como mejoras sustantivas en la productividad del trabajo. En realidad a pesar de las

2 Pese a lo caricaturesco que suene, muchos creyeron que la apertura y privatización económica, la focalización social y la minimización del Estado en el ámbito político eran la receta necesaria para lograr el crecimiento económico y que este “goteo” llevaría a los sectores más vulnerables al disfrute de los beneficios del crecimiento.

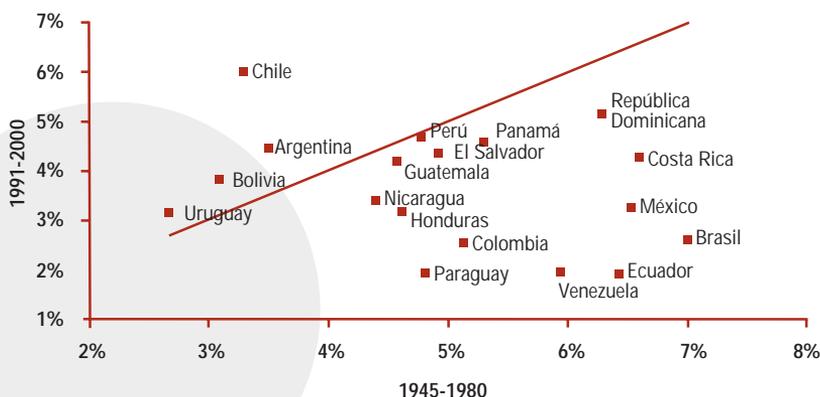
3 La tasa de crecimiento promedio de América Latina en esta década fue del 3.2 por ciento, muy por debajo del 6-7 por ciento tan esperado en el marco de las reformas estructurales promovidas en estos años.

aparentes buenas noticias, podríamos calificar al crecimiento latinoamericano, en el mejor de los casos, como mediocre tanto en cuanto a sus tasas como en cuanto a la calidad de ese crecimiento.

a. Un crecimiento decepcionante

En los noventa la mayoría de los países latinoamericanos tuvieron tasas de crecimiento menores que en la época anterior a la crisis (Williamson, 1999) y si incluyéramos los dos primeros años de este milenio los resultados serían aún peores ya que algunos de los países que muestran un resultado favorable desmejoraron notablemente en los últimos años (Argentina, Uruguay y Bolivia).

Crecimiento anual del PIB real en Latinoamérica



Paradójicamente, para una región que apostó a la apertura comercial y a la atracción de capitales, estas bajas tasas de crecimiento estuvieron acompañadas de una acelerada expansión de las exportaciones y de un importante aumento de la inversión extranjera directa que a pesar de su dinamismo no logran “jalar” por este mismo sendero al resto de las economías nacionales. La relación entre las exportaciones y el crecimiento económico se ha venido debilitando y a pesar del éxito exportador las necesidades de financiamiento para mantener una misma tasa de crecimiento económico han aumentado (agravado esto último por una tendencia frecuente a la apreciación cambiaria). Estos resultados se explican por la profundización de la heterogeneidad estructural (CEPAL, 2000a y Ocampo, 2003) que padece la región donde hay sectores modernos, de alta productividad y tecnología, ligados a los mercados externos, que se expanden de manera totalmente aislada del resto del aparato productivo, sin generar encadenamientos internos y una cierta articulación con otros sectores de las economías nacionales.

Así los sectores productivos menos dinámicos quedan por un lado, en el mejor de los casos, rezagados y marginados de los beneficios del éxito exportador y por otro lado, en una buena parte de los casos, son sectores productivos que sufren los embates de la apertura sin que surjan para ellos nuevas oportunidades ligadas a los sectores dinámicos. Por tanto la destrucción de empresas y trabajo productivo ligada a la apertura es mucho mayor que lo que sugeriría a priori el modelo aperturista, fenómeno que se profundiza por el abandono del Estado de instrumentos de desarrollo productivo y sectorial.

b. Un crecimiento volátil

Si el crecimiento de América Latina hubiera sido bajo pero estable, las perspectivas futuras serían mejores, pero lo observado es una volatilidad todavía muy alta, sustancialmente más alta que la de los países desarrollados (Ferrari et al., 2000).

Como muestra José Antonio Ocampo (2003a) hay una correlación negativa entre la volatilidad del PIB, medida por la desviación estándar de su tasa de crecimiento, y la tasa de crecimiento promedio experimentada por los países de la región. Si bien el control de la inflación bajó la incertidumbre asociada a ésta, esto no sucedió con la incertidumbre asociada a la inestabilidad del crecimiento que siguió infligiendo altos costos a la economía.

Estamos por tanto ante economías todavía muy riesgosas para las personas y para las empresas, lo que afecta el comportamiento de los agentes económicos y sus decisiones tecnológicas y de inversión sesgándolas a una conducta defensiva (Ocampo, 2003a), al corto plazo y a una recuperación rápida del capital.

Una de las características de la globalización es que trae consigo nuevas fuentes de inestabilidad tanto en los flujos financieros como de comercio. Latinoamérica no ha escapado a estos efectos, los cuales se han visto profundizados por el comportamiento pro cíclico de las políticas económicas. Una definición más amplia de los objetivos de política macroeconómica en su búsqueda de “estabilidad” que pareciera ser una necesidad en la realidad latinoamericana, donde circunscribir este objetivo al control de la inflación, es a todas luces insuficiente.

La volatilidad de las economías latinoamericanas experimentada en los noventa fue menor en promedio que a la de los años ochenta pero no que la de los sesenta. Más confuso es el panorama respecto de los setenta ya que en promedio los noventa muestran una volatilidad menor y al mismo tiempo más países muestran volatilidades mayores. Considerando que las estimaciones mostradas toman en cuenta sólo la primera mitad de los noventa, no hay duda de que la situación se agrava en la segunda mitad de la década.

Un segundo aspecto a resaltar es la volatilidad experimentada ya no por el producto sino por el consumo privado. En los países desarrollados la volatilidad en el consumo privado es menor que la volatilidad en el producto. En nuestros países pasa exactamente lo contrario, la volatilidad del consumo es mayor que la del producto. La falta

de sistemas universales de protección social y de redes que protejan a la población de los riesgos asociados a esta volatilidad hacen que gran parte de este impacto deba ser absorbido por las personas y directamente por su consumo. En nuestra región estas dos volatilidades, la del producto y la del consumo privado, se retroalimentan para producir un ciclo aún más pronunciado. En los países desarrollados, al contrario de lo que observamos en Latinoamérica, el consumo es un estabilizador automático de la economía al mantenerse relativamente estable aun ante impactos negativos en la producción. En Latinoamérica no sólo esto no pasa, sino que la política económica es pro-cíclica profundizando aún más este fenómeno.

Los costos sociales de esta volatilidad son enormes, no sólo por sus resultados obvios de corto plazo sino por sus efectos perversos de más largo plazo sobre la pobreza y la desigualdad. En Latinoamérica la pobreza y la desigualdad son elásticas, con respecto a la tasa de crecimiento del PIB en la contracción, y rígidas en la expansión. O sea, cuando entramos a la parte “baja” del ciclo y hay desaceleración o contracción económica, la pobreza y la desigualdad crecen desproporcionadamente, sin embargo en la recuperación, la pobreza disminuye muy lentamente y la desigualdad no se recupera (con muy contadas excepciones).

Para muestra un botón, en los años 1998-1999 cuando Latinoamérica sufrió por la crisis asiática, crisis que no se puede catalogar como de gran magnitud, la CEPAL (2000b) estima que el deterioro en los ingresos como consecuencia de tal crisis financiera aumentó en siete millones el número de pobres. Sabemos que esta volatilidad tiene efectos diferenciados para hombres y mujeres que dependen entre otros de las características de su inserción laboral, de su acceso a los servicios de seguridad social así como de los efectos de las políticas económicas como, por ejemplo, la estructura de los ajustes fiscales vía gasto social que, de hecho, recargan la provisión de servicios en el ámbito del trabajo doméstico.

c. Crecimiento incapaz de producir la cantidad y calidad de empleo necesario

La tasa de crecimiento promedio del empleo estuvo durante casi todo el período por debajo de la tasa de crecimiento de la economía, por lo que el desempleo de la región aumenta de 5.8 por ciento en 1990 a 10.6 por ciento en 1999. Este aumento del desempleo tiene impactos diferenciados por estrato de ingreso, por regiones geográficas, por sexo, por edad y por ocupación.

Algunas de las desigualdades que se profundizan en la segunda mitad de la década son: el desempleo de las mujeres (12.3 por ciento) que no sólo sigue siendo mayor que el de los hombres (9.4 por ciento), sino que aumenta mucho más que el de los hombres entre 1994 y 1999. El primer quintil de ingreso sufre una tasa de desempleo de un 22.3 por ciento (10.6 por ciento es el desempleo total) y uno de cada cinco jóvenes entre 15 y 24 años está desempleado (el doble que el promedio de la población).

Estos resultados son consecuencia del estilo de crecimiento descrito. Un crecimiento mediocre, volátil, con bajas tasas de inversión fija con respecto al PIB y con apar-

tos productivos “duales” de sectores modernos con alta productividad del trabajo, pero relativamente pequeños con respecto a los sectores desempleados e informales.

Las altas tasas de desempleo abierto fueron acompañadas por altas tasas de informalidad y precariedad laboral. Los siguientes datos ejemplifican esta realidad: siete de cada diez empleos se crearon en el sector informal (CEPAL, 2002b), se amplió la brecha salarial entre calificados y el resto, aumentó la proporción de trabajadores sin contrato o con contrato sólo temporal, sin seguridad o prestaciones sociales (más del 50 por ciento de los trabajadores) y sin participación sindical.

En el caso de las mujeres debe agregarse a los fenómenos anteriores la discriminación que siguen experimentando en el mercado de trabajo que se refleja no sólo en los datos de desempleo sino en la segmentación por ocupaciones, la participación en el sector informal y las desigualdades salariales. La segmentación ocupacional entre 1990 y 1999 se ha mantenido casi sin modificaciones, con un leve descenso entre las ocupadas en el servicio doméstico y en los servicios personales, así como un ligero aumento en la agricultura y en el comercio. Aunque el panorama es heterogéneo, las mujeres también predominan entre los trabajadores familiares no remunerados (CEPAL, 2003).

En 1999 los ingresos que percibían las mujeres en el mercado de trabajo eran aproximadamente el 75 por ciento masculinos y la brecha se hace más acentuada en las mujeres de mayor educación (CEPAL, 2003).

Dani Rodrik nos presenta en sus libros la evidencia de una alta correlación entre apertura, desarrollo, gasto social y sistemas de seguridad social y nos muestra que los países más abiertos y con mayor nivel de desarrollo son también los que tienen los sistemas de seguridad social más avanzados y universales. Nuestra región, como observamos, ha ido en la dirección contraria, las reformas que condujeron a una mayor apertura de las economías latinoamericanas fueron acompañadas de un debilitamiento de los sistemas de seguridad social y se abogó por una “flexibilidad” laboral que significó desprotección y precarización del empleo. Esta tendencia a una creciente “desprotección” de amplios sectores de la fuerza laboral, unida a la volatilidad de las economías, multiplica no sólo los efectos económicos a que hicimos referencia antes, sino los costos sociales que se reflejan en los índices de pobreza, en el empobrecimiento de sectores medios y en la extensión de la vulnerabilidad a sectores más amplios de la sociedad.

Ya la crisis de los ochenta nos había dejado un mayor grado de vulnerabilidad. Si bien recuperamos el nivel de algunas de las variables pre crisis en la primera mitad de los noventa, esta recuperación no fue tan suficientemente fuerte y duradera que permitiera reponer los acervos de capital y ahorro perdidos durante la crisis. Estas pérdidas, que a veces tendemos a olvidar, fueron importantes no sólo en términos de capital humano (todavía estamos pagando, por ejemplo, la fuerte deserción escolar que se dio en esos años) sino también en términos del uso de los ahorros para enfrentar la crisis y del deterioro de los activos familiares (como la vi-

vienda) por la imposibilidad de reponer la depreciación de esos años de la década perdida. La década de los noventa, aun contando sólo los años buenos, no había permitido todavía la reposición del “área bajo la curva” del deterioro sufrido en los ochenta lo que en sí mismo debe haber contribuido a una mayor volatilidad del consumo en los noventa y a una población en condiciones más vulnerables para afrontar una década de mayor crecimiento pero altamente riesgosa por la falta de oportunidades de empleo, por el debilitamiento de las instituciones de protección social (a pesar -como veremos- de una recuperación del gasto social), por la implantación de sistemas de seguridad social menos solidarios y por la falta de instrumentos económicos para enfrentar la alta volatilidad de la economía.

Resultados sociales de los noventa

Dos aspectos positivos a resaltar en la primera parte de los noventa (hasta 1997) son: la disminución de la incidencia de la pobreza con respecto a la crisis de principios de los ochenta y el aumento de la inversión social pública.

Sin embargo aún en 1997 los niveles de pobreza seguían siendo mayores que los del período anterior a la crisis, situación que se agrava entre 1997 y 2002 en lo que CEPAL (2002a) ha vuelto a llamar la media década perdida. En 1980, 136 millones de latinoamericanos eran pobres (40.5 por ciento de la población); en 1990, como consecuencia de la crisis, la cifra llegó a 200 millones de personas (48.3 por ciento de la población) y para el 2002 CEPAL estima que esta cifra alcanzó a 220 millones de personas, el 43.4 por ciento de la población (CEPAL, 2003).⁴

Por tanto el crecimiento no sólo fue insuficiente sino que su volatilidad afectó las posibilidades de reducciones permanentes en la pobreza y, además, el crecimiento resultó cada vez menos efectivo en el combate a la pobreza.

Sin duda el aumento de las desigualdades que acompañaron la última década, así como las características del crecimiento expuestas en los apartados iniciales (un crecimiento “dual” y la no generación de empleo de calidad) están en la base de este resultado. Por eso, a pesar de un aumento importante en la inversión social⁵ y de una reasignación de ese gasto a los programas pro-pobres⁶, los resultados sociales son descorazonadores.

4 La estimación de los niveles de indigencia para el mismo año son de 95 millones de personas, esto es casi el 19 por ciento de la población total de América Latina.

5 La inversión social aumento del 10.4 por ciento del PIB en 1990-1991 a un 13.1 por ciento del PIB en 1998-1999.

6 Ha habido una gran polémica sobre la efectividad de los programas focalizados. Se señala que el haber planteado una dicotomía entre la universalidad y la focalización ha sido un error. Los programas selectivos o focalizados deben ser diseñados para lograr la inclusión de los sectores pobres en la universalización de los derechos y de los programas de salud y protección social. Por lo tanto es la complementariedad entre selectividad y universalidad lo que potencia la política social y no su falso carácter contradictorio. Ver Ana Sojo (s.f.) y Dagmar Raczynski (1995).

La desigualdad en Latinoamérica no es un problema separado de la pobreza. Hay un “exceso” de pobreza producto de la gran desigualdad que caracteriza a nuestra región (Londoño, 1996). Si sólo nos comportáramos tan desigualmente como seríade esperar, dado nuestro nivel de desarrollo económico, tendríamos el 50 por ciento del nivel de pobreza que tenemos. Este problema ha seguido acentuándose siendo Uruguay el único país que muestra una disminución significativa en su coeficiente de Gini⁷.

Con este panorama, si repetimos los resultados de los noventa, Latinoamérica no podrá cumplir con las metas a las que se comprometieron los mandatarios de nuestros países en la Cumbre del Milenio celebrada en Nueva York del 6 al 8 de septiembre de 2000. De acuerdo a los estudios de CEPAL, el PNUD y el IPEA⁸ (2003), para cumplir con las metas del milenio y reducir la pobreza extrema a la mitad para el año 2015, Latinoamérica debería crecer a una tasa promedio del 2.7 por ciento anual (los países con mayor pobreza deberían hacerlo al 5.7 por ciento anual) por los próximos 15 años.

Para reducir no sólo la pobreza extrema a la mitad sino la pobreza total deberíamos crecer al 4 por ciento anual (los países con mayor pobreza deberían hacerlo al 7 por ciento anual). Las tasas de crecimiento obtenidas en la década pasada, sin tomar en cuenta otros elementos adversos, no parecieran proveer una base muy optimista para el logro de este objetivo. Lo que también muestra el estudio citado es que pequeñas mejoras en el coeficiente de Gini disminuirían de manera importante las tasas de crecimiento necesarias para alcanzar el objetivo de reducir la pobreza y la pobreza extrema a la mitad para el año 2015, lo que haría alcanzable la meta especialmente para los países más pobres los cuales tendrían su tasa de crecimiento del PIB per cápita necesaria para reducir la pobreza extrema a la mitad reducida del 3.5 por ciento al 2.4 por ciento con sólo una reducción del índice de Gini en un 5 por ciento.

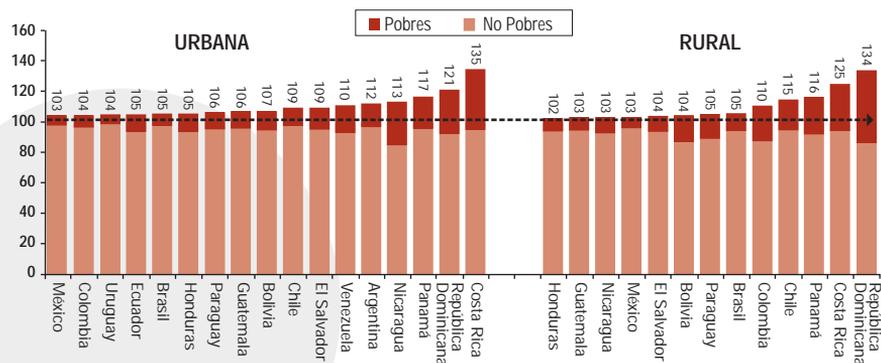
La reducción de las desigualdades de género es también un factor determinante para alcanzar las metas del milenio y reducir la pobreza. Dos aspectos debemos resaltar en este sentido:

i) Hay una discusión muy importante sobre la feminización de la pobreza y en el grupo de edad entre los 20 y los 59 años el índice de feminidad de la pobreza alcanza valores superiores a 100 en casi todos los países al mismo tiempo que se da en todos ellos un aumento de los hogares pobres encabezados por mujeres.

7 Indicador usado extensamente en economía para medir el grado de inequidad en la distribución del ingreso en la población.

8 Instituto de Investigación Económica Aplicada de Brasil, IPEA, por sus siglas en portugués.

Índice de feminidad en el tramo de edad de 20 a 59 años, en Hogares Pobres y No Pobres
Zonas Urbanas y Rurales, alrededor de 1999

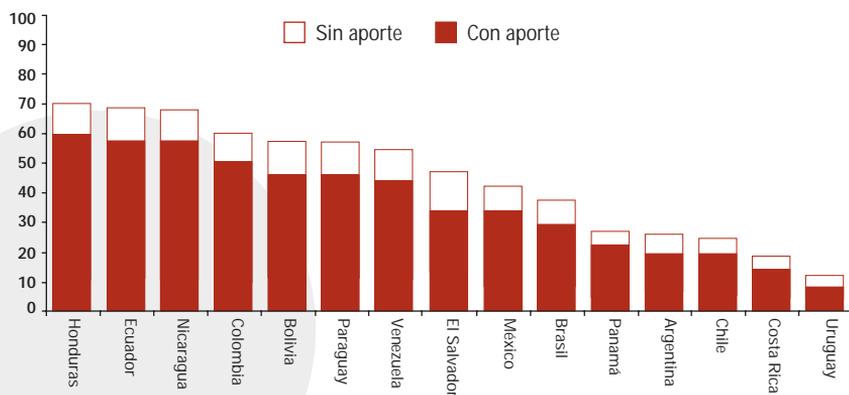


Nota: El índice se presenta corregido según la estructura poblacional

Fuente: CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

ii) A pesar de la alta proporción de mujeres sin ingresos propios dentro del hogar (lo que llevaría a un análisis de las diferencias en el acceso a los recursos de los distintos miembros del hogar), el aporte de las mujeres que sí tienen ingresos a la reducción de la pobreza es realmente significativo. Datos disponibles para 17 países alrededor de 1999 muestran que la pobreza se incrementaría en más de 10 puntos porcentuales en 8 países sin el aporte femenino (Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay) (CEPAL, 2003).

Magnitud de la pobreza en hogares biparentales sin y con aporte de las cónyuges
al ingreso familiar, zonas urbanas, alrededor de 1999
(En porcentajes)



Fuente: CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países

A manera de conclusión

A raíz de la crisis de la deuda se dio un consenso sobre las reformas económicas que debía emprender la región para recuperar la estabilidad macroeconómica e iniciar una senda de crecimiento acelerado. La apertura comercial y financiera y la privatización elevarían la competencia y la eficiencia, aumentarían la inversión y las exportaciones, con un uso intensivo de mano de obra, generando así mayor empleo y mejor distribución del ingreso abatiendo la pobreza.

Si se logró una mayor estabilidad macroeconómica y un aumento importante de las exportaciones y de la inversión extranjera directa. Además hubo un aumento considerable del gasto público social, una extensión de los sistemas democráticos y con ellos de los derechos, el surgimiento de una sociedad civil más activa y demandante y una mayor visibilidad y reconocimiento de las mujeres (CEPAL, 2000a). Sin embargo la promesa de un crecimiento acelerado, bajo desempleo, la mejora distributiva y la reducción de la pobreza estuvieron muy lejos de cumplirse.

La volatilidad del crecimiento, las recurrentes crisis financieras, la creciente heterogeneidad estructural, el aumento del desempleo abierto y de la informalidad, el deterioro en la distribución del ingreso y la falta de avances en el combate a la pobreza son resultados muy negativos que han debilitado la cohesión social alrededor de un proyecto común de sociedad y de desarrollo y han hecho resurgir los problemas de gobernabilidad.

Si bien los resultados en la primera parte de los noventa no eran espectaculares, lo cierto es que el deterioro más importante se da en el período 1997-2002 cuando, con excepción del año 2000, se dió una desaceleración constante de las economías latinoamericanas, una caída de las exportaciones y de la inversión extranjera directa y un deterioro de los indicadores sociales aumentando la pobreza y el desempleo. Estos datos se ven agravados por la crisis Argentina, pero aun así el panorama anterior es bastante generalizado en la región.

En el año 2003 se prevé un crecimiento de alrededor del 1.5 por ciento y se espera una mejora para el 2004, pero las condiciones de incertidumbre en cuanto a la economía internacional no permiten ser muy optimistas para los próximos años. Aunque se diera una recuperación de los mercados externos más acelerada que lo esperado, si no hay un cambio en la agenda del desarrollo los resultados de esta década no serán diferentes y volveremos a perder la oportunidad de lograr un desarrollo dinámico, integrador, incluyente y equitativo, democrático y participativo. Me permito a continuación hacer un esbozo de lo que sería una agenda mínima desde una perspectiva general para después plantearme cuáles serían las adiciones y los énfasis que esa agenda tendría desde la perspectiva de género.

Hacia una agenda general mínima: cuatro grandes temas

1. Una política macroeconómica ampliada

- 1.1 Se requiere ampliar la definición de estabilidad no sólo al control de la inflación sino también al logro de un crecimiento estable y de pleno empleo.
- 1.2 La política macroeconómica debe tomar en cuenta el conjunto del ciclo económico y orientarse explícitamente a reducir las vulnerabilidades financiera, cambiaria y fiscal rectificando el actual carácter pro cíclico de las políticas macroeconómicas. La discusión sobre cómo implementar políticas macroeconómicas contracíclicas emerge como una prioridad.

2. Una política de desarrollo productivo integradora

Hay que retomar las políticas activas de desarrollo productivo y tecnológico que busquen:

- 2.1 Mejorar la competitividad sistémica y elevar la productividad laboral.
- 2.2 Mayores encadenamientos entre los sectores exitosos y dinámicos y el resto del aparato productivo.
- 2.3 Reducir la heterogeneidad estructural facilitando mayores oportunidades a las empresas pequeñas y medianas.
- 2.4 Retomar la importancia de la inversión pública y su complementariedad con la privada.
- 2.5 Retomar la importancia del nivel micro de la política económica y de los sistemas de innovación.
- 2.6 Compatibilizar los instrumentos de las políticas de desarrollo productivo con el marco internacional y especialmente los compromisos adoptados por los países en las negociaciones comerciales.

3. Una política social incluyente

Sin duda el combate a la pobreza es una tarea fundamental de la política social, sin embargo no es éste el único objetivo de la política social y no es ésta una responsabilidad exclusiva de la política social (Grynspan, 1997). Algunos puntos de esta agenda mínima son:

- 3.1 La incorporación explícita en la política económica de los objetivos sociales: imputarle a la política social la capacidad de enfrentar y superar la pobreza no haría sino establecer, desde el inicio, una meta imposible. El vínculo entre la pobreza y la imposibilidad de una plena inserción socioeconómica está estrechamente condicionado por la capacidad de generación de empleo de la economía, por la calidad de ese empleo, por el tipo de crecimiento y de desarrollo productivo,

por las estructuras de desigualdad imperantes y, sin duda, por la política macroeconómica. Por lo tanto el primer punto de una agenda social es la incorporación explícita en la política económica de los objetivos sociales y la visibilidad de los efectos sociales de las políticas económicas, de tal modo que pueda ser objeto tanto de rendición de cuentas por parte de las autoridades como de escrutinio público. Por último esto implica el diseño de sistemas eficaces de coordinación entre las autoridades económicas y sociales (Ocampo, 2003b).

- 3.2 El combate a la pobreza no es la única responsabilidad de la política social: restringir la política social sólo a este objetivo y por lo tanto, de hecho, limitarla sólo a los programas focalizados es despojarla de otros objetivos fundamentales como son el logro de la cohesión social o, por ejemplo, atacar ya no el problema de la pobreza sino al del empobrecimiento, especialmente de sectores medios de la población. Lo anterior sin duda afecta no sólo a los objetivos, sino al diseño de la política social, ya que vuelve a incorporar al centro de la agenda el tema de la equidad y los principios de universalidad, solidaridad y sostenibilidad.

El combate a la pobreza debe verse en el marco de la complementariedad entre políticas universales y selectivas y de la articulación (¿y alianza?) de los sectores pobres con otros sectores sociales que permitan no sólo llevarles servicios de calidad sino romper el aislamiento, la segregación y por tanto la exclusión de estos sectores de los beneficios del desarrollo. Se trata por tanto de poner el énfasis en la inclusión de los pobres y los sectores vulnerables, y no en la exclusión de los sectores medios de la política social.

- 3.3 Sistemas de seguridad social sólidos y de cobertura universales: que permitan enfrentar adecuadamente los riesgos y volatilidad asociados a la globalización y a los ciclos económicos y construir, en el largo plazo, verdaderos Estados de Bienestar (Ocampo, 2003b).
- 3.4 Corregir los rezagos en la formación de capital humano: no cejar en el énfasis de la inversión social dirigida a la formación de capital humano que supere los rezagos que en este campo enfrentan estas economías y que frenan su crecimiento y condicionan su inserción en la globalización. Y que también se atienda no sólo a las desigualdades que todavía imperan en el acceso a los servicios, sino también a las enormes desigualdades en la calidad de los servicios a que tienen acceso los distintos sectores sociales.
- 3.5 Desarrollar una cultura de la transparencia y de la evaluación: se requieren sistemas institucionales que respondan y se responsabilicen de la calidad y equidad de los servicios, en los que la evaluación sea inherente a la gestión de los programas. Esto requiere de un gran compromiso político ya que estos instrumentos son necesarios no sólo para la mejoría de los programas sociales sino, y tal vez mas importante aún, como mecanismos para el ejercicio de un control ciudadano.

4. Una política que promueva una institucionalidad responsable, permanente y democrática

Probablemente el tema institucional fue el más olvidado en el consenso de Washington y las políticas aplicadas en las últimas dos décadas. Las falsas dicotomías que prevalecieron en las discusiones de estas décadas enfrentaron al Estado, al mercado y a la sociedad civil. Hoy nuevamente ha sido reconocida la necesidad de fortalecer instituciones públicas en varios ámbitos de la vida nacional donde la consigna de la minimización del Estado fue claramente perjudicial. Muchas de estas instituciones son indispensables inclusive para el desarrollo de los mercados así como para el control y regulación de sus abusos. La mayoría de los países de la región lo que requieren no es más mercado y menos Estado, sino mejor mercado, mejor Estado y mejor sociedad. Probablemente deberíamos decir en muchos casos “más y mejor”. Algunos puntos de esta agenda son:

- 4.1 Constitución de una burocracia estatal imparcial y eficiente.
- 4.2 Fortalecimiento del sistema judicial y de instituciones que incentiven el cumplimiento de los contratos tanto en lo público como en lo privado.
- 4.3 Construcción de pactos sociales sólidos y democráticos y de instituciones adecuadas para la solución negociada de los conflictos.
- 4.4 Instituciones que promuevan los derechos y las responsabilidades ciudadanas y su exigibilidad
- 4.5 Una ciudadanía activa que participe en la construcción de lo público como el espacio de los intereses colectivos y no como lo estatal (CEPAL, 2000a) y que promueva e incentive la agenda de largo plazo que supera los gobiernos y que con el debilitamiento de los partidos políticos ha quedado huérfana.

Hacia una agenda nacional y regional desde la perspectiva de género

1. La construcción democrática y una ciudadanía activa son temas fundamentales desde la perspectiva de género, pero además de los puntos expuestos anteriormente se vuelve fundamental la construcción de esta agenda al interior de las mujeres así como la constitución de alianzas con otros sectores y actores de la sociedad en el ordenamiento de una opción de desarrollo distinta. Desde esta perspectiva el tema de los derechos es fundamental. El estudio del Banco Mundial “Engendering Development” (2001) es un avance que hay que aprovechar ya que reconoce la relación entre derechos y desarrollo, entre derechos y equidad, entre equidad de género y crecimiento y entre políticas públicas y el logro de estos objetivos (el logro de la equidad como objeto de políticas) para lo cual se requieren instituciones y medidas específicas que promuevan la igualdad de derechos y combatan la persistencia de iniquidades.

2. Volatilidad, apertura y seguridad social: dadas las características de la inserción laboral de las mujeres este es un tema fundamental. Las propuestas de reforma del mercado de trabajo dirigidas a la flexibilización laboral han buscado el apoyo de las mujeres las cuales, suponen, podrían tener un interés en formas de contratación más flexibles. Sin embargo se ha confundido “flexibilización” con “desprotección” en un contexto en el que, como hemos argumentado, la volatilidad del crecimiento económico y la apertura demandan una política de protección social más fuerte y estable. El gran reto por tanto es cómo mejorar la cobertura de los sistemas de seguridad social de tal modo que se incluyan, preferiblemente, a través de esquemas contributivos a los sectores informales de la economía y cómo introducir las reformas (“reformando las reformas”, según French Davis, 2000) en los sistemas de salud y de jubilaciones para que logren incorporar adecuadamente los temas de género (costos de la maternidad, especificidad y exclusión del sistema de pensiones, etc.).
3. La asignación de los recursos públicos: los presupuestos

Este tema trata del contenido democrático de las instituciones económicas. En este marco, la discusión de los presupuestos públicos y, en un sentido más amplio, la asignación de los recursos públicos es un tema fundamental, lo que requiere la construcción de una institucionalidad económica que permita la discusión ex ante y el seguimiento ex post de los presupuestos públicos y por tanto permita una mayor transparencia, una mayor fiscalización y una mayor congruencia entre las promesas políticas y la asignación de recursos.

Desde la perspectiva de género quisiera plantear en este tema dos campos de acción:

3.1 Asignación de recursos a aquellos programas que representan necesidades específicas de las mujeres como por ejemplo los programas de salud reproductiva, de lucha contra la violencia doméstica o el financiamiento de los mecanismos, oficinas o instancias públicas en la defensa de los derechos de la mujer y de la equidad de género.

3.2 La defensa del interés general desde la perspectiva de género como por ejemplo:

3.2.1 Terminar la tarea de cobertura universal de infraestructura básica especialmente en las áreas rurales. En este aspecto el acceso a agua potable es fundamental para el mejoramiento de la calidad de vida de toda la población pero al mismo tiempo es un tema claramente diferenciado por género al ser las mujeres y los niños los encargados del acarreo del agua y la leña en las zonas rurales.

3.2.2 Fortalecer y ampliar los sistemas de cuidado infantil y de educación. Ampliar la cobertura de la educación preescolar así como la jornada escolar de primaria es una prioridad para mejorar la calidad de la educación y por tan-

to la competitividad de nuestros países en el largo plazo y al mismo tiempo un elemento fundamental para la mejor incorporación de las mujeres al mercado de trabajo. Igualmente la mejora de los programas de capacitación laboral y la adaptación de los mismos a las condiciones de las mujeres en cuanto a requisitos, horarios y cercanía de los mismos a los lugares de residencia.

3.2.3 Mejorar nuestro entendimiento del funcionamiento del mercado de trabajo, su formulación teórica, la mesoeconomía y lo institucional. Debemos entender que ni los mercados ni las instituciones son neutrales y por tanto profundizar sobre las formas en que se transmiten las señales y los sesgos derivados del funcionamiento de los mercados es de gran importancia para el diseño de una política eficaz.

No he pretendido hacer una lista exhaustiva de la agenda que las mujeres y hombres latinoamericanos deberán definir para lograr un crecimiento más acelerado pero al mismo tiempo más equitativo. Las prioridades sin duda son distintas en cada país. No quisiera caer en el error de las recetas únicas que fueran promovidas como panaceas en las últimas dos décadas. Al contrario, la esencia de la democracia es la existencia de opciones. Solo he querido aportar una reflexión en tres sentidos: que más de lo mismo no nos llevará por caminos distintos a los que ya experimentamos en la década de los noventa y cuyos resultados son decepcionantes, que hacer las cosas de manera distinta significa desde el principio incorporar la perspectiva de género en el desarrollo y que lo anterior es más que una agenda restringida “para” las mujeres.

Referencias bibliográficas

- BANCO MUNDIAL (2001), *Engendering Development - Through Gender Equality in Rights, Resources, and Voice*, Oxford University Press.
- CEPAL
- (2003), *Panorama Social 2002-2003*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- (2002a), *Balance Preliminar de América Latina y el Caribe 2002*, s.l.
- (2002b) *Panorama Social de América Latina 2000-2001 (LC/G.2138-P/E)*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- (2000a), *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- (2000b) *Panorama Social de América Latina 1999-2000 (LC/G.2068-P/E)*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- CEPAL, IPEA, PNUD (2003), *Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- FERRARI, David; PERRY, Guillermo E., et al. (2000), *Asegurando el futuro en una economía globalizada*, Washington, Banco Mundial.
- FRENCH-DAVIS, Ricardo (2000), *Reforming the Reforms in Latin America. Macroeconomics, Trade, Finance*, New York, Palgrave Macmillan.
- GRYNSPAN, Rebeca (1997), "La pobreza en América Latina y estrategias para superarla", en MENJÍVAR et al. (1997), *Pobreza, exclusión y política social*, San José, FLACSO.
- LONDOÑO, Juan Luis (1996), *Poverty, inequality and Human Capital. Development in Latin America, 1950-2025*, Washington, D.C., World Bank.
- OCAMPO, José Antonio
- (2003a), Latin America's Growth Frustrations: The Macro and Meso-economic Links, pág.7, documento presentado en el seminario "Management Volatility, Financial Liberalization and Growth in Emerging Economies", Abril 24-25, 2003, Cepal, Chile.
- (2003b), *Desarrollo Económico e inclusión social*, ceremonia inaugural en el seminario sobre "Mejores Prácticas de Política Social" organizado por la Secretaría de Desarrollo Social de México, 7 de mayo 2003.
- (2001), "Retomar la Agenda del Desarrollo" en *Notas de la CEPAL*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, Boletín No. 16, mayo.
- RACZYNSKI, Dagmar (1995), *Estrategias para combatir la pobreza en América Latina: Programas, instituciones y recursos*, Washington D.C., CIEPLAN/BID.
- RODRIK, Dani (s.f.), *Has Globalization gone too far y The New Global Economy and Developing Countries: Making openness work*, s.l., s.e.
- SOJO, Ana (s.f.), *La política social selectiva de la región revisitada*, Santiago, s.e.
- WILLIAMSON, John (1999), *What Should the Bank Think About the Washington Consensus? Prepared as a background to the World Bank's World Development Report 2000*, World Bank, July 1999, Institute for International Economics www.iie.com/TESTIMONY/Bankwc.htm.

Más allá del consenso de Washington: Las instituciones y la política importan¹

Edmundo Jarquín
EE.UU.

Se desempeña como Jefe de la División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil, del Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, Washington.

Los resultados insatisfactorios, salvo en muy pocas excepciones, del desarrollo de los países de América Latina y el Caribe en las últimas dos décadas, en términos de crecimiento y reducción de la pobreza y la desigualdad, han conducido a un renovado debate sobre la agenda del desarrollo y, en especial, sobre el así llamado Consenso de Washington. Es importante señalar, sin embargo, que ese sano debate no está poniendo en cuestión la necesidad de la sanidad macroe-

¹ Versión revisada del documento “Democracia y desarrollo: impacto de la política en el desarrollo”, presentado en el seminario “Buen Gobierno y Desarrollo” realizado en Chile en marzo de 2001. Los puntos de vista expresados en este documento corresponden al autor y no reflejan necesariamente los de la organización a la que pertenece. El autor agradece las contribuciones de Andrés Allamand y Mark Payne.

conómica, la disciplina fiscal, la apertura de las economías, los cambios en el sistema regulatorio y el desprendimiento del Estado de actividades productivas directas. En definitiva, el debate posterior al Consenso de Washington no significa cuestionar la necesidad de dejar al mercado la función principal en la asignación de recursos, la producción, el consumo y la determinación de los precios relativos. Pero hay, sin duda, un debate que se interroga por qué las reformas no han producido los resultados esperados y, de plano, se cuestiona en algunos casos la forma como las mismas se han llevado a efecto. Este cuestionamiento ha llevado a destacar las dimensiones ausentes del Consenso de Washington: el papel de las instituciones y de la política. Es así que, en la medida en que se rescata la importancia de las instituciones y la política, se habla ahora del Consenso de post Washington o, en palabras de Dani Rodrik (2001), “Consenso de Washington Ampliado”.

Precisamente, estas notas pretenden examinar, de forma breve, la relación entre política y desarrollo desde la perspectiva de la experiencia del desarrollo latinoamericano, en el contexto más amplio de la relación entre democracia y desarrollo y, de manera más específica, la relación entre buen gobierno y desarrollo. Es que, como veremos más adelante, en el caso de los países de nuestra región esa dimensión perdida del Consenso de Washington -el papel de las instituciones y la política- ha dejado sentir sus consecuencias de manera muy evidente.

Es obvio que las conexiones entre la política y el desarrollo son diversas. En términos del desarrollo latinoamericano, la conexión que más se destacó en los diversos estudios, sobre todo de la segunda mitad del siglo XX, fue la que asociaba la considerada crónica inestabilidad política -por cuartelazos, revoluciones, golpes de Estado, revueltas sociales, etc. - con los fracasos de su desarrollo. Esto no es, desde luego, una cuestión de poca importancia. En un ambiente de periódica redefinición de las reglas del juego y de las relaciones de poder, de incertidumbre respecto de la protección de los derechos de propiedad y de la continuidad de las políticas y leyes fundamentales, es imposible tener un proceso sostenido de ahorro e inversiones de largo plazo que son la base del desarrollo.

El que ahora llamamos “déficit democrático” está en la explicación de esa crónica inestabilidad política. Resulta evidente que, junto a nociones de seguridad y a un ambiente geopolítico adverso, los orígenes de la inestabilidad política se pueden rastrear en la incapacidad de la mayoría de los países para establecer instituciones con competencia para manejar conflictos sociales y que pudieran obtener respaldo y apoyo permanente por parte de los ciudadanos, los grupos de poder y los actores políticos y sociales.

No obstante, los considerados fracasos o fallas del desarrollo latinoamericano durante el siglo XX (Thorp, 1998), no lo son tanto en términos de crecimiento como de la llamada “calidad” del mismo en términos de sostenibilidad, cohesión social interna, renovación periódica de las bases del crecimiento y competitividad internacional. En efecto, América Latina creció mucho durante el siglo pasado, y su progreso social no

es despreciable. Pero tenemos déficit sociales abrumadores, y la posición de la región dentro de la economía mundial sigue dejando mucho que desear.

De cara a eso que hemos llamado “calidad” del desarrollo es que el vínculo entre política y desarrollo emerge con dimensiones más estructurales y de largo plazo. Quiero destacar una: la históricamente ineficiente y conflictiva relación entre el Estado y el mercado, con frecuencia sujeta a abruptos e imprevistos cambios. Con esto quiero decir que en buena parte del siglo XX, en la mayoría de los países de la región, esta relación no sólo no estuvo resuelta -pues estuvo en constante desequilibrio-, sino que también, en cualquiera de sus muchas orientaciones, constituyó el más severo obstáculo para su desarrollo.

Durante un largo período existió una batalla política-ideológica excluyente respecto a la vía más apropiada para promover el desarrollo: el Estado o el mercado. Sólo ahora estamos en proceso de salir de los mayores extremos de ese debate, y podríamos considerar que se ha alcanzado un consenso que, si bien reconoce la necesidad de dejar al mercado la función principal en la asignación de recursos, la producción, el consumo y la determinación de los precios relativos, también acepta el papel fundamental del Estado en cuanto a la promoción de la equidad y la competencia (a través del establecimiento de reglas, la protección de los derechos de propiedad, el arbitraje de conflictos, la creación de infraestructura física y de capital humano), que el mercado por sí solo no produce.

Independientemente de razones de índole ideológica, es posible observar que la influencia de la política constituye el factor olvidado por parte de las posiciones extremas que antes mencionamos. Esta omisión del papel de la política ha conducido, por un lado, a atribuir a fallas del mercado lo que en verdad han sido fallas de la política. En el otro extremo se ha atribuido a fallas del Estado, lo que corresponde a fallas de la política.

Así, por una parte, se ha señalado un persistente fracaso de los mercados, cuando en realidad lo que se percibe como fallas del mercado es el resultado de fallas de la política y del sistema político, cuyo clientelismo, amiguismo, corporativismo o corrupción sistémicos han conducido al rentismo de los mercados, a proteccionismos ineficientes, a intervenciones sesgadas, a mala asignación de los recursos públicos, a evasión fiscal, etc. Este extremo ha llevado a reacciones populistas: creer que falló el mercado cuando, en verdad, los que habían fallado eran la política y el sistema político. Desde la otra perspectiva, y también por omitir o no valorar apropiadamente el papel de la política, se ha derivado a las reacciones anti estatistas radicales: confundir malas intervenciones del Estado, por las mismas razones antes anotadas, con la idea de que éste no debe intervenir del todo.

Esto último nos lleva a un punto central: si para tener un desarrollo sostenido y equitativo hay un número de intervenciones estatales inevitables, ¿cómo garantizar intervenciones estatales eficientes? Obviamente, no en las condiciones que, en general, han prevalecido en muchos países de la región donde el Estado ha sido pri-

vatizado por un partido político, un sindicato, un gremio, un grupo económico, un caudillo o, en los peores extremos de privatización del Estado, por variantes de “sultanismo”, en que la voluntad de “lo público” se confunde con la voluntad privada del “soberano”. La búsqueda de una respuesta al problema de alcanzar una relación eficiente entre el Estado y el mercado nos lleva a la necesidad de tener un sistema político, y una política, cuya calidad asegure que el Estado manejará sus intervenciones de una manera relativamente neutral, imparcial y eficiente. Éste es el escenario en que emerge con toda su fuerza, lo que se ha venido en llamar “buen gobierno”.

La ineficiente relación entre Estado y mercado en nuestra región puede atribuirse al mencionado “déficit democrático”, puesto que la única manera de asegurar que el Estado interviene en beneficio del interés público y no de intereses particulares o de su propio interés, es a través de un efectivo sistema democrático de gobierno. Esto subraya, sobre todo ahora cuando todos los países han adoptado o están adoptando reformas orientadas a consolidar economías de mercado abiertas, la urgente necesidad de superar el “déficit democrático” de nuestra región, donde, para la mayoría de los países, está todavía pendiente el tránsito de democracias electorales (“*illiberal democracies*”, como las llamara Fareed Zakaria, ex Director de Foreign Affairs) a sólidos estados de derecho democráticos. Mientras no avancemos decididamente en esa dirección, y las lecciones de nuestra historia no se incorporen en los paradigmas y modelos de desarrollo que se impulsan, la región estará condenada a repetir los fracasos del pasado.

En definitiva, la eficiencia de las intervenciones del Estado no depende tanto de su racionalidad técnica-instrumental como de su autonomía política en relación con intereses particulares. En democracia, las políticas públicas son más sensibles a las demandas de los ciudadanos y tienden a agregar, procesar y responder mejor a esas demandas. En democracia, además, es posible tener a los gobernantes responsables de sus actuaciones. También, en un régimen democrático, no se esperan cambios dramáticos en las reglas del juego y las relaciones sustantivas de poder. Finalmente, en un efectivo sistema democrático, el Estado y las políticas públicas tienen el mínimo de autonomía en relación con intereses particulares o corporativos, con lo cual se pueden tener intervenciones estatales con grados razonables de neutralidad y eficiencia.

Unida al creciente reconocimiento del valor intrínseco de la democracia en cuanto a la libertad y los derechos humanos, existe ahora una aceptación creciente de las contribuciones positivas de la democracia para el desarrollo. La noción de que un país debe desarrollarse en lo económico para estar en condiciones de acceder a la democracia es ahora ampliamente rechazada. La lógica de este pensamiento ha sido revertida. Como lo ha señalado Sen (1999): un país no tiene que ser considerado “apto” para la democracia; por el contrario, se ha transformado en “apto” a través de la democracia.

En América Latina, en mayor o menor grado, está pendiente la construcción de las instituciones del mercado. Entre aquellas instituciones, que ahora se reconoce tienen un gran impacto en la eficiencia de los mercados, podemos incluir las relacionadas con la protección de los derechos de propiedad y el cumplimiento de los contratos, el establecimiento y cumplimiento de regulaciones para el mercado y la existencia de redes de cohesión y protección social. Pero, como señala Rodrik (2000) en un artículo reciente, las instituciones del mercado se encuentran, necesariamente, vinculadas a un conjunto de instituciones políticas que no tienen relación inmediata con el mercado.

Para ser eficientes, las instituciones del mercado requieren de instituciones políticas capaces de garantizar la creación de reglas justas y efectivas, y que estas reglas sean cumplidas, controladas y aplicadas de manera consistente. Al mismo tiempo, considerando que las instituciones del mercado para ser funcionales deben estar bien adaptadas a las condiciones económicas, sociales y culturales particulares de cada país, parece evidente que su establecimiento y existencia en el tiempo dependen de una amplia y efectiva participación ciudadana a través de instituciones democráticas bien desarrolladas.

A la luz de estos razonamientos, Rodrik (2000) se refiere a las instituciones políticas democráticas como a “meta instituciones” destacadas en el universo más extenso de instituciones que apoyan a una economía de mercado. En consecuencia, para responder en forma seria a la necesidad de fortalecer las instituciones del mercado, América Latina debe, a un mismo tiempo, trabajar en la profundización y consolidación de los sistemas democráticos.

La existencia de instituciones democráticas firmes tiene un valor mucho más amplio para el desarrollo. Alcanzar el nivel adecuado de composición y eficiencia en la prestación de servicios públicos y la capacidad fiscal dependen, inevitablemente, del funcionamiento de las instituciones representativas que toman las decisiones. La calidad de la política democrática determina el margen de resultados de los gobiernos, en cuanto a su capacidad para transformar las preferencias e intereses de los ciudadanos en políticas justas y efectivas.

Tengo la impresión de que en nuestra región, hasta ahora, se ha prestado más atención a la democracia en términos de deseabilidad política y social (respeto a los derechos humanos, protección de los derechos fundamentales, libertad de expresión, etc.), lo cual es perfectamente entendible. Cuando se la ha analizado en su relación con la economía, la ecuación se ha puesto de esta forma: el bajo crecimiento, la pobreza y la desigualdad son una amenaza para la democracia. Lo que queremos postular no es que esa relación sea equivocada, sino que es necesario destacar una relación que lee la causalidad en un sentido contrario: la democracia es condición para el desarrollo, la equidad y la sostenibilidad de ese crecimiento. Esto es algo semejante a lo que Amartya Sen ve como el “valor instrumental” de la democracia.

Este “valor instrumental” de la democracia ha sido estudiado bastante en relación con los países desarrollados, pero también parece estar apoyado por un análisis, si bien somero, de la evidencia de nuestros países. Para un conjunto de indicadores de cohesión social y de eficiencia del Estado, los países de la región con la historia democrática más profunda y duradera -Costa Rica, Uruguay y Chile- muestran resultados superiores a la media de la región, y se comparan aún más favorablemente con aquellos países de menor desarrollo institucional y político democrático.

Quisiera referirme ahora a un tema que, me parece, ha sido poco estudiado en el contexto de nuestra región. Se trata de la relación entre fiscalidad, democracia y desarrollo (ver cuadro 3 en anexos en el que se compara la fiscalidad de los países de América Latina -en términos de presión tributaria y de composición de los ingresos fiscales- con la de los países desarrollados, G-7). Se puede apreciar que tenemos una fiscalidad invertida en relación con la de los países desarrollados. La presión tributaria en la región es menos de la mitad que la de los países desarrollados, y la participación de los impuestos sobre bienes y servicios es el doble de la de los países desarrollados (visto desde otro ángulo, la participación de los ingresos fiscales provenientes de los impuestos, es la mitad que la de los países desarrollados). Éste es también un tema de democracia y desarrollo. Me parece que con la fiscalidad que prevalece en América Latina no es posible que el Estado cumpla sus responsabilidades en términos de creación de infraestructura física, formación de capital humano y cohesión social, que son indispensables para el logro de un desarrollo capitalista exitoso. A la vez, no estamos haciendo un alegato por mayores y nuevos impuestos. Lo que ocurre es que, en las condiciones de la institucionalidad política democrática que hemos analizado, el Estado no tiene la legitimidad y la eficiencia para recaudar bien, de conformidad con los impuestos ya existentes, y tampoco tiene la eficiencia para gastar bien. No es casualidad, por ejemplo, que no teniendo Costa Rica, Chile y Uruguay una fiscalidad muy diferente a la del promedio de América Latina, presenten, sin embargo, los resultados de cohesión social más favorables, y a los cuales hemos hecho referencia. Quizás en esta clase de relación, entre la institucionalidad política y la fiscal, resida buena parte de la explicación de esa gran paradoja del crecimiento latinoamericano durante el siglo pasado: crecimiento con exclusión, esto es, las “luces y sombras” del desarrollo de la región de que nos habla Rosemary Thorp en su historia económica de América Latina (1998).

El contexto general bajo el cual América Latina inicia el siglo XXI favorece la eliminación de su déficit democrático. En primer lugar, al terminar la Guerra Fría los argumentos de seguridad nacional para la existencia de regímenes autoritarios no resultan creíbles. En segundo lugar, existen ahora sólidas redes internacionales, tanto políticas como económicas, que apoyan el mantenimiento de sistemas democráticos. Por lo tanto, con la finalización de la Guerra Fría, el creciente consenso internacional en favor de la democracia y los crecientes niveles de interdependencia económica, se han incrementado considerablemente los costos para quienes opten por poner fin a un sistema democrático de gobierno. En tercer lugar, existe un fuerte consenso entre las fuerzas políticas de la región con respecto a la necesidad de la democracia. Y por

último, tal como lo hemos visto, tanto la teoría como la práctica relacionada con el desarrollo enfatizan la importancia fundamental de las instituciones y la política para el progreso social y económico.

No se pueden negar los enormes beneficios que los procesos, de democratización en unos casos y de redemocratización en otros, que se iniciaron a principios de los años ochenta han traído en términos de libertades democráticas, respeto por los derechos humanos, transparencia y competencia política. Evidentemente, una prensa más libre y vigilante y un mayor escrutinio por parte del electorado han generado grandes presiones para establecer marcos legales más justos y confiables y para reducir la corrupción. En todo caso, la persistente debilidad de la mayoría de los países de la región, con respecto a estas instituciones del mercado, es sintomática de una continua carencia con respecto a las instituciones políticas democráticas.

En conclusión, lo que la región necesita es no sólo una agenda para la reforma económica, sino también el establecimiento de una agenda para la reforma política. Y quisiera referirme, casi para concluir, a algunas áreas prioritarias de reforma política, en las cuales podrían concentrar su atención tanto los países como la comunidad internacional. Pero antes de indicar, muy puntual y rápidamente esas áreas, quisiera tomar una referencia: la gente, el ciudadano de la calle, el que usted se encuentra en cada esquina, juzga a la política, se forma opinión de los políticos y de los partidos políticos a partir de lo que hace o no hace el Estado y cómo lo hace. La conexión esporádica de los ciudadanos con la política y los políticos está plasmada en las elecciones; la conexión cotidiana, aquella a partir de la cual se forman las convicciones más profundas y duraderas, parte del Estado, esto es, del Gobierno, ya sea a nivel nacional o local. Si funcionan o no los servicios públicos, si el Estado garantiza o no su seguridad personal, si cuando ve un policía en la calle debe sentir temor o seguridad, si el maestro de sus hijos es un mendigante del empleo público o un orgulloso servidor de la comunidad, si cuando tiene una urgencia médica hay un servicio de salud que le atiende sin preguntar si puede pagar o no el servicio... y así, hay un sinfín de situaciones en las que el ciudadano se topa ordinariamente con la política a través del Estado. Todo lo anterior para decir una cosa: la reforma del sistema político es inseparable de la reforma del Estado. Hay, entre ellas, no sólo un *pari passu*, como se dice en economía, sino una relación recíproca y complementaria.

Indicado lo anterior, paso a referirme a los puntos básicos de esa agenda de reformas en la cual, por las razones anotadas, es imposible separar la reforma de la política de la reforma del Estado.

Primero, y antes que todo, perfeccionar y fortalecer los sistemas y procesos electorales. Éste es el piso de la democracia y debemos estar advertidos del serio riesgo que algunos países han enfrentado o enfrentan de retroceder de ese umbral mínimo de la democracia. Debe asegurarse la competencia política, democrática, sin exclusiones de ninguna clase.

Segundo, fortalecer profesional y políticamente, en términos de su efectiva independencia externa e interna, al Poder Judicial. Desde la perspectiva más amplia del sistema político democrático no se trata sólo de su fortalecimiento en términos jurisdiccionales y de cobertura, sino también de su capacidad de control constitucional y legal, esto es, de su rol en términos de uno de los aspectos esenciales del sistema democrático: el sistema de controles, pesos y contrapesos. Hay que ir de programas y proyectos de reforma judicial, concebidos desde una perspectiva estrictamente jurídica normativa, y de sistemas organizacionales y de gestión, a programas y proyectos concebidos como parte de un proceso de reforma política democrática.

Tercero, hay que mejorar los recursos, capacidades y funcionamiento de los parlamentos, tanto en términos de sus competencias de control y fiscalización como de su potencial legislativo y de incidencia en la formación de las políticas públicas. De manera especial, hay que asegurar que los órganos legislativos rindan cuentas y sean responsables ante los ciudadanos. Pero, como bien sabemos, un Parlamento es en última instancia un reflejo del sistema de partidos políticos, lo que nos lleva a la cuarta área de reforma.

Se trata de la reforma electoral y de las leyes de partidos políticos y de financiamiento político, en términos de fortalecimiento del sistema de partidos políticos. No hay una receta válida para todos los países, pero, en general, sólo muy recientemente se ha empezado a ver a los partidos políticos como entidades de derecho público, al menos desde el punto de vista de su funcionamiento interno, el cual no puede considerarse materia de vida privada.

Quinto, es necesario superar la gran debilidad de nuestros estados en cuanto a las agencias de supervisión, regulación, contraloría y promoción de la competencia, incluyendo los instrumentos y mecanismos de control ciudadano y de defensa de los mismos.

Sexto, a fin de reforzar la capacidad del Estado para ejecutar sus funciones de manera efectiva, es decir, con grados razonables de neutralidad, es necesario establecer un servicio civil de mérito. Ésta es una tarea pendiente en la mayoría de nuestros países. Nos estamos refiriendo a un servicio civil concebido no solamente desde una perspectiva de política de recursos humanos y gremial —lo cual lleva con frecuencia modalidades de clientelismo y corporativismo— sino desde la perspectiva de la institucionalidad democrática, en términos de la relativa imparcialidad o neutralidad de las intervenciones del Estado.

Finalmente, es necesario promover una reforma fiscal profunda, que dote al Estado de los recursos necesarios para cumplir sus responsabilidades en términos, por un lado, de crear externalidades apropiadas para el desarrollo de los mercados y la competencia y, por otro, de promover la cohesión social. En nuestra región, en general y en definitiva, hacen falta más Estado y más mercado.

Unas palabras finales que intentan recoger lo esencial de nuestro planteamiento: la democracia es una exigencia ética del espíritu humano, lo cual tiene que ver con su deseabilidad, pero es también una exigencia técnica del desarrollo, lo cual tiene que ver con su necesidad.

Anexos

Pais	PIB per cápita 1999 (current US\$)	Índice de Desarrollo Humano, 1999 (UNDP 2001)	Índice de Pobreza Humana, ¹ 1999 (UNDP 2001)	Mortalidad infantil por cada 1000 nacidos vivos 1999 (BM 2001)	Esperanza de vida 1999 (BM 2001)	Tasa de analfabetismo de adultos 1999 (BM 2001)	Tasa neta de matric. Primaria 1998 (BM 2001)	Tasa neta de matric. Secundaria 1998 (BM 2001)	GINI (BM 2001) ²
Costa Rica	3.720	0.821	4.0	12.37	76	95.50	92	44	46
Chile	4.880	0.82	4.20	9.97	75	95.60	88	70	58
Uruguay	6.550	0.828	4.00	14.50	74	97.70	92	66	42
Promedio de 18 países de Amér. Lat.	2.983	0.741	12.86	28.23	70	87.08	92	53	52
Argentina	8.030	0.842		18.39	73	96.70	100	74	59
Bolivia	1.010	0.648	16.40	58.79	62	85.00	100	68	59
Brasil	4.610	0.750	12.90	32.20	68	84.90	98	50	59
Chile	4.880	0.825	4.20	9.97	75	95.60	88	70	58
Colombia	2.420	0.765	9.10	22.76	71	91.50	87	57	57
Costa Rica	3.720	0.821	4.00	12.37	76	95.50	92	44	46
R. Dominic,	1.770	0.722	15.40	39.00	67	83.20	87	53	47
Ecuador	1.520	0.726	16.80	28.39	70	91.00	97	46	44
El Salvador	1.850	0.701	18.30	30.07	65	78.30	81	43	51
Guatemala	1.650	0.626	23.80	40.20	65	68.10	83	28	56
Honduras	740	0.634	20.80	34.40	66	74.00	100	56	59
México	4.000	0.790	9.50	29.39	72	91.10	80	39	52
Nicaragua	370	0.635	23.30	34.31	68	68.20	80	39	60
Panamá	3.030	.784	8.50	20.28	74	91.70	92	42	49
Paraguay	1.750	0.738	10.20	23.79	70	93.00	90	61	58
Perú	2.250	0.743	12.90	39.20	69	89.60	100	42	46
Uruguay	6.550	0.828	4.00	14.50	74	97.70	92	66	42

1. Los números más altos indican un mayor nivel de pobreza. 2. Los números más altos indican un nivel menor de equidad. El Índice de Desarrollo Humano en el país mide el promedio de las dimensiones básicas de desarrollo humano: una vida larga y saludable, conocimiento y estándares decentes de vida. Como índice compuesto, el Índice de Desarrollo Humano tiene tres componentes: esperanza de vida al nacer, nivel educativo (un promedio entre el analfabetismo adulto y una relación de las inscripciones combinadas en la escuela primaria, secundaria y terciaria), y PIB per cápita (medido en paridad de poder de adquisición ajustada a US\$). El Índice de Pobreza Humana mide la privación en las mismas dimensiones de desarrollo humano que el Índice de Desarrollo Humano. Las variables utilizadas son: porcentajes de las personas nacidas hoy que se espera morirán antes de los 40 años, el porcentaje de adultos analfabetas y la privación de provisiones elementales (porcentaje de personas sin acceso a servicios médicos y agua potable y porcentaje de niños bajo el peso normal).

País	Corrupción ¹ (Transparency International, 2001)	Corrupción ² (Kaufmann, et al. 2001)	Eficacia de Gobierno ³ (Kaufmann, et al. 2001)
Costa Rica	4.5	0.63	0.68
Chile	7.5	0.77	0.77
Uruguay	5.1	0.59	0.66
Promedio de 18 países de América Latina	3.6	0.33	0.47
Argentina	3.5	0.30	0.56
Bolivia	2.0	0.20	0.42
Brasil	4.0	0.39	0.46
Chile	7.5	0.77	0.77
Colombia	3.8	0.29	0.44
Costa Rica	4.5	0.63	0.68
República Dominicana	3.1	0.34	0.47
Ecuador	2.3	0.13	0.31
El Salvador	3.6	0.31	0.46
Guatemala	2.9	0.21	0.38
Honduras	2.7	0.22	0.39
México	3.7	0.32	0.58
Nicaragua	2.4	0.18	0.36
Panamá	3.7	0.27	0.49
Paraguay		0.13	0.25
Perú	4.1	0.38	0.44
Uruguay	5.1	0.59	0.66
Venezuela	2.8	0.23	0.34

1 Los números más altos indican menores niveles de corrupción.

2 Los números más altos indican menores niveles de corrupción.

3 Los números más altos indican gobiernos más eficaces.

País	Impuestos sobre la Renta (como porcentaje del Rédito Total)	Impuesto sobre Servicios y Productos (como porcentaje del Rédito Total)	Impuestos sobre la Renta (como porcentaje del PIB)	Impuesto sobre Servicios y Productos (como porcentaje del PIB)	Réditos fiscales (como porcentaje del PIB)	Total réditos (como porcentaje del PIB)
Chile	17.06	46.23	4.26	11.55	20.83	24.99
Costa Rica	19.27	63.80	3.25	0.74	16.75	16.84
Uruguay	12.58	39.38	4.08	12.76	29.96	32.39
Promedio de 18 países de América Latina	18.96	37.85	3.66	7.27	16.53	20.47
G-7 Promedio	38.01	25.18	13.13	9.33	35.24	41.71

Fuentes: La información de rédito es del Government Finance Statistics Yearbook (1999) del Fondo Monetario Internacional, a excepción de los casos en que los datos no son disponibles después de 1996. En estos casos, la información proviene directamente de los reportes de país del FMI publicados en los últimos dos años. El cálculo de los réditos como porcentaje del PIB se basa en datos de PIB obtenidos del International Financial Statistics Yearbook (1999) del FMI. En todos los casos, los números reflejan réditos del gobierno en general: la suma del gobierno central y los niveles subnacionales.

Nota: Los promedios latinoamericanos del Impuesto sobre la Renta, las mercancías y el impuesto de los servicios, y los ingresos fiscales totales, incluyen los réditos derivados de la producción del petróleo. Por lo tanto, el promedio para la región es algo más alto de lo que sería si tales réditos fueran excluidos de los países donde son relevantes. El último acercamiento pudiera ser una medida más exacta de la capacidad del Estado de recolectar los réditos, puesto que los réditos del petróleo son una fuente volátil y una forma potencial de desestabilización de renta, pero son fáciles de colectar.

Nota: La suma de réditos del Impuesto sobre la Renta como parte del total más mercancías y de los impuestos de los servicios como parte del total, agrega solamente cerca del 56,8 por ciento, debido al hecho de que los réditos también vienen de ingresos no fiscales (tales como renta de característica y honorarios y cargas) y de otras formas de impuestos, como contribuciones de seguridad social, contribuciones territoriales, impuestos comerciales y otros impuestos. Por ejemplo, en el caso de Argentina apenas 54,3 por ciento de réditos totales vienen de la renta, de ganancias sobre el capital y de impuestos sobre los servicios y productos. Sin embargo, 27,3 por ciento de los réditos totales vienen de contribuciones de seguridad social, 1,8 por ciento de contribuciones territoriales, 7,6 por ciento de impuestos comerciales, y 8,7 por ciento de ingresos no fiscales.

Referencias bibliográficas

- GRAHAM, Carol and NAÍM, Moisés (1998), "The Political Economy of Institutional Reform in Latin America" in BIRDSALL, Nancy, GRAHAM, Carol and SABOT Richard (eds.), *Beyond Trade-offs: Market Reforms and Equitable Growth in Latin America*, s.f., Washington D.C., Brookings Institution/Inter-American Development Bank.
- INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK (2000), *Development Beyond Economics: Economic and Social Progress in Latin America. 2000 Report*, Washington D.C.
- KAUFMANN, Daniel, KRAY, Aart and ZOIDO-LOBATÓN Pablo
- (1999a), "Governance Matters". World Bank Policy Research Paper 2196. Washington D.C., World Bank.
- (1999b), "Aggregating Governance Indicators". World Bank Policy Research Paper 2195. Washington D.C., World Bank.
- NAÍM, Moisés (1995), *Latin America's Journey to the Market: From Macroeconomic Shocks to Institutional Therapy*, San Francisco, ICS Press.
- O'DONNELL, Guillermo (1994), "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*. Vol. 5, No. 1
- RODRÍK, Dani
- (2001), "Development Strategies for the Next Century", Harvard University, s.l.
- (2000), "Institutions for High-Quality Growth: What They Are and How to Acquire Them", *Studies in Comparative International Development*, Fall 2000, Vol. 35, No. 3.
- SEN, Amartya (1999), "Democracy as Universal Value", *Journal of Democracy*, Volume 10, Number 3, July 1999.
- THORP, Rosemary (1998), *Progreso, pobreza y exclusión: una historia económica de América Latina en el siglo XX*. Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- ZAKARIA, Fareed (1997), "The Rise of Illiberal Democracy", s.l., Foreign Affairs, November/December.

Macroeconomía y macropolítica con dimensión de género

Cecilia López
Colombia

La autora fue Ministra del Medio Ambiente, Vice Ministra de Agricultura y Directora Nacional de Planeación de su país. Es investigadora en economía y género.

La economía —disciplina que ha logrado una supremacía inesperada dentro de las ciencias sociales en los últimos años— ofrece, desde dos perspectivas distintas, los elementos fundamentales para dar ese salto necesario en el tema de género y desarrollo. La primera perspectiva, que ya lleva algunos años, podría denominarse empírica, y resulta de los análisis recientes sobre los impactos diferenciales, en hombres y mujeres, de las políticas económicas actuales, que ponen los equilibrios macroeconómicos por encima de cualquier otra consideración (Cagatay, 1998).

La segunda, muy novedosa, es una verdadera contribución de las economistas feministas, quienes consideran que la esencia de los supuestos neoclásicos es androcéntrica y da lugar a doctrinas que distorsionan tanto las vidas de las mujeres como las de los hombres (Hewitson, 1999). Esta perspectiva conlleva un aporte de la economía posmoderna que permite deducir la existencia de lo que se podría

denominar la *Mulier Economica*,¹ como adicional al *Homo Economicus*² en el que se centra el modelo ortodoxo vigente (López, 2002a).

La macroeconomía no es neutra

El tema de macroeconomía y género, que parecía inabordable, ha entrado en mayor vigencia a raíz de la serie de ajustes macroeconómicos que los diversos países han tenido que abordar para cumplir con las metas de estabilidad en las economías, impuestas por los organismos internacionales. Dos elementos clave han salido a relucir. En primer lugar, los ajustes no afectan de igual manera a hombres y mujeres y, segundo, variables macroeconómicas como ahorro, consumo y probablemente inversión, tienen comportamientos diferentes de acuerdo con el género. Dados los impactos negativos, que sobre los niveles de pobreza tiene generalmente la aplicación del Consenso de Washington, estos efectos y comportamientos diferenciales por género han adquirido gran relevancia (López, 2001).

Adicionalmente, al no ser tomado en cuenta el valor económico del trabajo reproductivo de la mujer en el hogar, se han sobredimensionado los efectos positivos de las políticas implementadas en el mundo, y sobre todo en América Latina, en las últimas décadas. Las mujeres han visto duplicada su carga de trabajo en la sociedad reemplazando a un Estado que se redujo y, por lo tanto, se supone que se volvió más eficiente (Cagatay, 1998).

Asimismo, existe evidencia sobre la forma como las mujeres orientan más su consumo hacia los gastos esenciales de la familia, mientras que los hombres dedican más recursos a sus hobbies, alcohol, tabaco, etc. (DNP, 1998). Con menor sustento estadístico pueden suponerse propensiones diferentes al ahorro y formas diversas de inversión. Sin duda, la supervivencia de la familia ha sido siempre mucho más prioritaria para la mujer que para los hombres, especialmente en sociedades en vías de desarrollo.

Dos grandes conclusiones pueden extraerse: primero, la política macroeconómica no es neutra en términos de género; segundo, al estudiar la situación de la mujer, el análisis no puede limitarse a las políticas dirigidas específicamente a ella. Dado que las mujeres están insertas en los procesos de desarrollo, políticas de naturaleza general pueden cancelar los resultados positivos de estrategias específicas dirigidas a ellas (López, 2002a).

Estas consideraciones se suman al reconocimiento, que empieza a hacer carrera, sobre los impactos sociales de la política macroeconómica, y sobre la imperiosa necesidad de examinar los efectos redistributivos de dicha política. Se vinculan de esta manera la economía, la equidad y el género, cuya interrelación debe convertirse en pie-

1 Mujer económica en latín.

2 Hombre económico en latín.

dra fundamental del nuevo paradigma de desarrollo. Reconocidas estas interrelaciones, sería inexcusable que los problemas específicos de las mujeres volvieran a quedar marginados del debate central sobre el desarrollo.

Debe reconocerse, además, que los hombres no siempre salen inmunes tanto de los procesos de ajuste económico y de transformación productiva como de los mismos procesos que están viviendo las mujeres. La sociedad de hoy no es la de siempre; ahora la mujer invade predios reservados, a través de la historia, al hombre. Observar los impactos de estos cambios no solo sobre las mujeres sino también sobre los hombres, permitirá construir sociedades dinámicas, sostenibles y justas. Llegó entonces el momento de tomar la categoría analítica del género en su verdadera concepción, como el rol construido socialmente sobre el comportamiento de hombres y mujeres (World Bank, 2001).

Mulier Economica

No han pasado en vano cuarenta años de políticas públicas dirigidas a las mujeres del mundo, en particular a aquellas de los países en desarrollo, no obstante la frustración que existe porque la igualdad entre los géneros en ningún lugar del planeta es realidad. La entrada masiva de mujeres a la fuerza laboral, así como la revolución demográfica que éstas han protagonizado en el mundo y su significativa inserción en los sistemas educativos, obliga a los académicos, diseñadores de políticas públicas, políticos y demás, a aceptar que el siglo XXI difiere considerablemente, en sus circunstancias, de los siglos anteriores.

El escenario ideal está lejos de ser una realidad. Más aún, precisamente por la naturaleza cuantitativa de los logros alcanzados, por la visibilidad que hoy tiene la mujer en el mundo, es evidente que faltan por conquistar los espacios más significativos. La verdadera igualdad de oportunidades, el acceso equitativo a los factores productivos y, más importante aún, la llegada masiva a los más altos niveles de poder político para diseñar ese mundo donde hombres y mujeres compartan, en realidad, los beneficios del desarrollo, es aún un lejano sueño.

El debate entre el grupo de interesados, que no comprende a todas las mujeres ni tampoco excluye a los hombres, gira alrededor de cómo se pasa de las llamadas políticas desarrollistas (más educación, más salud, más empleo femenino) a reformas estructurales que cambien las normas que frenan a las mujeres. Porque, como lo anotan Talah Sha y Deepa Narayan (2000), las políticas tradicionales no han cambiado la forma en que la sociedad percibe a la mujer, ni las normas que señalan cómo debe tratarse. Los roles de hombres y mujeres han cambiado, pero la desigualdad persiste aun en las sociedades más avanzadas.

Aquellos que quieren una sociedad más igualitaria, que empieza por eliminar los injustificables desequilibrios entre hombres y mujeres, como el de menor pago por igual trabajo, buscan cómo dar ese salto cualitativo que permita que la voz femenina incida para que se le reconozca en todas sus dimensiones. Es decir, para que las

sociedades estén realmente conformadas y dirigidas por hombres y mujeres, de manera tal que se consideren en igualdad de planos las especificidades de cada uno de los géneros. Es en la academia donde se está gestando esta revolución.

La asociación de mujeres economistas del mundo, con una altísima participación de académicas norteamericanas y europeas de prestigiosas universidades a las que se les suma un reducido grupo de africanas, asiáticas y latinoamericanas, viene planteando tesis novedosas de economía posmoderna que deben tenerse en cuenta. La esencia del debate es el cuestionamiento que se le hace a la masculinidad del *Homo Economicus*.

La unidad básica de análisis es el individuo representado por el hombre, porque con respecto a la mujer, la economía ortodoxa parte de cinco supuestos errados frente a la realidad actual: que todas las mujeres se casan y tienen hijos, que todas las mujeres son o van a ser dependientes de un hombre, que todas las mujeres son o van a ser amas de casa, que las mujeres son improproductivas en la fuerza de trabajo y que las mujeres son irracionales y no pueden tomar decisiones económicas. Aunque algunas de estas absurdas hipótesis han sido revaluadas por la economía ortodoxa, la lógica y retórica de estos supuestos sexistas persisten en la mente de los economistas neoclásicos, afirman muchas de las mujeres economistas y algunos hombres realmente progresistas (Hewitson, 1999).

El problema abordado no es importante sólo para las feministas o las mujeres con conciencia de género. El punto que debe rescatarse es que el cuerpo teórico que hoy rige la economía mundial fue elaborado cuando el hombre era el centro del universo, y la mujer era una especie de apéndice que actuaba en la sombra, y cuya contribución era invisible para los estados y el conjunto de la sociedad. Esto no refleja la realidad actual ni de hombres ni de mujeres, porque aun con grandes desigualdades, la mujer es hoy un actor fundamental del desarrollo económico y social, y llegará al escenario político más temprano que tarde (López, 2002b).

Hoy existe lo que podría llamarse la *Mulier Economica*, con su propia función de utilidad distinta de la del hombre, con su contribución específica al desarrollo que no se limita a lo productivo (en lo cual podría llegar a asimilarse al hombre) sino que abarca el ámbito de lo reproductivo, factor ignorado sistemáticamente por los economistas ortodoxos (López, 2002b). No se trata sólo de dar a luz a los hijos, sino de asumir todas las actividades que permiten la reproducción de la fuerza de trabajo, para no hablar de su papel como sustituta del Estado cuando los gobiernos se comprometen en ajustes fiscales que recortan los gastos en salud y educación, y obligan a las mujeres a cuidar a más niños/as y ancianos/as abandonados/as por el Estado.

Ese paradigma en el que Robinson Crusoe es el *Homo Economicus*, un sobreviviente a todas las desgracias que se las arregló para vivir con relativa comodidad, y después de 25 años salvó a un nativo de los caníbales y vivió con él en una relación de amo esclavo por muchos años, está absolutamente desbordado por la realidad del siglo XXI.

El debate del *Homo Economicus* y la *Mulier Economica* ha de ser parte activa de la economía posmoderna, que debe buscar la construcción de una alternativa a la economía neoclásica. Si la teoría económica reconoce la existencia de este nuevo ser *Economicus*, las bases para la equidad de género y, por consiguiente, para la construcción de sociedades más igualitarias, estarán claramente establecidas. Las economistas empíricas encontrarán en las pos-estructuralistas las señales para la nueva visión sobre el verdadero papel de la mujer en el desarrollo.

Macropolítica con dimensión de género

Una vez reconocida la relación intrínseca entre la economía y el género, el tema del poder político se abre como una nueva dimensión para lograr la verdadera equidad. En este espacio también se podrían generar verdaderos cambios en las relaciones entre mujeres y hombres, que eliminen las barreras que las políticas tradicionales no han podido transformar. Así, como dicen Shah y Narayan (1998), aunque los roles de género están cambiando, la falta de equidad permanece invariable. En el fondo de toda política, en este campo persiste la idea de que el desarrollo es suficiente para alcanzar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Por consiguiente, más educación, más salud, más empleo, más seguridad social, más ingreso, garantizarán la equidad de género. Sin duda, estas estrategias han ayudado, y hoy la contribución de las mujeres es más visible, pero la exclusión persiste. El punto central es que estos indicadores sociales pueden mejorar la calidad de vida sin cambiar los valores, las normas y las conductas que subordinan a las mujeres y limitan sus posibilidades para tener acceso igualitario a los activos productivos y a las oportunidades (López, 2002b).

El elemento crucial para aquellos que formulan políticas públicas es identificar las estrategias que le aportan dignidad a la vida de la mujer, mejoran sus posibilidades para disponer de activos productivos, le permiten iguales derechos y le dan poder para romper el estatus de subordinación que ha prevalecido por siglos. Una forma de lograr este propósito es abrir los canales formales de poder público a las mujeres. El estar cerca del Estado, a todos los niveles, ofrecerá nuevas oportunidades para dar respuestas adecuadas a las necesidades de las mujeres y romper el vínculo entre la masculinidad y el poder. Las mujeres del mundo necesitan superar el aislamiento que, dentro del hogar, han sufrido históricamente. Es este nivel el que se ha denominado la macropolítica, el nuevo espacio que la mujer debe conquistar por sus propios méritos como individuo y no como herencia por generosidad interesada de los hombres.

La incursión exitosa en este campo del poder público es lo que se denomina una aproximación estructural al tema de equidad de género, para diferenciarla de las políticas desarrollistas que mejoran el nivel de bienestar, pero no tocan las relaciones de poder entre mujeres y hombres. Las políticas desarrollistas (más educación, más salud, más empleo) deben continuar porque aún se está lejos de igualar las condiciones de vida entre mujeres y hombres; pero lo novedoso es la búsqueda de estrategias que modifiquen los valores, las normas y las reglas sociales que discriminan a las

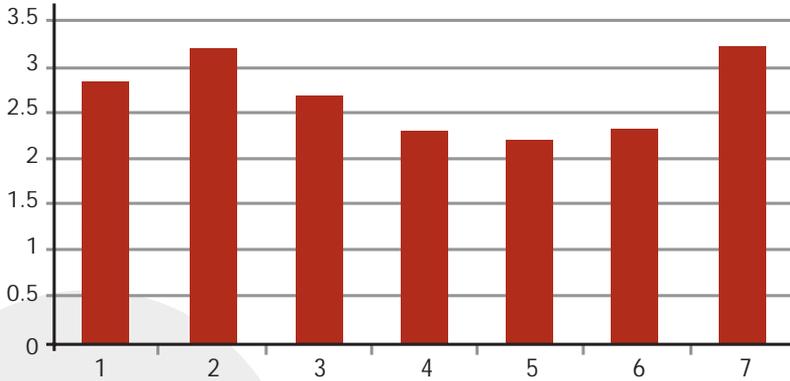
mujeres. Sha y Narayan proponen contactos con el Estado y el establecimiento de redes sociales de mujeres que fortalezcan los movimientos sociales. La propuesta de este documento es lograr la inserción masiva de mujeres líderes, con conciencia de género, en los niveles más altos del poder público, como fuerza dinamizadora de estos cambios estructurales.

Pero la implantación de nuevos valores y reglas sociales, que puedan cambiar la estructura patriarcal de las sociedades actuales, exige consensos políticos acordados por mujeres y hombres. El argumento más válido para lograrlo es el rol de la equidad de género en la consecución de la equidad social. Otro argumento es la necesidad de derrumbar las barreras que han impedido el éxito de las políticas dirigidas a las mujeres. Es imposible inducir estos cambios si las mujeres no tienen poder político que les dé la posibilidad de promover nuevas formas de relacionarse entre sí. El verdadero reto actual está en diseñar la mejor forma de lograr el acceso de la mujer a la política en sus niveles más altos, como complemento explícito de las estrategias desarrollistas para la mujer. Varias razones justifican esta etapa. Primero: el modelo económico actual ha aumentado la pobreza y la desigualdad en todo el mundo, y la pobreza está en el centro del discurso sobre el desarrollo (Kanbur y Lustig, 1999). Esto es particularmente cierto en América Latina, identificada hoy como la región más desigual del planeta (BID, 2000). Segundo: la falta de equidad de género se refiere al 50 por ciento de la población. Reducirla es un gran paso para lograr la justicia social.

La mujer en la política

El acceso al poder político sigue siendo esquivo a la mujer en todas las sociedades, independientemente de su nivel de desarrollo. Más aún, mientras menos desarrollado sea un país, mayores posibilidades tienen ellas de llegar a esos niveles decisorios. Las gráficas 1, 2 y 3 corroboran esta afirmación, y confirman que en otros campos, aun en el de la equidad, sí mejora la situación de la mujer en la medida en que los países avanzan. A mayor desarrollo, mayor grado de equidad y expectativa de vida, y mejor acceso a los distintos niveles educativos. Pero el hecho destacable es que no sucede lo mismo con la representación parlamentaria, que puede tomarse como un indicador aproximado de acceso al poder político. Aun en los países más evolucionados, el manejo del poder sigue siendo eminentemente masculino.

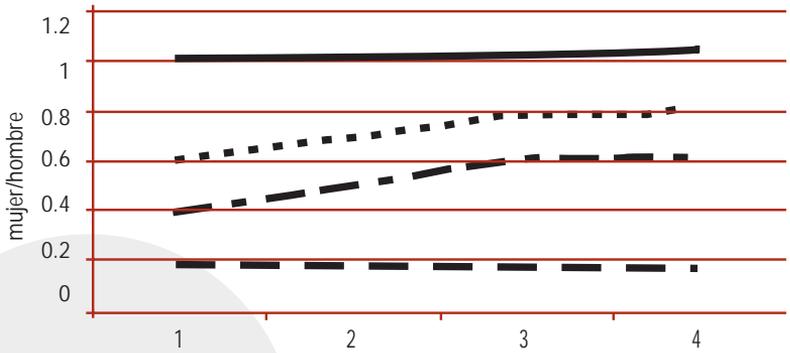
Índice de Igualdad de Género



- 1 Pacífico y Este asiático
- 2 Europa Oriental y Asia Central
- 3 América Latina y el Caribe
- 4 Medio Oriente y Norte de África
- 5 Asia del Sur
- 6 Sahara africano
- 7 OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico)

Nota: Valor 1 indica baja igualdad en derechos, 3.5 indica alta igualdad.
Fuente: Humana 1992, World Bank, Engendering Development, 2001

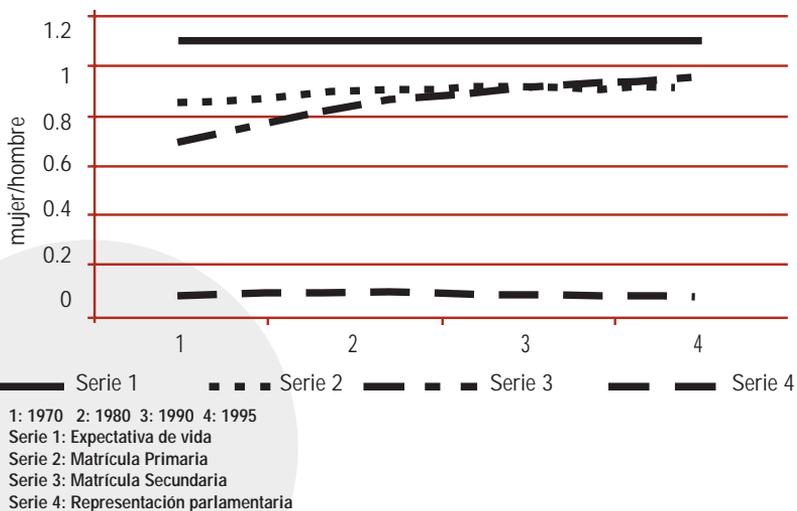
Países de bajos ingresos



- Serie 1
 - - - Serie 2
 - . - Serie 3
 - · · Serie 4
- 1: 1970 2: 1980 3: 1990 4: 1995
 Serie 1: Expectativa de vida
 Serie 2: Matrícula Primaria
 Serie 3: Matrícula Secundaria
 Serie 4: Representación parlamentaria

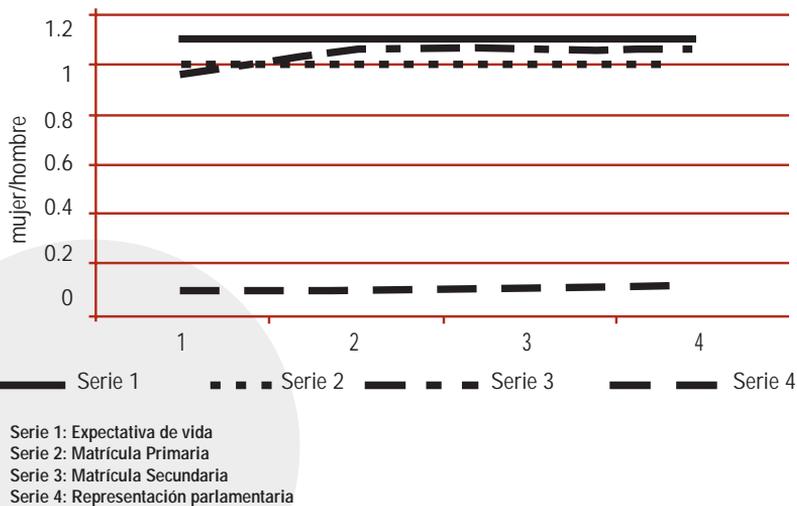
Fuente: Humana 1992, World Bank, Engendering Development, 2001

Países de ingresos medios



Fuente: Humana 1992, World Bank, Engendering Development, 2001

Países de ingresos altos



Fuente: Humana 1992, World Bank, Engendering Development, 2001

En los países más pobres existe mayor representación de la mujer en los parlamentos que en los países industrializados, pero ésta de todas formas está lejos de llegar a ser lo suficientemente significativa. La pobre representación de mujeres educadas entre las cohortes jóvenes puede explicar este fenómeno. Así en los primeros, en un congreso con 120 miembros, 100 son hombres y 20 son mujeres mientras que en aquellos de ingreso medio y alto, relativamente similares, en un congreso con 110 miembros 100 son hombres y diez mujeres.

De todas formas, las cifras del último estudio del Banco Mundial reflejan claramente que la mujer aún no ha llegado a lo que se ha definido como la macropolítica. Más aún, en países como los asiáticos, donde varias mujeres han llegado a ser primeras ministras, tal ascenso al cargo pertenece a lo que se puede identificar como una primera generación, es decir, aquellas mujeres que de alguna manera han heredado ese poder político de sus padres, de sus esposos o de otros familiares. La segunda generación, o sea, la de aquellas mujeres que llegan por méritos propios, tiene pocos ejemplos, particularmente en las sociedades en desarrollo.

La mujer y el ejercicio del poder

La mujer puede y debe ejercer el poder de manera distinta del hombre, y si no lo hace está privando a la sociedad de muchas de sus potencialidades. En este campo, dominado durante siglos por los hombres, las mujeres se encuentran en período de prueba. Es injusto, pero es una realidad. No pueden darse el lujo de hacerlo mal porque la sociedad entera juzga con dureza sus actuaciones. Esta sobre exigencia que enfrentan las mujeres las obliga a un sobreesfuerzo que explica, con frecuencia, su mejor desempeño. En realidad, es una forma sofisticada de discriminación que empieza por exigirles más requisitos que a los hombres para la misma actividad. De la misma manera se les piden mayores resultados.

Se proponen, para avanzar en la macropolítica con dimensión de género, cinco elementos fundamentales en los cuales las mujeres aportan componentes básicos para su concreción. **Civilidad**, esencia del cambio, propende por la fuerza de la palabra en vez de la palabra de la fuerza. Descalifica el uso de las armas en el debate político y le quita legitimidad a partidos con brazo armado. La violencia en el mundo es masculina, tanto la política como la social. En todos los rincones de la tierra la mujer que lleva en sus entrañas a su hijo tiene un mayor respeto por la vida; por consiguiente, es inherente a su ser rechazar la política por las armas. Resolver con el don de la palabra las diferencias y conflictos es parte de su ser, y más aún en las mujeres que han sufrido en carne propia las consecuencias de la violencia. **Dignidad**, decoro en la forma de comportarse, lo cual devolverá el nivel de respetabilidad que perdió la política hace ya un buen tiempo. Es evidente que la mujer no puede darse el lujo de comportarse como los malos políticos, porque la sociedad la juzgará, y de hecho lo hace, con mayor severidad. A diferencia de los hombres, su comportamiento como ser humano incide sobre su valoración profesional. Es la falta de equidad en la ética que aún subsiste.

Credibilidad, para lo cual se requieren sólidas credenciales morales, con el propósito de que los individuos depositen sus ideales en los sistemas políticos vigentes. Pocos países han logrado que sus mujeres lleguen a lugares importantes y que se les respete por sus resultados, pero, en general, a las que han llegado a ocupar posiciones políticas de gran trascendencia se les reconocen sus buenas ejecutorias en diferentes campos, lo cual les ha generado mucha aceptación social que debe convertirse en potencial político. **Representatividad** para que con muestras fehacientes se pueda comprobar que se interpreta realmente la voluntad ciudadana. Las mujeres no sólo constituyen más del 50 por ciento de la población del mundo, sino que han vivido en carne propia la exclusión social, económica, y, sobre todo, política. Comprenden perfectamente su responsabilidad al llevar la vocería de sectores de la sociedad.

Eficiencia para que las expectativas sobre las bondades de la gestión pública correspondan a los resultados obtenidos y así se acabe la desconfianza en los sistemas políticos. La mujer no tiene alternativa distinta que cumplir con este principio. De nuevo esto tiene que ver con su vulnerable posición de “principiante” en la política. Adicionalmente, sería el gran valor para promover su incursión ante los fracasos de los políticos tradicionales, hombres en una amplia mayoría (López, 2000). Estos elementos de la nueva política son para las mujeres verdaderos retos, atractivos para los electores, frente a los cuales tiene ventajas comparativas.

Los partidos políticos: su gran limitación

Es prácticamente imposible lograr una macropolítica con dimensión de género si no se cuenta con los partidos políticos adecuados. En general, en el mundo, es muy difícil separar los vicios de los políticos de las limitaciones de sus respectivos partidos. Esta consideración forma parte del saber popular. Lo nuevo para resaltar es el carácter patriarcal de estas instituciones, que revelan actitudes de sus dirigentes que no corresponden a la realidad de la situación de la mujer en el mundo moderno. La mayor limitación para su acceso al poder la constituyen las directivas de los partidos políticos los que, con algunas excepciones, no han tenido una mujer como su máximo líder.

Los partidos son espacios privilegiados para movilizar a la gente y elaborar propuestas y proyectos; para representar demandas, agregadas o de ciertos sectores; para conducir el Gobierno o la oposición; para reclutar puestos políticos en el Gobierno o en el Congreso. Ninguna de estas funciones puede realizarse sin una legislación que la legitime, financie y establezca controles sociales para los partidos y para el sistema como tal (Garretón, 1997). La financiación pública y equitativa debe proveerse para las campañas y los procesos electorales, en particular para el debate y la elaboración de propuestas, que implican investigación, elaboración intelectual y educación cívica (Garretón, 1997).

Si los partidos no cumplen con estos requisitos y, además, de hecho, frenan el acceso al poder de la mujer que puede fortalecer el accionar político, es necesario reconstruirlos. Hasta ahora la participación femenina ha sido limitada y muy subordinada a los intereses de los hombres que han conformado mayoritariamente sus directivas.

Pero el desprestigio generalizado de los políticos en el mundo, y el gran potencial que representa la mujer, exigen derrotar el carácter patriarcal de los partidos. Sin partidos fuertes y abiertos no hay democracia.

Debe recuperarse la legitimidad de la clase política, que no es más que el reconocimiento de su capacidad representativa de la colectividad. Si esta característica no se da, la democracia como sistema político pierde estabilidad. Si prima el interés privado sobre el público en el ejercicio de la política, la democracia pierde su mayor fortaleza, ser intérprete de los intereses de la sociedad.

Hacia un nuevo modelo de organización

En momentos en los que el debate sobre el desarrollo se amplía, es fundamental disponer de los elementos conceptuales y cuantitativos suficientes para contribuir de manera significativa a una visión más equilibrada del mundo. Es la oportunidad de consolidar cuarenta años de trabajo sobre mujer y desarrollo, y es el momento de reconocer que los hombres también se enfrentan a un mundo distinto sobre el cual no tienen discurso.

Algo similar pasa en el campo de la política. Su componente creativo debe ser la mujer con visiones nuevas y como elemento renovador del manejo del poder público. La pérdida dignidad de la política, la más noble de las profesiones, pero también la más diluida en el mar del individualismo, debe ser recuperada por la llegada de la mujer a la macropolítica.

Están dadas las condiciones para contribuir de manera significativa a la construcción de escenarios mundiales más justos, más pacifistas, más equitativos. Ese debería ser el aporte de la entrada y reconocimiento de la mujer en la macroeconomía y en la macropolítica.

Referencias bibliográficas

- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2000), *Development Beyond Economics. 2000 Report. Economic and Social Progress in Latin America*, Washington D.C., John Hopkins University Press.
- BARON, Atilio (2000), *Boston Review*, Bimonthly Magazine/Writerguidelines/Current Issue.
- CAGATAY, Nilufer (1998), "Incorporación del género en la macroeconomía" en DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (1998), *Macroeconomía, Género y Estado*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP)/GTZ (1998), *Macroeconomía, Género y Estado*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- GARRETÓN, Manuel Antonio (1999), *Political parties and Re-democratisation in Latin America*, Working Paper No. 34, s.l., ECDPM.
- HEWITSON, Gillian (1999), *Feminist Economics. Interrogating The Masculinity of Rational Economic Man*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited.
- JACKSON, Cecile (2002), "Disciplining Gender?", *World Development*, Volume 30, Issue 3, Pages 497-509.
- KANBUR, Ravi (2002), "Economics, Social Science and Development", *World Development*, Vol. 30, No. 3, s.l., Elsevier Science Ltda.
- KANBUR, Ravi and LUSTIG, Nora (1999), *Why is Inequality Back on the Agenda?*, Working paper 99-14, Ithaca, N.Y., Department of Agricultural, Resource, and Managerial Economics.
- LÓPEZ MONTAÑO, Cecilia (2002a), *Gender Equity: A Political Economy Issue*. Ponencia presentada en la Reunión Anual de IAFE, Los Ángeles.
- (2002b), "Mulier Economicus. La verdadera Revolución" en *Portafolio*, Bogotá.
- (2002c), Introducción del Libro "Hacia una agenda para América Latina", Caf, Caracas.
- (2002d), *What Type Of Development Should Be Financed*, Iniciativa de Cartagena, Monterrey.
- (2001), *Macroeconomía y género en un nuevo paradigma*, Fondo de Población de Naciones Unidas, México, Mimeo.
- (2000), *Bases para una nueva política*, documento preparado para la Conferencia del Tercer Sector, Cartagena.
- NARAYAN, Deepa and SHAH, Talat (2000), *Gender Inequity, Poverty and Social Capital*, Washington D.C., The World Bank Poverty Reduction and Management Network, Poverty Group.
- STIGLITZ, Joseph (2002), *El malestar de la globalización*, Bogotá, Santillana Ediciones Generales.
- (1998), "Toward a New paradigm for Development: Strategies, Policies and processes". Given as the 1998 Prebisch Lecture at UNTAD, Geneva.
- WORLD BANK (2001), *Engendering Development*, New York, Oxford University Press.

PARTE I

Modernización del Estado y Equidad de Género

MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y ACTORES SOCIALES

Relaciones Estado y sociedad: Roles y roces

Carlos Sojo
Costa Rica

Director de la Sede Académica de la FLACSO en Costa Rica,
donde labora como investigador desde 1989.

La precondition de la gobernabilidad democrática es la existencia de un Estado y de un gobierno que funcionan de acuerdo con las normas preestablecidas.¹ Tal es la primera precaución en el análisis de la gobernabilidad democrática en Centroamérica. En la región se observan, al cabo de una década o quizá de tres lustros de paz y arreglos institucionales electoralmente conducidos, importantes deficiencias en la construcción y consolidación de un Estado democrático y en el ejercicio de un gobierno democrático. Las primeras son las fallencias más graves, las segundas son propias de la “cohabitación” de la democracia con otras formas de gobierno que se resisten a desaparecer. Las deficiencias de construcción del Estado aluden en lo sustantivo a la **debilidad de las normas institucionales** y a la **insuficiencia**

1 Para el análisis de las relaciones entre el Estado y la sociedad en el contexto de las volátiles condiciones políticas de Centroamérica, recorro a la noción de gobernabilidad, porque, a mi juicio, recoge los aspectos más interesantes de la conflictiva e inacabada relación entre gobernantes y gobernables, ciudadanía e instituciones.

de su cumplimiento. Una norma es débil cuando no es capaz de anticipar la multiplicidad de conflictos que la realidad le presentará, y es insuficiente cuando su aplicación está condicionada por factores ajenos a las reglas del juego democrático.

En lo que sigue intentaremos aproximarnos a los términos de la gobernabilidad en Centroamérica, con la prudencia señalada, con el fin de identificar ámbitos donde la acción pública y la investigación social deberían encontrar caminos de complemento.

Los términos de la relación: La utilidad conceptual de la idea de gobernabilidad

La idea de gobernabilidad puede, con facilidad, corresponder con nociones más conocidas y elaboradas en el pensamiento político contemporáneo o, simplemente, con la visión descriptiva de la estabilidad política. La idea de gobernabilidad es, a mi juicio, anterior a la formación de consensos, o al procesamiento de conflictos sociales que pueden orientar la organización de un régimen político, desde prácticas autoritarias a democráticas. **La gobernabilidad dice del carácter de la vinculación entre las demandas sociales y la respuesta pública.** Una larga estabilidad política autoritaria produce, sin duda, patrones de gobernabilidad perversos y antidemocráticos, pero funcionales. Las dictablandas (O'Donnell, 2001) especialmente ensayaron estas modalidades de gobierno y control del conflicto social. Por esta razón, considero que la noción de gobernabilidad debe mantenerse en el ámbito funcional en que la localizó la propuesta trilateral (Huntington, Crozier, Watanuki, 1981), como expresión de un arreglo institucional que administra demandas sociales y, por esa vía, crea capacidad de gobierno (democrático, autoritario, consensual o represivo).

¿Cuáles son las variables del análisis de la gobernabilidad democrática?

Localizados en un marco normativo favorable a la democracia como forma del régimen político, la idea de gobernabilidad aparece asociada a la administración institucional de los conflictos distributivos. Ello supone, fundamentalmente, el respeto y el funcionamiento de dos principios básicos: a) que las decisiones distributivas se adoptan por medio de procedimientos conocidos y b) que los resultados de la deliberación son, de previo, desconocidos por los actores del proceso (Bobbio, 1985; Elster, 2002 y Pzeworski, 1991). En una democracia “gobernable” los conflictos se manifiestan con una frecuencia e intensidad tales que son susceptibles de ser administrados por el Estado: satisfaciendo algunas necesidades o manteniendo otras “temporalmente” insatisfechas por medio de promesas de atención futura. En una democracia ingobernable existen “déficit” de satisfacción o “superávit” de demandas que no encuentran posibilidades constantes de procesamiento institucional, y que pueden conducir, de manera eventual, a la crisis del régimen político. Puede ocurrir también que las reglas del procedimiento decisorio no se corresponden con el grado de certidumbre, transparencia y aplicación equitativa que demanda el credo democrático, o bien que los resultados son predecibles para los actores.

Para la observación del mecanismo que conduce a la construcción de regímenes democráticos, gobernables o ingobernables, podemos recurrir a la identificación de cambios en dos variables. Las que se refieren al contexto institucional y las que se relacionan con el rendimiento de las instituciones. En dos palabras: normas y efectos.

En relación con el contexto institucional-normativo, los límites del enfoque trilateral de la gobernabilidad, así como de algunas de las reflexiones más contemporáneas sobre el tema, se relacionan con un marcado énfasis en la cuestión estatal. La superación del sesgo estatista en el análisis de la gobernabilidad y sus alternativas supone no solamente, como el análisis sistémico de Tomassini parece indicar, la observación de las vinculaciones entre demandas sociales y respuestas públicas. Este es un trabajo de suma importancia, porque ni las políticas estatales son simples ni las demandas sociales homogéneas.

Pero la complejidad del vínculo entre Estado y sociedad no reduce la interacción institucional que modela el carácter y la fisonomía de los regímenes políticos. Dos esferas adicionales son relevantes: la primera es el **límite estructural**, que resulta vital para la comprensión de la disponibilidad general de recursos, respecto de los cuales tiene lugar la disputa distributiva entre la sociedad y el Estado. Estos límites se encuentran en permanente modificación, sobre todo en sociedades sujetas a la precariedad de un desarrollo limitado y a la vulnerabilidad, producto de la combinación de riesgos impulsados por fenómenos naturales o macroeconómicos, pero, en todo caso, convertidos en desastre por razones estrictamente sociales. Los límites se refieren a los núcleos duros del acuerdo político-dominante que, en tanto expresión de lucha por el poder, reflejan los compromisos sociales de base.

En otras palabras: los límites señalan qué tipo de demandas pueden realizarse, con cuánta intensidad y en cuáles momentos. Y no sólo se trata de límites económicos, como enuncia la comprensión liberal de la política, sino de límites normativos como queda establecido en el enfoque republicano, donde la norma se desprende del interés social que la produce, condicionándolo y dirigiéndolo en su evolución futura (Habermas, 2001). Los límites estructurales asumen en esta perspectiva la forma de derechos ciudadanos. La definición de los mismos (tan esencial para la vida económica como para el bienestar humano) determina el carácter del compromiso social alcanzado, producto de conflictos y tensiones, y de las aspiraciones futuras relativamente consensuadas.

Lo que en última instancia conduce este proceso de readecuación de límites estructurales, expresados en derechos reconocidos, es una influencia bidireccional, motivada desde abajo por la cultura política dominante, que determina la forma y el momento de la gestión del conflicto distributivo, y que varía sustancialmente de país en país, y condicionada desde arriba por las exigencias de adaptación a las tendencias derivadas del proceso de globalización.

Desde el punto de vista institucional, es importante también mencionar el efecto “contrapeso” que ciertos arreglos generan en la toma de decisiones. Es un fenómeno

poco analizado, pero en el discurso político dominante, el que formulan los gobernantes de turno, hay una cierta tendencia a asociar las prácticas institucionales democráticas (como el control político legislativo, la revisión constitucional, la contraloría de cuentas y la defensoría de los ciudadanos) como problemas de “governabilidad”, en tanto dificultan la tarea del gobernante. La ingovernabilidad es, desde esta perspectiva, producto de los controles institucionales y políticos que procuran detener las tentaciones autocráticas y los vicios de la democracia delegativa. En este sentido, es también O’Donnell (2001) quien considera que en última instancia las posibilidades de gobernabilidad futura y sustentable radican, en oposición al prejuicio desregulatorio, en el establecimiento de rendición de cuentas horizontal.

La segunda esfera se refiere a la influencia de los **procesos globalizadores** en la formación de los límites, y, por esa vía, en la constitución de un ámbito para la relación Estado-sociedad. Los rasgos de la influencia externa no son reductibles al plano económico. Más aún, influyen en un cambio integral en el “locus” del poder (Held et al., 1999). Por esa razón, hemos considerado que asumen la forma de influencias sobre la definición del rol del Estado en la sociedad e inducen equilibrios nuevos en su accionar.

En suma, la variable normativa institucional aparece redefinida por las influencias políticas externas impulsadas por la globalización que, en el proceso de “incorporación” a las dinámicas de sociedad concretas, asumen la forma de límites estructurales para la formación de derechos.

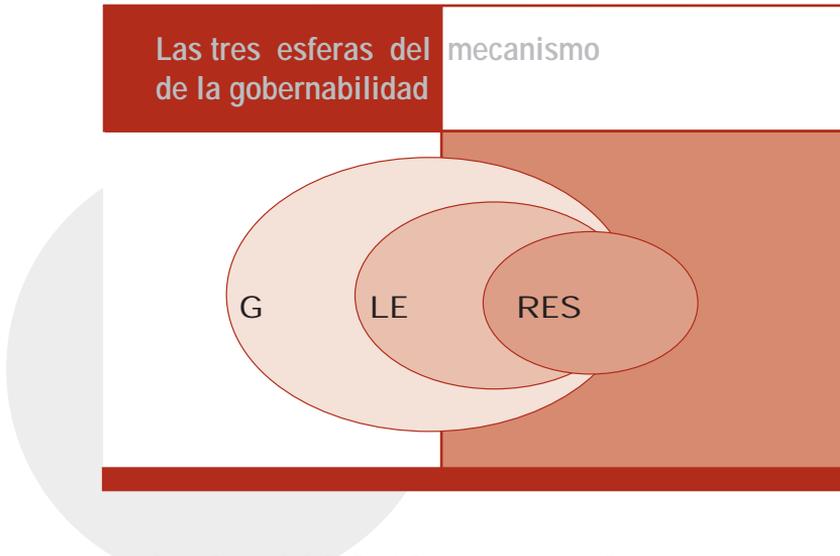
La segunda variable, relativa a las consecuencias o efectos de la acción institucional y la aplicación de las normas, está muy cerca de las fuentes de lo que Przeworski (1991) y Habermas (1975) llaman la legitimación “ex post”, producto de la evaluación ciudadana de la política pública. Esto quiere decir que la ecuación de la gobernabilidad, fundada en el funcionamiento institucional referido a normas, se completa con la observación de los efectos sociales de su funcionamiento. Este aserto no supone, necesariamente, un sentido distribucional positivo, sino sólo la necesidad de ponderar función con resultados, administración y efectos.

Más o menos, gobernabilidad no se refiere a la calidad distributiva del rendimiento sino a la forma en que el mismo es capaz de producir paz social y estabilidad política. Se refiere, entonces, al producto, al efecto combinado del rendimiento social de las políticas, de su manejo político, de su construcción discursiva. Es por ello que, por ejemplo, en ciertos países de la región ha sido posible la reforma económica sin resistencia social permanente, aun cuando los efectos distributivos positivos son sólo una promesa y los costos sociales negativos son perceptibles en el corto plazo. Es por ello también que ciertas iniciativas de política son viables en unos sitios y no lo son en otros. En otro sentido, es evidente que no toda política impopular por sus efectos crea ingovernabilidad, mientras que tampoco las medidas populistas generan gobernabilidad a prueba de fallas.

Y no se trata sólo de proponer la idea de la gobernabilidad autoritaria, sino de señalar el error en la adscripción de valores positivos de gobernabilidad a los arreglos po-

líticos e institucionales que generan iniciativas socialmente distributivas. El asunto es más complejo y está, por supuesto, condicionado por la variable tiempo. Si “siempre” la repuesta pública es regresiva, desde el punto de vista distributivo, entonces la gobernabilidad se complica y la estabilidad social y política se comprometen. Pero en política, sobre todo en entornos democráticos, el “siempre” casi “nunca” se presenta. Las elecciones periódicas sirven, justamente, para mantener viva la idea de que en el futuro será posible satisfacer las expectativas distributivas de los grupos más perjudicados en el pasado. Pero la esperanza de equilibrio es precisa.

Ambas variables, las institucionales-normativas y las prácticas-consecuenciales, funcionan en el interior de esa relación de círculos concéntricos o esferas de acción en que se organiza el vínculo Estado-sociedad (RES) es decir, los límites estructurales (LE) y las condiciones impuestas por el proceso de globalización (G), tal como se observa en la siguiente figura:



La matriz de gobernabilidad: Administración política y consolidación democrática

La gobernabilidad es, sobre todo, la consecuencia de un proceso complejo de interacciones en el que predominan el intercambio y los efectos de la relación entre el gobierno y la sociedad, pero en un entorno cada vez más condicionado por elementos de origen exógeno. Este juego de interacciones nos permite rechazar las nociones instrumentales de la gobernabilidad, que establecen una sinonimia fácil entre rendimiento político y buen gobierno.² El buen gobierno es condición necesaria, pero no suficiente, para el aumento de los niveles de gobernabilidad.

² La versión mejor articulada de esta comprensión se encuentra en World Bank, 1992.

Las tres esferas que condicionan la gobernabilidad de las sociedades interactúan de modo distinto, de acuerdo con el grado de desarrollo de los patrones políticos institucionales. Por ejemplo, es de esperar que regímenes políticos en transición sean más sensibles a las implicaciones de los cambios en la estructura económica y a la influencia política derivada del proceso de globalización, que sociedades políticamente consolidadas. Por esta razón, he considerado importante relacionar el mecanismo de la gobernabilidad y sus tres esferas, con los niveles de consolidación democrática que, como se sabe, presentan situaciones muy desiguales en los países de la región centroamericana.

Seguendo a Diamond (1999), la dinámica de la consolidación democrática reconoce tres niveles: profundización, institucionalización y rendimiento social.

A la cuestión de la **profundización** conciernen la **ampliación** del apego a la ley y la rendición de cuentas entre poderes y ante la ciudadanía. Son aspectos esenciales también la reducción de las barreras institucionales que limitan la participación política y la movilización de sectores sociales marginados, la descentralización del poder, el establecimiento de medios que garanticen más espacio, energía y autonomía para la sociedad civil y mayor protección efectiva de los derechos políticos y civiles de los ciudadanos.

La **institucionalización** se refiere a la **consistencia** de las prácticas políticas. Tiene que ver con lo predecible de las normas y la incertidumbre de los resultados del juego democrático (Przeworski, 1991). Los ciudadanos aceptan y respetan normas conocidas mientras las instituciones incrementan su autoridad, para hacer valer las normas y las leyes, con estructuras políticas eficientes y confiables, que permiten ejercer adecuadamente la mediación de intereses y la resolución de conflictos.

Por último, la cuestión del **rendimiento** social, que no puede ignorarse a riesgo de sucumbir a comprensiones rígidamente normativas de lo que democracia y gobernabilidad significan. La idea de los rendimientos alude a los resultados económicos y sociales del intercambio político y reconoce, en consecuencia, los efectos que tales resultados conllevan para la estabilidad del régimen institucional. Las indicaciones sobre estabilidad macroeconómica o los datos sobre pobreza y desigualdad son también indicativos del grado de consolidación de la democracia y de las posibilidades de gobernabilidad de las sociedades centroamericanas.

Con todos estos elementos, proponemos una matriz de dos entradas para el análisis de la relación Estado-sociedad. En ella se establece una relación entre los condicionantes de la gobernabilidad (en las filas) y las tareas de la consolidación democrática (en las columnas), organizadas en una relación secuencial que indica una suerte de proceso acumulativo.

No obstante, es preciso reconocer que las instituciones y las prácticas políticas están socialmente condicionadas, y, por lo tanto, no puede asumirse que cuando predominan los conflictos sobre el rendimiento del régimen es porque están resueltos todos

los problemas que puedan presentarse en los planos normativos e institucionales. El continuo de la legitimidad, que es el valor positivo de la gobernabilidad democrática, se desplaza por todas las casillas. Así, cuando las disputas normativas sobre los grados de profundización e institucionalización predominan en el ambiente político, hay menos tiempo para invertir en la consideración de aspectos de rendimiento. También es cierto que los avances sociales, en ocasiones, impiden reformas institucionales y normativas importantes que permiten, incluso, la ampliación de los rendimientos positivos, porque se procura evitar a toda costa la inestabilidad política y social que se genera cuando cambian las reglas del juego. Pero en ambos casos pueden presentarse riesgos para la gobernabilidad democrática. Un régimen autoritario puede mejorar los índices macroeconómicos de crecimiento y bienestar social. De igual modo, la rigidez de las normas y los mecanismos institucionales pueden propiciar deterioro en los rendimientos a un cierto plazo futuro, pese a que el punto de partida sea una situación de gobernabilidad democrática.

Condicionantes del vínculo Estado-Sociedad

Gobernabilidad	Fases de Consolidación		
	Profundización	Institucionalización	Rendimientos
Globalización	Capacidades del Estado: Institucionales Técnicas Administrativas Políticas	Calidad de la decisión: Dinámica deliberativa Calidad de la ejecución: Información Transparencia Responsabilidad Rendición de cuentas	Credibilidad y acatamiento. Satisfacción de demandas. Equilibrios macroeconómicos Estabilidad política
Límites estructurales	Ciudadanías Formal Sustantiva Civil Política Social	Tutela y exigibilidad Pluralidad Demandas agregadas	Equilibrios sociales Relativos al ingreso. Exclusión social

La globalización como desafío político: capacidades públicas

Por encima de los procesos económicos en la región centroamericana, la primera y principal implicación del proceso de globalización es de naturaleza política y sociocultural. No puede ser de otra manera para una región que, hasta la primera mitad de la década de los noventa, había vivido la democracia como excepción en medio de vicios autoritarios, guerras civiles y dictaduras militares y dinásticas. En los

noventa, se generalizan los medios electorales después de la caída del régimen de Noriega en Panamá y de la derrota electoral de los sandinistas en Nicaragua. En los noventa se obtienen acuerdos políticos para negociar la paz en Guatemala y El Salvador.

En todos estos procesos la influencia global es clara. La democratización fue impulsada con propósitos contrainsurgentes, pero llegó para quedarse como primera posibilidad, no única ni definitiva, para la incorporación del interés ciudadano a la gestión pública.

La democratización política abre las puertas, apenas, para la formación de pactos más amplios para la gobernabilidad y el equilibrio sociopolítico. La aplicación de normas es esencial para la formación de gobiernos y para la operación de los mercados. Las dos bases sobre las que se organiza el programa reaganiano para el cambio en Centroamérica en los años ochenta son justamente democracia electoral y apertura económica.

En esas coordenadas se mueve el desarrollo de las capacidades estatales en este período. A este respecto, se propone la distinción de cuatro niveles de capacidad pública (Grindle, 1996): las capacidades institucionales que aluden a la formación de reglas de juego; las técnicas que ilustran las posibilidades de control macroeconómico; las administrativas que dicen de la calidad de entrega de servicios; y, las políticas, que dirigen la atención hacia la capacidad de arbitraje social y resolución de conflictos distributivos.

En Centroamérica, las influencias externas han hecho énfasis en dos dimensiones: la formulación de ordenanzas democráticas y el establecimiento de rígidos controles macroeconómicos (capacidades institucionales y técnicas). La calidad de entrega de servicios y la capacidad de resolución de conflictos no han experimentado mejoras significativas. Para aproximarnos a una visión de la situación actual, observaremos algunos datos relacionados con tales capacidades.

Las capacidades institucionales señalan mejoramiento significativo en la calidad de los procesos eleccionarios con la realización de comicios periódicos, sin rupturas intermedias como abundan en otras regiones del continente.³

Sin embargo, la fortaleza del régimen electoral contrasta con la débil constitución de vínculos institucionales modernos entre los poderes públicos, especialmente Ejecutivo y Legislativo, y en la debilidad todavía notoria del Poder Judicial. En la relación entre el Poder Ejecutivo y los parlamentos se han visto situaciones de gobierno dual, notorias —sobre todo— en el caso de Nicaragua.

Las capacidades técnicas, referidas al control macroeconómico, se han impulsado como resultado del interés del vínculo entre élites locales, transnacionales y sectores

3 En los veinte años que van de 1982 a 2002, sólo un gobernante electo democráticamente no ha terminado su mandato constitucional. El caso excepcional es producto del autogolpe frustrado, maquinado por Jorge Serrano Elías, en Guatemala, en 1993.

tecnocráticos para impulsar un esquema de crecimiento económico basado en la oferta exterior y la economía abierta y privatizada. Los resultados observados en los indicadores de equilibrio fiscal, comercial y de precios resultan ambiguos en los largos.

Para observar la calidad de la evolución de las capacidades administrativas, referidas a la entrega de servicios públicos tanto sociales como de apoyo a la producción, proponemos observar dos indicadores: la evolución de los ingresos públicos como proporción del producto interno bruto, relación que nos permite vislumbrar el vínculo entre el dinamismo económico y las posibilidades de gestión pública; y, como complemento, la evolución de la inversión social por habitante en dólares constantes. En Centroamérica, la disposición de recursos a manos del gobierno se ha mantenido constante en relación con el producto, excepto en el caso de Guatemala, que presenta un ligero crecimiento. Se observa también una difícil situación de la inversión social donde los niveles reportados durante la década resultan extremadamente inferiores a los alcanzados por Costa Rica y el promedio de América Latina.

La evolución de las capacidades políticas puede asociarse al proceso general de formación de las decisiones públicas. Es común en todos los países encontrar evidencias de una suerte de ampliación de la desconfianza de la ciudadanía en las instituciones gubernamentales. Los datos del Latinobarómetro ilustran cómo, desde 1997, un apoyo ya de por sí minoritario (excepto en Costa Rica) experimenta reducciones significativas (incluso en Costa Rica).

Como complemento, las fuerzas sociales han procurado la formación de espacios deliberativos que permitan aumentar la participación ciudadana en la toma de decisiones y, por esa vía, mejorar la capacidad pública de resolución de conflictos.

Lo bueno de los pactos políticos es que inducen patrones de negociación ahí donde predomina una tendencia al juego de suma cero. En Costa Rica o en El Salvador, el pacto político dominante ha permitido el desarrollo de un programa económico que, aunque severo para ciertas fracciones del capital y sectores sociales menos favorecidos, no ha sido impugnado, porque se le reconoce una capacidad de retorno futura, superior a la del sistema proteccionista prevaleciente hasta fines de la década de los setenta.

Sin embargo, el recurso a los pactos políticos está desprestigiado en la región. El pacto es también sinónimo de contubernio. En Nicaragua, por ejemplo, el pacto bipartidista es considerado como una distribución de puestos y regalías (Vargas, 2000).

La opción a los pactos tiene que ver con dos niveles de reforma: por un lado, la adopción de mecanismos de participación ciudadana (concertación o pacto social), y, por otro, la descentralización democrática.

En Centroamérica, como en otras regiones, el perfil de la sociedad se ha tornado crecientemente heterogéneo. Los procesos económicos globales han inducido cambios en la composición de los sujetos y los intereses sociales. Esos cambios no se reflejan

con claridad en la titularidad de los derechos ciudadanos a todos, en correspondencia con su situación particular. Es así como se observa que en la totalidad de países hay avances importantes en la afirmación de los derechos ciudadanos universales, sobre todo los civiles, referidos a la disposición de libertades públicas. En simultaneidad con el avance observado en algunos derechos de alcance universal, aquellos que procuran el mejoramiento de la condición social de grupos excluidos o vulnerados por relaciones sociales discriminatorias, todavía muestran precariedad: mujeres, pueblos indígenas, grupos etarios, personas con discapacidad y grupos particularmente excluidos, como los migrantes en algunos casos.

En procura de atención a las expectativas políticas de la ciudadanía, cada vez más insatisfechas con el ejercicio periódico del sufragio, se han convocado en la región importantes esfuerzos de concertación social, nuevos pactos, ya no elitistas sino plurales. Existen diversas modalidades en estos procesos nacionales de diálogo y concertación que pueden distinguirse: por el origen de la convocatoria, por su misión, y por el alcance de sus decisiones.

Los procesos de diálogo nacional, cualquiera que sea su connotación, son los rasgos más sobresalientes de una nueva forma de gestión política todavía en ciernes. Su fortaleza radica en su capacidad de agregación de intereses sociales. Se trata de asociaciones de intereses estructuralmente heterogéneos que revelan la pluralidad de los movimientos e intereses sociales de la actualidad regional. Son, en cierto modo, una expresión del agotamiento de los intercambios, tradiciones de índole corporativa entre gobierno, Estado y empresarios. La segunda característica es que en todos los casos constituyen expresión institucional del desgaste de los medios tradicionales de representación política, sobre todo los parlamentarios. La tercera característica común, relevante para el señalamiento de los límites socioterritoriales de la profundización democrática, es que en lo sustantivo se trata de procesos que reproducen los sesgos centralistas de la toma de decisiones y la cultura política centroamericana. No son, en lo esencial, diálogos locales, sino nacionales. En los países más pobres se observa, además, una importante influencia de la comunidad internacional a favor de la apertura de esos espacios.

Límites estructurales: ciudadanías

Las iniciativas de defensa y exigibilidad de derechos no se reducen a las instancias Ombudsman. En la década de los noventa se ha asistido también a la fundación de instituciones encargadas de la protección de sectores sociales sometidos a prácticas institucionales discriminatorias. Son iniciativas que se relacionan con la adopción de medidas para la salvaguarda y el desarrollo de los derechos de sectores sociales particularmente vulnerados, o sometidos a relaciones de exclusión, como es el caso de las mujeres, la niñez y los grupos étnicos.

Las otras dimensiones para la institucionalización de los derechos están relacionadas con la capacidad para su formulación y defensa en el campo de la lucha social. Ello concierne, de manera central, al rol de los partidos políticos y otras instancias

de intermediación. Hoy día, sin embargo, en toda la región los partidos experimentan importantes déficit de legitimidad que pueden desencadenar crisis de no realizarse profundas reformas en sus estructuras internas, sus planes programáticos y en la vinculación -quizá lo más importante- entre el discurso electoral y la gestión política directa.

Un aspecto significativo de la intermediación política está relacionado con el papel de las iglesias y los medios de comunicación. La participación política de las iglesias es un hecho importante de la trama política centroamericana. La jerarquía de la Iglesia Católica ha jugado papeles importantes tanto en su respaldo a posiciones conservadoras (Nicaragua) como en el apoyo a la resistencia civil contra los regímenes autoritarios (El Salvador).

El caso de los medios de comunicación es menos homogéneo. En algunos países, como en Costa Rica y El Salvador, los medios tienden a ser espacios de interés corporativo que reflejan filiación directa con sectores sociales o políticos, y que actúan vagamente como instrumentos de transferencia de información. En Honduras, por el contrario, la valoración del rol de los medios es positiva, incluso ante esfuerzos continuos de cooptación por parte de los intereses políticos dominantes (Posas, s.f.).

Por último, es importante hacer referencia a la cuestión del tipo de movilización social que se observa. La precondition de la gobernabilidad en regímenes democráticos no es que desaparezcan los conflictos distributivos, sino que sean procesados por medios institucionales democráticos. La posibilidad de iniciativa legislativa es, en este sentido, el procedimiento más institucional pero, indudablemente, no es el único. El recurso al cabildeo, la implantación de formas de disminución de las prácticas delegativas de la democracia por medio de procesos de diálogo, es una salida muy recurrida en los últimos tiempos, con resultados muy positivos, como hemos observado en relación con los pactos sociales.

La dinámica de la acción ciudadana depende de la disposición de voz y opciones, para utilizar la ingeniosa propuesta de Hirschmann (1977). Hace falta voz cuando la política es conducida por un coro monótono en el que las decisiones adoptadas por los distintos partidos, en el oficialismo o en la oposición, corresponden más o menos a un esquema común: menos Estado, más mercado; menos subsidios, más incentivos; menos producción, más comercio; menos fomento y más especulación financiera. La cuestión aparece muy valorativa, pero los datos permiten justificar cada una de las dicotomías señaladas en la evolución de los indicadores de la última década.

La voz alternativa desde lo social presenta dos rasgos dominantes: resistencia y propuesta culturalmente innovadora. La resistencia corresponde a las acciones ejercidas por las organizaciones que representan los intereses sociales, que se desarrollaron en el marco del modelo anterior y cuya supervivencia es amenazada por la continuidad de las reformas. En este sentido, son indicativas las luchas sindicales por la defensa de las entidades públicas, las demandas industriales y agropecuarias por recursos para la reconversión productiva y la restauración de aranceles proteccionistas.

La propuesta culturalmente innovadora se refiere a la expansión de antagonismos nuevos, que no están atados a la estructura productiva y que no implican, en consecuencia, sólo una ampliación de la capacidad fiscal distributiva, sino la adopción de nuevos tramados institucionales, que permitan, primero, la visualización de la situación particular, y, en segundo lugar, la disminución y erradicación de las formas de discriminación. Son paradigmáticos de este tipo de antagonismos los movimientos feministas orientados a la supresión de la discriminación de género, las demandas ecologistas que abogan por una relación armoniosa de todas las especies y por la contención de las prácticas socioeconómicas depredadoras de los recursos naturales, y las reivindicaciones de los pueblos indígenas y de las minorías étnicas.

El reconocimiento de la relación entre lo democrático y la cuestión territorial es, por otra parte, esencial para el mejoramiento de los niveles de gobernabilidad, como hemos señalado en el análisis de los pactos sociales. Territorialmente la democracia puede profundizarse, en relación directa con la capacidad de los mecanismos institucionales para captar la demanda social en el nivel micro, que en el plano sociopolítico corresponde a lo local. En Centroamérica la descentralización político-administrativa muestra avances, pero también limitaciones. Hay problemas en la equivalencia de recursos financieros y competencias transferidas a los gobiernos locales. Hay limitaciones también en el grado de democratización: descentralización no supone de forma automática democracia local.

La paradoja de la cuestión local es que, posiblemente, en este plano es donde se reconocen oportunidades para el desarrollo integral de Centroamérica (Rivera, 2000). El proceso de globalización genera dos dinamisismos socioterritoriales: uno que disminuye la centralidad del Estado nación y por esa vía desterritorializa; otro que reconoce la oportunidad de desarrollo centrado en la aglomeración, en la cercanía, en el desarrollo del capital social. En Centroamérica, lo local es sinónimo de exclusión.⁴ Los agregados nacionales, las cifras generales, se distorsionan por la particularidad de un desarrollo socioeconómico concentrado. Fuera de las islas de modernidad, lo local es sinónimo de pobreza, de exclusión social, de especificidades culturales subordinadas, para citar sólo algunas de sus características.

La ampliación del papel de los gobiernos locales es una constante en la región, pero es un proceso que muestra serias limitaciones. Con la excepción de El Salvador y, en menor medida, de Nicaragua, las tendencias políticas oficiales dominan el panorama de los gobiernos locales de la región, y ello impide la formación de espacios políticos democráticos en donde los concejos ejerzan activamente su función de representación. En todos los países, sin excepción, la disposición financiera de los gobiernos locales es uno de los ejes centrales de su incapacidad de respuesta a las demandas de la ciudadanía.

4 La expresión es figurativa, porque lo local está presente en todas las expresiones espaciales, tanto políticas como económicas. Aquí lo presentamos en su condición de antónimo de lo centralizado.

Sin embargo, el aspecto más problemático de la dinámica política local parece estar asociado al anclaje todavía evidente y excesivo con los rasgos menos positivos de la política nacional (Córdova y Seligson, 2001).

La ciudadanía y la cuestión de los rendimientos

Cuando se habla de “rendimiento de la democracia” se hace referencia a la observación de indicadores relacionados con la calidad de vida o el desempeño económico en las sociedades gobernadas por regímenes democráticos. En tales términos, los rendimientos económicos y sociales de la democracia pueden inducir a confusión.⁵ La principal razón para ello es que los déficit sociales generados por la operación de los mercados, o la insuficiente corrección por parte de las políticas distributivas del Estado, suelen atribuirse con facilidad a la condición democrática del régimen político. Obviamente, se trata de una imputación excesiva.⁶

En una situación democrática hay condiciones para que los conflictos distributivos se resuelvan en beneficio de todos los intereses sociales, o para que se mantengan vigentes las expectativas sociales de obtener satisfacción futura a las demandas y necesidades planteadas. Por otro lado, es evidente que la insatisfacción crónica de ciertas demandas puede conducir a la deslegitimación de las formas institucionales. Dicho de otro modo, los rendimientos sociales y económicos del sistema productivo pueden conducir al fortalecimiento o a la erosión de los esquemas de gobernabilidad democrática.

Tales rendimientos pueden distinguirse según se trate de su relación directa con la producción y la conducción macroeconómica, como hemos observado en el apartado de capacidades estatales, o según se refieran a cuestiones de distribución de la riqueza, disminución de la pobreza y, en general, incremento del bienestar.

En Centroamérica se percibe un escenario relativamente homogéneo en relación con los rendimientos económicos. Se apunta, en lo fundamental, a la observación de niveles positivos de crecimiento económico, control de la inflación y contención de los desequilibrios fiscales. Hay diferencias nacionales, entre las que destaca la mayor precariedad de las economías de Nicaragua y Honduras. No obstante, puede advertirse con mucho que los años de la democracia han sido más positivos, desde el punto de vista macroeconómico, que el período inmediato precedente señalado por la depresión económica, la inflación y la inestabilidad fiscal. Sin embargo, el desafío macroe-

5 Larry Diamond elude esa confusión al referir el “desempeño” económico y político de los regímenes a la cuestión de la legitimidad. Pero no se trata de una imputación normativa, sino empírica.

6 El exceso es, incluso, menos grave que la tentación autoritaria. Porque hay que reconocer, como lo advierte con claridad Amartya Sen (1999), que la democracia tiene un valor intrínseco más allá del efecto económico o su influencia en el desarrollo de los mercados. Y por otro lado, porque no se pueden atribuir al sistema político democrático las insuficientes distributivas de un régimen de producción que no se rige por tales normas, sino por el principio del rendimiento. Al mercado, y no a la democracia, le corresponde la responsabilidad primaria en la cuestión de la producción de rendimientos económicos y sociales.

conómico está relacionado con la estabilidad de los indicadores. En los noventa el signo ha sido de mejoramiento, pero en un escenario de incertidumbre.

En cuanto a los rendimientos distributivos, la situación es más heterogénea. Examinando los datos de empleo, ingresos y pobreza se observa un panorama poco alentador, aunque hay signos de tímido mejoramiento. Honduras y Nicaragua disminuyeron las tasas de desempleo abierto, las más altas de la región. Sin embargo, en los países en que se registra tasa de subutilización (Costa Rica, Nicaragua y Guatemala) la tendencia entre 1994 y 1998 es a la ampliación en dos de ellos: en Costa Rica al pasar del 10 al 13 por ciento; en Guatemala al alcanzar el 45 por ciento desde el 37 por ciento original. En Nicaragua logró disminuirse del 29 por ciento al 25 por ciento. No obstante, la evidencia disponible para la región latinoamericana señala que el mayor dinamismo del empleo se origina en las ocupaciones informales, situación que hace precarias las condiciones laborales, y no supone, necesariamente, ampliación de las oportunidades de integración social a partir del trabajo.

En 1998, en todos los países de la región, los ingresos mostraban tasas reales positivas, con la excepción de Guatemala. Pero dada la magnitud del subempleo y la precariedad de los mercados laborales, es posible que esta situación esté contribuyendo poco a la disminución de la pobreza de los hogares. Lamentablemente, la información disponible sobre empobrecimiento en Centroamérica no cubre a todos los países. Datos de los años noventa, aplicando el método combinado de medición de pobreza (línea de pobreza + necesidades básicas insatisfechas) señalan que en Honduras, Nicaragua y Guatemala la población en condición de exclusión o vulnerabilidad (pobres o en riesgo de serlo) representa proporciones superiores al 70 por ciento. En contraste con el 32 por ciento en Costa Rica (Sojo, 1999).

El vacío de integración social ha conducido a la expansión de los procesos migratorios y a la centralización de la administración micro y macroeconómica de las remesas familiares en Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua.

En busca de la gobernabilidad democrática: límites y posibilidades

Las posibilidades de fortalecimiento de patrones de gobernabilidad sostenibles, para las sociedades centroamericanas, pasan por el reconocimiento de la diversidad de arreglos institucionales y culturas políticas que condicionan estos procesos.

Un escenario sustentable de gobernabilidad democrática requiere, como lo hemos planteado en otro lugar, el fortalecimiento integral de las capacidades del Estado. Es público y ampliamente recurrido el llamado a la regulación pública del funcionamiento de los mercados, después de que el minimalismo neoliberal y neoconservador manifestó su incapacidad de generar un horizonte razonable de gobernabilidad. Hay una relación problemática entre los diversos órdenes de capacidades públicas: por ejemplo en horizontes fiscales limitados por la insuficiencia de recursos las capacidades técnicas, relacionadas con el control macroeconómico, no son claramente compatibles con el desarrollo de capacidades administrativas (entrega de ser-

vicios de calidad) o de las capacidades políticas (posibilidades de arbitraje o compensación ante conflictos distributivos). Las exigencias del control del déficit fiscal a menudo reducen las posibilidades de atención de demandas compensatorias o mitigan la capacidad de prestación de servicios públicos, sobre todo, aunque no exclusivamente sociales.

Las implicaciones en términos de gobernabilidad señalan que la misma es sustentable cuando hay un desarrollo armónico de capacidades, y puede entrar en cuestión cuando una o más de esas capacidades se debilita. Es evidente, en este sentido, que el equilibrio macroeconómico es indispensable para una buena gestión pública, pero con ello no es suficiente. Por el contrario, un arreglo institucional que compromete los equilibrios macro, en beneficio de las iniciativas que producen rendimientos políticos inmediatos, no está garantizando umbrales de estabilidad política y paz social duraderos.

Del lado de la sociedad, es importante observar aspectos que limitan la capacidad de agregación de demandas sociales que posibilita un ejercicio pleno de funciones representativas, tanto en lo relativo a las instancias de intermediación como a las organizaciones sociales. Hay limitación en la capacidad de adaptación de los lugares tradicionales de ejercicio del poder político a las transformaciones sociales que colocan nuevos antagonismos y sujetos sociales emergentes. Todavía, cuando los hay, las organizaciones sociales, cuyos marcos reivindicativos se ubican en los antagonismos originados en el mundo del trabajo, ocupan los espacios. Mientras tanto, las organizaciones y los discursos asociados a otros antagonismos no estructurales (género, etnia, ciclo de vida, etc.) no encuentran espacios políticos adecuados.

La falta de expresión diversa, plural, de los antagonismos sociales puede conducir a una especie de agregación forzada, en la que instancias tradicionales son convocadas a integrar bajo su alero nuevos problemas, que terminan así confundidos en un discurso popular-populista “ultra-agregador” que, por tanto, no tiene posibilidades claras de respuesta pública significativa dentro de los límites estructurales actuales.

Es evidente que tales posibilidades se reducen en un entorno hostil para la intervención pública, de manera especial ante transformaciones económicas que generan ciclos de empobrecimiento severo y de enriquecimiento elitista. Sin embargo, son notorias las significativas distancias que existen entre los distintos países, en relación con el marco regulatorio para el funcionamiento de los mercados y el rol del Estado en la creación de condiciones para la producción y las oportunidades de bienestar. Hay problemas comunes, pero la intensidad de los mismos es variable, de manera significativa, de país en país. Esa variabilidad ilustra justamente capacidades diferenciales de gobernabilidad, para las que la clave es, quizás, un cierto equilibrio de fuerzas entre la racionalidad política y la económica. Donde lo político impera, las garantías para la inversión son mínimas, como podría ocurrir en el caso de Nicaragua, situación que crea tensiones sociales graves y reduce la gobernabilidad del sistema en su conjunto. Donde la lógica del rendimiento económico prima, la política queda su-

bordinada a esa racionalidad y se privatiza, lo que podría ocurrir en escenarios como el de Guatemala donde, incluso, la institucionalidad partidaria no logra resistir la prueba del tiempo, sobre todo cuando se está en el ejercicio del poder.

Por último, es importante advertir que la ecuación de la gobernabilidad supone la consideración de variables relacionadas con la capacidad de los entornos comunitario y familiar de crear condiciones sociales, materiales y simbólicas, que propician o perjudican la gestión del sistema institucional. Estas son dimensiones todavía no exploradas lo suficiente en cuanto a su contribución a la estabilidad política, pero sin duda son relevantes para el análisis ulterior. Buena parte de los factores de estabilidad, en ausencia de una capacidad distributiva amplia por parte del Estado o una respuesta suficiente por parte del mercado, provienen justamente de arreglos familiares y relaciones comunitarias que contribuyen a mitigar las privaciones existentes, y, por esa vía, a ampliar la capacidad de tolerancia de los individuos ante las insuficiencias de las respuestas políticas, y la capacidad real de los mercados para producir no sólo ganancias, sino también bienestar. En una palabra siempre vigente: desarrollo.

Referencias bibliográficas

- BOBBIO, Norberto (1985), *El futuro de la democracia*, Barcelona, Plaza y Janés.
- CAMOU, Antonio (2001), *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, FLACSO-IIS-UNAM.
- CEPAL (2002), *Panorama social de América Latina, 2000-2001*, Santiago, CEPAL.
- DIAMOND, Larry (1999), *Developing Democracy: Toward Consolidation*, s.l., The John Hopkins University Press.
- CÓRDOVA, R. y SELIGSON, M. A. (2001), *Cultura Política, Gobierno Local y Descentralización. América Central*, San Salvador, FLACSO.
- DÍAZ, Jenny (2000), "Marco jurídico-institucional de la gobernabilidad democrática en Costa Rica: tendencias y perspectivas", en PÉREZ, Laura (comp.) (2000), *Gobernabilidad democrática y seguridad ciudadana en Centroamérica el caso de Costa Rica*, Managua, CRIES.
- ELSTER, Jon (comp.) (2002), *La democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa.
- FLACSO-UNIVERSIDAD DE COSTA RICA (2002), *Centroamérica en cifras. 1980-2000*, San José, FLACSO.
- GORDON, Sara (2002), "Desarrollo social y derechos de ciudadanía" en SOJO, Carlos (ed.) (2002), *Desarrollo social en América Latina: temas y desafíos para las políticas públicas*, San José, FLACSO.
- GRINDLE, Marilee (1996), *Challenging the State. Crisis and Innovation in Latin America and Africa*, Cambridge, Cambridge University Press.
- HABERMAS, Jurgen (1975), *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu Editores.
- (2001), *Facticidad y validez*, Madrid, Editorial Trotta.
- HELD, David et al. (1999), *Global Transformations. Politics, Economics And Culture*, Cambridge, Polity Press.
- HIRSCHMAN, Albert O. (1977), *Salida, voz y lealtad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- HUNTINGTON, Samuel, CROZIER, Michel y WATANUKI, Joji (1981), "La gobernabilidad de la democracia", en *La comisión trilateral y la coordinación de políticas del mundo capitalista*. Cuadernos semestrales CIDE, s.l., CIDE.
- LUNGO, Mario (2000), *Estudio sobre gobernabilidad, contexto político e institucionalidad democrática*. Mimeo.
- MARSHALL, T. H. (1992), "Citizenship and Social Class" en MARSHALL, T.H. and BOTTOMORE, Tom (1992), *Citizenship and Social Class*, London, Pluto Press.
- O'DONNELL, Guillermo (2001), "Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías" en CAMOU, Antonio (2001), *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, FLACSO-IIS-UNAM.
- POSAS, Mario (s.f.), "Gobernabilidad democrática y sociedad civil en Honduras", Mimeo.
- PRZEWORSKI, Adam (1991), *Democracy and the market. Political and economic change: Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- RIVERA, R. (2000), *La modernización sin fin y la descentralización en Centroamérica*, San José, FLACSO-Konrad Adenauer Stiftung.
- SAGONE, Miguel Ángel (2000), *Marco institucional y político de la gobernabilidad democrática en Guatemala*, Mimeo.
- SEN, Amartya (1999), *Development as Freedom*, s.l., Alfred A. Knopf, Inc.
- SOJO, Carlos (1999), *Democracias con fracturas gobernabilidad, reforma económica y transición en Centroamérica*, San José, FLACSO.
- STRASSER, Carlos (2002), "América Latina:

participación cívica, instituciones democráticas, buen gobierno. Los obstáculos y las cuestiones" en SOJO, Carlos (ed.) (2002), *Desarrollo social en América Latina: temas y desafíos para las políticas públicas*, San José, FLACSO.

VARGAS, Oscar-René (2000), "Marco institucional y política de la gobernabilidad en Nicaragua", en SERBÍN, Andrés y FERREIRA, Diego (comps.) (2000), *Gobernabilidad democrática y seguridad ciudadana en Centroamérica el caso de Nicaragua*, Managua, CRIES.

VERNON, Dylan G. (1999), *The Political and Institutional Framework of Democratic Governance in Belize: Decay or Reform?* Mimeo.

WORLD BANK (1992), *Governance and Development*, Washington D.C., The World Bank.

El lugar de las mujeres en una sociedad en crisis. El caso del Ecuador¹

María Cuvi
Ecuador

Se desempeña como directora académica del Seminario de Pitzer College en Ecuador e investigadora asociada de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, sede Quito.

Plural, compleja, desigual y diversa, así es la sociedad ecuatoriana a principios del siglo XXI, y éste es el punto de partida del ensayo. Apoyándose en las teorías y políticas de la diferencia, se ponen al descubierto los matices y las disonancias que afloran en los discursos de mujeres y hombres ligados al sector empresarial del Ecuador cuando interpretan la crisis actual del país. En sus deseos y apuestas se filtran imágenes sobre el género, la clase y la etnia que eluden

¹ Esta ponencia se basa en el ensayo “Delirios y disonancias de las élites ecuatorianas”, que aparecerá publicado en el libro de Victor Bretón y Francisco García Pascual (2003), Ecuador en crisis. Estado, etnicidad y movimientos sociales en la era de la globalización, Barcelona, Icaria Academia. La investigación ha sido financiada por el Fondo de la Igualdad de Género de la Agencia Canadiense de Cooperación Internacional.

cualquier intento de generalización y que arrojan nuevas luces sobre los procesos de fragmentación en marcha. En este ensayo se revelan facetas desconocidas del poco estudiado pensamiento de los grupos de poder del Ecuador, y se rescata la memoria individual, lo que aún permanece de una sociedad sometida a cambios veloces y evanescentes.

El estímulo que me llevó a estudiar las élites mestizas ecuatorianas es la imperiosa necesidad de conocer cómo éstas están pensando a la sociedad ecuatoriana de principios del siglo XXI. Estoy convencida de que sin ese conocimiento difícilmente podremos entender los comportamientos de otros actores sociales como las mujeres o el movimiento indígena, que tanto atraen a quienes hacen ciencias sociales en Quito.

Como intelectual ecuatoriana y mestiza, nacida en Quito, varias veces me he preguntado por qué en el Ecuador, una sociedad multirregional, multiétnica y muy desigual desde el punto de vista socioeconómico, los grupos más poderosos no han sido sujetos de estudio. También me intriga, como feminista, por qué las activistas del movimiento de mujeres y las investigadoras especializadas en estudios de género aún no nos hemos preguntado qué significa ser mujer intelectual y mestiza de clase media alta en este país. No es mi intención en este ensayo buscar respuestas a esas preguntas, pues ya lo he hecho en otros escritos.² Lo que hago es entrar de lleno en el tema, analizar las voces de una parte de esas élites, las de empresarias y empresarios de Quito, Guayaquil y Cuenca.

Entre junio y septiembre de 2000 entrevisté a siete mujeres y cinco hombres mayores de 40 años; tres de estas personas presidieron, en ese año, la Cámara de Comercio de Quito, la de Guayaquil y la de Cuenca; una de ellas fue, en ese mismo año, presidenta de la Cámara de la Pequeña Industria de Guayaquil; tres entrevistadas ocupaban altos puestos dentro de la Cámara de Comercio de Quito y la de Guayaquil y de la Cámara de Producción de Quito. Las restantes personas entrevistadas son propietarias o socias, y gerencian reconocidas empresas en estas ciudades.

Inicié las entrevistas a los empresarios y empresarias preguntando por sus preocupaciones con respecto a la crisis, qué salida proponían, qué pensaban sobre el derrocamiento del presidente Jamil Mahuad -protagonizado por el movimiento indígena en enero de 2000- y sobre las discusiones en torno a la autonomía o descentralización del Estado, y cuáles eran sus imágenes sobre la situación de la juventud. Sólo al final de nuestras conversaciones ingresé al tema de las mujeres y el movimiento, justamente porque no quise forzar su discurso, ya que es bien sabido que las representaciones de género no siempre se manifiestan de manera explícita sino que penetran subrepticamente en las explicaciones, propósitos, deseos, metas, valores y apuestas que hacemos sobre la sociedad en la que vivimos.

² Ver Cuvi, Ferraro y Martínez (2000) y Cuvi (2002).

He construido el texto respetando y combinando dos tiempos: el de la entrevista y el de la interpretación. El primero corresponde a la secuencia de aparición de temas y actores durante las conversaciones; el segundo, a la relevancia que los temas cobraron durante el análisis. Así, la primera parte está dedicada a sus ideas e imágenes sobre la crisis, el golpe del 21 de enero de 2000 y la cuestión regional. Muestro las disonancias y diferencias que aparecen dentro de un sector de la élite, cuando se trama el género con las tres dimensiones más densas y evidentes de sus discursos: región, clase y etnia. La segunda parte está dedicada a interpretar sus imágenes sobre las mujeres y el movimiento durante la década de 1990. Allí recojo lo que conocen sobre las leyes y acciones del movimiento, lo que piensan sobre la presencia de las mujeres en el escenario público así como sus modelos de feminidad e, indirectamente, de masculinidad. Uno de los hallazgos más interesantes es la manera como se combinan algunos principios del feminismo liberal con algunos principios del catolicismo, provocando formas particulares de pensar y experimentar las identidades de género en hombres y mujeres.

Discursos sobre la crisis, el movimiento indígena y la cuestión regional

Los coletazos de la crisis: ¿incertidumbre, triunfalismo, austeridad?

Las preocupaciones principales de las siete empresarias sobre la sociedad ecuatoriana actual no revisten ningún misterio; son pocas, profundas y muy similares entre sí: desempleo y subempleo, deterioro de los servicios públicos de educación y salud y, en general, de la calidad de vida a causa del empobrecimiento de la mayoría de la población durante los últimos años del siglo XX. Temen mucho que la situación desesperada de esa población desencadene un estallido social.

El discurso de las mujeres cercanas a las cámaras responde a su adscripción institucional, y corresponde al proyecto de país propuesto por dichas instituciones: 1) conducir, junto al gobierno, las decisiones orientadas a derribar las barreras que impiden la implantación de principios y políticas neoliberales como la privatización de los servicios estatales más rentables -por ejemplo, las telecomunicaciones- junto con la puesta en marcha de subsidios focalizados para atender a la gente más pobre; 2) sacrificar utilidades para poder mantener el empleo en sus empresas y elevar paulatinamente los salarios; 3) mejorar la eficiencia usando tecnologías de comunicación (Internet), pero, sobre todo, calificando la mano de obra. Un tema recurrente es el convencimiento de que la crisis ofrece la oportunidad de desarrollar el país.

A las otras empresarias la crisis las ha sorprendido sin un proyecto de país y, por añadidura, desmovilizadas. Han reaccionado no gremial sino individualmente, disminuyendo personal, pretextando actividades costosas y, en general, adoptando una política de austeridad a la espera de que “el pueblo” proteste.

Desorden en el orden mestizo de las mujeres de élite

Las imágenes más complejas y, por ende, más interesantes en los discursos de las empresarias son las que afloraron ante la pregunta “¿Qué sentiste el 21 de enero

mientras la televisión proyectaba las imágenes de los dirigentes indios juntos con los militares ocupando primero el Palacio Legislativo y, luego, el Palacio de Carondelet?³. Son complejas porque en sus respuestas se traman las identidades de clase y etnia según la ciudad a la que pertenecen, con lo cual afloran las diferencias que separan a las mujeres de élite.

La reacción de las empresarias guayaquileñas no tiene ambigüedades ni contradicciones. Expresan sin ambages el miedo que sintieron y su rechazo a lo que consideran un golpe de Estado de los indios, “una minoría excluyente en un país eminentemente mestizo” cuyos reclamos no corresponden al “bien común”. Dicen que el golpe promovió el caos y afectó negativamente la imagen internacional del país.

El discurso de las quiteñas está, tal como una de ellas lo reconoce, cruzado de sentimientos contradictorios. Una sintió temor, otra terror, otra desorientación y confusión. Una sintió simpatía por el triunfo de los indios, un hecho que considera excepcional, increíble, mientras la otra quiso huir del país, y la otra, la que controla más su discurso, afirma que el hecho muestra la desconfianza que siente la mayoría de la gente en la clase política.

Para las empresarias cuencanas fue también un golpe de Estado, pero lo interpretan con distancia, se las siente menos involucradas que las quiteñas y guayaquileñas.

La cuestión regional marca la diferencia entre empresarias

Por más que el discurso de las cámaras, sobre todo el de la Cámara de Comercio de Quito y la de Guayaquil, apunta a borrar las huellas de la competencia entre estas dos ciudades proyectando la imagen de un sector empresarial que defiende la unidad nacional (presuntamente el contrapunto al regionalismo), su efecto es momentáneo y cosmético. Las divergencias entre las mujeres de Guayaquil, por un lado, y las de Quito y Cuenca, por el otro, aparecen muy rápidamente. La histórica competencia entre ambas ciudades, junto con los estereotipos construidos para marcar esa diferencia regional, están demasiado encarnados en las imágenes de la gente de cada región.

Éstos son algunos de los argumentos usados por las empresarias cercanas a las cámaras para demostrar que ahora existe unidad entre los empresarios, independientemente del lugar de procedencia:

- los empresarios de las cámaras de comercio no practican el regionalismo;
- el manejo de las diferencias regionales depende de las personas que dirigen las instituciones;

3 El Palacio de Carondelet es la sede de la Presidencia de la República del Ecuador, pero sobre todo es un símbolo nacional. Está ubicado en uno de los costados de la Plaza de la Independencia, en el corazón del centro histórico de Quito. Lleva el nombre del Barón de Carondelet, último Presidente de la Real Audiencia de Quito, quien lo construyó a fines del siglo XVIII. Uno de los militares que encabezó el golpe de Estado fue el coronel Lucio Gutiérrez, actual presidente constitucional del Ecuador, electo para el periodo 2003-2007.

- el regionalismo es bueno cuando se basa en el amor por el sitio o región, pero en función de un proyecto nacional;
- los empresarios privados son capaces de dialogar y llegar a acuerdos entre ellos y con los gremios, provengan de la ciudad que provengan;
- los actuales presidentes de la Cámara de Comercio de Guayaquil, de Quito y de Cuenca trabajan conjuntamente, están en permanente contacto;
- en años recientes, los estilos de los empresarios de Quito son muy similares a los de Guayaquil;
- las diferencias regionales son una oportunidad para el desarrollo empresarial del Ecuador.

Pero una vez que el diálogo sobre el regionalismo se instala en nuestra entrevista y ellas aflojan los controles de sus discursos, comienza a emerger la diferencia. Las mujeres guayaquileñas cercanas a las cámaras consideran que: 1) Quito, por ser la capital, atrae a la gente más culta: “allí viven intelectuales, profesionales, los burócratas”, mientras que Guayaquil se halla asediado por indígenas incultos y pobres que han migrado del campo serrano; 2) el regionalismo lo practican los funcionarios del Estado en contra de la empresa privada radicada en Guayaquil, fenómeno que se ha acentuado en épocas recientes.

Las empresarias de Quito y Cuenca, independientemente de que sean o no funcionarias de las cámaras, se refieren más bien a posiciones políticas de los empresarios de la Sierra y de la Costa. Sostienen, por ejemplo, que las cámaras de Quito se comprometen más que las de otras ciudades para que el país salga de la crisis; acusan a las élites empresariales de Guayaquil de haber defendido, en su momento, a los dueños del Banco del Progreso y a otros banqueros corruptos de esa ciudad, y de haber presionado al gobierno para que sustituya la moneda nacional (el sucre) por el dólar estadounidense. Éste sería el contrapunto de las quiteñas al discurso de las guayaquileñas contra el centralismo de Quito. Lo relevante de esta polarización regional es que mientras las guayaquileñas guardan silencio o adoptan una presunta neutralidad cuando critican las actitudes de los grupos económicos de su ciudad a favor del atraco financiero, las empresarias de Quito ni defienden ni silencian los problemas que acarrea un manejo centralizado del Estado.

La forma en la que se manifiesta la diferencia regional está plagada de estereotipos. En todos los casos, cuando explican sus posiciones sobre temas como la descentralización, la autonomía, la crisis o el sistema financiero, apelan a oposiciones binarias, a los estereotipos más comúnmente usados en la sociedad ecuatoriana para caracterizar, no sólo a empresarios y empresarias, no sólo a la gente de Quito y Guayaquil, sino, y en general, a serranos y costeños.

- Los empresarios de la Costa arriesgan, son decididos, firmes, invierten, mientras que los de la Sierra son cicateros;
- la gente de Quito y Guayaquil tiene diferentes mentalidades, comportamientos y formas de hablar;

- el serrano es conservador, el costeño es gastador y consumidor;
- el serrano es aguantón, el costeño es exigente;
- el serrano es hipócrita, el costeño es abierto;
- la gente de la Sierra es temerosa, la de la Costa es espontánea;
- el serrano es tranquilo, el costeño es alborotado.

El discurso de las empresarias cuencanas se mantiene relativamente al margen de la pugna entre Quito y Guayaquil. Les preocupa mucho más el impacto negativo de la migración sobre el desarrollo de su región, un fenómeno hasta hace poco localizado en su provincia y en una región de reconocida tradición artesanal. Si bien en la actualidad vivimos el éxodo de gente de todos los rincones del país, hasta mediados de la década de 1990 la tradición migratoria correspondía principalmente a las tres provincias de la Sierra sur: Cañar, Azuay y Loja.

A lo largo de cada entrevista, las imágenes sobre la cuestión regional son las que marcan la mayor diferencia entre estas mujeres que comparten una misma identificación étnica -todas se sienten mestizas cuando no “blancas”-, una similar clase social -todas pertenecen a las clases media alta y alta- y una parecida actividad laboral: todas se mueven dentro de los grupos empresariales más poderosos del país. La diferencia se manifiesta cuando tocan temas como el golpe del 21 de enero de 2000, el atraco de algunos banqueros guayaquileños y el centralismo de Quito. No diferencian sólo las medidas que han tomado para capear la crisis, sino, y sobre todo, su posición frente al movimiento indígena que se construye regionalmente sobre las bases de una muy antigua fragmentación del país. Un rasgo común en todas ellas es que hablan sobre la crisis expresando sus sentimientos.

La crisis se explica con indicadores económicos y se enfrenta sin pasiones

La descripción de la crisis hecha por los empresarios abunda en indicadores económicos, es detallada, sigue un ordenado encadenamiento de causa-efecto, despojado de emociones. Lo que cuenta son los hechos. Éste es el primer contraste frente a la sencillez y emotividad del discurso de las empresarias, aunque mujeres y hombres arriban a un mismo y desalentador panorama.

Los empresarios las aventajan en la firmeza y claridad con que expresan sus posiciones y con que señalan a los responsables. Sus imágenes muestran la fragmentación de la sociedad ecuatoriana y las históricas disputas regionales que se han puesto en evidencia con la crisis: los discursos se particularizan, dependiendo del lugar geográfico desde el cual se emiten. Los empresarios de Quito se van contra la bancocracia de Guayaquil, contra las subvenciones que el ex presidente Mahuad les otorgó, y contra la corrupción de ese gobierno.

El discurso del empresario guayaquileño guarda silencio sobre el sistema financiero. Prefiere referirse a la intervención del sector privado en el desarrollo social del país. En cambio, los empresarios de Cuenca construyen su argumento en torno a los im-

pactos negativos que el envío de remesas, por parte de los emigrantes internacionales, genera sobre la cultura local. Tal como lo hicieron las empresarias de esa misma ciudad.

A pesar de que en los discursos prima la diferencia regional, los empresarios que presidían las cámaras en 2000 tratan de proyectar una imagen de unidad, y de poner por delante su voluntad de construir un proyecto nacional. Aparece con mucha fuerza un tema que también tratan las empresarias cercanas a esas cámaras: la formación de la mano de obra. El deficiente nivel de la educación pública y su limitada cobertura es, según ellos, uno de los problemas más graves que la crisis ha sacado a flote.

En los otros empresarios, tal como ocurrió con las empresarias, lo que emergen son acciones aisladas para enfrentar la crisis. La diferencia de género radica en que las propuestas de los empresarios son proactivas y colectivas; ellos tocan, por ejemplo, temas como el de la participación cívica en los gobiernos locales y la sanción a los banqueros corruptos.

El 21 de enero no fue un golpe de Estado más

En los empresarios hay un reconocimiento del legítimo derecho de los pueblos indígenas a protestar y demandar un espacio en el ejercicio del poder en el Ecuador. Califican el hecho, sin embargo, como un golpe de Estado, una ruptura del orden democrático que puso en peligro la estabilidad de la sociedad ecuatoriana. Una sensación de que fueron demasiado lejos es la que se percibe cuando rememoran el 21 de enero de 2000.

Lo que resienten es haber estado, por primera vez, excluidos del acontecimiento, haber estado ausentes durante la fugaz ocupación de los espacios-símbolos desde donde históricamente los hombres mestizos de élite han ejercido el poder sobre la sociedad ecuatoriana. Es la impotencia momentánea lo que les preocupa, lo que les decepciona, lo que les frustra. Una vez más, en sus discursos hay menos elocuencia, menos exaltación que en los de las empresarias, y, quizá por ello, no aparecen los matices regionales que emergieron entre las mujeres. También porque en este caso no ponen en juego sus relaciones interpersonales, cosa que sí aparece en el discurso de las mujeres.

Con respecto al movimiento indígena, lo que cohesionan los discursos de ambos géneros es su posición de clase fundida con su condición mestiza. Si bien los estereotipos raciales no afloran, probablemente en su imaginario están asociando, de forma automática, color de la piel, fenotipo y clase social. Lo que unifica el discurso de empresarias y empresarios cuando se toca la cuestión indígena es su sentido de pertenencia a un grupo particular, un asunto en el que entran en juego la historia, la lengua, el lugar de residencia y, en general, los hábitos particulares de este grupo social.

También la cuestión regional marca la diferencia entre empresarios

La afirmación de lo local, de las particularidades de cada ciudad, surge desde el inicio en los discursos de los empresarios. La temperatura es más alta entre los cuencanos: critican el centralismo de Quito y Guayaquil y la inversión estatal en el mantenimiento de una “lujosa y costosa burocracia en Quito”. Esas son las dos ciudades que compiten por los recursos estatales, lo cual ha colocado a Cuenca al margen. Su mirada se vuelca hacia su ciudad y provincia para valorarla. Uno dice sentirse orgulloso de ser cuencano (no de ser ecuatoriano), del paisaje natural, de la historia y tradiciones locales.

En el discurso del empresario guayaquileño la afirmación de lo local es más cautelosa. Las diferencias, dice, no se dan sólo entre serranos y costeños, ni entre Quito y Guayaquil, sino entre ciudades de la Sierra y entre ciudades de la Costa, la mayoría de las cuales “mantiene conexiones que les incomodan”. El tema regional, añade, es muy antiguo y se ha convertido en un problema porque no se lo ha discutido abiertamente: “Cada región debe encontrar el camino de su propio desarrollo... Hay que preparar a la gente para las autonomías”. “Las diferencias -apunta uno de los empresarios quiteños- se manifiestan en las formas de producción y en las mentalidades. En la Costa predomina la agro-producción, mientras que en la Sierra se concentra la pequeña y mediana producción manufacturera”. Sólo uno se empeña en restar importancia a la competencia entre Quito y Guayaquil tratando, más bien, de elevar el tono del discurso de las cámaras, con el propósito de demostrar la presunta unidad del sector empresarial de ambas ciudades.

Aunque es la procedencia regional la que marca la diferencia, dependiendo de si el lugar de la enunciación es Quito, Guayaquil o Cuenca, las representaciones de lo regional varían desde el punto de vista de género. El discurso de las empresarias de Quito abunda en imágenes sobre los acontecimientos recientes, sobre todo la quiebra escandalosamente fraudulenta de los bancos pertenecientes a poderosas familias de Guayaquil, que ha perjudicado a ecuatorianos y ecuatorianas, y no sólo a la gente de esa ciudad. Esto resta fuerza a la imagen de centralismo de la que se valen las guayaquileñas para afirmar la identidad local. Las empresarias recurren a estereotipos tradicionalmente utilizados para describir a serranos y costeños y ejemplificar sus rivalidades, mientras que el tono de los empresarios es más controlado, tratan de no dejar entrever sus prejuicios y de construir un discurso en función de las potencialidades locales antes que de la confrontación regional.

Desde el punto de vista étnico y de clase, empresarias y empresarios cierran filas ante un movimiento indígena-popular que ha mostrado ser poderoso. Por primera vez han vivido una experiencia que puso en juego los históricos privilegios derivados de su condición mestiza de élite. En cambio, cuando se disputa la hegemonía entre élites mestizas cobra fuerza la pertenencia regional. Además de que los discursos dejan ver las disonancias y fisuras de un sector de las élites, al intercalar el género en la trama clase-etnia-región aparecen los puntos de vista de las empresarias que colorean

con sentimientos las metanarrativas androcéntricas. Ha bastado ir en busca de la diferencia para que ésta aparezca en los detalles, en las emociones, en las identidades y subjetividades, mostrando que las mentalidades de las élites han sido tocadas por los acontecimientos de fines de siglo: reconocen que están viviendo en una sociedad que cambió. Sobre esto vuelvo en las conclusiones.

“You’ve come a long way”

En el estudio introductorio a la Antología sobre estudios de género, Gioconda Herrera revisa los textos producidos en el Ecuador durante la década de 1990 con el propósito de identificar “las principales fuentes que alimentan la construcción de este campo del saber” y conocer los temas más relevantes de las investigaciones realizadas durante esa década (Herrera, 2001:10). Según esta autora, las investigaciones de género se han orientado a “conocer para reconocer”, puesto que la intención ha sido volver evidentes las desiguales posiciones que ocupan las mujeres en la estructura social. Ha predominado, dice, un discurso normativo, lo cual ha restado rigurosidad analítica a los estudios (Herrera, 2001:12-13).

Lo que implícitamente está cuestionando Herrera es el hecho de que en el Ecuador haya tenido mayor importancia la política feminista que la teoría feminista, y que los intereses del aparato internacional de desarrollo se hayan impuesto sobre los de los centros académicos en la producción de conocimientos de género, situación que habría perjudicado la calidad científica de esos estudios. Pese a no estar de acuerdo con el modelo de “comunidad académica del norte” que subyace en su crítica, sí coincido en el peso que ha tenido y sigue teniendo “el desarrollo” en este campo del saber.⁴

Si aceptamos que las activistas del movimiento de mujeres han dado gran importancia a legitimar la presencia de las mujeres en el aparato estatal, en la arena política y, en general, en el mundo público, cabría suponer que esta búsqueda del reconocimiento social ha tocado el imaginario de ecuatorianos y ecuatorianas. Por ello, esta parte está dedicada a rastrear lo que empresarias y empresarios conocen sobre los avances legales y políticos de las mujeres en la década de 1990, sus ideas con respecto a la participación de ellas en altos puestos de toma de decisión hasta hace poco ocupados predominantemente por hombres, las asociaciones que establecen entre estos cambios y los feminismos, y la incidencia que todo esto ha tenido en la simbolización de la diferencia sexual.

Mujeres y hombres están poco informada/os sobre los avances legales, institucionales y, en general, las acciones concretas a favor de las mujeres conseguidas por las activistas de las organizaciones de mujeres durante la década de los noventa. Las personas radicadas en Quito mencionaron dos de las más conocidas leyes expedidas durante la década a favor de las mujeres: la Ley de Amparo Laboral, más conocida como Ley de Cuotas Electorales (1997) y la Ley contra la Violencia a la Mujer y a la

⁴ Discutimos sobre este asunto en Cuví, Ferraro y Martínez (2000).

Familia (1995).⁵ Sólo una recordó el Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU), creado en 1997, mientras que varios empresarios y empresarias se refirieron a las Comisarías de la Mujer.

La mayoría de empresarias valora la participación de las mujeres en la arena política nacional, el hecho de que ocupen altas posiciones dentro del aparato estatal, que se destaquen en el sector empresarial y, en general, que estén presentes en los escenarios públicos con visible desempeño en puestos de liderazgo hasta hace poco ocupados por hombres. En Quito y Cuenca rescatan del movimiento “haber puesto en su sitio lo que la sociedad les debe a las mujeres... haber incursionado en espacios económicos ocupando puestos hasta hace poco reservados sólo a los hombres...”.

Al margen de este reconocimiento, se percibe el temor de las mujeres a enfrentarse con el poder masculino. Admiten transgresiones que mejoren su posición de poder en los espacios extra domésticos y que ataquen vergonzosas discriminaciones laborales, siempre y cuando las demandas de igualdad no conlleven cambios profundos que estremezan las actuales jerarquías de género.

Quiero, sin embargo, llamar la atención sobre dos hechos aparentemente secundarios, pero que tienen mucho sentido desde el punto de vista de género: 1) las empresarias recurren a su experiencia personal, maternal y conyugal, situada en el ámbito doméstico y familiar, para comentar su condición de género y la situación de las mujeres; 2) la persistencia de rasgos profundamente sexistas en las imágenes que algunas empresarias conservan de las mujeres y que, curiosamente, no aparecen entre los empresarios. Por ejemplo, una empresaria prefirió guardar silencio sobre los avances de las mujeres y referirse al manido tema de las rivalidades y competencia entre éstas. “Los hombres sí son más organizados, hacen grupo, están aliados entre ellos, eso es lo que falta entre nosotras, somos como muy severas, quizás muy recelosas, quizás nos juzguemos con demasiada dureza”.

Las imágenes de los empresarios de las tres ciudades son muy similares entre sí y coinciden en gran medida con las de las mujeres. La frase “*You’ve come a long way*”, tomada de una propaganda de cigarrillos, fue usada por uno de ellos para ilustrar cuánto han caminado las mujeres ecuatorianas en la última década del siglo XX.

Sobre feministas y feminismos

Recuerdo el texto de Luisa Muraro, “Un lenguaje que lo vuelva memorable”, que leí hace pocos años en el número especial de la revista *Fempress*, “Feminismos y fin de siglo”, de diciembre de 1999, lo releo y recojo aquellos fragmentos de esta filósofa italiana, académica e investigadora de la Universidad de Verona, que considero inter-

5 Mediante la Ley de Amparo Laboral se introdujeron reformas al Código de Trabajo para establecer la obligación de contratar un porcentaje mínimo de mujeres en distintos sectores, entre ellos la función judicial. Esta Ley favorece también la participación política de las mujeres, ya que exige que al menos representen un 30 por ciento en las listas electorales. La primera consta en el Registro Oficial 124 del 6 de febrero de 1997, y la segunda en el Registro Oficial 839 del 11 de diciembre de 1995.

pretan la manera en que se ha decodificado el mensaje feminista entre las empresarias y empresarios protagonistas de este ensayo.

Hoy, dice Muraro, el significado del feminismo corre el riesgo de perderse porque no se lo ha ganado... Las mujeres hemos ganado mucho con el feminismo, pero el feminismo no se ha transformado en algo memorable, algo que se recuerde porque está inscrito entre las cosas irrenunciables, porque no se ha traducido todavía desde nuestra experiencia personal (feminista) al lenguaje común, añade. Y continúa: Lo mejor del feminismo, de esta experiencia grande, enorme, la nuestra, de la cual mucho hemos escrito, permanece dentro de las historias personales de las mujeres que lo hemos vivido. Tanto es así, que en el lenguaje común el feminismo sigue teniendo un significado caricaturesco o se pierde en medio de significados parciales, infieles, tales como emancipación, equidad, derechos, poder. Muraro propone que traduzcamos el feminismo a palabras capaces de dejar una marca cada vez que está en juego la libertad de las mujeres...

La opinión condescendiente de empresarios y empresarias, frente a la participación de las mujeres en escenarios de poder en el mundo público, desaparece abruptamente cuando ingresan al campo de la simbolización. En el momento en que tocamos el tema de los feminismos y las feministas sus discursos se tornan conservadores, pierden los matices y emergen, sin controles, las oposiciones binarias sobre sus concepciones de la feminidad. La mayoría tiene ideas muy negativas y usa términos descalificadores. La variación entre discursos es sólo una cuestión de escala, lo que cambia es el volumen, el timbre de la adjetivación.

Los modelos de mujer: azúcar, flores, muchos colores ¿y...?

Fue en un párrafo del artículo de Diego Lombeida, "Mujeres, heroínas y ciencia ficción", que apareció en la revista Mundo Diners, de abril de 2002, donde encontré una clave para interpretar el ideal de MUJER que aflora en el discurso de los empresarios. Cuenta Lombeida que en diciembre de 1942 salió a escena la Mujer Maravilla, un personaje creado por William Moulton Marton. Este psicólogo estaba convencido de que "los cómics de superhéroes debían alentar en la juventud la búsqueda del éxito y la admiración dentro de la comunidad, aunque teniendo mucho cuidado en qué tipos de comportamiento se consideraban heroicos". Según sus compañeros, Marton fue también un feminista que objetó las reticencias editoriales hacia una mujer héroe, argumentando que si creaba un personaje fuerte pero seductor, "los hombres estarían orgullosos de someterse a ella". La palabra "someterse" asustó a más de un ejecutivo, no obstante lo cual la Mujer Maravilla obtuvo el éxito comercial suficiente como para quitarles el miedo. "Ahora estamos más acostumbrados a las heroínas, y si comparamos el cambio de actitudes, desde las damiselas en peligro de las primeras películas de ficción hasta la actitud decidida y valerosa de la teniente Ripley cuando lucha contra cientos de 'aliens', veremos un real cambio de 'roles'. La mayoría de estos personajes ha sido creados por hombres".

Durante las conversaciones se les preguntó a qué mujeres ecuatorianas vivas respetan o admiran, una manera indirecta de conocer con qué modelos se identifican. Con esta pregunta volvieron los matices que se perdieron cuando tratamos el tema de los feminismos. Varias empresarias nombraron a figuras políticas como Rosalía Arteaga (cuencana y la primera mujer que ha ocupado la Vicepresidencia de la República), Susana González (cuencana que ocupó la Presidencia del Congreso Nacional por pocos días), Alexandra Vela (guayaquileña y ex diputada), Rocío Vásquez (cuencana que en 2002 es Ministra de Turismo), Ana Lucía Armijos (ex Ministra de Gobierno y de Finanzas) y Gloria Astudillo (esposa de un ex-alcalde de Cuenca). Una nombró a Joyce de Ginatta, empresaria guayaquileña, otra a Marcia Gilbert, educadora guayaquileña, y a Marena Briones, abogada y periodista guayaquileña, y otra nombró a Alexandra Ayala, comunicadora también guayaquileña, y a Betty Wappestein, dueña de una galería de arte en Quito.

Los empresarios volvieron a nombrar, en primer lugar, a las mujeres que se desempeñan en la arena política, Susana González, Rosalía Arteaga, Rocío Vásquez y Joyce de Ginatta, y añadieron a dos empresarias: Isabel Noboa (guayaquileña) y Diana Sojo (cuencana), además de Nina Pacari (una destacada dirigente indígena y diputada) y Elsa de Mena (Directora del Servicio de Rentas Internas).

Algunas empresarias y empresarios prefirieron nombrar a mujeres anónimas que luchan por la supervivencia cotidiana, a las que han logrado salir adelante siendo madres solteras, a artistas plásticas, bailarinas y teatreras, a las jóvenes, a las mujeres madres de sectores populares que sostienen a la familia económica y afectivamente con su trabajo y dedicación, pues los hombres “son borrachos e irresponsables”, a las de clase alta que han tenido el valor de divorciarse y perder sus privilegios, a sus hijas, a las mujeres adineradas que hacen voluntariado con los pobres en la ciudad de Guayaquil, “una legión que da a la sociedad en lugar de dedicarse a jugar cartas o a no hacer nada en sus casas”.

Sin embargo, me interesa fijar la atención en un rasgo propio de los discursos de los empresarios y no de las empresarias. Mientras ellas hablan de sí mismas y de otras mujeres a partir de su experiencia ellos tienden a condensar en un ideal, en la mujer modelo, sus fantasías sobre la feminidad, una mujer madre de azúcar, flores y colores, valiente, decidida, heroína, impoluta... una Mujer Maravilla.

Mejor que el jefe sea un jefe

Las oposiciones binarias entre lo masculino y lo femenino reaparecieron, indistintamente, en los discursos de hombres y mujeres cuando estuvieron ante la disyuntiva de elegir a una mujer o a un hombre como empleados/as de sus empresas.

Los atributos de una feminidad sumisa y altruista favorecen de largo a las mujeres porque “son más estables, honestas, rinden más que los hombres y tienen más mística de trabajo” o porque “la comunicación con ellas es más fácil, más directa, más rápida que con los hombres”, o porque son modestas y multifuncionales: “A mi asis-

tente que antes fue mi secretaria ya la tengo organizando un evento internacional y lo está haciendo bien. Ella sola me hace desde las fichas, me ha bajado información de Internet, hacemos la planificación, muy sistematizado todo, no hay dónde perderse”. “Las mujeres son más fieles, dedicadas, atentas y concentradas en su trabajo”. Uno dijo que le da igual contratar a un hombre o a una mujer para el trabajo remunerado en sus empresas, pero que prefiere a las mujeres cuando se trata de trabajo no remunerado, trabajo político, voluntario, porque “son entusiastas, cumplidas, responsables, leales, altruistas, se entregan con sacrificio y desinterés, a diferencia de los hombres populares que participan por poco tiempo y siempre con intereses económicos”. - “Yo soy un convencido de la capacidad de la mujer, es la riqueza económica, espiritual y social para el país. Yo tengo una teoría muy personal con relación a las mujeres: son más leales, son más estables, son más responsables y son más sensibles, más abiertas al cambio; en las empresas que yo he manejado he encontrado que las mujeres se adaptan mucho más rápido a los cambios que los hombres, el hombre es menos flexible”.

Mientras ellas y ellos ocupan una posición de mando, lo ideal es tener como subalternas a las mujeres, pero los argumentos cambian ante la posibilidad de tener como jefa a una mujer o de relacionarse con ella en un plano horizontal.

Conclusiones

¿Qué temas y problemas introducen la atonalidad en los discursos? Lo determinante parecería ser la particular manera en que la experiencia, la subjetividad y las relaciones sociales de las mujeres y de los hombres se mezclan con su pertenencia a una ciudad (Cuenca, Guayaquil o Quito) y con su visión del “otro”: lo popular-indígena. Es esta particular combinación de género, región, clase y etnia la que da lugar a la polifonía.

En este texto nuestro que hay diferencia entre las élites y que la misma aparece elípticamente, porque tal como apunta M. Kimmel: “Los individuos privilegiados mantienen invisibles los términos de sus privilegios” (Kimmel cit. en Sánchez-Palencia e Hidalgo, 2001:9). En los discursos de estas mujeres y hombres sus privilegios étnicos y de clase están tan naturalizados que nadie necesitó recurrir a marcadores como el color de la piel, el fenotipo, el apellido, la saga familiar o el patrimonio para afirmar o asegurar su posición discursiva. Y posiblemente es esto lo que produce la falsa imagen de que es un grupo integrado por idénticos/as. Es probable que por esa manera elíptica en la que se expresan las diferencias, éstas se les escapan tanto a César Montúfar como a Jorge León (2000) cuando interpretan la mentalidad de ecuatorianas y ecuatorianos.

Sostiene Montúfar que el pensamiento de las élites está anclado en el pasado, que conservan la imagen de un país estático, jerárquico, rentista y clientelar (*El Comercio*, 29/08/01). Dice León que mientras el sistema político regionalizado que ha caracterizado al Ecuador durante 150 años de vida republicana está en pleno cambio, en las mentalidades de ecuatorianos y ecuatorianas perviven las imágenes de un Ecuador

que ya no existe. Lo que ilustran los discursos capturados en este ensayo es que sus representaciones ni son monolíticas ni están congeladas. Por el contrario, sus discursos muestran fisuras, cambios y disonancias entre valores tradicionales y nuevos, son la expresión de un pensamiento que se mueve, probablemente eso sí, no en la dirección a la que aspiran Montúfar y León.

La más común, fuerte y evidente imagen de la diferencia entre discursos es el sentido que para cada persona tiene la identidad regional, un sentimiento que, apuntan Radcliffe y Westwood (1999) es común a todas las sociedades y que va más allá de las filiaciones nacionales, ya que el hecho de pertenecer a una región crea un sentido de comunidad e identidad que a menudo cuestiona y matiza el sentimiento nacional de una manera sutil y particular: la gente de un lugar puede sentir que ocupa el centro del imaginario nacional o que ha sido excluida o que es diferente. Este sentimiento, junto con el uso de oposiciones binarias para describir la diferencia entre gente de la Sierra y gente de la Costa son dos rasgos comunes en los discursos interpretados. Así, independientemente del género, todas las personas tienden a reproducir una imagen dicotómica que varía según el lugar de enunciación. Hasta aquí sus discursos estarían ilustrando el regionalismo que caracteriza a la sociedad ecuatoriana y al que se acusa de poner en serio peligro una presunta unidad nacional. De hecho, en algunos discursos se insinúa ese temor.

Pero en la noción de región también intervienen cuestiones étnicas, las cuales introducen otras tonalidades a la trama. Sostienen Radcliffe y Westwood (1999), apoyándose en la investigación que hicieron con el objetivo de conocer cómo se construye discursivamente el imaginario de la nación ecuatoriana, que en el Ecuador la gente mestiza es imaginada como habitante de las principales ciudades, que se piensa que la gente blanca predomina en el área urbana, que se cree que la gente negra vive en la Costa (sobre todo en la provincia de Esmeraldas), y que a la gente indígena se la coloca en las áreas rurales y en las comunidades serranas y amazónicas. En las voces de los hombres y las mujeres que habitan este texto aparece una similar “racialización” de la diferencia regional cuando interpretan el 21 de enero de 2002, un acontecimiento inédito y, además, tinturado por lo étnico.

¿Qué ocurre, sin embargo, cuando tal diferencia es analizada desde el punto de vista del género? Es un hecho que las representaciones regionales, étnicas y de clase predominan cuando interpretan la crisis, el golpe de Estado del 21 de enero de 2000, las autonomías y otros acontecimientos importantes por los que está atravesando la sociedad ecuatoriana de principios del siglo XXI, y que tal predominio apachurra las ideas e imágenes de género. Un análisis fino, sin embargo, deja ver que en el discurso de las empresarias afloran las emociones, los sentimientos, las pasiones y que pueden recurrir a su experiencia personal para juzgar su situación de género. En cambio, en el discurso de los empresarios, salvo destellos momentáneos, la subjetividad está muy controlada y las imágenes de la feminidad responden a un ideal de mujer.

El tono de los discursos de empresarias y empresarios es permisivo y positivo cuando rememoran la incursión de las ecuatorianas en la escena pública durante la década de los noventa. Aplauden esta presencia y también el hecho de que algunas ocupen altas posiciones en el aparato estatal y en la empresa privada. Sobre todo los empresarios celebran esta novedad, y en ningún caso sienten que su masculinidad y su poder estén amenazados. Esta política de la presencia, esto de que los ojos se hayan acostumbrado a ver mujeres desempeñando actividades económicas y políticas hasta hace poco “masculinas”, constituye un cambio importante, pero no suficiente, para que sus intereses de género formen parte de la construcción de la sociedad ecuatoriana. Los problemas de las mujeres continúan siendo problemas particulares, y aún se mantienen ciertas imágenes de feminidad asociadas con la sexualidad, aquellas relacionadas directamente con la identidad de género, las que afectan la simbolización de la diferencia sexual. Desde este punto de vista no hay vestigios de que esté en marcha un cambio cultural tal como se propone en los feminismos, no aparecen en los discursos de las mujeres que protagonizan este ensayo imágenes nuevas de sí mismas, nuevas actitudes ante sí mismas, ante sus cuerpos y ante el lugar que ocupan en la sociedad (Duby y Perrot, 2000).

Frente a este panorama cobra gran vigencia un texto de Françoise Collin, escritora y filósofa, con el cual reabro la discusión: al parecer de la autora, si hay un punto en el que se evidencia una laguna profunda, es el de la transformación del espacio simbólico que, aunque soñado por el movimiento de los años setenta, se mantiene yermo. En un libro reciente que reúne un conjunto de artículos que escribió en estos últimos años sobre las relaciones del feminismo, de lo femenino y de la escritura, concluye que el porvenir del feminismo depende, tal vez, de aquellas que poco a poco se han alejado de él: las creadoras, las artistas. No se puede, de hecho, inaugurar un mundo nuevo sin palabras nuevas, sin formas nuevas. Ellas, es verdad, no dependen de una decisión como las nuevas leyes: no obedecen a un orden dado, sino que se traman en la relación que cada una mantiene con su creación y la creación de las otras. Lo político y lo teórico cojean sin el relevo de lo poético. El feminismo es también, esto se ha olvidado un poco, una cuestión de lenguaje (Collin, 1999).

Referencias bibliográficas

- ARDAYA, G. y ERNST, M. (2000), *Imaginario urbanos y violencia intrafamiliar*. Quito, CEPAM.
- BRAIDOTTI, R. (2000), *Sujetos nómades*. Buenos Aires, Paidós.
- BOURDIEU, Pierre (1991), *El sentido práctico*. Madrid, Taurus.
- BURIN, M., y MELER, I. (1998), *Género y familia. Poder, amor y sexualidad en la construcción de la subjetividad*. Buenos Aires, Paidós.
- COLLIN, Françoise (1999), "Una herencia sin testamento", en *Fempres*, Núm. especial "Feminismos de Fin de Siglo", diciembre de 1999.
- CORDES y CEDIME (2000), *Mujeres, participación y desarrollo*. Quito, CORDES / CEDIME.
- CORDES Y PNUD (1996), *Ecuador, un problema de gobernabilidad*. Quito, Corporación de Estudios para el Desarrollo / Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- CUVI, María (2002), *Feminismos, diferencia colonial y derechos culturales*. Quito, Taller de Comunicación Mujer en prensa.
- (2001) (ed.), *Las mujeres rurales en el Ecuador. Mujeres rurales en la región andina. Propuesta para la equidad*. Lima, Flora Tristán, Centro de la Mujer Peruana.
- CUVI, María y MARTINEZ, Alexandra (1994), *El muro interior*. Quito, CEPLAES / Abya-Yala.
- CUVI, M., FERRARO, E. y MARTINEZ, A. (2000), *Discursos sobre género y ruralidad en el Ecuador. La década de 1990*. Quito, Consejo Nacional de las Mujeres.
- ECHEVERRIA, J. (1997), *La democracia bloqueada. Teoría y crisis del sistema político ecuatoriano*. Quito, Letras.
- DEERE, C.D. y LEÓN, M. (2000), *Género, propiedad y empoderamiento: tierra, Estado y mercado en América Latina*. Bogotá, TM Editores / Facultad de Ciencias Humanas.
- DUBY, G. y PERROT, M. (2000), *Historia de las mujeres. El siglo XX*. Madrid, Santillana.
- FRASER, N. (1997), *Iustitia Interrupta: Reflexiones críticas desde la posición 'postsocialista'*. Bogotá, Siglo del Hombre Editores / Universidad de los Andes, Facultad de Derecho.
- GUZMAN, M. A. (1997), *Para que la yuca beba nuestra sangre*. Quito, Abya-Yala.
- HENRIQUEZ, N. (1996), *Encrucijada del saber. Los estudios de género en las ciencias sociales*. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- HERRERA, G. (ed.) (2001), *Estudios de género*. Quito, FLACSO sede Ecuador / ILDIS.
- LEON, Jorge (2000), "La crisis de un sistema político regionalizado" en CAÑETE, María Fernanda (comp.) (2000), *La crisis ecuatoriana: sus bloqueos económicos, políticos y sociales*. Quito, CEDIME e IFEA.
- LOMBEIDA, D. (2002), "Mujeres, heroínas y ciencia ficción", en *Mundo Diners*, Núm. 239, abril de 2002: 74-77.
- MARTINEZ, Alexandra (2002), *La vida cotidiana en Pindal. Lecciones de un proyecto de conservación*. Quito, Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo.
- MIGNOLO, W.D. (2000), *Local histories/Global designs. Coloniality, Subaltern Knowledges, and Border Thinking*. New Jersey, Princeton University Press.
- MURARO, Luisa (1999), "Un lenguaje que lo vuelva memorable", en *Fempres*, Núm. especial "Feminismos y Fin de Siglo", diciembre de 1999.
- PARPAT, J. (1994), "¿Quién es el 'otro?': una crítica feminista posmoderna de la teoría y la práctica de mujer en el desarrollo", en *Propuestas*, Núm. 2. Documento para el debate "Entre Mujeres. Diálogo Sur Norte", Lima, mayo de 1994.
- PONCE, J. (2000), *Y la madrugada los sorprendió en el poder*. Quito, Planeta.

RADCLIFFE, S. y WESTWOOD, S. (1999), *Re-haciendo la nación. Lugar, identidad y política en América Latina*, Quito, Abya-Yala.

RUIZ-BRAVO, P. (ed.) (1996), *Detrás de la puerta. Hombres y mujeres en el Perú de hoy*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.

SALMAN, T. y KIGMAN, E. (eds.) (1999), *Antigua modernidad y memoria del presente. Culturas urbanas e identidad*, Quito, FLACSO, sede Ecuador.

SANCHEZ-PALENCIA, C. e HIDALGO, J.C. (eds.) (2001), *Masculino plural: construcciones de la masculinidad*, Lleida, Ediciones de la Universitat de Lleida.

STEVENS, E.P. (1973), "Marianismo: the other face of Machismo in Latin America", en PESCA-TELLO, A. (ed.), *Female and male in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

TRAVERSO, M. (1998), *La identidad nacional en Ecuador. Un acercamiento psicosocial a la construcción nacional*, Quito, Abya-Yala.

WEEDON, C. (1999), *Feminism, theory and the politics of difference*, Gran Bretaña, Blackwell Publisher Ltd.

YOUNG, I.M. (1990), *Justice and the politics of difference*, New Jersey, Princeton University Press.

VEGA, S., CUVI, M. y MARTINEZ, A. (2001), *Género y ciencia. Los claroscuros de la investigación científica y tecnológica en el Ecuador*, Quito, FUNDACYT / Abya-Yala.

La modernización del Estado y su impacto en la empresa privada

Fernando Bermejo
España

Actualmente se desempeña como Presidente del Consorcio Hay y Vicepresidente de Hay Group de España.

Cualquier mirada certera constata que democracia y desarrollo están íntimamente ligados. Democracia que orienta, mediante la interiorización de sus valores, la actuación de los poderes públicos hacia la generación de condiciones mínimas necesarias para facilitar al ciudadano su realización como persona y como sujeto de derechos públicos. La existencia de menos desigualdad y exclusión social es condición necesaria, no suficiente, del desarrollo, de la modernización y de la integración social que están estrechamente relacionadas (Touraine, 2002).

Por ello, el gran desafío del desarrollo de América Latina no es tanto consolidar lo que hay, sino modernizar para el desarrollo democrático sustantivo, profundizar en sus valores, en la concepción básica y nece-

saría del servicio a la ciudadanía; por tanto, cualquier proceso de modernización –se sitúe en el estadio de desarrollo en el que se sitúe– siempre habrá de estar orientado por la brújula de la ciudadanía.

La ciudadanía, elemento sustantivo del sistema democrático

La concepción del Estado, como lugar de encuentro de las expectativas ciudadanas, e institucionalmente formado por el conjunto de accionistas que representa la ciudadanía, no es nueva. No es necesario inventarlo ni reinventarlo, se trata simplemente de extraer de sus orígenes la posible explicación de su sentido. Este “Renacimiento del Estado”, del Estado democrático, obliga a tener siempre presente la idea del ciudadano en cualquier paso que se pretenda dar hacia la modernidad (Guerreiro, 1993).

La libertad, la igualdad, el pluralismo y la justicia. Cualquiera que sea el estadio de desarrollo de un país, los valores democráticos estarán presentes, y la ciudadanía en alerta permanente para que no se olviden o deterioren (Linz, 1990).

Libertad e igualdad

Apostar por la libertad de los ciudadanos obliga a los poderes del Estado a garantizar la seguridad de los bienes y de las personas. No pueden abstraerse de ello y proteger a unos y a otros no. Las inversiones han de utilizarse para aquella garantía. No pueden despreciarse comunidades alejadas ni colectivos determinados. Han de orientarse las políticas global y universalmente. La falta de seguridad genera desconfianza e impide el desarrollo individual y colectivo.

Pero la seguridad es, también, garantía: reglas de juego claras y respetadas. La fuerza compulsiva del poder público ha de hacerse presente para proporcionar a la ciudadanía referentes estables, normas de conducta dirigidas al interés general, con el cuidado de que los diferentes agentes sepan de su existencia y garanticen su cumplimiento. Reglas que faciliten el desarrollo individual y que propicien el ejercicio responsable de la libertad.

Apostar por la libertad también significa, evidentemente, facilitar los movimientos de todos y cada uno. Significa invertir en infraestructura básica de transporte. Mal puede ser el ciudadano libre, si no puede desplazarse en una u otra dirección con la rapidez que los nuevos tiempos reclaman. Mal, también, si no tiene acceso a la información veraz y selectiva que le faculte para elegir. La libertad se respira si se conoce su ámbito y se tiene plena capacidad para tomar decisiones.

Apostar por la igualdad, sin duda, es apostar por la máxima exponente democrática. Libertad e igualdad vienen de la mano. De la igualdad, y como contrapeso y equilibrio de los poderes públicos, surge la idea de garantía jurídica general. El Estado democrático adquiere así el adjetivo sustancial de Estado de Derecho. Lo que representa la idea primaria y exigente de supremacía de la Ley. Todos, por igual, quedan sometidos a la Ley, al Derecho con mayúscula. Cualquier actuación de los poderes pú-

blicos, funcionarios, agentes y ciudadanos debe ajustarse a la Ley y ésta respetar y hacer respetar el principio de igualdad.

Pero convivir en igualdad requiere de un protagonismo especial del Estado. Ha de tomar la iniciativa. El ciudadano, en la ciudad, es un igual a los demás y, por ello, demanda no sólo igualdad de trato y de garantías, también de oportunidades para ser feliz en la comunidad.

Y todo ello se ha de traducir en políticas sostenibles que proporcionen al ciudadano los derechos mínimos necesarios para poder desarrollar sus inquietudes y facultades personales. El Estado, pues, ha de convertirse en elemento claramente comprometido con la generación de condiciones para que todos sus ciudadanos puedan alcanzar la felicidad. Umbral de la dignidad que ha de ser respetada y protegida. Cimiento mínimo imprescindible para la arquitectura social deseable.

La igualdad se muestra mediante políticas globales y universales que proporcionen capacidad real de acceso a servicios públicos elementales. No puede mantenerse por más tiempo en los países en desarrollo la falta de acceso de los muchos ciudadanos, los más pobres, a servicios que deberían estar garantizados para toda la población como la sanidad, el saneamiento público y habitacional, la electricidad y el agua potable (Kliksberg, 2002).

En los valores de libertad e igualdad, los estados democráticos vinculan, sin lugar a dudas, la responsabilidad de un comportamiento objetivo y neutral, sin favoritismos. De ello se demanda una gestión neutral de los asuntos públicos; de comportamientos honestos y profesionales de quienes tienen la atribución de resolver y proponer a los gobiernos las decisiones a tomar; en definitiva, de un servicio civil de mérito no sujeto a los vaivenes de los cambios o alternancias políticas. Es evidente que cuanto mayor es el número de ciudadanos con recursos que interactúan con las organizaciones públicas, menor es la posibilidad de resolver sus relaciones mediante influencia o amiguismo.

Todo es como un círculo virtuoso. A mayor capacidad de la ciudadanía, mayor dependencia de los poderes públicos de la comunidad y mayor exigencia de ésta de controles y de tratamiento objetivo. ¿Es acaso que no se quiere ser controlado ni tratado objetivamente? Esta pregunta se la podrían hacer líderes y élites que pueden pensar que es mejor no cambiar ¿Para qué?

Sin embargo, como bien se sabe, las desigualdades en América Latina son mayores que en cualquier otro continente, y ni la democracia ni la prosperidad pueden durar a menos que tengan una base amplia (Kliksberg, 2002).

La inversión en igualdad, como elemento prioritario en la modernización, requiere situar al Estado en su lugar. Ha de propiciar la redistribución de la riqueza mediante sistemas impositivos progresivos que afronten las cargas del contrato social en forma equitativa. Y, en su versión de percepciones, ha de dejar de pensar que la cooperación y la intervención de organismos no gubernamentales han de atender dichos asuntos.

Con el esfuerzo ciudadano y la redistribución, los estados deben priorizar sus políticas inversoras en proporcionar igualdad de oportunidades. Las ayudas externas sólo han de ser vistas como coyunturales y al servicio de aquellas políticas de forma complementaria. Paulatinamente se han de ir abandonando o incorporando a la construcción de la primera planta del edificio comunitario.

Pluralismo y justicia

El valor del pluralismo es consecuencia de los anteriores. El respeto por la convivencia de lo diverso y su garantía es la apuesta por la cohesión social. Es la forma de afrontar la tolerancia democrática que, en su versión positiva, nos informa sobre el respeto a la opinión de los demás, a sus costumbres, a las minorías y a la búsqueda de una identidad nacional como crisol de lo diverso. El pluralismo representativo aconseja el fortalecimiento de los partidos políticos con programas y planteamientos ideológicos claros que trasciendan a intereses personalistas, evitando formaciones momentáneas y débiles para el momento electoral, que no garantizan la acción legislativa sostenible.

Pluralismo político en democracia es tanto como creer en la alternancia (Echevarría, 1998). Y, en definitiva, entraña el máximo respeto a quienes representan a las minorías. Se han de atender sus expectativas como integrantes de la ciudadanía y del denominador común que ilustra el concepto de interés general. Los gobiernos lo son de todos y no de un partido y para el interés partidario. Cuestión nada baladí.

Y no lo es en la medida en que nos trae a colación otra de las claves de nuestro régimen democrático. La necesidad de fomentar un liderazgo democrático transformador. Sin una visión de lo público desde la perspectiva de la transformación social, los líderes del futuro corren el riesgo de reiterar comportamientos no deseables para la comunidad. La cultura política de un pueblo se genera, se percibe, por la forma de dirigir de quienes tienen la responsabilidad otorgada por los ciudadanos.

En el modelo de desarrollo, los cambios de sistemas oligárquicos a democráticos cuentan con una menor o escasa presencia o participación de las clases bajas y medias en el poder público. Suelen ser las capas sociales altas, burguesas o tradicionales, las que se centran en la vida política, lo que favorece la aparición de grupos políticos que, respetando lo formal del sistema democrático, no profundizan en sus valores esenciales (Villoria, 2000).

Es como si nada hubiera cambiado salvo la institución representativa. Las reglas de juego informales pueden primar frente al Estado de Derecho. Se tiene poder y sensación de omnipotencia, por los contactos y relaciones de unos con otros, entre quienes componen las capas poderosas de la ciudad.

Si a ello se une la escasa o débil articulación de organizaciones políticas permanentes, generadoras de líderes y programas políticos realistas, siendo más usual la constitución de órganos o alianzas coyunturales para dar respuesta a un determinado pro-

ceso electoral o, en su caso, centros de reparto de poder y poca atención a la formación en valores democráticos y de servicio a la ciudadanía, ciertamente el avance en el proceso democrático se vislumbra lento.

El proceso de desarrollo requiere un modelo de liderazgo cívico o social, que impulse la transformación de los valores del sistema democrático en los gobiernos y su incorporación a las instituciones. Un liderazgo que interiorice los valores y sea capaz de asumir el compromiso de movilizar a las personas para hacer algo socialmente útil (Leadbeater y Goss, 1998).

Y, es evidente, no es fácil la función política. Menos aún mediante el compromiso democrático de servicio a la ciudadanía, si no están incorporados los valores al inconsciente competente. Por ello, se ha de asegurar el futuro mediante la incorporación del compromiso desde la escuela y, especialmente, en los y las jóvenes, futuros líderes, en las juventudes de los partidos políticos y en quienes se sientan y se reconozcan como emprendedores cívico sociales.

La justicia, en fin, como último valor del axioma democrático. Proporcionalidad entre la causa y el efecto. La justicia se hace más real en cuanto se vincula al trato objetivo e igualitario, en cuanto representa el buen juicio ciudadano para resolver los conflictos de unos con otros. Por ello, es el último refugio en el que se aseguran el ejercicio y el reclamo a los derechos que contienen los demás valores.

De ahí la obligación de los estados de marcar reglas de buena justicia, y de serlo, rápida y efectiva. De ahí la profesionalidad exigible a quienes la ejercen por y para los ciudadanos. De ahí la importancia de un Poder Judicial riguroso, independiente de influencias partidistas y que proporcione seguridad y estabilidad en las interpretaciones sobre cuestiones análogas.

La modernización del Estado, requisito necesario para el despliegue ciudadano

Siendo dinámico y continuo el proceso de modernización de los estados y de sus instituciones, en la medida en que las expectativas ciudadanas son, por mera lógica, dinámicas, no hay duda de que los fundamentos teóricos manejados son más visibles en los estados democráticos menos maduros, al visualizarse las carencias ciudadanas con mayor claridad (Cavarozzi, 1991).

En esas expectativas de desarrollo personal en libertad, y de garantías para alcanzar el umbral que permita ejercer a la persona los derechos ciudadanos, el Estado juega y ha de jugar el papel de ser el principal agente generador de las condiciones que aseguren aquel ejercicio. En un sistema democrático las cosas han de ser así, pues, de no serlo, no tendría sentido invertir en el Estado.

El proceso de modernización, por ello, antes de fundamentar sus bases en el funcionamiento de las instituciones del Estado, como certidumbre que facilite el crecimiento económico (Ghio, 2000), debe facilitar a los poderes públicos la concentración de

sus esfuerzos en inversiones prioritarias, para proporcionar la condición real de ciudadano a todos los miembros de la colectividad.

No se trata tampoco de afrontar políticas y programas de lucha contra la marginación y la pobreza, y de garantizar servicios sociales básicos como elementos paliativos de una realidad (Prats i Catalá, 1999). La modernización que se propugna trasciende los lineamientos coyunturales, las políticas que se concentran en colectivos marginales o débiles.

La modernización ha de orientarse a la construcción o, en su caso, consolidación y fortalecimiento o extensión de los cimientos de la arquitectura social del futuro. Se ha de invertir en políticas orientadas directamente a la extensión de la ciudadanía plena.

Si la misión del Estado ha de ser esa, precisamente, las acciones que se desprendan de los procesos de modernización deben estar guiadas por tal brújula.

No cabe, por tanto, considerar al ciudadano como cliente de instituciones de las cuales es propietario. No cabe entenderlo como usuario de aquello que recibe por mera cesión de sus expectativas públicas a terceros. El ciudadano es el fin primero y último del Estado, y éste ha de organizarse, fortalecerse y dotarse de capacidades siempre y cuando estén sus esfuerzos dirigidos hacia aquél.

La riqueza de las naciones se reescribe hoy día en la medida en que se pueden identificar bases amplias, muy amplias, de la población con condiciones de vida en libertad e igualdad de oportunidades. La base para ello está en la orientación del Estado hacia políticas ciudadanas. La modernización efectiva debe estar en el mismo proceso.

¿En qué invertir, por tanto? Relacionando los derechos ciudadanos que se extraen de los valores democráticos, la modernización ha de centrarse, a nuestro juicio, en inversiones dirigidas a proporcionar al conjunto de ciudadanos y agentes que intervienen en la convivencia ciudadana:

- seguridad jurídica y sobre los bienes y las personas;
- cohesión social, mediante políticas sociales y fiscales redistributivas;
- infraestructuras básicas y de alcance universal;
- un Poder Judicial independiente y profesional;
- un servicio civil de mérito y profesional;
- capacidad de los actores del Estado para generar expectativas con certidumbre de ser cumplidas.

Pero, ante todo, la cultura democrática requiere incorporar al inconsciente competente de la ciudadanía, y de sus líderes, aquellos valores que cimentan el desarrollo ciudadano. Cultura que habrá de irse incorporando con el tiempo. Para ello, las inversiones han de concentrarse, fundamentalmente, en políticas públicas que faciliten el acceso universal a los tramos iniciales de la educación y, poco a poco, a una educación cualificada y de calidad.

La libertad, la igualdad y el pluralismo vendrán a incubarse en el mundo educativo (Albacet, Cárdenas y Delgado, 2000). La educación es el camino más directo hoy día para transmitir los valores de nuestra sociedad y hacer sentir a los niños y jóvenes que son, como ciudadanos, miembros de la comunidad (Cortina, 2001). En la cultura democrática, la educación es un derecho social básico de la ciudadanía, que ha de ser accesible para todos con independencia de los niveles de renta de cada cual. En gran medida, la calidad, la eficiencia y la igualdad de oportunidades de su sistema educativo son indicadores inequívocos del grado de desarrollo y de equidad de un país.

Asimismo, la educación ha evidenciado que es uno de los resortes más poderosos para impulsar un crecimiento económico duradero y sostenible, además de estimular el desarrollo de la inteligencia humana y de favorecer la cohesión interna y el dinamismo social en los procesos de modernización.

El acelerado proceso actual de cambios sociales no impugna, sino que reafirma, los cuatro pilares tradicionales en que se asienta la educación: aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a ser y aprender a vivir juntos conociendo mejor a los demás (UNESCO, 2000), pilares que refuerzan los propios que sustentan la libertad de la persona.

Sin duda, la obligada presencia del Estado en cada una de las inversiones mencionadas, como garante de la universalidad en su aplicación, hace que no pueda defenderse una idea de Estado pequeño, por muy fuerte que se considere. El Estado, hasta tanto no sea consciente de que la ciudadanía tiene igualdad de oportunidades para desarrollarse como persona, ha de intervenir.

¿Cómo impacta en el sector privado la modernización democrática?

La riqueza de los países es producto de una combinación de intervenciones del Estado y de los diferentes agentes económicos. El empresariado privado, de largo alcance, es fundamental elemento generador de riqueza.

Dejando sentado que el capitalismo se puede dar, y de hecho se da, en regímenes no democráticos, hay que admitir también que no puede haber democracia sin mercado (Estefanía, 2002). La libertad, como axioma democrático, es, asimismo, elemento coincidente para el desarrollo adecuado de la actividad privada.

A ambos, Estado democrático y mercado, debemos entenderlos como los aliados del siglo XXI para el desarrollo de los pueblos. El equilibrio adecuado entre los derechos ciudadanos y las expectativas del negocio va a proporcionar a la postre la riqueza deseada. Es en democracia donde los negocios son más transparentes o se puede exigir dicha transparencia. No se conoce la hambruna en los sistemas democráticos (Sen, 1981), y la mera observación de los países desarrollados informa sobre la vinculación del progreso y modernidad de dichos países con la existencia de tres elementos que comprometen la acción de sus estados: democracia, cohesión social y mercado (Lagos, 2002).

Tres elementos que van a favorecer la estabilidad y certidumbre que necesita la ciudadanía y, sin lugar a dudas, el empresariado; pero el impacto de la modernización vinculada a la generación de condiciones mínimas de desarrollo de la ciudadanía democrática es de más largo alcance.

Ciertamente, la ciudadanía cubre un ámbito de la persona muy superior al del papel de consumidor. A nadie se le oculta el que la necesidad vital de seguridad, de sentirse libre en el pensar y en el decir, de participar en la república o de ausentarse, o de esperar y demandar un trato justo e igualitario, y, en su caso, acudir a la resolución de un conflicto ante una justicia independiente y rigurosa, no están en el mercado.

Pero también es cierto que el desenvolvimiento cotidiano obliga al intercambio y al consumo en buena parte de las acciones. En ese consumo el empresariado privado actúa. Y el ciudadano ha de tener condiciones para poder intervenir.

El incremento de oportunidades económicas para los menos favorecidos, se genera mediante la inversión en educación y asistencia médica. Ello se percibe, cada vez más, como una condición determinante para el crecimiento sustentable y acelerado de la economía. Tal inversión no sólo genera un patrón más justo del crecimiento económico, sino que también contribuye a promover una mayor estabilidad política, favoreciendo así el crecimiento económico a largo plazo (Payne, 1998).

La inversión en capital humano, por medio de los gastos destinados a la salud y educación, sobre todo, es la principal vía para la superación sostenible de los desafíos distributivos. Sólo por esa vía se puede garantizar el acceso a medios de generación de ingreso adecuados, con empleos de calidad y en condiciones de vida aceptables. Las distancias, en este sentido, son extraordinariamente amplias entre los países que han puesto atención especial al tema de la inversión social en educación y aquellos en donde la cuestión social no ha motivado el interés de la gestión pública a lo largo de la historia (Sojo, 2002).

Los estados, al actuar directamente y de forma sostenida en proporcionar igualdad de oportunidades a sus ciudadanos, estarán generando a largo plazo y de forma consolidada ámbitos amplios de capacidad para actuar en el tráfico del mercado.

Mayor ámbito de consumidores inteligentes y libres para optar entre un producto u otro, mayor amplitud de un mercado laboral más cualificado, mayor cohesión social por la redistribución y (por tanto) certidumbre, mayor exigencia ciudadana a los poderes públicos de normas garantes de la igualdad y transparencia en el uso de los fondos públicos y, como consecuencia, mayor riqueza y estabilidad política. Círculo de progreso que justificará la existencia del Estado en el camino a la modernidad.

Pero el círculo que dibujamos no es completo, es más una figura que tiende a lo circular, pero con un continuo de imperfección que tiende al infinito. No existe el modelo definitivo. Es una permanente acción dinámica hacia una modernidad no identificada ni identificable. Es, al parecer, la dirección de los nuevos tiempos.

En ese camino, el Estado ha de ser garante de que el mercado propio alcance pronto niveles que proporcionen riqueza, y que conviertan a uno y otro en aliados para la ciudadanía. Para ello habrá de intervenir directa e indirectamente: de forma directa, mediante regulaciones para el buen comportamiento empresarial, garantías de que lo que se comercia es legítimo y no atenta contra el medio ambiente y la salud de la población, además, regulando normas en su funcionamiento y en el de sus instituciones, para trasladar confianza en la estabilidad y en el cumplimiento de los compromisos, aun con cambio en los gobiernos de turno.

También, cuidando de los derechos de los empleados, de su mercado laboral. Atento a la seguridad e higiene, a la no discriminación por razón alguna, a la mejor cualificación y a la información precisa para dotar de oportunidades a todos los iguales; cuidando que la competencia entre las empresas sea, también, de juego limpio; atendiendo a que no existan zonas del mercado que favorezcan los monopolios informales; propiciando la libre competencia.

No es por ello claro la privatización de sectores públicos, en monopolios prestadores de servicios públicos básicos o de necesidad universal, sin competencia ulterior. No se puede privatizar, por mero criterio de ajuste o adelgazamiento del aparato estatal, si no existen en el mercado agencias o empresas que puedan competir para favorecer la mejora de los servicios y producir un impacto directo en los precios.

Tampoco es inteligible la privatización sobre bienes o derechos básicos ciudadanos, cuando los servicios que se prestan no alcanzan universalmente a todos, y hay quienes no poseen las condiciones necesarias para alcanzarlos. Y no es bueno justificarlo por una mayor eficiencia del sector privado. Ya se ha cuestionado tal argumento (Stiglitz, 2002) pero, como explicación elemental, valga el aseguramiento previo de los derechos ciudadanos a la salud, a la educación, a la electricidad, el saneamiento o el gas para cocinar antes que plantear una eficiencia empresarial privada.

El Estado indirectamente debe, sin lugar a dudas, favorecer la empleabilidad de sus emprendedores y de quienes, como ciudadanos, están dispuestos a trabajar y progresar. Ello significa facilitar el acceso al capital necesario para empezar y dar garantías de cumplimiento contractual a los intervinientes.

A veces no puede dejarse a un lado, aunque pueda parecer contrario a cualquier grado razonable de eficiencia, el nivel de desempleo del país a la hora de valorar la posición del Estado como empleador paliativo. No son aceptables las decisiones de despido masivo de empleados públicos para equilibrar presupuestos sin, previamente, haber generado las condiciones necesarias para proporcionar opciones de trabajo a los excedentes, o cuando no se trate de economías donde el ritmo de crecimiento del empleo es progresivo y con mercados desarrollados; cuestión para reflexionar, sin caer en un consentimiento explícito de conductas laborales poco retadoras con el propio esfuerzo y poco productivas.

El Estado, en fin, puede y debe intervenir en el mercado como piloto para futuras inversiones del sector privado en áreas o sectores potencialmente estratégicos. No se explica que ante una potencialidad turística, por ejemplo, el Estado quede a la espera de si los inversores llegan o no. Ha de actuar como empresario, preparar infraestructuras y cualificar a su propio mercado laboral. Ha de apostar por lo que intuye de forma razonable y de futuro. Después tendrá tiempo de retirarse, dejar paso a la iniciativa privada y al empleo a sus propios trabajadores cualificados de forma debida. Entonces, tendrá sentido la privatización.

Referencias bibliográficas

- ALBACET, CÁRDENAS y DELGADO (2000), *Enseñar y aprender la democracia*, Madrid, Síntesis.
- ALÍ ALBULQUERQUE, Mustafá (2002), "La historia interminable", en *La Prensa*, 18 de junio de 2002, Managua.
- ARTILES MENDOZA, Renato (2001), "El rol de las instituciones del Estado en el desempeño económico del país", en *La Prensa*, 5 de septiembre de 2001, Managua.
- BELLI PEREIRA, Humberto (2002), "El mensaje de libertad de Michael Novak", en *La Prensa*, 28 de mayo de 2002, Managua.
- BERROETA, José Ignacio (1998), "La empresa y la creación de empleo", *Círculo de empresarios vascos*, Volumen: La legitimación social de la empresa.
- BORJA, Jordi (2002), "Ciudadanía y globalización", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, nº 22, s.l.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos
- En colaboración con NAKANO, Y. (2002), "Una estrategia de desarrollo con estabilidad", *Instituciones y Desarrollo*, Nº 11, s.l.
- (1996), "Reconstruyendo un nuevo Estado en América Latina". Intervención en la *Conferencia Reforma del Estado en América Latina y el Caribe*, Banco Mundial/Gobierno de España.
- CALDERÓN, Fernando (2002), *Potenciar la sociedad para fortalecer el desarrollo. Una perspectiva crítica del desarrollo humano, desde la experiencia latinoamericana*, Barcelona, Colección Papeles del Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- CAVAROZZI, Marcelo (1991), "Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina", *Revista de Estudios Políticos*, Nº 74, Madrid.
- CHAMORRO, Fernando (2001), *Educación en valores como sustento de la Democracia*, s.l., OEI/Educación en valores.
- CORTINA, Adela
- (2001), *La educación del hombre y del ciudadano*, s.l., OEI/Educación en valores.
- (1998), *Hasta un pueblo de demonios. Ética pública y sociedad*, Barcelona, Taurus.
- CORTIÑAS PELÁEZ, León (1972), "Estado democrático y administración prestacional", *Revista de Administración Pública*, Nº 67.

- DHAL, Robert (1992), *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós.
- ECHAVARRÍA, Koldo (1998), "La empresa en el contexto de la democratización de la sociedad", *Círculo de empresarios vascos*, Volumen: La legitimación social de la empresa.
- ESTEFANÍA, Joaquín
(2002a), "El fin de la permisividad", en diario *El País*, 13 de mayo de 2002, Madrid.
(2002b), *Aquí no puede ocurrir. El nuevo espíritu del capitalismo*, Madrid, Taurus.
- FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ, Miguel Ángel (1993), "Algunas reflexiones sobre mercado y Estado", *Cuadernos Aragonés de Economía*, Volúmen 3, nº 1.
- GUERRERO, Omar
(1995), "Ingovernabilidad: disfunción y quebranto estructural", *Revista del CLAD Reforma y democracia*, Nº 3.
1993), *El Estado en la era de la modernización*, México, Plaza y Valdés.
- GHIO, José María (2000), "América Latina después de la reforma: incertidumbre institucional y crecimiento económico", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Nº 16.
- KLIKSBERG, Bernardo
(2001), "Diez falacias sobre los problemas sociales en América Latina", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Nº 19.
(1999a), "Desigualdad y desarrollo en América Latina. El debate postergado", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Nº 14.
(1997), "Repensando el Estado para el desarrollo social: más allá de convencionalismos y dogmas", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Nº 8.
- LAGOS, Ricardo (2002), entrevista concedida al diario *El Mundo*, 12 de mayo de 2002, Madrid.
- LEADBEATER Charles and GOSS, Sue (1998), *Civic entrepreneurship*, London, Public Management Poundation.
- LAFUENTE, Alberto y PUEYO, Ramón (2002), "Capitalismo valiente", en diario *El País*, 21 de mayo de 2002, Madrid.
- LINZ, Juan (1990), *La quiebra de la democracia*, Madrid, Alianza.
- MAINWARING, Scott (1999), "La durabilidad de la democracia en América Latina", *Política y Gobierno*, México, CIDE, Volúmen VI.
- MALAMUD, Carlos (2001), "Política y democracia en América Latina", en diario *El País*, 18 de julio de 2001, Madrid.
- MALLOCH BROWN, Mark (2002), "Manifiesto a favor de una democracia verdadera", en diario *El País*, 24 de julio de 2002, Madrid.
- MARINA, José Antonio y DE LA VÁLGOMA, María (2001), *La lucha por la dignidad*, Barcelona, Ed. Anagrama.
- MAYNTZ, Renate (2001), "El Estado y la Sociedad Civil en la gobernanza moderna", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Nº 21.
- MEDINA, José (2002), "El liderazgo sin valores", en suplemento Nueva Economía, diario *El Mundo*, 21 de julio de 2002, Madrid.
- MULDER, Enrique y ORTIZ J.M. (2001), *Ética para seguir creciendo*, Madrid, Pearson Educación.
- NOGUEIRA, Marco Aurelio (1999), "Un Estado para la sociedad civil", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Nº 14.
- O'DONNELL, Guillermo (1996), *El impacto de la globalización económica en las estrategias de reforma institucional y normativa*, Serie Papeles de Trabajo, BID.
- O'KEAN, José María (2002), *Función empresarial y gestión pública*, Madrid, Papeles de Trabajo. Departamento de Gobierno y Administración. Instituto Universitario Ortega y Gasset.
- OSZLAK, Oscar (1997), "Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Nº 9.
- OVEJERO LUCAS, Félix (2002), "No son los de siempre", en diario *El País*, 14 de junio de 2002, Madrid.

-
- PAYNE, Mark (1998), "Instituciones políticas e instituciones económicas: Nueva visión sobre las relaciones entre el Estado y el mercado", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Nº 10.
- PRATS I CATALÁ, Joan
- (1999), "Redescubriendo las instituciones. Revalorizando la política". Documento presentado al Seminario América Latina y el Caribe frente al nuevo milenio: la visión de las nuevas generaciones", BID-UNESCO, París 8 y 9 de marzo de 1999.
- (1998a), "Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Nº 11.
- (1998b), "La construcción institucional de las capacidades regulatorias. Un tema clave de la nueva agenda del desarrollo", *Instituciones y Desarrollo*, Nº 1, Barcelona.
- PRZEWORSKI, Adam y LIMOGNI, Fernando (2000), *Modernización: Teoría y hechos*, s.l., The John Hopkins University Press.
- REQUEJO COLL, Ferrán (1994), *Las democracias (democracia antigua, liberal y Estado de bienestar)*, Barcelona, Ariel.
- RODRÍGUEZ MONCADA, Ernesto (2001), *Educación, ética y democracia*, s.l., OEI/Educación en Valores.
- ROIZ, Javier (1996), *El gen democrático*, Madrid, Ed. Trotta.
- SEN, Amartya (1981), *Poverty and Famines*, Oxford, Clarendon Press.
- SOJO, Carlos (2000), *Gobernabilidad democrática en Centroamérica: Riesgos y oportunidades*, Barcelona, Papers del Instituto Internacional de Gobernabilidad, Paper Nº 48.
- STIGLITZ, Joseph
- (2002), "Mejorando la eficiencia y la capacidad de respuesta del sector público: lecciones de la experiencia reciente", *Revista del CLAD Reforma y Desarrollo*, Nº 22.
- (1998), "Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el consenso post Washington", *Instituciones y Desarrollo*, Nº 1.
- TOURAINÉ, Alain (2000), "El sistema y los actores", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Nº 18.
- BECK, Ulrich (2000), *La democracia y sus enemigos*, Madrid, Paidós.
- UNESCO (1996), Informe de la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI, presidida por Jacques Delors: "La educación encierra un tesoro", Madrid, Santillana/Ediciones UNESCO.
- VILLORIA MENDIETA, Manuel (2000), *Ética pública y corrupción. Curso de ética administrativa*, Madrid, Ed. Tecnos.
- WARLETA FERNÁNDEZ, Enrique (1997), "Educación para la paz y la democracia", *Revista Iberoamericana de Educación*, Nº 14.

Teoría y práctica de la democracia de género

Angela Meentzen
Alemania

La autora es socióloga y antropóloga, investigadora, cooperante y especialista en temas de género.

La propuesta de democracia de género de la Fundación Heinrich Böll es parecida a las impulsadas en otros países y continentes (como la “*engendered society*” en Estados Unidos o “el nuevo pacto entre los géneros” en España). Tiene como objetivos principales: ampliar el debate sobre las transformaciones de las relaciones de género y su impacto en la organización social, económica y política actual; y movilizar al conjunto de la sociedad para dinamizar la agenda política a favor de la equidad de género y así evitar su debilitamiento, postergación o incluso desaparición.

Después de una revisión de las políticas de género impulsadas durante los últimos veinte años en Alemania y en otros países a nivel mundial, la democracia de género ofrece un cambio de paradigma y una reorientación hacia un cambio estratégico que permita superar los límites, estancamientos, resistencias y retrocesos enfrentados. En el contexto alemán, la Fundación Heinrich Böll utiliza el concepto de democracia de género con un doble significado: como

“imagen-guía”¹, fin o situación a alcanzar, y como estrategia política para alcanzar este fin.

Como fin en sí mismo, la democracia de género en su uso alemán no se diferencia mucho al término equidad de género utilizado a nivel internacional y que se refiere a la distribución justa de derechos, oportunidades, recursos, responsabilidades y tareas entre los géneros, respetando las diferencias entre mujeres y hombres. La democracia de género busca la participación de personas diferentes con los mismos derechos. Implica diálogo, información, participación activa, negociación y acuerdos entre ambas partes con base en los intereses comunes y diferentes. Una ventaja del término democracia de género como meta a alcanzar podría ser su utilidad para convocar a muchos sectores hacia un amplio consenso, dado que nadie quiere ser antidemocrático. Sin embargo, en términos de contenido y objetivo, quiere alcanzar lo mismo que la equidad de género.

Sin embargo, es como estrategia política que la propuesta de democracia de género adquiere mayor entidad en un contexto internacional porque intenta sistematizar experiencias, ideas e instrumentos para poner en práctica un enfoque género-inclusivo que permita pasar a una nueva fase de avance hacia la equidad de género.

Se trata de integrar las temáticas de los hombres, del trabajo de mujeres y hombres a nivel familiar y doméstico, laboral y político, y de la interacción entre mujeres y hombres.

Este giro estratégico se justifica en la medida en que la igualdad de oportunidades de las mujeres en la vida laboral y política, sólo será posible si se logra convencer a los hombres de compartir tareas en la familia y si los hombres participan activamente en la organización democrática de las relaciones entre mujeres y hombres en los ámbitos privados y públicos. Para eso hace falta evitar el enfrentamiento entre mujeres y hombres, y buscar más bien la acción conjunta hacia un nuevo pacto entre los géneros que reconozca la plena corresponsabilidad de los hombres en la construcción de la equidad de género.

El cambio de paradigma propuesto por la democracia de género requiere un esfuerzo por lograr mayor coherencia estratégica entre los avances teóricos en materia de género (donde hay consenso que género no es igual a mujer) y las orientaciones prácticas para la acción política de género que aún se dirige principalmente a las mujeres. La democracia de género propone un enfoque teórico y práctico que abarca no sólo a las mujeres, sino al conjunto de la sociedad, mujeres y hombres, para seguir avanzando hacia la equidad de género. Enfoca la condición de género de mujeres y hombres, pero, sobre todo, las relaciones entre los géneros.

En términos políticos, la democracia de género significa que, a partir de ahora, los avances en la situación de las mujeres se persiguen al mismo tiempo que la inclusión

1 “*Leitbild*” en alemán.

progresiva de los hombres en el compromiso y en el trabajo por la equidad de género, impulsando así la corresponsabilidad. Significa buscar sistemáticamente una nueva acumulación de fuerzas para seguir avanzando hacia relaciones de género más justas y democráticas. La democracia de género pretende evitar el encasillamiento o la segmentación de la acción de las mujeres, sobre todo en espacios mixtos.

La democracia de género es una propuesta exigente y ambiciosa que cuestiona los valores y la organización del sistema democrático, del trabajo y de la vida privada en las sociedades actuales. Abarca tanto el plano de los comportamientos individuales de hombres y mujeres, como el cambio de las condiciones estructurales de las relaciones de poder a favor de relaciones más horizontales y democráticas.

Tiene especial significado en los planos de las democracias política y económica, en la medida en que, por un lado, sin democracia es difícil avanzar hacia la equidad de género y hacia una ciudadanía amplia y dinámica; y, por otro, sin la democratización de las relaciones interpersonales es imposible profundizar la democratización de las sociedades a nivel público y privado, así como los procesos de institucionalización democrática.

Un aspecto importante en el debate acerca de la democracia de género es el referido a que una democracia política verdadera requiere también nuevas formas de democracia económica: los valores del trabajo remunerado y no remunerado y su distribución entre mujeres y hombres, así como las brechas de género en los ingresos económicos son cuestionados y requieren ser reconstruidos.

La compatibilidad del trabajo doméstico y familiar con el trabajo profesional para mujeres y hombres requiere de una reorganización total del mundo laboral, del trabajo educativo, del cuidado, del trabajo doméstico, del tiempo libre así como de los servicios sociales y comunitarios. Además, la democracia de género busca transformar más integralmente la naturaleza y dinámica de las organizaciones, actuando en los niveles personal, de contenido y de desarrollo organizacional convocando a mujeres y hombres, en todos los niveles jerárquicos en el compromiso hacia la equidad de género.

Dado que la democracia de género aún es un concepto nuevo, conviene aclarar algunos malentendidos frecuentes: proponer este cambio de paradigma no significa desconocer los avances logrados por los movimientos feminista y de mujeres a nivel internacional, en cuanto a la mejora de la situación de las mujeres, ni tampoco los cambios profundos ocurridos con el aumento importante en la participación laboral y en el nivel educativo de las mujeres durante el siglo XX, así como de los valores culturales. Simplemente se plantea que ha llegado el momento de pasar de una primera fase centrada en las mujeres a otra que acumule fuerzas e implique al conjunto de la sociedad.

Esto no significa acabar para siempre con acciones específicas dirigidas a las mujeres, sino más bien pretende articularlas con otras acciones en un sentido inclusivo.

No excluye espacios propios de las mujeres y de los hombres, pero sí busca evitar su segmentación enfocando a las relaciones entre los géneros como principal campo de acción y avance hacia la equidad de género.

La democracia de género tampoco implica ocultar la evidencia de discriminaciones persistentes contra las mujeres, al contrario, busca mayor compromiso social a favor de su eliminación. No se trata de perseguir la ilusión de que todos los hombres estarán interesados en abandonar sus privilegios de género. Simplemente, propone valorar los cambios culturales sucedidos hasta el momento y tomar en cuenta a los sectores de hombres sensibles a las ideas de equidad y justicia contenidos en el enfoque de género. No trata de incluir a sectores de hombres para lograr un paralelismo perfecto entre su avance y el de las mujeres, sino tomar en cuenta diferentes situaciones y ritmos, sin perder el norte del enfoque género inclusivo.

Finalmente, es importante resaltar que la democracia de género no significa una disminución de la importancia de las desigualdades de género, sino todo lo contrario: exige mayor rigor teórico, metodológico y práctico en el camino hacia la eliminación de la discriminación contra las mujeres, al tiempo que se incorpora a los hombres para hacer de la democracia de género un valor y una práctica universales en los ámbitos privados y públicos.

Referencias bibliográficas

MEENTZEN, Angela y GOMÁRIZ, Enrique (comps.) (2000), *Democracia de género, una propuesta para mujeres y hombres del siglo XXI*, San José, Fundación Género y Sociedad, Fundación Heinrich Böll.

REFORMA DEL SERVICIO CIVIL CON EQUIDAD DE GÉNERO

Perspectiva de género en el redimensionamiento de la Dirección General de Servicio Civil de Costa Rica

Guillermo Lee
Costa Rica

Actualmente se desempeña como Director General
de la Dirección General de Servicio Civil de Costa Rica.

El proyecto **Diseño organizacional del órgano rector de la gestión de recursos humanos en el sector público costarricense**, tiene el propósito de mejorar la función pública mediante el desarrollo de una estructura y una cultura basadas en una mayor participación; la consolidación de un modelo adecuado e integral de gestión de personal; el cumplimiento de la responsabilidad social que nos compete por la gestión, la capacitación y el desarrollo del funcionario público y el fortalecimiento de la calidad del servicio y de los valores institucionales, ya que son las personas las que determinan el nivel de competitividad requerido tanto por la organización como por el país.

Este diseño responde a la reiterada demanda de la ciudadanía de modificaciones profundas que fomenten el mejoramiento continuo de los servicios públicos, de modo que incrementen la capacidad de gestión estatal y, por ende, consoliden la democracia en la medida en que se logre transparencia al establecer una cultura de resultados y de rendición de cuentas en las instituciones públicas.

El proyecto da como productos el redimensionamiento estratégico de la Dirección General de Servicio Civil (DGSC) y la definición del sistema de actores con sus respectivas responsabilidades. Se enfoca a la mejora de los servicios con indicación expresa de las actividades estratégicas, de soporte logístico, tecnológico y normativo; las relaciones e interrelaciones internas y externas; el estilo de gerencia requerido a lo interno y externo para ejercer la rectoría en materia de empleo público y las competencias básicas de la entidad así como las responsabilidades de la Dirección Superior.

Sistema de administración de personal

En el Estatuto de Servicio Civil, promulgado mediante la Ley No. 1581, de mayo de 1953, se faculta al Director General de Servicio Civil (Art. No. 13) para promover la implantación de un sistema moderno de administración de personal, responsabilidad que en la actualidad se concibe más allá de la selección, capacitación, remuneración, evaluación y motivación. El nuevo enfoque de “Gestión de Recursos Humanos” se orienta hacia una labor proactiva; parte de la estrategia y responsabilidad de quienes tienen personal a cargo dentro de una visión integrada de estructura, cultura y competencias individuales y colectivas que tiene a la eficacia de la organización como objetivo y al potencial humano como base.

La Dirección General de Servicio Civil está consciente de que el alcance del propósito de la Ley de creación del Servicio Civil es garantizar la eficiencia en la administración pública, y que esto sólo lo puede lograr a través del aporte de los y las funcionarios/as públicos/as, quienes son imprescindibles para alcanzar estos objetivos y en quienes recae la responsabilidad de dar vida a la estructura, los procedimientos y los procesos mediante las funciones y responsabilidades que se les han asignado.

La Dirección General de Servicio Civil se ha propuesto incluir cambios orientados a la búsqueda de calidad de vida laboral, la introducción de nuevos servicios, aprender a considerar el cambio como una oportunidad y a resistir la continuidad, hacer que el conocimiento sea productivo e inculcar nuevos valores, actitudes, conductas, sentimientos compartidos y percepciones en la cultura de la organización que propicien mayor equidad e igualdad en las manifestaciones de poder, formas de relacionarse entre hombres y mujeres y toma de decisiones, entre otros, que coadyuven al avance de los procesos de cambio que se gestan en la organización.

El factor humano es el elemento estratégico de las organizaciones. Por ello la búsqueda de relaciones equitativas, flexibles e integradas para aumentar la productividad, mejorar la eficacia, crear una cultura organizacional y asegurar el compromiso total

en el cumplimiento de los objetivos dentro de un marco laboral cambiante se constituye en una prioridad para el proceso de modernización de la Dirección General de Servicio Civil, y, por ello, la necesidad de incorporar la perspectiva de género en dicho proceso.

Análisis del entorno laboral

La población económicamente activa (PEA) de Costa Rica, a 2000, estaba integrada por 1,4 millones de personas. Según un estudio del Ministerio de Trabajo, a julio de ese mismo año la fuerza de trabajo estaba compuesta por un 67.9 por ciento de hombres y un 32.1 de mujeres.

Un nivel de educación más elevado (con menor deserción y mayor aprobación en los tres niveles de educación formal) y la participación en estudios superiores, han favorecido la presencia de las mujeres en el sector profesional y técnico, que han pasado de un 44.5 por ciento en 1990 a un 46.2 por ciento en 2000, año base del estudio del Proyecto Estado de la Nación. Esta tendencia se refleja también en la categoría de puestos directivos, para los mismos periodos, que pasa de 23.3 por ciento a 29.9 por ciento. Sin embargo, en ambos casos, con relación al año 1999, se refleja una disminución en el porcentaje de mujeres ocupadas en puestos como profesionales y técnicas de 0.9 y en los de directivas a 0.7 durante 2000.

Si bien, en términos generales, se puede afirmar que la incorporación de la mujer al mercado laboral se ha incrementado en la última década, en virtud de un mayor nivel de instrucción, también es correcto indicar que el desempleo abierto perjudica más a las mujeres, que tienen gran dificultad para encontrar trabajo a tiempo completo. A esto se suma la feminización de la pobreza, pues cada vez son más los hogares pobres cuya jefatura está en manos de una mujer (a las mujeres menores de 35 años las afecta de manera más drástica). La pobreza, que repercute en la calidad de vida de los niños y niñas dependientes de mujeres en esta situación, influye en la inserción laboral de ellas y en su superación y, por ende, en insuficientes remuneraciones.

En materia salarial, el ingreso promedio de la mujer es inferior, y persisten importantes brechas.

...las mujeres no superan la remuneración mensual promedio que reciben los hombres al trabajar más de una jornada completa (más de 48 horas), aunque les resulta favorable el salario promedio por hora que reciben en jornadas que oscilan entre tres cuartos de tiempo y el tiempo completo (Proyecto Estado de la Nación, 2001:265).

Un ejemplo de lo anterior es lo que ocurre con el grupo de profesionales y directivos, en el cual las mujeres representaban un 25 por ciento de los trabajadores en jornadas de medio tiempo, frente a un 12.8 por ciento de hombres; en trabajos a tiempo completo la relación es de un 28 por ciento de mujeres frente a un 15.7 por ciento de hombres. En este mismo grupo ocupacional, en jornadas semanales de 40 horas o más, las mujeres presentan una relación de salario promedio mensual del 80.3 por ciento del de los hombres (Proyecto Estado de la Nación, 2001).

Equidad entre hombres y mujeres

En términos de desarrollo humano, entendido éste como un proceso en el cual se amplían las oportunidades del ser humano, Costa Rica ocupa el lugar 43 de 173, junto con Argentina y Uruguay son los países latinoamericanos con desarrollo humano alto.

Sin embargo, existen obstáculos para el alcance de la equidad de género. El informe Desarrollo y equidad de género: una tarea pendiente (CEPAL, 1993) se centra en tres:

1. La división sexual del trabajo

Algunos datos provenientes del último Informe del Estado de la Nación revelan que en el mercado laboral persiste la segmentación por sexo al presentar ocupaciones típicamente femeninas y masculinas: mientras el 19 por ciento de los hombres desempeña ocupaciones dominadas por las mujeres, ellas sólo alcanzan un 12.7 por ciento en trabajos dominados por los varones.

Esta situación preocupa, ya que con el refuerzo de la familia y los mensajes de los medios de comunicación se siguen reproduciendo roles tradicionales de trabajo en las generaciones de relevo. El Informe Ciencia, Tecnología y Género en Costa Rica elaborado por investigadores de las universidades estatales, determina que a lo largo de la década del noventa el porcentaje de mujeres graduadas en ciencia y tecnología osciló entre el 20 y 34 por ciento, situación que se repitió en posgrados y estudios realizados en el extranjero. Ellas prefieren las áreas de ciencias sociales y educación.

2. La exclusión de las mujeres en la toma de decisiones y en el ejercicio del poder

Es notoria la representación que han ganado las mujeres en puestos como profesionales y técnicas y como personal directivo, especialmente en el sector público. Sin embargo, esta representación no alcanza la tercera parte del total tanto en el sector público como en el privado, lo que equivale a decir que los puestos de decisión no les son confiados.

En los puestos políticos, y a pesar de las reformas al Código Electoral del 10 de diciembre de 1996 (Ley 7653, en la que se establece una cuota mínima del 40 por ciento de participación femenina en las instancias partidarias y en las papeletas para los puestos de elección popular), la situación no mejoró. En la Administración 1998-2002 fueron nombradas dos vicepresidentas y fueron electas 11 diputadas (de un total de 57); en el Poder Ejecutivo, de 20 ministerios sólo 4 eran ocupados por mujeres, y las viceministras representaron un 29 por ciento de ese total; en el Poder Judicial sólo el 9 por ciento de las magistraturas estaba a cargo de mujeres. En el actual Gobierno los datos no difieren: una vicepresidenta, 20 diputadas, 5 ministras (de 21); en el caso de los viceministerios se produce casi un empate: 13 hombres y 12 mujeres; y entre los oficiales mayores: 14 hombres y una mujer.

3. El acceso desigual de las mujeres a los recursos

... a pesar de que la brecha salarial ha disminuido considerablemente en muchos países como Honduras, Venezuela, Brasil, Colombia, Argentina y México, la mujer gana menos que el hombre en todos los países de la región a excepción de Costa Rica. En Argentina, la mujer gana el 98 por ciento del salario de un hombre, en México 89 por ciento, en Colombia 84 por ciento, en Perú 80 por ciento, en Brasil 77 por ciento al igual que en Chile, en El Salvador 74 por ciento y en Nicaragua 64 por ciento (Banco Mundial, 2003).

Datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) muestra que el ingreso promedio mensual de hombres y mujeres con igual ocupación posee la misma característica; por ejemplo, el salario de los profesionales y técnicos masculinos supera en 28.6 por ciento al de sus colegas mujeres; el de los directores, gerentes y administradores es superior en 21.8 por ciento al de las mujeres en estos cargos.

Las mujeres empresarias, que en su mayoría provienen de estratos altos y medios, según el Séptimo Informe del Estado de la Nación, han crecido a un 17.7 por ciento en relación con 1999, con un notable aumento de mujeres patronas en la zona rural y en industrias manufactureras, intensificando también su participación en la generación de empleos. No obstante estos logros, el apoyo financiero y la asistencia técnica son limitados pese a la diversidad de entidades públicas y privadas y a que en 2000 el Consejo de Gobierno emitió una directriz al sistema bancario nacional para otorgar crédito a las mujeres. De acuerdo con información proporcionada por el Banco Nacional de Costa Rica a los investigadores del Proyecto Estado de la Nación, en 2000 se concedieron créditos a un 18.7 por ciento de mujeres y a un 74.6 por ciento de hombres.

Los datos dejan en claro que la situación de la mujer en el mercado laboral es compleja. Según el mismo informe “(...)se ha avanzado en materia de equidad de género y de creación de oportunidades para las mujeres”; no obstante “(...) el país tiene todavía importantes desafíos respecto a un conjunto de brechas de género que persisten con clara desventaja para las mujeres”. Por ello “(...) son necesarias profundas transformaciones en los ámbitos social, económico, político y cultural de la sociedad costarricense, para ampliar y consolidar los avances logrados hasta ahora (Proyecto Estado de la Nación, 2001:255).

Equidad de género en la Dirección General de Servicio Civil

La Dirección General de Servicio Civil ha propiciado la inserción laboral de las mujeres en el sector público, y en la última década, en congruencia con las políticas nacionales de dar mayor participación y empleo a las mujeres, se observa un incremento de la participación de ellas en todos los niveles y, sobre todo, en el profesional, con un ligero repunte en el nombramiento para puestos de jefatura y toma de decisiones.

A lo interno de la organización, llama la atención que entre los puestos de jefatura la proporción de mujeres designadas sea sólo de 4 frente a 15 hombres, máxime si se trata de tres funcionarias de carrera y una designada en cargo de confianza como Sub-

directora General, ya que, históricamente, las posiciones en mención han sido ocupadas por hombres, y dada la estabilidad laboral del funcionario público amparado por el Régimen de Servicio Civil, éstas sólo se constituirán en vacantes por renuncia o por jubilación del titular en el largo plazo.

También debe agregarse la difundida práctica, entre quienes detentan el poder de toma de decisiones en materia de contratación, de nombrar a los varones en estos cargos; se considera que los mecanismos culturales son los factores que más inciden en dicha situación, así como las políticas de selección de la institución para estos casos en particular y la carrera profesional que eligen las mujeres.

Las funcionarias, al analizar sus posibilidades de acceder a puestos de dirección, compiten en desventaja con sus pares varones, principalmente por dos cuestiones: 1) en el plano personal, tienen que tomar decisiones importantes en el transcurso de su ciclo de vida, en donde el trabajo y la familia aparecen como ámbitos antagónicos, deben buscar establecer distintas estrategias para conciliarlos, situación que no se les presenta a los hombres; 2) en la organización existe la percepción de que las mujeres tienen como mayor prioridad a su familia que al trabajo, por lo que no dedicarían el tiempo necesario que exigen las empresas; 3) mientras el tiempo laboral sea definido a partir de las necesidades de los varones, las mujeres que deciden tener éxito profesional se adecuan a estos tiempos, lo cual les significa una doble carga a diferencia de los hombres (Martínez, 2002).

Esta situación evidencia la conveniencia de introducir la perspectiva de género en el proceso de modernización con el objeto de establecer las condiciones para que un número mayor de mujeres ocupen futuras posiciones de jefatura en la estructura organizacional, máxime si se toman en consideración los cambios de las políticas de recursos humanos que definen, entre otras cosas, el nuevo perfil del ejecutivo, los estilos de liderazgo, las políticas de reclutamiento y selección de personal, y las políticas de ascenso y evaluación del desempeño.

La inclusión de una política en ese sentido tiene como antecedente el reconocimiento de un mayor nivel educativo y las competencias que se posean para los niveles de jefatura. Es importante dicho enfoque, ya que si bien la tendencia es menos fuerte en el sector público no se puede afirmar que está ausente. Aunque la participación de la mujer en esos espacios ha ido en aumento, en relación con la cuota de representación establecida es insuficiente.

La situación es similar si se analiza la participación de hombres y mujeres en puestos de dirección de recursos humanos en el Régimen de Servicio Civil, integrado por siete mujeres frente a once hombres, así como en los de jefatura de capacitación, que presenta una proporción invertida de ocho hombres frente a diez mujeres, que en su mayoría dependen de los primeros.

Otro dato importante, que revela que aún se mantienen reservas en cuanto a la aplicación en forma integral del marco jurídico en lo que a igualdad se refiere, lo consti-

tuyen los informes del diario La Nación del 21 y del 22 de julio de 2002, respecto de la elección de candidatos para las plazas propietarias de Alcalde, según los cuales en los 81 cantones que tiene el país, en uso de los mecanismos legales establecidos, los dos partidos políticos mayoritarios han postulado el 62 por ciento de las candidaturas, de las cuales sólo el 8,6 por ciento corresponde a mujeres.

Debido a que la equidad de género es un elemento de desarrollo y la desigualdad afecta las posibilidades de crecimiento futuro de la sociedad, se proyecta dar los pasos iniciales para reeducar a los funcionarios y funcionarias en equidad de género y crear conciencia respecto al beneficio personal y colectivo, además de reforzar la presencia de la mujer en el empleo e incrementar la observación y creación de espacios que consideren la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

Políticas de empleo con perspectiva de género

En la primera etapa se planea realizar una labor a lo interno con énfasis en la cultura de la organización para reeducar a hombres y mujeres con el propósito de que puedan trabajar juntos, tener una mejor visión de sí mismos e iniciar un cambio radical en el mundo laboral, que debe caracterizarse por un ambiente de paz, armonía e igualdad.

Se persigue que las personas identifiquen las ataduras que les impiden sentirse realizadas y satisfechas, de modo tal que esa transformación se extienda a la vida social y privada e impulse cambios al quedar claros los beneficios que de ello se generan a todo ser humano mediante:

1. La incorporación al proyecto de modernización de la Dirección General de Servicio Civil de una estrategia transversal de género, que debe ser divulgada a todos y todas las y los funcionarios y funcionarias utilizando los medios de comunicación establecidos por la institución y en las actividades de capacitación que ésta desarrolle.
2. La ejecución de campañas de sensibilización enfocadas al debilitamiento de la división sexual del trabajo, cuyo objetivo será:
 - a. Erradicar las prácticas o percepciones erróneas respecto al trabajo conjunto de hombres y mujeres.
 - b. Eliminar la idea de que existen cargos femeninos y masculinos, como por ejemplo en la contratación de guardas, choferes y mensajeros (para los que sólo se nombra a hombres) o recepcionistas, secretarias y enfermeras (para los que normalmente se nombra mujeres).
 - c. Propiciar e incentivar la selección de carreras técnicas y profesionales de acuerdo a la vocación, sin hacer distinción entre áreas de formación masculinas y femeninas.
 - d. Identificar y eliminar la subutilización de las mujeres en el campo laboral, ubicándolas según sus méritos y competencias en los cargos que les correspondan.

- e. Definir lineamientos claros y precisos que guíen y normen el nombramiento de las personas en cargos de jefatura para que prevalezcan los criterios técnicos, el mérito, la capacidad y la equidad entre hombres y mujeres.

3. La inclusión del tema de género en los programas de capacitación

La capacitación debe constituirse en un instrumento para el cambio organizacional y sus programas deben basarse en necesidades individuales, colectivas e institucionales definidas mediante un proceso de investigación. En forma prioritaria y obligatoria para todo el personal se dará prioridad al cambio de actitudes y comportamientos desde la perspectiva de género, sin dejar de lado la construcción de la realidad del ser humano desde la feminidad y la masculinidad. Realizar talleres y foros para analizar la temática de género, los avances en el cambio de actitudes y comportamientos, el cambio de las relaciones laborales hacia amistades estables y creativas, sobre cómo dejar atrás los estereotipos que condicionan nuestra relación con los demás y la necesidad de un cambio de actitud de las mujeres hacia las otras mujeres.

4. El fortalecimiento e incremento de la participación de las mujeres en el mundo laboral mediante el refuerzo de mecanismos de selección y contratación equitativos, propiciando el reconocimiento y la valoración del trabajo femenino tanto en el centro laboral como el seno de la familia.
5. La factibilidad del desarrollo de estrategias que posibiliten que en forma activa se involucren hombres y mujeres y contribuyan al logro de la equidad de género, aprovechando las capacidades reales y potenciales de ambos.
6. La promoción de la realización de investigaciones sobre temas de equidad de género para mejorar la prestación del servicio a la ciudadanía y la calidad de los insumos necesarios a lo interno y a otras entidades públicas. También para detectar diferencias y desventajas que afectan a hombres o mujeres o grupos de ellos y ellas, a ser considerados/as para hacer los ajustes pertinentes y no contribuir a mantener esas desigualdades que propician problemas a todo nivel. Para definir perfiles laborales, necesidades de capacitación y desarrollo de los funcionarios y funcionarias y las opciones laborales a que tienen derecho.
7. El monitoreo y la revisión sistemática de la legislación vigente para eliminar disposiciones discriminatorias, ya que las condiciones de igualdad entre hombres y mujeres son imprescindibles para la modernización de la institución. Estos documentos deben tener amplia divulgación entre los hombres y mujeres que laboran en la administración pública y entre la ciudadanía.
8. El apoyo y el estímulo a un cambio en los patrones culturales en materia de equidad de género que coadyuven al proceso de fortalecimiento de la democracia y promuevan la equidad a lo interno con la dirección de los gestores de personal y hacia fuera dirigido a la ciudadanía.

9. El desarrollo de indicadores de la situación laboral, social y económica en materia de género, información relevante para la toma de decisiones que beneficien a la ciudadanía y le proporcionen acceso a la información, así como a los y las funcionarios/as públicos/as, y el mejoramiento de las condiciones laborales de hombres y mujeres.
10. El desarrollo de políticas de empleo con perspectiva de género que propicien la equidad e igualdad de oportunidades en el ámbito laboral para hombres y mujeres, que incorporen el derecho de la mujer a la reinserción laboral luego de atender asuntos familiares o personales, eliminando la idea de que la maternidad es un problema para la organización.
11. La mejoría de las condiciones de la carrera administrativa, asegurando la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, abriendo el acceso a cargos de mayor responsabilidad y niveles de complejidad a quienes aspiran a ellos, y evitando que se antepongan factores de orden cultural, educativo y personal a las gestiones de mujeres que deseen acceder a puestos de jefatura. Esta nueva estrategia organizacional pretende eliminar los efectos negativos de la subjetividad de quienes deciden: la lealtad al jefe, la pertenencia a grupos de poder, la clase social y el sexo.
12. La promoción, mantenimiento y favorecimiento de la salud de mujeres y hombres en igualdad de oportunidades para garantizar la efectividad en la ejecución de las funciones asignadas y una calidad de vida laboral óptima.

Sólo un cambio en las actitudes del personal con una perspectiva de género hará posible que la modernización de la institución y, por ende, de las instituciones del régimen tenga un avance significativo que, además de incentivarles para alcanzar las metas por ellos mismos propuestas, también les brinde satisfacción en aspectos profesionales y personales.

Referencias bibliográficas

BANCO MUNDIAL (2003), *Desafíos y oportunidades para la equidad de género en América Latina y el Caribe*, publicación en línea, disponible en Internet en: www.bancomundial.org/genero.

BID (1999), *¿De burócratas a gerentes?*, Estados Unidos de Norteamérica, BID.

BOLAÑOS G. Jimmy (2001), *Estatuto de Servicio Civil. Comentado, con jurisprudencia y legislación conexas*, San José, IJSA.

CONGRESO INTERNACIONAL DE RECURSOS HUMANOS (2002), *Innovaciones organizacionales y desarrollo: por una mayor participación y control ciudadano*, Memoria, San José.

Ley de Promoción de la Igualdad Social de las Mujeres promulgada el 8 de marzo de 1990.

MARTÍNEZ, Griselda (1995), "Los retos de las mujeres ejecutivas ante el nuevo liderazgo", *Revista Nueva Sociedad*, Caracas, núm. 135, enero/febrero.

MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL/DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN (2001), *Situación del mercado de trabajo en Costa Rica en el año 2000*, San José, Documento 96-01.

OIT (1999), *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 118, No. 3 y 4.

ORDÓÑEZ, Miguel (1997), *La nueva gestión de los recursos humanos*, Madrid, Ediciones Gestión 2000.

PROYECTO ESTADO DE LA NACIÓN (2001), *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible: Séptimo Informe 2000*, San José.

El enfoque de género y la reforma del servicio civil nicaragüense

Fátima Reyes
Nicaragua

Actualmente se desempeña como Directora General de la Dirección General de Función Pública del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Nicaragua.

A finales de 1994 el Gobierno de Nicaragua emprendió el Programa de Reforma y Modernización del Sector Público (PRMSP), a fin de convertirlo en un ente eficiente y generador de credibilidad, estabilidad y confianza para la comunidad nacional e internacional mediante una administración de sus recursos que, en el libre juego de la democracia, asegure la aplicación de las leyes y se base en decisiones técnicas, objetivas y transparentes en pro de la satisfacción de las demandas ciudadanas.

El programa está constituido por cuatro componentes: Reestructuración Institucional, Sistema de Evaluación de los Servicios, Reforma del Sistema de Gestión Financiera y Control Gubernamental (SIGFA) y la Reforma del Servicio Civil.

Este último componente tiene como finalidad implantar un sistema que permita desarrollar integralmente, fortaleciendo sus capacidades técnicas y personales, a los recursos humanos del sector público, creando un compromiso laboral tanto hacia los usuarios de los servicios como hacia la institución donde laboran. En consecuencia, la aprobación y reglamentación de la Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa, con su nuevo modelo de gestión de los recursos humanos, regulará el marco jurídico de la actividad y establecerá los principios y valores sobre los que debe funcionar el servicio civil nicaragüense.

La Reforma del Servicio Civil ubica al/a servidor/a público/a en el epicentro del proceso de Reforma y Modernización de la Administración Pública por poseer, precisamente, el mayor potencial para promover y encauzar el cambio deseado. Por lo tanto, el éxito del programa reformista en su conjunto depende, en gran medida, de la calidad de los recursos humanos disponibles y de la eficacia de su desempeño.

En este sentido, para lograr que los recursos humanos actúen como agente promotor de este proceso de cambio, es necesario que las relaciones de empleo se sustenten sólidamente en sistemas y reglas administrativas ágiles y claras, basadas en el principio del mérito, la superación personal y el éxito profesional; en el espíritu de grupo y la coordinación del trabajo; en la capacidad de servicio, la motivación personal y el reconocimiento social; y, sobre todo, en la conciencia de formar parte de un engranaje del cual depende en gran medida el éxito o fracaso de un proyecto nacional.

Los **objetivos** principales de la Reforma del Servicio Civil son:

- 1) Regular las relaciones laborales entre el Estado y sus servidores/as en términos de mutuo beneficio.
- 2) Crear en el/la servidor/a público/a una nueva cultura que, promoviendo el ejercicio de la honestidad, la eficiencia, la probidad y la responsabilidad laboral, tienda a la excelencia en la prestación del servicio.
- 3) Contar con un modelo de carrera administrativa pública capaz de garantizar una adecuada selección del personal, su amplio desarrollo profesional y su digno retiro.
- 4) Garantizar la estabilidad laboral y la continuidad operativa del Estado frente a la sucesión de titulares en las instituciones y los relevos gubernamentales.

Los principios básicos en los que se sustenta el Sistema de Servicio Civil, y que están propuestos en el anteproyecto de ley, son los siguientes:

Principios normadores. Constituyen los fundamentos que deben prevalecer en las actuaciones del Estado respecto a la administración de sus servidores/as.

- **Principio de igualdad.** Es el derecho que tiene todo/a nicaragüense, sin distinción de credo político, raza, sexo o religión, para optar, ser seleccionado/a, ingresar, capacitarse y ser ascendido/a en la administración estatal en igualdad de condiciones

con respecto a los demás sujetos que reúnan las aptitudes, méritos y capacidades para el puesto de trabajo.

- **Principio del mérito.** Lo constituye la competencia y calidad profesional y personal. Es decir, la conjunción de dotación académica, experiencia laboral, aptitud de interacción y voluntad de servicio requeridas para el óptimo desempeño de un cargo.
- **Principio de capacidad.** Es el reconocimiento a la eficiencia laboral en las diferentes condiciones que las circunstancias planteen.
- **Principio de legalidad.** Es el estricto respeto y fiel apego a la ley en las relaciones entre el Estado y sus servidores/as.
- **Principio de equidad.** Es la obligación del Estado de garantizar, en el ejercicio de sus atribuciones, el acceso y promoción equitativa de hombres y mujeres a los cargos de la administración del Estado, garantizando con ello la observancia del principio de igualdad formal y material en la ley.

Por su parte, los principios reguladores son los valores que fundamentan el comportamiento de los/as funcionarios/as y empleados/as al servicio del Estado; y que, en definitiva, determinan la calidad del servicio proporcionado.

- **Cultura de servicio a la ciudadanía.** Todo/a servidor/a público/a debe desarrollar una actitud y conducta laboral y personal que satisfaga los requerimientos y las expectativas ciudadanas.
- **Sometimiento a la Constitución, a la ley y al derecho.** Todo/a servidor/a público/a debe cumplir sus responsabilidades sometido/a únicamente a la Constitución Política y a las leyes del Estado.
- **Lealtad a la administración pública.** Todo/a servidor/a público/a debe lealtad a la administración pública y al Gobierno Constitucional, pero sin perjuicio del respeto a la libertad de culto, opinión y preferencias políticas o sociales.
- **Objetividad e imparcialidad en sus actuaciones.** Acorde con los principios precedentes, el/la servidor/a público/a estará sometido únicamente al mandato de la ley, eliminando cualquier tipo de preferencia, discriminación o tratamiento de excepción.
- **Adaptabilidad de los servicios públicos a las necesidades de la población.** En función de los requerimientos de la ciudadanía, el/la servidor/a público/a ajustará su actividad a las políticas públicas trazadas, al marco jurídico imperante y a los procedimientos administrativos establecidos.

Estos principios se llegarán a materializar en la aplicación del conjunto de sistemas que integran la Reforma del Servicio Civil, los cuales vinculan aspectos de orden organizacional (como es el Sistema de Clasificación de Cargos) con otros sistemas liga-

dos directamente a la administración de personal. Dichos sistemas tienen como objetivo mejorar la manera como operan las organizaciones a través del desarrollo de sus recursos humanos y de su ordenamiento organizacional.

El **Sistema de Clasificación de Cargos** tiene como propósito el ordenamiento de los cargos y la delimitación de los ámbitos funcionales en atención al contenido organizativo, ubicación orgánica y cuotas de responsabilidad, lo cual permite la aplicación racional de las políticas y normas de desempeño y fundamenta la equidad retributiva.

El **Sistema de Gestión de Recursos Humanos** está integrado por cuatro subsistemas:

- **Provisión de Cargos.** Abarca los procesos de reclutamiento, selección y ubicación del personal garantizando la igualdad de oportunidades y la objetividad e imparcialidad de las pruebas y procedimientos aplicados; así como la congruencia entre los méritos y capacidades del sujeto contratado y las exigencias del contenido de trabajo del cargo designado.
- **Gestión del Desempeño.** Constituye el instrumento de dirección del personal en las instituciones estatales. Este sistema proporciona la información indispensable para la promoción o remoción del personal; elaboración de diagnósticos de capacitación, y la detección de comportamientos laborales y/o personales satisfactorios o insatisfactorios, que para el buen funcionamiento de la unidad requieran ser estimulados, eliminados o modificados.

En consecuencia, los/as funcionarios/as y empleados/as serán sistemáticamente evaluados en función del cumplimiento de los objetivos, metas y características de su plan de trabajo, a partir de los indicadores, criterios de medidas y niveles de cumplimiento, con el propósito de valorar el aporte individual de los mismos a la institución.

- **Subsistema Retributivo.** Se entiende como factor básico de motivación y gestión de los recursos humanos, fundamentándose en los siguientes principios:

Igualdad. Los cargos tendrán asignadas sus remuneraciones atendiendo al criterio de que a igual nivel de clasificación le corresponde igual salario.

Equidad. El Subsistema Retributivo guardará coherencia entre la retribución establecida para cada cargo y su contenido organizativo (ubicación orgánica, calidad funcional y contenido laboral).

Competitividad. Para el establecimiento de las remuneraciones se utilizarán como puntos referenciales la política y disponibilidad presupuestaria y el universo retributivo laboral público y privado.

- **Subsistema de Información del Servicio Civil (SISEC).** Tiene como finalidad facilitar y mejorar la planificación, organización y administración de los recursos humanos estatales, así como su compatibilidad con el Presupuesto General de la Repú-

blica, las características orgánicas de las instituciones, el marco legal vigente y el Sistema de Nómina Fiscal. Para cumplir cabalmente su función y facilitar la toma de decisiones, debe mantener actualizada la información de los sistemas de Clasificación de Cargos, Gestión de Desempeño, Datos del Personal y Estructura Orgánica de las Instituciones, entre otros.

Paralelamente al diseño de los Sistemas de Gestión de Recursos Humanos, se desarrollaron las primeras tareas conducentes a incluir el enfoque de género en las labores reformadoras. Es así como a finales de 1996, la Unidad Coordinadora de la Reforma del Sector Público (UCRESEP) con el apoyo de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ), realizó un diagnóstico exploratorio a fin de comprobar la existencia o no de desigualdades de género en la prestación de los servicios que brinda el Estado así como en el empleo público, a fin de valorar la pertinencia del enfoque de género en el programa reformador.

Este diagnóstico se centró en dos procesos:

- Uno relativo a la reestructuración institucional, a cargo del Ministerio de Construcción y Transporte, mediante el estudio de dos evaluaciones del servicio de transporte urbano colectivo de Managua. Es decir, un estudio que permitiera evaluar la calidad de los servicios en función de las características y necesidades diferenciadas de la ciudadanía.
- Y otro referido al componente del servicio civil, asumido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, donde se analizó la situación de la variable del empleo público a partir de la información contenida en la nómina fiscal. Es decir, un estudio que permitiera evaluar las diferencias de género a nivel salarial a lo interno de las instituciones públicas.

Estos estudios evidenciaron la necesidad de desarrollar un diagnóstico más detallado, ya que los resultados obtenidos se encauzaron en tres sentidos:

- Avanzar hacia una institucionalización centrada en la demanda de la ciudadanía que como cliente exige reconocer que no existe un/una usuario/a homogéneo/a, y que las diferencias de género son uno de los factores importantes a tomar en cuenta para mejorar los servicios y satisfacer las necesidades de los usuarios masculinos y femeninos.
- Avanzar hacia mayores niveles de eficiencia y efectividad en la gestión pública demanda el aprovechamiento óptimo de todos los recursos con que se cuenta, ya que el predominio de una visión eminentemente masculina o femenina en los espacios de toma de decisiones limita y/o distorsiona una percepción integral de la realidad.
- Avanzar hacia un Sistema de Servicio Civil basado en el criterio del mérito requiere la identificación de los sesgos de género, y la lucha contra ellos al detectárseles, en el acceso diferenciado a los cargos de mayor nivel, en la ubicación en determi-

nados tipos de cargo considerados como propios para los hombres o las mujeres, así como en las marcadas diferencias salariales.

En relación con este último componente, durante 1998 se desarrolló la profundización del Diagnóstico del Servicio Civil, con el cual se esperaba contribuir a una mejor comprensión de los sesgos discriminatorios de género vigentes en el sector público, a fin de promover el desarrollo de líneas de acción que permitiesen superar la brecha entre hombres y mujeres, potenciando de esta manera los objetivos del programa de reforma en su conjunto y, en particular, los de la Reforma del Servicio Civil.

Para dar cumplimiento a ello se utilizaron fuentes de información: una basada en la revisión y análisis de las estadísticas del Registro de Cargos y Trabajadores del Estado (RECTE) correspondiente a 27 instituciones de alcance nacional, y otra basada en fuentes de información primaria a través de la realización de 593 encuestas, 30 entrevistas y 21 grupos focales aplicables a siete instituciones del Gobierno Central.

A fin de contextualizar el empleo público nicaragüense, considerado bajo la óptica del enfoque de género, se presentan los principales hallazgos revelados en el Estudio Diagnóstico de Género del Servicio Civil nicaragüense realizado en 1999. De igual manera se enuncian las principales tareas emprendidas en pro de la integración del enfoque de género dentro de la Reforma del Servicio Civil.

El género en la Reforma del Servicio Civil

La composición del empleo público nicaragüense es mayoritariamente femenina. Las mujeres representan un 61 por ciento a escala nacional; la proporción masculina es del 39 por ciento.

El personal en cargos profesionales y técnicos en Managua tiene la misma tendencia, un 48 por ciento masculino y un 52 por ciento femenino.

Composición por Género del Empleo Público Nicaragüense



Fuente: "Mujeres y Hombres en el Empleo Público de Nicaragua", I Parte, 1999, UCRESEP, DIGEFUP, Proyecto de Promoción de Políticas de Género GTZ.

Con respecto a la distribución del personal en las diferentes instituciones, se concluyó que las mujeres se concentran en ocupaciones y/o instituciones ligadas a un rol socialmente aceptado para ellas. Es así como representan el 70 por ciento del personal en el Ministerio de Salud, el 76 por ciento en el Ministerio de Educación Cultura y Deportes, y el 78 por ciento en la Procuraduría General de Justicia.

Por su lado, los hombres representan el 78 por ciento en las actividades de Seguridad y Defensa; el 71 por ciento en el ex Instituto de Víctimas de Guerra, y un 66 por ciento en el Instituto de Juventud y Deportes.

Otra característica del empleo público obtenida a través de la encuesta es que hombres y mujeres se concentran, en su mayoría, en niveles académicos técnicos y universitarios, ya que el personal encuestado con formación universitaria es casi similar: 42.3 por ciento hombres y 41.3 por ciento mujeres.

Nivel académico	Mujeres %	Hombres %
Bachillerato	15	21
Técnico	36	27
Universitario	42	41
Postgrado	7	11
TOTAL	100	100

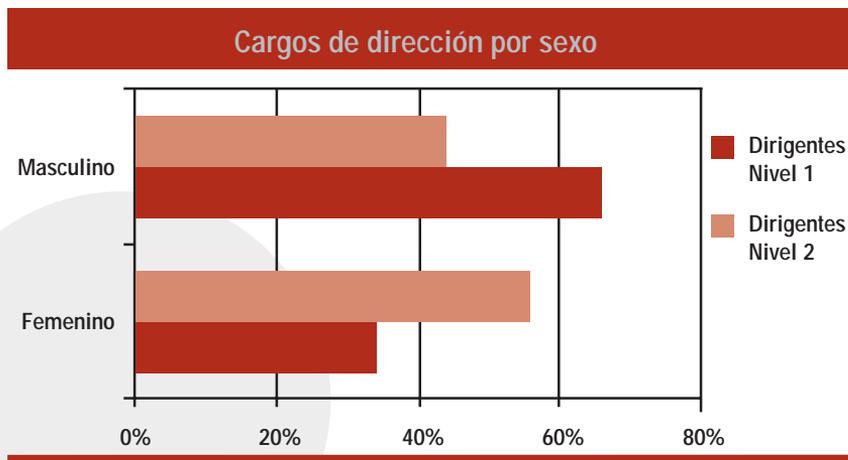
Fuente: "Mujeres y Hombres en el Empleo Público de Nicaragua", I Parte, 1999, UCRESEP, DIGEFUP, Proyecto de Promoción de Políticas de Género/GTZ.

La proporción del personal masculino con nivel de posgrado es mayor que la del personal femenino: 11.3 por ciento y 6.8 por ciento, respectivamente, pero también hay más hombres que mujeres sin ninguna formación profesional: 20.8 por ciento versus 14.8 por ciento.

En relación con la antigüedad en el sector público (expresada en años de servicio, no necesariamente continuos) se obtuvieron resultados muy similares tanto para el caso de los hombres como para el de las mujeres, superando éstas últimas a los hombres en el rango de nueve a catorce años. Esto se debió a la situación histórica particular de los años ochenta, cuando los hombres se incorporaron al conflicto bélico o se marcharon al exilio, y un número creciente de mujeres ingresó al empleo público.

Un hecho muy importante de destacar es que aunque las mujeres son la mayoría en el empleo público, son minoría en cargos de dirección. Del personal profesional y técnico de Managua en cargos de dirección, las mujeres ocupan el 4 por ciento como

dirigentes de nivel 1¹ y el 10 por ciento en el nivel 2², en cambio los hombres ocupan un 12 por ciento en el nivel 1 un 14 por ciento en el nivel 2.



Fuente: "Mujeres y Hombres en el Empleo Público de Nicaragua", I Parte, 1999, UCRESEP, DIGEFUP, Proyecto de Promoción de Políticas de Género GTZ.

Por una mujer hay tres hombres en cargos de dirección de nivel 1, de la comparación de estos datos resulta evidente que el empleo masculino tiende a una mayor participación en este tipo de cargos aunque las mujeres sean la mayoría en las instituciones. Esto nos lleva a confirmar que existe segregación horizontal y vertical; horizontal por la presencia femenina mayoritaria en esferas y tipos de trabajo considerados socialmente aptos para mujeres, y vertical por la mayoritaria presencia masculina en niveles jerárquicos y de autoridad. Es decir, no importa el peso que las mujeres tengan en el empleo de las instituciones, ya que los hombres ocupan siempre los cargos de dirección. Tal parece que la feminidad y/o masculinidad del empleo público no representa restricciones para el acceso de hombres a cargos de dirección.

En instituciones de composición altamente femenina los hombres tienen mayor acceso a cargos de dirección, y sucede de la misma manera en instituciones con empleo altamente masculino. La Procuraduría General de Justicia es un buen ejemplo, con un 78 por ciento de personal femenino, del cual solamente 3.4 por ciento ocupa cargos de dirección; en el Instituto de Juventud y Deportes, donde el empleo es altamente masculino, las mujeres no participan en ningún cargo de nivel 1.

1 Incluye los cargos desde el nivel de Dirección/División específica o de área hacia arriba.

2 Incluye los cargos desde el nivel de Departamento/Oficina hacia abajo

Hasta ahora los datos revelan que las mujeres son la mayoría en el empleo público, y que no existen diferencias relevantes entre hombres y mujeres en cuanto al nivel académico, la antigüedad en la institución y la experiencia en el sector público.

Al igual que en el acceso a los cargos, existen brechas en la remuneración. A través del Registro de Cargos y Trabajadores del Estado (RECTE) se obtuvo información de la nómina fiscal. Los resultados indican que en casi todas las categorías ocupacionales la remuneración masculina es superior a la femenina.

Si tomamos como ejemplo de remuneración femenina 100 córdobas, el promedio de la remuneración masculina es de 158 córdobas en las ocho³ grandes categorías ocupacionales. Al analizar las 26 subcategorías ocupacionales, en 16 de éstas se encontraron brechas importantes a favor de los hombres, las cuales, en algunos casos, duplican la remuneración femenina.

Analizando los cargos, pensamos que si hombres y mujeres realizan la misma función, similares actividades en la misma oficina y en Managua, el salario debería ser el mismo, es decir: a igual cargo, igual salario.

Sin embargo, el estudio nos mostró que en el cargo de Responsable de Dirección I, analizado en catorce instituciones, los hombres ganaban C\$157 en siete de éstas por cada C\$100 devengados por mujeres. En dos instituciones recibían el doble y hasta el triple del salario femenino, y solamente en cinco instituciones existían brechas mínimas a favor de mujeres (por cada C\$100 que ganaba una mujer, un hombre devengaba C\$87) en ocupaciones mal pagadas como educación y salud.

La realidad indica que, trabajando en un mismo cargo y con la misma responsabilidad, la remuneración no es igual para hombres y mujeres. Estos resultados evidencian que las brechas salariales por razones de género son una realidad en el empleo público nicaragüense, reforzándose esto con las expresiones de hombres del personal entrevistado quienes adujeron que las mujeres ganaban menos salario porque tenían menos preparación que los hombres; sin embargo los datos de nivel académico contradicen estas afirmaciones.

Otro sesgo de género es la participación en actividades de capacitación. Estas, en general, son de corta duración: un 71 por ciento han sido cursos de menos de un mes.

Del total de encuestados, más hombres que mujeres participaron en cursos de capacitación en Managua, más mujeres que hombres asistieron a eventos fuera de Managua y menos mujeres que hombres se capacitaron fuera del país.

³ Docentes, Seguridad y Defensa, Salud, Cargos Científico-Técnicos, Administración, Servicios Generales, Dirección y Producción.

Lugar de capacitación	Mujeres%	Hombres %	Total
En Managua	47	53	100
Fuera de Managua	52	48	100
Fuera del país	29	71	100

Fuente: "Mujeres y Hombres en el Empleo Público de Nicaragua", I Parte, 1999, UCRESEP, DIGEFUP, Proyecto de Promoción de Políticas de Género/GTZ.

La situación se agudiza en el caso de los dirigentes, porque gran parte de las mujeres (87 por ciento) va fuera de Managua, y casi en igual proporción (85 por ciento) los hombres viajan al exterior.

Al entrevistar a los dirigentes, éstos explicaban que una de las limitaciones de las mujeres para acceder a cargos de dirección es que "sus carreras son muy planas porque no saben mandar", además, "tienen restricciones para salir de sus casas por sus responsabilidades familiares". Sin embargo, la participación en las actividades de capacitación indica lo contrario, las mujeres no tienen impedimentos para ir fuera de Managua a capacitarse.

En resumen, son pocas las actividades de capacitación, y pese a que las mujeres son la mayoría en el empleo público, son ellas las que menos oportunidades tienen.

Otro punto de vital importancia está asociado a cuan importantes son los ingresos de hombres y mujeres para el soporte de sus familias.

En las entrevistas y en las encuestas los hombres dijeron que: "los ingresos de las mujeres no son importantes, ya que ellas aceptan los salarios más bajos", y se asume que el hombre es el principal proveedor de la familia.

La realidad nos indica que casi la mitad de las mujeres encuestadas vive con pareja, y un poco más de la mitad no; de estas últimas el 48 por ciento tiene hijos e hijas y vive con ellos, por esto su ingreso sí es importante para ellas y sus familias. Por su parte, un 78 por ciento de los hombres vive con pareja y un 22 por ciento sin ella, de estos últimos ninguno vive con hijos.

Para finalizar, se calculó que un 31 por ciento de las mujeres y un 40 por ciento de los hombres representan el único ingreso estable en la familia, lo que nos indica que para casi un tercio de las mujeres en cargos profesionales y técnicos en Managua su ingreso es el único sostenimiento de su hogar, por lo tanto éste sí es importante.

Una vez caracterizado el empleo público nicaragüense, y con la relevancia e impacto que generan estos resultados, se puede confirmar la importancia que entraña la inclu-

sión del enfoque de género dentro del Programa de Reforma del Servicio Civil. De no hacerlo, los objetivos y principios de dicha reforma, así como los del programa de modernización, se verían seriamente limitados, no lográndose los resultados deseados.

Con el fin de avanzar en este sentido, se ha desarrollado una serie de actividades las cuales se mencionan a continuación:

- Estudio y/o revisión del marco jurídico del Anteproyecto de Ley del Servicio Civil y Carrera Administrativa, con el objetivo de incluir la perspectiva de género. Como muestra de ello se tiene la incorporación de los principios normadores de igualdad, equidad, mérito, capacidad y legalidad, los que pretenden garantizar la igualdad de oportunidades de hombres y mujeres en el empleo público. En este proceso se tomaron como insumos los resultados del diagnóstico y las convenciones internacionales suscritas (Convenio 100 OIT y Plataforma Beijing, entre otros).
- Revisión de cada uno de los sistemas de gestión de recursos humanos, a fin de eliminar los criterios de discriminación fundamentados en el género, contribuyendo de esta manera a la creación de procedimientos y normas de gestión que abonen a favor de la tan requerida equidad de género.
- Elaboración del documento metodológico sobre gerencia de recursos humanos y equidad de género en la administración pública, como resultado de un proceso de reflexión y demanda de las instancias de recursos humanos, para ser utilizado como un instrumento de consulta y de capacitación. Asimismo, el desarrollo de una serie de seminarios dirigidos a los funcionarios y funcionarias de recursos humanos, y al personal dirigente de las instituciones públicas, orientados a la prevención de desigualdades de género en su aplicación.

Al evaluar los logros y obstáculos que se han presentado durante este proceso de modernización con su perspectiva de género, podemos extraer dos grandes conclusiones: por un lado, se puede juzgar como incipiente la ejecución cuantitativa del programa reformista permeable por el enfoque de género, en cuanto a la aplicación de los principios integradores y objetivos de la Reforma del Servicio Civil. Pero a la inversa, puede juzgarse cualitativamente avanzado en cuanto al conocimiento de las causas inmediatas, tanto de las distorsiones administrativas de los servicios prestados a la ciudadanía como de la profundidad de la discriminación y la falta de equidad en las estructuras investigadas.

La transformación de las actuales relaciones de género se entiende como un proceso lento y difícil, puesto que ello implica cambiar los referentes cognoscitivos y de valores individuales y colectivos, cuestionando la manera como la sociedad concibe lo femenino y lo masculino. Sin embargo, el contexto se juzga como favorable al reconocer la necesidad de profesionalizar y normar el empleo público, la voluntad de alcanzar la equidad social y de género y combatir la corrupción, aspectos que en definitiva favorecen y abonan en pro de la superación de la pobreza.

Es por ello que se propone utilizar estos resultados como un instrumento para equilibrar las políticas, normas y procedimientos en la administración de los recursos humanos del sector público, y encausar el activismo a la aprobación de tres leyes fundamentales para una futura Nicaragua equitativamente compartida: la Ley de Servicio Civil y de la Carrera Administrativa, la Ley de Participación Ciudadana y la Ley de Igualdad de Oportunidades.

Referencias bibliográficas

ASAMBLEA NACIONAL (2001), "Anteproyecto de Ley del Servicio Civil y Carrera Administrativa", febrero de 2001, documento.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO-BID (1996), *La mujer en las Américas, cómo cerrar la brecha entre géneros*, Washington D.C., BID.

GUZMÁN, Virginia (1998), "La equidad de género como tema de debate y de políticas públicas" en LARGO, Ileana (ed.), *Género en el Estado, Estado del género*, Santiago de Chile, ISIS internacional.

COORDINACIÓN SUBREGIONAL CONO SUR DE ONG HACIA BEIJING et al. (1996), *Plataforma Beijing 95: un instrumento de acción para las mujeres*, Santiago de Chile, Isis Internacional.

MARCEL, Mario y TOHÁ, Carolina (1998), "Reforma del Estado y de la Gestión Pública" en CORTÁZAR, René y VIAL, Joaquín (1998), *Construyendo opciones*, Santiago de Chile, CIEPLAN/DOLMEN.

OIT, Convenio 100 Igualdad de Remuneración.

PROYECTO SERVICIO CIVIL, PROYECTO PROMOCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE GÉNERO/GTZ (1999), *Estudio Diagnóstico de Género del Servicio Civil en Nicaragua. Primer informe técnico de resultados*, Managua, GTZ.

UCRESEP, DIGEFUP, PROYECTO PROMOCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE GÉNERO/GTZ

(2000), *Memoria Foro Nacional "Equidad de Género en las Políticas Públicas: Un Nuevo Desafío para la Reforma y Modernización del Sector Público"*, Managua, GTZ.

(1999), *Mujeres y Hombres en el Empleo Público de Nicaragua. Volumen I y II*, Managua, GTZ.

UCRESEP, DIGEFUP, PROYECTO DE SERVICIO CIVIL, PROYECTO DE PROMOCIÓN DE POLÍTICAS DE GÉNERO/GTZ (2002), *Gerencia de Recursos Humanos y Equidad de Género en la Administración Pública*, Managua, GTZ.

Riesgos y oportunidades de las reformas del servicio civil en la región centroamericana

Luis Carrión
Nicaragua

El autor fue Ministro de Economía, Industria y Comercio de su país. Actualmente es consultor del Consorcio Hay, afiliado a Hay Group.

Desde mediados de los años noventa, diversos esfuerzos para la reforma y modernización del servicio civil se han impulsado en Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, en una coordinación de propósitos que tiene que ver más con el origen externo del impulso reformador que con una simultánea toma de conciencia de los gobiernos centroamericanos. La iniciativa y, más aún, la exigencia de profesionalizar el servicio civil y modernizar los sistemas de gestión de los recursos humanos del sector público, ha provenido de los organismos financieros internacionales, principalmente del Banco Mundial.

A pesar de que se han producido modestos avances en algunos aspectos, el resultado global ha sido hasta ahora más bien decepcionante. El compromiso político nacional para llevar adelante las transformaciones

requeridas es muy desigual entre los países, y, a menudo, se caracteriza por su inestabilidad, de tal manera que el impulso de cambio puede variar significativamente de un gobierno a otro.

En el caso de Nicaragua, por ejemplo, se inició el diseño de los sistemas de gestión en las postrimerías del Gobierno de Violeta Chamorro, y se concluyó a inicios del Gobierno de Arnoldo Alemán, en 1998. Sin embargo, el proyecto de ley para poner en marcha los sistemas y políticas diseñados no fue introducido a la Asamblea Nacional sino hasta a comienzos de 2002 por el Gobierno de Enrique Bolaños.

Honduras, por su parte, aunque completó en 1999 el diseño de una serie de sistemas modernos para la gestión del personal del Gobierno Central, tiene aún pendiente su implantación plena y consistente. El nuevo gobierno tiene en sus manos la oportunidad de impulsar la modernización del servicio civil sobre la base de los sistemas y políticas ya diseñados.

El Salvador, luego de algunos intentos fallidos, está en estos momentos en el proceso de diseñar y crear las condiciones para implantar sistemas integrales de gestión de los recursos humanos en el Gobierno Central. El éxito que obtendrán en este proceso se verá en los próximos años.

Los problemas

Una rápida ojeada a la función pública centroamericana evidencia que:

La calidad de los servicios que se prestan al público por parte de los gobiernos deja aún bastante que desear. El maltrato, las decisiones discrecionales, la insensibilidad ante los reclamos de la población, las instalaciones inadecuadas, la lentitud en la respuesta a las demandas ciudadanas, la limitada eficacia de las acciones gubernamentales, y las regulaciones confusas y cambiantes son todavía mucho más comunes que lo que se piensa.

- La corrupción administrativa es un fenómeno extendido y, en algunos países, los responsables de estos hechos o bien nunca son descubiertos o encuentran formas de protección política o legal que permiten que los delitos permanezcan impunes.
- La administración pública, a menudo, actúa bajo la influencia y las presiones de los intereses partidistas, en desmedro de garantizar un trato igual a los ciudadanos o, incluso, a los mismos funcionarios, quienes sufren discriminación por razones políticas.
- En algunos países, como Nicaragua, no existen marcos jurídicos específicos que regulen la función pública, lo cual deja un gran margen para las decisiones discrecionales de las autoridades políticas en lo que se refiere al personal de la administración. En otros países, aunque existen leyes de servicio civil, éstas se caracterizan por ser ambiguas o incompletas, o bien por no ser cumplidas como se debería.

- El personal de la administración pública, en algunos países, se limita a hacer el mínimo posible, y raramente se puede contar con él o incentivarlo a proponer iniciativas para la mejora del servicio a los ciudadanos.

Las causas principales

En la base de estos problemas existen causas estructurales que deben tenerse en cuenta, si es que los esfuerzos de reforma de la administración pública se desean exitosos.

- 1) Pervivencia de una cultura política premoderna caracterizada por el comportamiento prebendario. Los mejores puestos en el Gobierno y las oportunidades de acceso a los fondos públicos se distribuyen como recompensas al activismo político, o bien se asignan a amigos y parientes.

Esta concepción patrimonial del Estado promueve la partidización de los funcionarios, la corrupción administrativa y el trato discriminatorio en las decisiones de personal y en la prestación de los servicios.

La superación de estas concepciones y prácticas perniciosas es un requisito para aspirar a una transformación profunda y duradera de las administraciones públicas y del servicio civil en Centroamérica.

- 2) La responsabilidad de la cultura prebendaria y patrimonialista no radica exclusivamente en los dirigentes políticos. Los partidos y sus dirigentes no actúan en un vacío social, y si bien inciden muy significativamente en la conformación del entorno y la cultura política, también son un resultado de éstos. La incidencia de otros actores es también clave en esta conformación; me refiero a los distintos grupos y organizaciones de la sociedad civil, cuyas ideas, acciones y demandas condicionan, limitan o influyen el rol jugado por los partidos políticos y sus dirigentes.

Luego de muchos años de dictaduras, guerras civiles y recurrentes crisis económicas, la sociedad civil centroamericana apenas inicia su proceso de constitución y desarrollo. Diferentes grupos de interés han surgido presionando al Estado y a los partidos en relación con demandas específicas (los ambientalistas, los movimientos de mujeres, las asociaciones cooperativistas, las cámaras y otras asociaciones gremiales), y su accionar ya ha comenzado a transformar el escenario político, tradicionalmente monopolizado por los partidos políticos. Sin embargo, las organizaciones de la sociedad civil se presentan aún débiles, dispersas y, salvo excepciones, demasiado centradas en sus reivindicaciones particulares, por lo que su capacidad de presionar y hacer propuestas de políticas públicas es aún incipiente.

- 3) La subestimación crónica del papel que le corresponde jugar a los recursos humanos en la transformación democrática y modernizadora de la administración pública. El énfasis de los procesos de modernización se ha puesto, hasta ahora,

en cuestiones tales como la privatización de las empresas públicas, la corrección de las políticas macroeconómicas, el equilibrio fiscal, las reformas institucionales y la reducción del sector público. Y si bien todos los programas de modernización promovidos por el Banco Mundial han incluido un componente de reforma del servicio civil, el desarrollo de los recursos humanos, en la práctica, ha quedado postergado.

Las prácticas de gestión de los recursos humanos han contribuido a crear un cuerpo de funcionarios cuyas capacidades, en general, están por debajo de lo que el país puede proporcionar. La selección, a menudo, no se hace sobre la base del mérito y la idoneidad de los aspirantes, los salarios de los técnicos y administradores públicos suelen estar muy por debajo de los correspondientes al sector privado, su formación es harto insuficiente y, antes bien, los presupuestos de capacitación son los primeros que se reducen o eliminan ante las limitaciones presupuestarias.

- 4) Por último, el incipiente desarrollo del Estado de Derecho en algunos países de la región. La conciencia y el compromiso de los ciudadanos y de los funcionarios con la ley son, en general, bajos. La gente tiene poca conciencia y capacidad de reclamar sus derechos, en parte también, porque a menudo las instituciones gubernamentales le han fallado a la hora de administrar justicia, o son ellas mismas las que violan y atropellan los derechos ciudadanos.

Si bien las causas estructurales aquí mencionadas son externas a los procesos de reformas del servicio civil emprendidos en la región, los reformadores podrían tener en cuenta algunas de las siguientes iniciativas para minimizar su impacto en los procesos actualmente en marcha:

- Promover un acuerdo político entre los principales partidos sobre los principios y políticas fundamentales que deben regir la modernización del servicio civil.
- Incorporar activamente a representantes destacados de la sociedad civil al debate sobre el modelo de servicio civil que se pretende para el país.
- Difundir, efectiva y sistemáticamente, las características del proyecto de reforma y su importancia para los intereses y derechos de la ciudadanía.

Los desafíos

En todos los países está creciendo la conciencia de que es necesario llevar a cabo una transformación profunda del servicio civil. La tarea es inmensa y no puede ser realizada en el corto plazo. La tarea de construir un servicio civil eficiente y eficaz, neutro, leal al gobierno electo sea quien sea, cumplidor de la ley y respetuoso del ciudadano plantea varios desafíos cruciales:

- 1) **Transformar la cultura institucional.** Las administraciones públicas necesitan reinventarse mediante una transformación radical de actitudes y valores, para que

el objetivo planteado pueda alcanzarse. Las autoridades gubernamentales tienen que impulsar de forma decidida esta transformación, de tal manera que el servicio civil en su conjunto:

- Transite del autoritarismo a la sensibilidad democrática, para darle al ciudadano el lugar central que le corresponde en las relaciones con el Estado.
- Pase de la apatía y la pasividad a la iniciativa y la flexibilidad, para adecuarse a un entorno rápidamente cambiante como resultado de la influencia de la globalización y de los cambios tecnológicos.
- Abandone la indiferencia y adopte una actitud de orientación al ciudadano, que busque satisfacer lo mejor posible las necesidades de los usuarios de los servicios públicos.
- Cambie la orientación a los procesos en su trabajo por la orientación a los resultados que debe alcanzar, consciente de que las tareas y actividades de su puesto son solamente un medio para lograr los fines propios de las instituciones.
- Se sacuda el conformismo y la mediocridad que lo asfixian, para adoptar una cultura marcada por la búsqueda de la excelencia en un esfuerzo de aprendizaje y mejora constante.
- Renuncie a la discrecionalidad en la toma de decisiones y, por el contrario, fomente el respeto a la ley y a los derechos ciudadanos.

Pero la transformación cultural es un proceso complejo, que requiere un programa de acción sostenido en el largo plazo y exige cambios en los estilos de trabajo, en los criterios de evaluación y en las políticas de promoción y de formación de los funcionarios.

Los planes y programas para el cambio de cultura, sin embargo, son solamente una parte del desafío; la otra parte, y crucial, es el compromiso de los líderes del sector público con los nuevos valores y la nueva cultura que se pretende implantar, pues su ejemplo en la práctica cotidiana es la herramienta más poderosa para que los jefes subordinados, los técnicos y demás servidores públicos también los asuman como propios.

- 2) **Transformar el perfil de directivos y administradores: de burócratas a gerentes públicos.** Los nuevos directivos y gerentes públicos deben ser conocedores profundos de la realidad social y económica sobre la que actúan, poseer capacidad para proponer soluciones viables a los distintos problemas que enfrentan, contar con las habilidades de comunicación, flexibilidad y negociación necesarias para estructurar, con otros sectores, alianzas y redes que combinen virtuosamente los recursos en la solución de problemas específicos, funcionar como líderes eficaces de sus equipos de trabajo, para desarrollarlos y movilizarlos de acuerdo a las necesidades del Estado y las demandas ciudadanas, ser creativos para buscar solu-

ciones a los problemas dentro de las limitaciones impuestas por las restricciones presupuestarias y, last but not least, deben ser honrados a toda prueba y comprometidos con el servicio público para merecer la confianza y el apoyo de los ciudadanos.

Los gestores de recursos humanos del servicio civil tendrán que traducir estas características en perfiles de competencia y aptitudes para los puestos de gerentes y directivos del sector público, y aplicarlos como guías en los procesos de selección, promoción y formación de estos funcionarios. Pero, a la vez que se desarrollan los servidores públicos, en las instituciones deben irse creando las condiciones de descentralización, de delegación de responsabilidades, de rendición de cuentas y de evaluación objetiva para que se aprovechen a plenitud las capacidades de los nuevos funcionarios; de esta forma el entorno institucional y las competencias de los funcionarios se reforzarán mutuamente en una interacción que redunde en la mejora constante de los servicios públicos y de las funciones del Estado.

- 3) **Transformar el ambiente laboral del servicio civil.** El desarrollo de un servicio civil profesional, eficiente y eficaz, requiere la definición de reglas claras, equitativas y estables, sin las cuales los servidores públicos continuarán sometidos a la incertidumbre, lo que fomenta la adulación a los superiores y la habilidad de pasar inadvertidos para sobrevivir a los sucesivos gobiernos.

Ya ha sido ampliamente establecido que el régimen de servicio civil debe cimentarse en los principios de mérito e idoneidad, como criterios fundamentales para la toma de decisiones sobre la gestión de los recursos humanos en materia de selección, promoción, formación y recompensa. Y que la carrera administrativa debe estructurarse sobre la base de estos principios, y garantizar a los servidores públicos la estabilidad, condicionada sólo por la calidad de su desempeño y su adecuación al perfil de los puestos ocupados. Pero las grandes dificultades encontradas para darle vigencia efectiva a estos conceptos nos obligan a insistir de nuevo en ellos.

La equidad en materia de remuneración, entendida como el principio de pagar en forma similar por trabajos similares, es otro aspecto esencial en la construcción de un cuerpo de funcionarios motivado y comprometido con el servicio público. Los agravios comparativos, por razones de disimilitud salarial, minan la moral de los servidores públicos y deterioran el clima laboral, que se convierte en un obstáculo para la mejora del servicio civil. Desafortunadamente, las desigualdades salariales continúan siendo un problema muy extendido en las administraciones públicas de la región, cosa que conspira contra los esfuerzos por mejorar el clima laboral.

La remuneración de los empleados públicos, sobre todo de los técnicos y mandos medios (es decir de la inteligencia y las correas de mando de la administración pública), tiende a ser sumamente baja en comparación con la de puestos si-

milares en el sector privado. Esta situación dificulta, si no es que impide, atraer y retener en el sector público a los profesionales idóneos para el desempeño de estos puestos. El contraste, y su efecto negativo en la motivación de los funcionarios, se agudizan cuando los altos funcionarios políticos perciben sueldos desproporcionadamente altos, como ocurre en el caso de Nicaragua.

Pero la aplicación de una política salarial equitativa y un poco más competitiva con los sueldos del sector privado no es suficiente. Si los gobiernos de la región, en el largo plazo, van a ser exitosos en la atracción y retención del talento gerencial y técnico requerido por el servicio civil, están obligados a impulsar otras acciones en materia de personal. Entre éstas destacan: la creación de oportunidades para el crecimiento profesional dentro de la administración sobre la base del mérito, el acceso a oportunidades para la formación y el desarrollo de conocimientos, habilidades y competencias, la correcta ubicación de las personas en los puestos para los cuales son más adecuadas, la delegación de responsabilidades en los funcionarios del servicio civil, y el apoyo a la toma de iniciativas responsables dentro del marco de la ley.

- 4) **Elevar el nivel técnico y gerencial de los servidores públicos.** Las crecientes exigencias que se plantean a los servidores públicos demandan capacidades que muchos de ellos no poseen, lo cual repercute en la baja calidad de los servicios que prestan y en dificultades para asumir las nuevas responsabilidades. No hay duda de que es necesario hacer un esfuerzo extraordinario para elevar el nivel de formación técnica, gerencial y cívico-jurídica de los servidores públicos, de acuerdo con los requerimientos del puesto que ocupen.

Las rutas para alcanzar este objetivo estarán en dependencia del punto de partida. Las administraciones que parten de un nivel muy bajo, y cuya plantilla refleja en gran medida las debilidades acumuladas por largos años de procesos de selección deficientes y basados en criterios subjetivos, deberán combinar dos iniciativas principales: a) revisar la adecuación de las personas a los puestos que ocupan, con vistas a reubicar a aquellas que no reúnen los requisitos mínimos del perfil y no tienen perspectivas de alcanzarlos en el corto plazo; b) poner en marcha un plan de formación y desarrollo para los que sí se ajustan al perfil.

Por su parte, las administraciones que tienen un buen grado de adecuación de las personas a los puestos, tenderán a concentrar sus esfuerzos en la formación y desarrollo de los servidores públicos para que hagan efectivo su potencial.

La capacitación para el desarrollo de los servidores públicos debe entenderse como una inversión estratégica para que el Estado pueda completar su proceso de modernización democrática. Las grandes empresas privadas exitosas, lo son porque han tomado los mejores profesionales del mercado, los han introducido en un ambiente estimulante y retador, y han desarrollado su potencial técnico y gerencial para maximizar sus rendimientos. El Estado, por su parte,

no puede darse el lujo de hacer menos que eso bajo riesgo de continuar acumulando pobres ejecutorias que defraudan a los ciudadanos y deterioran la gobernabilidad.

Dificultades, disyuntivas y riesgos

Dicho lo anterior, deseo resaltar algunas disyuntivas y riesgos con los que se ven enfrentados los distintos proyectos de reforma que se desarrollan actualmente en la región.

Estabilidad de los funcionarios o flexibilidad en la designación y cese del personal

La estabilidad que proponemos, sin embargo, no debe entenderse como inamovilidad, ni mucho menos como empleo de por vida, sino, más bien, como protección contra los despidos arbitrarios, y en tal sentido, supeditada al mantenimiento de un desempeño satisfactorio por parte del servicio civil.

Pero, en la práctica, este principio se encuentra con limitaciones para su efectiva aplicación en la mayoría de los gobiernos de la región. Por una parte, no existe en las administraciones públicas una cultura de apreciación sistemática del desempeño por parte de los jefes de los distintos niveles, ni se cuenta con sistemas eficaces y objetivos para evaluar al personal. Tampoco existe una práctica generalizada de documentar las incidencias disciplinarias y de otra índole en las que incurre el personal, de tal manera que las autoridades a menudo se encuentran en la incapacidad de demostrar de manera fehaciente las causales para justificar un despido. Ello puede dar como resultado una inamovilidad de hecho con todas las consecuencias negativas que ello implica: trabas para una gestión efectiva de los recursos humanos, acomodamiento y cultura de la mediocridad, apatía y desinterés por los resultados del trabajo, etc.

Como reacción a estos problemas, se ha generado una corriente que propugna la máxima flexibilidad en la designación y cese del personal del servicio civil, la cual se ha expresado, entre otras cosas, en la creciente preferencia por el contrato a plazo fijo como forma de establecer la relación laboral con los servidores públicos; al finalizar el período establecido, el contratado puede ser retirado por el expediente de no renovar el contrato. Estas presiones se sienten, incluso, en países con larga tradición de servicio civil.

Ciertamente, esta clase de flexibilidad facilitaría la transformación del servicio civil y permitiría mejorar su eficiencia en plazos más cortos, si ésta fuera la voluntad de las autoridades políticas y si contaran con los medios para realizarla. Pero, en otro aspecto, también facilitaría la perpetuación del clientelismo y la partidización de las instituciones públicas, problemas fundamentales que han aquejado a las administraciones públicas en la región e impiden la modernización del servicio civil.

El problema de la transición

Los proyectos de reforma, en marcha ahora en la región centroamericana, por lo general incluyen la definición de nuevas políticas y herramientas de gestión y la aprobación de leyes o reformas a las existentes, que conceden nuevos derechos a los servidores públicos o bien perfeccionan los derechos existentes. Pero las autoridades de cada país se encuentran con el dilema de aplicar el nuevo régimen, que implica, entre otras cosas, la aplicación efectiva del principio de estabilidad, a un personal que no necesariamente ha llegado a formar parte del servicio civil como resultado de un proceso competitivo basado en el mérito, y que a menudo no es idóneo para desempeñar los puestos que ocupa.

En estas circunstancias, algunos gobiernos han considerado que la aplicación de las nuevas políticas y normativas implica, en el corto plazo, poner aún más dificultades para impulsar la transformación del servicio civil, cuyas deficiencias han motivado, en primer lugar, las iniciativas de reforma.

El problema que se plantea aquí es, en el fondo, el problema de la estrategia de transformación y de tránsito de la situación actual a la nueva situación, en condiciones de severas restricciones presupuestarias. Las alternativas que pueden adoptar los gobiernos para realizar el cambio son diversas y tendrán que adecuarse a las condicionantes políticas, jurídicas y financieras que cada uno de ellos enfrenta.

La primera opción es implantar los nuevos sistemas de una sola vez, extendiendo los derechos y beneficios de las nuevas leyes y políticas a todos los servidores públicos, y dejar que el impacto de la transformación se deje sentir gradualmente, a medida que los actuales funcionarios se jubilan o abandonan sus posiciones en el Estado. El peso del impulso de los cambios y la mejora del servicio civil en esta alternativa recaerá, sobre todo, en programas de formación y cambio de valores, para que los funcionarios existentes adquieran nuevas actitudes y capacidades para el desempeño de sus responsabilidades. Otras mejoras pueden derivarse de la modernización estructural y de los procesos fundamentales, a través de los cuales el gobierno entrega sus servicios a la ciudadanía.

La desventaja de este enfoque reside en que su impacto se deja sentir de forma gradual, en un plazo relativamente largo. La prolongación del proceso y la falta de consecuencias perceptibles por la ciudadanía en el corto plazo pueden conducir a la pérdida del impulso y a la falta de credibilidad en la eficacia de la reforma, la que, debilitada en su apoyo político, corre el riesgo de quedar interrumpida. Pero también hay ventajas. Es una estrategia de bajo riesgo político que podría, con facilidad, movilizar el apoyo de una gran parte del servicio civil, y que permitiría reconocer los derechos adquiridos por los empleados públicos. Por otra parte, le da tiempo al Gobierno de crear las capacidades para aplicar los nuevos sistemas de gestión y desarrollar las habilidades necesarias en sus gerentes y directivos a fin de realizar una gerencia estratégica de los recursos humanos.

Otra opción, más fácil de aplicar en países que actualmente no cuentan con Ley de Servicio Civil, es requerir la revalidación de la titularidad del puesto de trabajo, dentro de un plazo determinado, para que los servidores públicos puedan optar a los derechos y beneficios derivados de las nuevas leyes y políticas aprobadas. Esta estrategia tendría que aplicarse sólo al personal que ocupa puestos gerenciales, o bien a técnicos de muy alto nivel, ya que no parece viable extenderla a todo el personal por sus altos costos y la inestabilidad que genera.

Las formas de revalidar la titularidad podrían ser diversas, desde exigir el cumplimiento de determinados programas de formación hasta el requisito de pasar pruebas de adecuación al puesto, o bien competir en concurso abierto para demostrar su derecho a ocupar la plaza. La idea es que aquellos que no cumplan el requisito exigido queden cesantes o bien acepten ser ubicados en otros puestos para los cuales sí son idóneos, mientras otras personas, seleccionadas en procesos transparentes y competitivos, ocupan los puestos que van quedando vacantes.

Esta alternativa tiene varias ventajas. Permite, por una parte, programar dentro de un período determinado la transformación del perfil de los dirigentes del servicio civil, principales responsables de impulsar el cambio cultural en el conjunto de la administración pública. Por otra parte, el proceso de reforma se acelera haciéndose visible y permitiendo, en principio, que en plazos relativamente cortos se produzcan mejoras en la calidad del servicio que se presta a la ciudadanía, lo cual facilita el apoyo sostenido de la opinión pública al nuevo modelo de servicio civil.

Pero esta estrategia también enfrenta dificultades. La primera es la posible existencia de leyes, o prácticas establecidas en la cultura nacional, que restrinjan el requisito de exigir la revalidación de la titularidad de los puestos a los servidores públicos. Por otra parte, la eficacia de esta opción está en dependencia de la capacidad del gobierno para llevar a cabo procesos de selección verdaderamente competitivos, transparentes y libres de la intervención política, así como de la posibilidad del país de ofrecer candidatos idóneos para estos puestos, con la disposición de incorporarse al servicio público.

El ámbito de aplicación de las leyes de servicio civil

Tradicionalmente, se ha dado por entendido que todo el personal de la administración pública de naturaleza civil debe incorporarse al régimen de servicio civil, o a alguno de los regímenes específicos que por su propia naturaleza ciertos colectivos requieren (cuerpos policiales, diplomáticos, maestros, etc.). Es por lo general aceptado que la excepción a esta regla la constituyen los empleados de aquellas entidades públicas a las cuales se les ha concedido autonomía para organizarse y administrar sus recursos. El personal de estas instituciones se registrará conforme al Código del Trabajo o bien de acuerdo con leyes específicas, como por ejemplo leyes de servicio civil municipal que se han venido promoviendo en algunos países.

La discusión sobre el ámbito de aplicación de los regímenes de servicio civil, por lo general, se ha centrado alrededor de quienes deben considerarse funcionarios profe-

sionales y, por lo tanto, incorporados a alguna de las carreras del servicio civil, los cuales, por su propia naturaleza de funcionarios políticos o de confianza, deben quedar excluidos de dichos regímenes. Esta es una discusión relevante a la que se han dado distintas respuestas en diferentes países y sobre la cual no pretendemos abundar en esta ponencia.

Antes bien, queremos llamar la atención sobre un nuevo giro que ha comenzado a adoptar el debate sobre el ámbito de las leyes de servicio civil. Últimamente se ha planteado excluir del régimen del servicio civil al personal que desempeña funciones operativas y de apoyo, es decir, a los que ocupan puestos menores en la administración pública. Estos, en conjunto, representan la mayor parte de los servidores públicos y la mayor proporción del presupuesto de salarios del Gobierno, lo mismo que el mayor número de reclamos introducidos ante las instancias administrativas y jurisdiccionales en contra de decisiones tomadas por las autoridades correspondientes sobre cese, sanciones y otros expedientes disciplinarios.

Desde el punto de vista del Gobierno este planteamiento puede resultar atractivo. Si tomamos en cuenta, por una parte, que en estos puestos no se desempeñan funciones públicas propiamente dichas, sino que se apoya y se da soporte a quienes sí lo hacen, y, por otra, que se requieren conocimientos mínimos y no específicos del sector público, siendo, por lo tanto, quienes los ocupan reemplazables con facilidad, podríamos llegar a la conclusión de que la máxima flexibilidad en la relación laboral simplificaría de manera notable la administración de este personal, sin que ello deteriore la prestación de los servicios y funciones principales del Estado. Es obvio que si no están incluidos en la Ley de Servicio Civil, sus relaciones laborales quedarían regidas por la legislación ordinaria, por lo general, el Código del Trabajo.

Por otra parte, la no inclusión de este personal en la Ley de Servicio Civil, le permitiría al Gobierno concentrarse en la gestión y desarrollo del personal que, por la propia naturaleza de sus funciones, tiene el peso principal de la entrega de los servicios a los ciudadanos y con el que es crucial garantizar el profesionalismo y la neutralidad política.

Desde otro punto de vista, excluir a los empleados menores de la protección de las leyes de servicio civil, deja abierto el camino para la pervivencia del clientelismo y el favoritismo, aunque restringido a un ámbito en el que su incidencia negativa es relativamente perjudicial para el desempeño de las funciones clave del Estado. Ahora bien, desde la óptica de los empleados públicos, esta exclusión podría interpretarse como una discriminación ética e injustificable en el aspecto político. El problema se complica si ya existen leyes que regulan de manera especial la relación laboral de estos empleados con el Estado, pues su exclusión de las nuevas leyes de servicio civil implicaría la negación de derechos establecidos a plenitud en la legislación vigente.

Todo lo antes dicho no pretende agotar el debate sobre estas opciones que tienen implicaciones diversas y complejas. Las hemos mencionado porque son alternativas que los gobiernos harían bien en considerar cuidadosamente a la hora de tomar las decisiones pertinentes.

MODERNIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CON EQUIDAD DE GÉNERO

Políticas públicas, democracia y género

Alicia Lamas
Argentina

Coordinadora Ejecutiva de la Unidad de Coordinación de la Reforma y Modernización del Estado en la Ciudad de Buenos Aires.

Es posible imbricar el desarrollo con la democracia? ¿Cuál es el papel de las políticas públicas en este proceso? Al parecer, éstas son preguntas cada vez más vigentes en nuestra región. Es importante definir los términos en los que se entiende el desarrollo, ampliando su concepción a una visión económica y social que implica bastante más que la consideración de las grandes variables macroeconómicas, pues incorpora la distribución de la riqueza como constituyente de la misma. Asimismo, se debe dar nuevo significado a la democracia y asociarla definitivamente al concepto de ciudadanía.

Preguntarse por el papel del Estado y las políticas públicas es preguntarse por el tipo de sociedad que queremos construir y ponerlo en discusión a la hora de plantear la reforma estatal. En la agenda de las reformas estatales está siempre presente la tensión entre la equidad y la eficiencia. Se asumió durante más de una década que aumentar

los niveles de equidad implicaba, necesariamente, gestionar con grados menores de eficiencia.

El modelo de Estado distributivo fue estigmatizado como paradigma de la ineficacia e ineficiencia. Frente a la posibilidad de rediseñar el aparato estatal, se debe asumir el desafío de plantear un modelo de Estado que garantice una distribución equitativa¹ del ingreso, con niveles crecientes de eficiencia y eficacia en su funcionamiento. Pues si bien la equidad social no debería ser puesta en discusión, es también imprescindible construir los marcos teóricos, las metodologías y las herramientas para que las políticas públicas promuevan niveles de gestión con eficiencia y eficacia.

¿Para qué queremos el Estado y cómo lo queremos? ¿Cuál será el juego ético y político que dé paso al pacto que posibilitará esta construcción? Debemos recordar que cuando existe una demanda democrática legítima insatisfecha, sobre la que no se puede operar, este déficit incide desarticulando la capacidad de gestión estatal. La utopía de una sociedad más justa para los países de la región, en este inicio de siglo, dependerá en gran medida del potencial transformador que generen las políticas públicas.

Este documento presenta tres de los aspectos que se deben poner en consideración a la hora de impulsar reformas estatales: la necesidad de la coordinación de políticas y las dificultades para concretarlas; como continuidad, la temática del enfoque de género en calidad de instrumento analítico y de gestión gubernamental que requiere, fundamentalmente, de la transversalización, y la necesidad de incorporar a las reformas en marcha la participación de los ciudadanos en el proceso de diseño, implementación y monitoreo de las políticas públicas.

1. El rol de la política pública

Los problemas generados por el pago de la deuda externa desnudaron la crisis en la región. Ésta dio lugar a la implementación de distintas políticas de ajuste impulsadas por los organismos financieros internacionales. Las clásicas políticas de estabilización centraron su estrategia antinflacionaria en una política monetaria restrictiva, recesiva, combinada con un drástico recorte del gasto público. Con el ajuste de las cuentas fiscales y la disponibilidad de un mayor saldo exportable se consiguieron las divisas necesarias para hacer frente a los compromisos internacionales, cuyo objetivo primordial fue el pago de la deuda externa y la normalización de las relaciones financieras y comerciales internacionales. En el transcurso de la década de los ochenta se tomó conciencia de que no se trataba de una crisis pasajera sino que se asistía al final de un ciclo histórico. Los planteos de reforma estructural apuntaron a lograr el equilibrio macroeconómico y a impulsar la adecuación de la política económica a las actuales condiciones de la economía internacional, basándose en la desregulación, las privatizaciones y la reforma del mercado de trabajo.

1 Equidad –simbólicamente real y tendencialmente material– como la extensión universal de ciudadanía política (derecho a negociar demandas y a presencia pública, extendida a todos los actores); y como extensión progresiva de acceso a los beneficios de la modernización (Hoppenhayn, s.f.).

Este contexto ha tenido consecuencias sociales de extrema gravedad expresadas en la creciente marginalidad y pobreza de importantes sectores de la población que no encuentran inserción estable en el mercado de trabajo, con la consecuente proliferación de la economía informal y la heterogeneidad de la estructura social.

La integración social, material y simbólica, es uno de los aspectos relevantes para la garantía de los umbrales de gobernabilidad requeridos, entendiendo que la gobernabilidad es la capacidad de auto reproducción de un sistema complejo, incluyendo en ello la continuidad del régimen democrático. Esta situación ubica al tema de la política pública en un lugar medular, el papel que le cabe es complejo, pues debe cubrir esta brecha entre exclusión social y la necesidad de inclusión política, procurando la construcción progresiva de ciudadanía y, a la vez, ocupando el rol de integración que necesariamente debe cubrir en el contexto de una sociedad fragmentada, a fin de mejorar la calidad del sistema democrático (Bennett, 1984).

Durante los noventa se llevaron a cabo las reformas de primera generación: descentralización, desconcentración, privatización. Así se obtuvieron mejoras en términos de racionalización y reorganización estructural, dando comienzo a una nueva concepción acerca de la función del Estado, que cerró el ciclo del Estado Benefactor y alcanzó objetivos globales que implicaron: reconstruir el sistema fiscal permitiendo a la administración incrementar la recaudación impositiva; ordenar las funciones presupuestarias y racionalizar los gastos; mejorar la capacidad de administración de las políticas públicas; permitir, a través de las privatizaciones, obtener fondos, reducir en valor nominal la deuda externa, atraer capitales y “mejorar” la calidad de los servicios tercerizados.

Sin embargo, se requieren reformas dentro de las cuales la interinstitucionalidad, es decir, la articulación o coordinación de políticas públicas, sea uno de los tópicos centrales.

¿Es posible la coordinación de políticas públicas? La forma institucional tradicional de organizar la ejecución de acciones de los gobiernos se plasma a través de los sectores y no en función de problemas complejos, multidimensionales y multicausales. El aumento de la entropía social torna ineficaces los modelos de coordinación intersectoriales tradicionales, hace falta una mirada hacia el conjunto de intervenciones estatales para analizar los aspectos referidos a la equidad o a la justicia social. La institucionalidad de las áreas sociales es revisada y puesta en cuestión.

El aumento de la marginalidad y la exclusión que generan los modelos de acumulación puestos en juego en las últimas décadas tiene como consecuencia una sobrecarga de demandas a las áreas sociales. Del mismo modo, el empleo es un tema del sector trabajo, pero no lo es el de la atención de las necesidades de los desocupados. Asimismo, podemos mencionar las deficiencias en infraestructura o vivienda, o el deterioro en las condiciones sanitarias con problemas serios que amenazan la salud. Por lo tanto, el sector salud, como educación, como el de bienestar o desarrollo social se verán afectados con una sobrecarga de funciones que los obligaría a atender y satisfacer las necesidades cada vez más importantes de la población.

Por otra parte, la necesidad de resolución de los problemas de la sociedad (que requiere de coordinación, articulación y cooperación entre ministerios sectoriales) se hace imprescindible y a la vez compleja, pues requiere no sólo de acuerdos y negociaciones políticas, cuestión no menor, sino también de dispositivos institucionales y mecanismos operativos que pongan en funcionamiento las acciones derivadas de los acuerdos.

Las dificultades de coordinación de las políticas atentan contra la posibilidad de construir una sociedad equitativa, y en relación con esta cuestión existen dos planos de análisis:

1. Que la coordinación de políticas estatales es una de las condiciones básicas para lograr la eficiencia y eficacia en las acciones que una sociedad requiere. La racionalidad en el gasto, la eficiencia en el diseño y en la implementación y la eficacia de sus acciones son requisitos indispensables para un Estado que desde hace varias décadas busca su modelo de relación con la sociedad.
2. Que la coordinación de políticas estatales es imprescindible para dar respuestas integrales a los problemas de la población, y que la falta de estas respuestas pone en cuestión la construcción de una sociedad equitativa. Entendiendo a la equidad -simbólicamente real y tendencialmente material- como la extensión universal de ciudadanía política (derecho a negociar demandas, a presencia pública y a capacidad de gestión extendida a todos los actores).

Desde la teoría, cada vez se insiste más en que el nivel de desempeño gubernamental tiene que ver con la trama institucional del Estado, que no es sólo el aparato gubernamental estricto: su estructura organizacional. Sin embargo, sin un mejoramiento del régimen democrático será muy difícil proveer nuevas capacidades al Estado. La forma política del Estado, o régimen político, parece determinante inclusive para garantizar buenos procesos de reforma administrativa, organizacional y de creación de nuevos dispositivos institucionales que permitan generar las capacidades necesarias en el Estado tanto técnicas, como de gestión, pero también éticas y de índole política e institucional.

2. Política y administración

El campo de la administración pública se vincula principalmente con el desarrollo de las decisiones de política pública, siendo la administración un aspecto del sistema político, es decir, el conjunto articulado de las relaciones de poder realmente existentes en una sociedad estatizada, ésta es la sustancia o la materia de la forma jurídico-legal: son las relaciones de poder existentes y actuantes de hecho (Aguilar Villanueva, 1993). Las acciones pueden ser de intelección e interacción, por lo cual la formulación e implementación de políticas públicas son alternativamente, ámbitos separados y yuxtapuestos de reflexión y acción, y es la política el ámbito donde se definen las opciones que regulan y dan contenido a la actividad social. La administración pública es parte de ella. En el análisis de la dinámica política-administración, la burocracia es

una particular arena de conflicto, que debe incluir los patrones de diferenciación, integración e interdependencia. Política y administración han sido vistas desde siempre como esferas analítica e ideológicamente distinguibles, aunque difíciles de separar empíricamente.

Richard F. Elmore (1993) sostiene que durante las últimas décadas, los logros de los reformadores sociales son un pálido reflejo de sus intenciones originales. Las grandes ideas que han dado forma a las políticas sociales -la mayor participación posible, la igualdad de oportunidades, la autosuficiencia, el trato compensatorio, por mencionar sólo algunas- parecen haberse convertido en caricaturas de sí mismas en el momento preciso en el que dejaron de ser ideas para transformarse en acción.

La implementación de programas de gobierno debe tomar en cuenta que las políticas no pueden comprenderse al margen y separadas de los medios de su ejecución. Un amplio conjunto de estudios de caso cuidadosamente documentados -en educación, fuerza de trabajo, vivienda y desarrollo económico- confirman la presencia del mismo patrón básico: pretensiones desmedidas, ejecución deficiente, resultados insignificantes. Se ha desarrollado un consenso razonablemente amplio entre los analistas de las políticas públicas, según el cual la incapacidad del gobierno para dar cumplimiento a sus promesas se debe sólo en parte a una pobre concepción de las políticas. Es cierto que, en algunos casos, las políticas se fundamentan en una comprensión deficiente e incompleta de los problemas que se pretende resolver. Pero en la gran mayoría de los casos, es imposible afirmar si las políticas fracasan porque se basan en ideas erróneas o si porque son buenas ideas mal llevadas a la práctica.

Los analistas de las políticas centran cada vez más el foco en el proceso por medio del cual las políticas se transforman en acción administrativa. Puesto que virtualmente todas las políticas públicas son implementadas por grandes organizaciones públicas, el conocimiento de las organizaciones ha llegado a ser un componente crítico del análisis de las políticas.

No podemos definir con certidumbre lo que una política es ni por qué no se le implementa, si no sabemos lo suficiente acerca del funcionamiento de las organizaciones. Los estudios de organizaciones indican que la transformación de una idea en acción implica ciertas simplificaciones decisivas: las organizaciones son simplificadoras; trabajan en torno a los problemas fragmentándolos en tareas separadas y de fácil manejo, y asignando la responsabilidad de cada una de ellas a unidades especializadas.

¿Cómo lograr que el conocimiento de las organizaciones sea útil para el análisis de la implementación? Para el análisis de los procesos de implementación de la coordinación de políticas es útil la perspectiva analítica del modelo del conflicto y la negociación. Este modelo se interesa en el problema de cómo la gente con intereses divergentes se aglutina en torno a una tarea común. Este modelo parte del presupuesto de que el conflicto -que surge de la prosecución de ventajas individuales relativas en toda relación de negociación- constituye el rasgo dominante de la vida de las organizaciones.

1. **Las organizaciones son arenas de conflicto** donde los individuos y otras unidades subordinadas con intereses específicos, compiten por obtener ventajas relativas derivadas del ejercicio del poder y de la distribución de recursos escasos.
2. **La distribución del poder en las organizaciones nunca es estable.** Las posiciones formales en la jerarquía de una organización constituyen un factor entre muchos que determinan la distribución del poder, así como el conocimiento especializado, el control de los recursos materiales y la capacidad para movilizar el apoyo político del exterior, entre otros; el ejercicio del poder dentro de las organizaciones está relacionado sólo en escasa medida con su estructura formal.
3. **El proceso de toma de decisiones en las organizaciones** se basa en la negociación dentro de las unidades organizacionales y entre ellas. Las decisiones negociadas son resultado de la convergencia de actores que tienen diversas preferencias y recursos. La negociación requiere que las partes accedan a ajustar mutuamente su forma de proceder, con el fin de conservar la relación misma de negociación como un medio para la asignación de los recursos.
4. **La implementación** consiste en una complicada serie de decisiones negociadas que reflejan las preferencias y los recursos de los participantes.

3. El género y la equidad

La aplicación de un enfoque de género –como instrumento técnico-analítico– en los procesos de diseño e implementación, análisis y planificación de políticas públicas, es una condición necesaria para lograr un modelo de desarrollo integral que potencia la ciudadanía y la integración social y económica en sociedades que sean democráticas, a la vez que productivas. La construcción institucional que persigue ese propósito ha realizado un recorrido que comenzó a inicios de los años ochenta con programas insertos en ministerios o secretarías sociales, en instituciones relativamente autónomas, o en oficinas de la mujer bajo la dependencia del ejecutivo.

En la década de los noventa, todos los países adoptaron planes nacionales que –en menor o mayor medida– plantearon objetivos e impulsaron programas relacionados con los derechos económicos y laborales de las mujeres. En un primer momento, las políticas de igualdad se concentraron con mayor fuerza en áreas vinculadas de forma directa con los roles y las responsabilidades tradicionalmente adscritas a la identidad y las preocupaciones femeninas: salud, educación y violencia doméstica, entre otros; en la actualidad, son pocos los mecanismos nacionales para el adelanto de las mujeres que han incursionado en las políticas y programas macroeconómicos, comerciales y fiscales. La amplia mayoría de los gobiernos todavía no expresa la necesidad de investigar cómo las mismas metas, sistemas e instituciones económicas, financieras y comerciales puedan reproducir relaciones y beneficios más equitativos en términos de género.

Sin embargo, las oficinas de la mujer están siendo cuestionadas por ser una instancia insuficiente para hacerse cargo de implementar una estrategia nacional que incorpo-

re la institucionalización del enfoque de género, puesto que éstas no pueden orientar la acción exclusivamente en dirección a la integración dentro del modelo dominante que históricamente se ha caracterizado por una organización social estratificada generadora de marginación social, racial, étnica, etárea y sexual.²

Para lograr sociedades que sean más equitativas en términos sociales y de género será necesario aceptar la necesidad de vincular -de manera integral- las políticas (macro) económicas con las políticas sociales, tomando en cuenta, además, que mujeres y hombres no se encuentran en las mismas situaciones, ni cuentan con las mismas oportunidades y opciones. Así será igualmente imprescindible adoptar políticas e intervenciones enfocadas y afirmativas para asegurar la equidad en los resultados.

Género y políticas públicas

En los últimos años existe una preocupación creciente tanto de los gobiernos como de las organizaciones sociales, especialmente las de mujeres, por considerar la dimensión de género en todos los ámbitos de la vida en sociedad.

El desarrollo institucional busca mejorar las habilidades de las instituciones para hacer efectivo el uso de los recursos humanos y financieros disponibles, incidiendo así en la capacidad de respuesta de las instituciones estatales.

La construcción de capacidades institucionales implica articular diferentes procesos, y, por lo tanto, resulta imprescindible comenzar con el análisis del concepto de género como categoría teórico-analítica y sus implicancias en materia de implementación de políticas y ampliación de derechos, y es transversal a los procesos de planificación territorial e institucional. La institucionalización de la perspectiva de género en las políticas públicas requiere de conocimientos e insumos técnicos que contribuyan al diseño de modalidades más eficientes para la implementación y seguimiento de políticas públicas que apuntan directamente a reducir la brecha entre hombres y mujeres, y, por ende, a producir cambios en sus relaciones sociales.

Los debates en torno a la relación entre género y Estado comenzaron en el marco de la discusión sobre la supuesta neutralidad del Estado respecto del diseño de políticas públicas, y la posición contraria que sostiene que el Estado promueve ciertos intereses definidos dado su papel en una sociedad capitalista y patriarcal. Esta discusión dio pie a una importante producción científica desde el feminismo y la teoría política en torno a las relaciones entre género y Estado.

La primera aclaración que debe formularse es que estas posiciones no son excluyentes, ni jerarquizadas ni temporales, sino que llevan implícitas diferentes visiones del Estado y del papel de las mujeres dentro del mismo. Es por ello que, precisamente, no existen interpretaciones inequívocas y las mismas van a variar según cada contexto temporal y nacional.

² Políticas de la Mujer 1996-2005 formuladas dentro del Plan Nacional de Desarrollo Social de Ecuador.

El Estado no es neutral: La producción de las relaciones de género

La importancia de la consideración entre género y Estado es que puso en evidencia el papel del Estado no sólo en la producción y reproducción de relaciones de género, sino también en su transformación. Es decir, que el Estado no es neutro en términos de género porque reproduce las condiciones de desigualdad, porque es un actor con intereses propios y con capacidad para actuar autónomamente, porque sus políticas tienen impactos en las relaciones de género, sexualidad, etnia, clase, y, especialmente, porque dentro de esquemas interpretativos crea nuevos significados, es un sitio de producción cultural y discursiva en el que las relaciones de género se configuran, re-significan y re-codifican (Rojas y Caro, 1998).

De este modo el Estado, a partir de las demandas de la sociedad civil y especialmente del movimiento de mujeres, se pronuncia a favor de la implementación de políticas orientadas a promover la equidad entre hombres y mujeres y la inclusión de las agendas elaboradas por el movimiento de mujeres. Es lo que se conoce generalmente por **planes de igualdad de oportunidades entre varones y mujeres**.

Intervención del Estado, reformas y género

Las reformas estructurales resultan administrativamente muy complejas y de largo plazo en tanto se requiere la acción coordinada de diversas esferas estatales, sobre todo la presencia de una política o de un plan económico que regule adecuadamente la marcha del proceso. Ahora bien, ¿por qué para analizar el impacto del ajuste y las reformas estructurales resulta necesario adoptar una perspectiva de género?

La ausencia del abordaje de las políticas públicas desde una perspectiva de género explica el fracaso e ineficacia de las actuales estrategias políticas que sólo se preocupan por perfeccionar los métodos para detectar y clasificar las carencias de las mujeres y sus dificultades de inserción y no precisamente partiendo del presupuesto de la existencia de una estructura de poder diferenciada que genera relaciones asimétricas.

Las políticas y la intervención del Estado no son neutrales en términos de género. La relación entre las mujeres y el Estado se produce a través de diferentes instancias: las mujeres son trabajadoras, beneficiarias de los servicios públicos estatales y ciudadanas; son usuarias de los programas de salud, educación y alimentos, y demandan al Estado los servicios que no reciben o que les son insuficientes. Para la satisfacción de sus necesidades las mujeres dependen grandemente del Estado, y esto ocasiona que la disminución o el cambio en la prestación de servicios aumente su carga de trabajo.

Género y desarrollo

En toda política existe una distancia enorme entre lo planeado y lo ejecutado. Carlos Matus, en diversos textos, puso en evidencia las limitaciones de esta planificación normativa y propuso una planificación estratégica y situacional a la que incorpora el poder y el conflicto como aspectos intrínsecos del proceso.

Las diferentes estrategias de desarrollo incorporaron visiones desiguales desde la perspectiva de género. La relación entre las políticas de desarrollo y el enfoque de género ha sufrido transformaciones. Desde una concepción que presuponía el acceso de toda la población al progreso, sin discriminación sexual o social, hasta concepciones más recientes en las que se identifica la especificidad del rol de la mujer, sus intereses y necesidades.

El enfoque Mujeres en Desarrollo (MED) tiene por objetivo integrar a las mujeres al desarrollo, por ello las concibe como un recurso económico no utilizado que puede contribuir a tal fin. Las políticas, en este enfoque, consideran a la mujer como dependiente y la fijan en su rol de esposa y madre. El logro de este enfoque es que fueron elaborados programas de asistencia internacional que tomaron el problema de la discriminación femenina a partir de un concepto diferente de desarrollo.

El MED se ejecuta a través de diferentes estrategias:

1. **Equidad:** la igualdad de derechos y oportunidades frente al desarrollo. Participar del desarrollo implica el acceso al empleo y al mercado, lo cual se traduce en independencia económica.
2. **Antipobreza:** a partir del diagnóstico de que las mujeres del Tercer Mundo “son las más pobres entre los pobres” por desigualdad de ingresos, esta estrategia centra su accionar en el rol productivo de la mujer.
3. **Necesidades básicas:** las mujeres conforman los grupos más vulnerables. No hay en esta estrategia un cuestionamiento de género, sino que se la encuadra dentro del proceso de pauperización del Tercer Mundo.
4. **Eficiencia:** se aprovecha a las mujeres para llevar adelante actividades domésticas y comunitarias (elaboración de alimentos, cuidado de niños) dentro del enfoque neoliberal y de políticas de ajuste del uso más eficiente de los recursos.

Un enfoque posterior al enfoque MED, el enfoque GED (Género en el Desarrollo), impulsado por grupos feministas de la década de los ochenta, cuestionó el concepto de desarrollo. Este cuestionamiento implica la adopción de políticas dirigidas hacia las mujeres que superen todas las discriminaciones para permitirles ser ciudadanas y actoras sociales. Este enfoque tiende a fortalecer políticamente a las mujeres para que tomen parte en las decisiones que afectan la vida social en general y, por lo tanto, sus vidas.

El empoderamiento como enfoque de largo plazo

La Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, enfatizó el compromiso de trabajar por la igualdad de género, especialmente a través del empoderamiento (*empowerment*) de las mujeres, enfoque que rige esta corriente. En la última década ha surgido un movimiento que, más que diseñar estrategias de mejoramiento del ingreso o de prestación de servicios, considera necesaria la utilización de

proyectos que generen poder y consoliden las organizaciones de las mujeres: incorporar el empoderamiento al desarrollo significa invertir en un proceso de largo plazo. El empoderamiento busca promover la apropiación local de los procesos de desarrollo y permitir que las mujeres manejen y controlen mejor los recursos, como asimismo permite a los grupos desfavorecidos influir los grandes sistemas que afectan su vida.

Por más de una década las mujeres han estado a la vanguardia de los grupos de base, movimientos sociales y organizaciones políticas locales involucradas en las luchas socio-económicas, políticas y del medioambiente. A través de la percepción de su propia creatividad y de la acción colectiva (que enfatiza la lucha, la resistencia y la cooperación) las mujeres comienzan a redefinir su identidad y el significado del género. En síntesis, el empoderamiento significa: aumentar la capacidad de las mujeres de incrementar su autoconfianza y su influencia en la dirección del cambio; ganar control sobre los recursos; aumentar la participación de las mujeres organizadas a través de la movilización política, la conscientización y la autoeducación, e impulsar la incorporación de las necesidades de las mujeres, expresadas por ellas mismas, al diseño de las políticas.

Para el “enfoque de empoderamiento” las políticas de desarrollo no implican solamente bienestar y acceso a los recursos, sino también control sobre los mismos. En la consideración de políticas, planes y estrategias este enfoque distingue los siguientes niveles de igualdad: el bienestar material, el acceso a los recursos que garantizan bienestar, el control de los mismos, la conscientización sobre los asuntos de género y la participación en las decisiones.

No hay metas más importantes que otras. Se trata de un proceso que no es lineal, sino un ciclo interconectado en el que la igualdad en la participación y el control de los recursos deben ir junto al bienestar para lograr la igualdad de género. Se reconoce a las mujeres no sólo como miembros participantes de las esferas productivas y reproductivas de la sociedad, sino también como “agentes de cambio social”, en palabras de Caroline Moser, una de sus principales teóricas.

Institucionalidad de la transversalización o “gender mainstreaming”

En la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, un nuevo enfoque para el diseño de políticas públicas con perspectiva de género hizo su aparición internacional: la incorporación de la perspectiva de género en todo el proceso de diseño, implementación y evaluación de todas las políticas de un país. Se denomina “**transversalización**” o “**gender mainstreaming**”, y la recomendación de su implementación por parte de los gobiernos del mundo forma parte de la Plataforma de Acción de Beijing:

La institucionalización del enfoque de género y de los derechos de las mujeres en las políticas públicas implica arbitrar los medios para elaborar y fortalecer políticas, estrategias, instrumentos y capacidades técnicas para fomentar la equidad entre mujeres y hombres en el proceso y los beneficios del desarrollo. Es decir, el objetivo es la

institucionalización transversal de la perspectiva de género en todas las políticas e intervenciones públicas.

Para Naciones Unidas -CEPAL-la transversalización (*mainstreaming*) de la perspectiva de género es el proceso de examinar las implicaciones para mujeres y hombres de cualquier tipo de acción pública planificada, incluyendo legislación, políticas y programas, en cualquier área. Asimismo, es una herramienta para hacer de los intereses y necesidades de hombres y mujeres una dimensión integrada en el diseño, implementación, monitoreo, y evaluación de políticas y programas en todos los ámbitos políticos, sociales y económicos (Naciones Unidas, 1997).

En la última década se puede observar una preocupación creciente por considerar la dimensión de género como parte integral del objetivo de equidad social en las políticas públicas. De manera incipiente se están creando mecanismos y estructuras intersectoriales con el fin de abordar los grandes desafíos del desarrollo. El interés por parte del movimiento de mujeres y de otros actores sociales –tanto al nivel gubernamental como al nivel de la sociedad civil– en incorporar una perspectiva de género en las políticas públicas se basa, por un lado, en argumentos de eficiencia, y, por otro, en argumentos de justicia y equidad social.

Los argumentos de eficacia y eficiencia validan el objetivo de desarrollo integral a partir de una forma de gestión que permita instrumentar respuestas multicausales a los problemas de crecimiento, desarrollo y distribución.

La preocupación por “institucionalizar” el enfoque de género surge en el contexto de una llamada generalizada por enfrentar el desafío de la transformación del patrón socioeconómico, transformar sistemas productivos y de producción, instituciones públicas y organizaciones sociales en espacios que no solamente sean menos costosos, burocráticos y complejos, sino también más democráticos y eficaces en el cumplimiento de sus mandatos, que apunten al bienestar general de las personas. Así, los argumentos de eficiencia se ven reforzados por argumentos de justicia social y respeto por los derechos humanos en el marco de un desarrollo integral y centrado en el bienestar de las personas, sean hombres o mujeres.

Todo parece indicar que estamos viviendo un momento de transición hacia nuevos modelos de organización de las matrices de desarrollo económico y de las sociedades que se encuentran en plena construcción, buscando nuevas maneras y formas de producir, trabajar y vivir que sean más viables y deseables en este cambiante mundo altamente tecnológico, “globalizado” y heterogéneo.

Las demandas hacia las instituciones públicas, en este sentido, se reflejan en la atención que recibe el tema de la “reestructuración y modernización del Estado” en los discursos y programas de desarrollo en América Latina. Por lo tanto, desde una perspectiva de género hay que preguntarse: ¿Cómo garantizar que los sistemas, estructuras e instituciones puedan hacer plena justicia de facto y no solamente de jure a las mujeres? ¿Cómo podrían promover más eficazmente la equidad de género en su de-

se involucre diariamente, lo que llevará a políticas y programas más equitativos, además de eficientes, en términos económicos, de justicia social y de género?

El enfoque de gestión transversal es una herramienta poderosa para la distribución equitativa del ingreso que redundará en la progresiva eliminación de la pobreza. Este tipo de gestión requiere crear sistemas adecuados de información que permitan conocer los esfuerzos de inversión social realizados en cada área del gobierno, las características de los beneficiarios efectivos y los cambios que ellos experimentan en su calidad de vida, incluyendo criterios e indicadores asociados a las dimensiones no materiales y materiales de la pobreza.

Tomando en cuenta que el objetivo de equidad (social y de género) exige la revisión de actuales estructuras y relaciones de poder, no solamente entre mujeres y hombres, sino también entre prioridades económicas, por un lado, e intereses sociales, por otro, es de entender que una adopción e institucionalización a nivel nacional de tales objetivos pasará necesariamente por un proceso de intenso diálogo y negociación democrática, y un proceso de construcción institucional en el aparato estatal, que deberá tomar en cuenta las ventajas y limitaciones de la coordinación de políticas, pero también la potencialidad de cambio que conlleva.

4. La participación como instrumento de mejora de la eficacia y aumento de la eficiencia: los suplentes de competitividad

Existe consenso en afirmar que la participación de la comunidad es imprescindible para lograr hacer más eficiente el campo de los programas sociales. No menos cierto es que esta participación necesaria no resulta como un producto espontáneo, sino que exige una construcción cuidadosa, experta y graduada, desde la decisión política de los programas, para incorporar éstos de manera efectiva a la comunidad involucrada.

Es tradición que la incorporación de la participación comunitaria supone un incremento del ruido en las comunicaciones, mayores dificultades operativas, la complejización de la gestión y lentitud en los procesos de implementación. Sin embargo, estudios e investigaciones realizadas por el Banco Mundial demuestran, en un universo cuantitativamente significativo, que la participación no le cuesta más al Banco ni se producen demoras significativas ni un incremento excesivo de personal técnico especializado. Asimismo, señalan las ventajas tanto en relación con la sustentabilidad y calidad de los proyectos como con la capacidad instalada que deja en las comunidades involucradas, lo que permite encarar nuevos proyectos sobre la experiencia y los conocimientos operativos que agilizan la gestión.

Uno de los nuevos requerimientos para los funcionarios estatales es encontrar las metodologías apropiadas para elaborar estrategias que permitan promover nuevas formas de articulación entre las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, y entre funcionarios, técnicos y dirigentes sociales. Es decir, implementar nuevas formas de gestionar las políticas que permitan plasmar en acciones concretas las articulaciones necesarias entre la sociedad civil y el Estado.

El papel de los funcionarios estatales es relevante por la centralidad que tiene el Estado en este proceso como facilitador y articulador de las nuevas relaciones. Se debe tener en cuenta que tanto la estructura que se construya, que es medio para llevar adelante este propósito, como la estrategia que se defina, no serán suficientes para marcar el nuevo estilo. Será la práctica concreta de los funcionarios y la respuesta que obtenga de la sociedad civil, evidenciada en acciones eficaces, lo que logrará transformar la lógica operativa estatal: la construcción de escenarios, la identificación de actores, el establecimiento de reglas de juego específicas, la definición de mecanismos de intercambio y negociación, y la institucionalización de instancias de concertación y acuerdos.

La participación es crucial para el logro del desarrollo basado en la equidad, y requiere, como una de sus condiciones, de una descentralización considerable en la toma de decisiones para conducir al fortalecimiento del desarrollo. El desarrollo participativo es sinónimo de poder compartido, y se comprende dentro del marco del desarrollo sustentable o sea del proceso en el que los individuos y la comunidad están activamente involucrados en todas las fases del desarrollo. La participación implica equidad en economía y política, más democracia, rol más protagónico de organizaciones locales y autogestionadas, respeto de los derechos humanos, participación en la toma de decisiones económicas y políticas, mercados competitivos y empresas privadas dinámicas.

En general, se ha definido al desarrollo participativo como un medio antes que un fin, cuando en realidad se debería enfatizar los dos sentidos del mismo y conceptualarlo en términos de paradigma que involucra los siguientes aspectos: un conjunto de actores; participación en todos los niveles del programa o del proyecto: formulación, diseño, ejecución, evaluación y supervisión; la necesidad de cambiar la cultura organizacional hacia un estilo de gerencia pública más participativa; la sinergia entre auto-gerencia y sustentabilidad, y los lazos entre gobierno, derechos humanos y valores democráticos; la importancia de enfatizar el trabajo conjunto de los participantes y un cambio fundamental como respuesta a la complejidad creciente.

Este paradigma conlleva un enfoque que combina un flujo orientado desde arriba (*top-down*) con otro que viene desde la comunidad involucrada (*bottom-up*). Esto implica el reconocimiento de los actores involucrados³: gobierno, organizaciones privadas, organizaciones no gubernamentales, así como la aceptación del principio que vincula participación con desarrollo. Existe sobrada evidencia de que la participación es una de las claves del desarrollo humano, pues permite a la gente jugar un rol tanto en la esfera política como en la económica y en la social, y es la contrapartida de los enfoques tecnocráticos, burocráticos, *top-down* y rígidos, basados en las antiguas concepciones de planificación por normas.

3 Los informes del PNUD sobre desarrollo humano corroboran que el crecimiento económico no garantiza por sí solo el desarrollo humano.

A partir de los estudios e investigaciones sobre capacidades institucionales estatales se incorpora el concepto de suplentes de competitividad como herramientas que sustituyan los mecanismos del mercado para las organizaciones que, como las estatales, tienen el monopolio de la provisión de bienes y servicios. La implementación de mecanismos de participación debe englobar un suplente de competitividad que favorezca las exigencias de la gestión de políticas y programas, sin olvidar que también es un replanteo de los criterios de eficiencia y eficacia institucional, en la medida en que implica un cambio cualitativo del protagonismo de los actores involucrados: Estado, beneficiarios y técnicos sociales.

Conclusiones: la política en las políticas públicas

Estamos frente a un doble desafío de la política: hacer hincapié en la articulación de las diferencias sociales, es decir, asumir la heterogeneidad social como un valor, e interrogarse a partir de su articulación como posibilidad de orden colectivo.

Estamos también frente al desafío de transformar el Estado, lo cual implica necesariamente una transformación social que altere las relaciones de poder en la sociedad, es decir, rediseñar el Estado con una matriz que permita una distribución progresiva de bienes y servicios, tanto materiales como simbólicos. En este proceso de democratización del poder será preciso incorporar nuevos actores y/o limitar la capacidad de acción o coacción de otros, es decir: modificar las reglas del juego entre ellos y también las de ellos con el Estado.

Desde esta perspectiva, el promover una mayor participación de la sociedad civil es un requerimiento que no tiene que ver sólo con lo ético, sino también con los mecanismos operativos que permitan garantizar el estado de derecho. La discusión no pasa exclusivamente por el tamaño del Estado, sino por la calidad del Estado y de las instituciones que le permitan cumplir su papel frente a las reglas de mercado. También se requiere de una sociedad civil articulada en un proyecto que apunte al bien común.

Las políticas públicas deben ser el resultado de una interacción entre el Estado y la comunidad. Ello implica una redefinición de la participación tanto del Estado como de la sociedad civil. Se debe generar un nuevo protagonismo de las organizaciones intermedias para que asuman el papel de gestores y articuladores entre la sociedad civil y el Estado. La discusión sobre la orientación de las políticas públicas debe darse dentro de la lógica de la inclusión y no desde la lógica de los grandes números de las cuentas fiscales.

Atravesamos una época en la que expresiones propositivas tienen el carácter de programáticas más que de propuestas acabadas. Existe un espacio de construcción que está pendiente, que debe responder a las urgencias y a la gravedad de la situación social y política y a la legitimidad de las políticas implementadas. Legitimidad que requiere ser leída en clave de ciudadanía, en clave de integración, en clave de participación y de equidad en la distribución. El ideal de una sociedad igualitaria y diversa

debe constituirse en el núcleo fundamental de una utopía cuya fuerza deberá orientar las acciones de los que de una u otra forma estamos involucrados, comprometidos en el tema de la construcción de una sociedad equitativa.

Referencias bibliográficas

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis (1993), *La hechura de las políticas. Estudio Preliminar*, México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- BARBEITO, Alberto y LOVUOLO, Rubén (1992), *La modernización excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en Argentina*, Buenos Aires, UNICEF-CIEPP-LOSADA.
- BENNETT, Douglas C. (1984), "Democracy and public policy analysis", Working Paper Núm. 16, Kellogg Institute for International Studies, April.
- CEPAL
- (2000), *El desafío de la equidad de género y de los derechos humanos en los albores del siglo XXI*, Serie Mujer y Desarrollo 27, Santiago de Chile, CEPAL.
- (1993), *Coordinación de políticas sociales*. Documento preparado por la División de Desarrollo Social para ser presentado a la Conferencia sobre Desarrollo Social y Pobreza, organizada conjuntamente por el Gobierno de México, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco Mundial, Oaxaca, México, septiembre de 1993.
- (1992), *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, Santiago de Chile, CEPAL.
- CLACSO (1998), [¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina?](#) Introducción metodológica. Mario Dos Santos y Fernando Calderón, Buenos Aires, Proyecto PNUD-UNESCO-CLACSO.
- COHEN, E. Y FRANCO, R. (1993), *Evaluación de proyectos sociales*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- COOPER, Philip (1997), "Ejecución de las políticas sociales en tiempos de crisis de coordinación", *Revista Reforma y Democracia*, CLAD N° 7, Caracas.
- DAEREN, L. (2000), *Las comisiones tripartitas para la Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo (MERCOSUR y Chile). Hacia la institucionalización del enfoque de género en las políticas y programas laborales*, Santiago, OIT-ETM.
- ELMORE, Richard F. (1993), "Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales" en AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (1993), *La Implementación de las Políticas*, México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- FONDOS DE DESARROLLO SOCIAL (1990), *Experiencias en América Latina. Fondos de Desarrollo Social, Autoridad Social y Bancos de Proyectos para una política racional contra la pobreza*, Caracas, FONVIS.
- FERRER, Aldo (2000), *Hechos y ficciones de la globalización. Argentina y el Mercosur en el sistema internacional*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- FRANCO, R., COHEN, E. y Rufián, D. M. (1990), "Autoridad social y programas sociales masivos: una alternativa para la política social", *Revista Interamericana de Planificación*, No. 90, abril/junio.
- GUIOT, Jean (1985), *Organizaciones sociales y comportamientos*, Barcelona, Ed. Herder.
- GUZMAN, V. (2000), *La institucionalidad de género en el Estado: nuevas perspectivas de análisis*, Unidad Mujer y Desarrollo CEPAL.
- HOPENHAYN, Martín (s.f.), "Recomposición de actores en programas sociales. Consideraciones desde la experiencia Latinoamericana", *Revista CLAD*, N° 7, Caracas.
- KAROL, Jorge L. (1987), *Sistemas de información e implementación de políticas sociales en el sector público*, Buenos Aires, CIDES-OEA.
- LACLAU, Ernesto
- (1996), *Emancipación y diferencia*, Buenos Aires, Ariel, 1996.
- (s.f.), *Hegemonía y democracia radical*, s.l., Fondo de Cultura Económica.
- LAMAS, Alicia
- (1999), La conformación de redes para la coordinación interinstitucional de las áreas sociales.

- Seminario Gerencia Social, Asunción, INDES-BID.
- (1997a), Los fondos de inversión social en América Latina y la construcción de ciudadanía. Informe final de Investigación CLACSO-IAF.
- (1997b), *La pobreza en tiempos de globalización: Mitos y desafíos de la política social*, Bogotá, Universidad Javeriana.
- (1996a), *Combate a la pobreza: los desafíos de la política social*, Seminario CLACSO.
- (1996b), *El control social de gestión como participación efectiva*, Edición del Seminario sobre Gerencia Social, Bogotá, Universidad de La Salle.
- (1996c), *Diseño y gestión de políticas sociales: Los actores sociales en la instrumentación de Programas de Inversión Social*, Venezuela, CLAD.
- (1993), *Las políticas sociales compensatorias en Argentina: análisis de dos modelos vigentes*, ponencia para la Conferencia Internacional del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas: El Rediseño del Perfil del Estado para el Desarrollo y el Cambio. Toluca - México.
- (1992), *Políticas sociales, reforma del Estado y legitimación política en el contexto del ajuste y la reconversión económica*, ponencia IX Congreso Nacional de Administración Pública, Mendoza.
- LE GRAND, Julian y ROBINSON, Ray (1984), *Privatisation and the Welfare State*, s.l., Allen and Unwin.
- LECHNER, Norberto (1990), *Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- MACDONALD, M., SPRINGER, E., DUBEL, I. (1997), *Gender and Organizational Change. Bridging the Gap between Policy and Practice*, Amsterdam, Royal Tropical Institute.
- MARTINEZ NOGUEIRA, Roberto (s.f.), *Informe sobre instrumentos metodológicos para el diagnóstico en la administración pública nacional*, Mimeo, INAP.
- MATUS, Carlos
- (1987), *Política, planificación y gobierno*, Caracas, OPS.
- (1986), "Planificación y gobierno", *Revista de CEPAL*, N 31.
- (1985a), *Planificación, libertad y conflicto*, Caracas, Instituto Venezolano de Planificación.
- (1985b), *Estrategia y plan*, México, Siglo XXI.
- MINTZBERG, Henry
- (1999), *La estructuración de las organizaciones*, Barcelona, Editorial Ariel Economía.
- (1991), *Mintzberg y la dirección*, Madrid, Díaz de Santos.
- MORGAN, Gareth (1989), *Imágenes de las organizaciones*, México, Ra-Ma.
- MOUFFE, Chantal (1999), *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*, Buenos Aires, Paidós.
- NACIONES UNIDAS (1997), *Incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas y programas del Sistema de Naciones Unidas*, Informe del Secretario General (E/1997/66), período de sesiones sustantivas del Consejo Económico y Social, Ginebra, 20 de junio a 25 de julio 1997.
- NOHLEN, Dieter (1994), "Reforma institucional en América Latina desde una perspectiva de ingeniería política", en *Política*, Instituto de Ciencia Política, Univ. de Chile, 2º. época, vol. 32, primavera de 1994.
- OSZLAK, Oscar
- (1994), "Estado y sociedad: las nuevas fronteras", en KLIKSBERG, Bernardo (comp.), *El rediseño del perfil del Estado. Una perspectiva internacional*, México, INAP / Fondo de Cultura Económica.
- (1982), *La formación del Estado argentino*, Buenos Aires, Ed. Belgrano.
- (1978), "Formación del Estado en América Latina: Elementos teórico metodológicos para su estudio", Buenos Aires, CEDES, N 3.

PAUTASSI, L.

(2001), *Equidad de género y calidad en el empleo: las trabajadoras y los trabajadores en salud en Argentina*, Santiago de Chile, Serie Mujer y Desarrollo N° 30.

(2000), "El impacto de las reformas estructurales y la nueva legislación sobre la mujer en Argentina" en BIRGIN, H. (comp.), *Ley, mercado y discriminación. El género del trabajo*, Buenos Aires, Editorial Biblos.

PERROW, Charles (1972), *Análisis de la organización. Aspecto sociológico*, México, CECSA.

PNUD (1991, 1995 y 1999), *Informe sobre el Desarrollo Humano*, Bogotá, Ediciones Tercer Mundo.

RICO, M.N. (2000), *El proceso de institucionalización del enfoque de género en el trabajo sustantivo de la CEPAL*, Santiago de Chile, DDR/1.

SÉRIEYX, Hervé (1993), *El Big Bang de las organizaciones*, Buenos Aires, Editorial Granica.

TORRE, Juan Carlos y GERCHUNOFF, Pablo (1988), "El papel del Estado", *Revista IDEA*, Buenos Aires.

WEBER, Max

(1979), *Ensayo sobre metodología sociológica*, Buenos Aires, Editorial Amorrortu.

(1979), *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.

Evaluación de los servicios públicos con equidad de género¹

María José Jarquín
Nicaragua

Actualmente se desempeña como Directora de la Unidad de Coordinación del Programa de Reforma y Modernización del Sector Público, UCRESEP, de la Vicepresidencia de la República de Nicaragua.

En Nicaragua, tanto la reforma como la modernización del sector público se produjeron en un contexto de democratización, que condujo al establecimiento de un nuevo modelo político económico. En los primeros años de la década de los noventa, se concentraron en un programa de ajuste estructural y estabilización macroeconómica en el que se desarrollaron procesos sectoriales, orientados a reducir el aparato estatal y a superar los sistemas ineficientes con que operaba la administración pública.

A partir de 1997 se iniciaron acciones concretas de evaluación de servicios públicos, con enfoque de género, en el marco de los esfuerzos

1 Ponencia basada en el documento metodológico *Hacia una Gerencia Pública de Calidad: el enfoque de Género en la Evaluación de Servicios*, volúmenes I y II, del Proyecto de Promoción de Políticas de Públicas de Género, cuyas autoras son María José Jarquín y Olimpia Torres, editado por UCRESEP y GTZ.

de fortalecimiento institucional del Programa de Reforma y Modernización del Sector Público, orientados a mejorar la capacidad gubernamental para proveer servicios de calidad.

La búsqueda de procesos de entrega de servicios más eficientes, equitativos, efectivos y transparentes ha requerido, inevitablemente, de instrumentos que permitan contar con una base de análisis para la definición de estrategias y acciones específicas de reforma y modernización, y con una base de referencia para determinar el impacto de éstas en la entrega de servicios pertinentes y de calidad.

El instrumento empleado en el Programa de Reforma y Modernización del Sector Público ha sido el Sistema de Evaluación de Servicios, el cual ha incorporado el enfoque de género como una herramienta analítica, para poder identificar los sesgos producidos por nuestros esquemas o preconceptos socioculturales, en relación con lo femenino y lo masculino.

El enfoque de género fue concebido como una variable de análisis fundamental, para el diseño de medidas de mayor impacto sobre la ciudadanía usuaria del servicio; heterogénea y con expectativas, necesidades y demandas en clara dependencia de sus características y condiciones particulares, incluyendo las de género.

La experiencia del Sistema de Evaluación de Servicios nos muestra que el no considerar estas diferencias puede limitar significativamente la efectividad de medidas de mejoramiento de los servicios públicos, limitando la calidad de las decisiones públicas y el impacto de políticas y programas.

La variable género se incorpora partiendo del principio de que el Estado tiene como finalidad el bienestar y desarrollo de la sociedad a la que sirve, la reducción de la desigualdad social (incluyendo la de género) y la consolidación de la democracia. El enfoque de género pretende aportar criterios para la definición de políticas y estrategias que aseguren la estructuración y funcionamiento de un aparato público que se corresponda con las demandas, necesidades y potencialidades de las mujeres y hombres nicaragüenses.

La evaluación de servicios que hemos aplicado enfatiza la necesidad de un adecuado conocimiento sobre la clientela externa de los servicios públicos. La experiencia acumulada por el Programa de Reforma y Modernización del Sector Público en la evaluación de servicios ha comprobado que la ciudadanía usuaria del servicio no es homogénea y que sus expectativas, necesidades o demandas dependen, en mucho, de sus características y condiciones particulares; y también que no considerar estas diferencias puede limitar la efectividad de medidas de mejoramiento del servicio.

Esta misma experiencia muestra, además, que las diferencias socialmente construidas entre hombres y mujeres, los llamados esquemas sociales de género, pueden ser relevantes para el análisis de la calidad de un servicio y para la toma de decisiones de cambio o mejoramiento del mismo. De hecho, algunas de las evaluaciones realizadas

indican que los resultados (y/o sus implicaciones) pueden ser significativamente diferentes para la ciudadanía usuaria masculina y femenina.

Los siguientes planteamientos sustentan la necesidad del enfoque de género como herramienta de análisis en el desarrollo de la evaluación de servicios públicos:

1. Existen diferencias de género relevantes entre la “clientela externa” y la ciudadanía usuaria de los servicios públicos que, de no ser captadas y analizadas, pueden llevar a resultados sesgados, limitando así la calidad de las decisiones públicas y el impacto de las políticas o programas.

La cultura y organización sociales promueven un acceso diferenciado a los servicios entre hombres y mujeres, en favor de los primeros.

Ilustremos este planteamiento con algunos ejemplos:

- Los servicios de transporte público suelen planificarse y evaluarse sobre la base de las necesidades de movilidad vinculadas a la entrada y salida de los centros formales de trabajo y de estudio. Queda por fuera la consideración de demandas por otras razones, como salud y compras, mayoritariamente asumidas por mujeres que, cargadas con niños o con paquetes, deben usar el autobús. Tampoco se suele considerar la especial afectación sobre las mujeres de actos de acoso u hostigamiento sexual, y de violencia física. El problema de la violencia contra mujeres, niños y niñas puede llegar a magnitudes tales que, en algunos países, ha originado el establecimiento de unidades de transporte público sólo para mujeres y niños, en determinados horarios.

La no consideración de estas realidades particulares puede limitar el acceso de las mujeres al transporte público en mayor medida que el de los hombres, pero también impide que el organismo regulador cumpla con su responsabilidad de asegurar un servicio de calidad.

- Las mujeres que combinan dos esferas de trabajo, la laboral y la familiar, enfrentan una problemática específica de disponibilidad de tiempo, además de las especiales resistencias que enfrentan para la obtención de permisos en sus centros laborales. Los horarios de servicios de salud (no de emergencia), para citar sólo un ejemplo, no suelen considerar esta realidad y pueden originar impactos más negativos para las mujeres que para los hombres.

2. Existen diferencias de género relevantes entre la “clientela interna” y el personal prestatario del servicio que pueden estar influyendo sobre la calidad del servicio y/o de su proceso de prestación, por acción o por omisión.

Los esquemas sociales de género no se quedan fuera de las organizaciones. Entran en ellas, en su estructuración y su funcionamiento vía, principalmente, la cultura organizacional. Las organizaciones reproducen estos esquemas determinando desigualdades y sesgos de género entre su propio personal. Este personal funciona dentro de

estos esquemas en sus relaciones internas y en sus relaciones con la ciudadanía usuaria del servicio.

Estos esquemas sociales de género, vigentes en cualquier organización, determinan ventajas y desventajas comparativas para el personal femenino y masculino, así como posibles barreras a la calidad del servicio y/o a la eficiencia del sistema de prestación. Algunos ejemplos son :

- Mujeres y hombres se ubican en áreas y cargos considerados como apropiados para cada grupo. Estas concepciones sobre cargos para mujeres y cargos para hombres pueden originar una utilización inadecuada de los recursos humanos, que constituyen el recurso central y el más costoso en las organizaciones públicas. Podemos estar desaprovechando potenciales/ventajas reales del personal y/o promoviendo selecciones inadecuadas de personal.
- Por otra parte, la relativa ausencia de mujeres en cargos de dirección, y en cargos profesionales sustantivos ligados a la toma de decisiones, puede estar contribuyendo a las dificultades para percibir y considerar la realidad específica de la clientela externa femenina en dichas decisiones.
- Las capacidades, y el trabajo mismo, del personal femenino y masculino tienen valoración desigual, normalmente con ventaja para este último. Las expectativas sobre lo que es posible esperar de cada quien, sin bases realmente objetivas, son también desiguales. Ambos factores contribuyen a la generación de un ambiente, o clima organizacional, inadecuado que conspira contra el desarrollo de un personal motivado y capaz, requisito central del avance hacia una gestión pública de calidad. La vigencia de estas valoraciones desiguales también puede entorpecer la calidad y efectividad de las relaciones entre personal y/o instancias, que deben complementarse para la prestación de servicios de calidad.
- Los esquemas de género también pueden afectar la relación del personal prestatario con la ciudadanía usuaria de los servicios. Pueden dar lugar a una atención diferenciada negativa: se atiende con más diligencia a un hombre porque se considera que es más importante o porque se teme una reacción más fuerte de reclamo; o se considera que es “normal” agredir a una mujer, de palabra o acción, en términos sexuales.

Tanto la vigencia de estos aspectos, como sus implicaciones sobre la calidad del servicio, deben ser conocidas y manejadas para poder optimizar la capacidad de respuesta de la institución a la población usuaria de sus servicios.

3. Los esquemas sociales de género, vigentes en las instituciones públicas, impiden la percepción y consideración de situaciones reales, que no responden a estos esquemas, impactando negativamente la calidad integral de los resultados.

Los esquemas sociales de género constituyen factores importantes, que subyacen en muchas decisiones públicas y limitan la calidad de sus políticas, programas y servicios.

Los siguientes ejemplos son útiles para ilustrar el impacto negativo de los esquemas de género en las ofertas de servicio de la institucionalidad pública:

- La selección de temáticas específicas para la generación de tecnologías sigue teniendo dificultades para considerar los problemas que afectan a las mujeres productoras y las condiciones en que desarrollan el proceso productivo. Dos cosas parecen estar pesando en esta dificultad: la importancia que el personal le asigna al rubro comercializable, normalmente bajo la responsabilidad del hombre/productor, y la resistencia a reconocer que aun en este rubro hay participación productiva de mujeres y otros miembros de la familia. Esto ha llevado a que, más de alguna vez, se hayan ofrecido actividades de extensión a hombres, relacionadas con etapas del proceso productivo en las que ellos no participan.

También ha sido difícil que el personal de extensión acepte que las actividades dirigidas a mujeres, o en las que se debe asegurar la participación de mujeres, deben ser diseñadas a partir del análisis de su situación. Sólo a título de ejemplo, la duración y horario de actividades de extensión, sin considerar que las mismas entran en competencia con la carga real de trabajo de la mujer campesina, puede impedir no sólo su participación sino el éxito del proceso mismo de transferencia.

- La actual política de pensiones, dentro del sistema de seguridad social, es perjudicial para los hombres. Ellos no tienen derecho a la pensión de viudez. Muy probablemente ello obedezca a que el modelo original, sobre el que se montó el sistema, partió de la concepción del hombre como proveedor, ingreso principal, sino el único, de la familia. El modelo no ha sido cambiado a pesar de que en nuestra sociedad los ingresos de las mujeres son cada vez más importantes para el sostenimiento familiar. Mujeres y hombres trabajadores asumen la misma cotización, pero reciben distintos beneficios a cambio.

Esta visión inadecuada de la realidad a atender continúa vigente, aunque la institución haya definido una política de ampliación de su cobertura de servicios hacia las mujeres.

4. Los esquemas sociales de género están tan interiorizados que resulta muy difícil tomar conciencia de ellos. Captar la realidad diferenciada por género, externa e interna, no es posible sin un esfuerzo consciente para lograrlo.

Para que el Estado esté en capacidad de atender las desigualdades de género, y optimizar adecuadamente los potenciales de mujeres y hombres para la solución de los problemas que los afectan, las instituciones públicas tienen que desarrollar la habilidad necesaria para ver estas diferencias, para identificar las implicaciones que ellas tienen en el cumplimiento de sus misiones y el logro de sus objetivos, y para tomar las decisiones correspondientes.

Tener la capacidad para ver la realidad diferenciada por género requiere esfuerzos y cambios en la manera de percibir el mundo en que vivimos. Como podemos ver, por los ejemplos planteados, los esquemas o estereotipos sociales de género vigentes en

la sociedad, en sus instituciones y en cada uno de los individuos que la conforman, se constituyen, con facilidad y demasiada frecuencia, en obstáculos para ver las diferencias reales y sus implicaciones para un accionar público exitoso.

El enfoque de género en la evaluación de servicios constituye, entonces, una herramienta analítica para poder ver la realidad sin sesgos producidos por nuestros esquemas o preconcepciones socioculturales en relación con lo femenino y lo masculino. Con ello contribuye a la calidad de los resultados de la evaluación y, por tanto, a la propiedad y corrección de las medidas institucionales de cambio, orientadas al mejoramiento de la calidad de sus servicios.

El enfoque de género permite que la evaluación del servicio contribuya a asegurar que la institución que presta el servicio desarrolle una respuesta más apropiada para las mujeres y los hombres usuarios; asegure un uso más eficiente de los recursos disponibles y, con ello, logre mayores y mejores niveles de legitimidad social.

Consideraciones clave para la aplicación del enfoque de género

Para asegurar una correcta aplicación del enfoque de género en el proceso de la evaluación de un servicio, se ofrecen algunas consideraciones básicas. Se intenta brindar respuestas prácticas a la pregunta: ¿qué significa aplicar el enfoque de género en este proceso?, resaltando los momentos y medidas a tomar más importantes:

- **Definición de la evaluación**

Esta es una fase vital para asegurar que la evaluación no sea “ciega al género”, no oculte diferencias entre hombres y mujeres vinculadas a la prestación o recepción del servicio que son relevantes para la valoración y posterior mejoramiento de su calidad integral. Está comprobado que si no definimos y planificamos la evaluación con el criterio de género incluido, cualquier esfuerzo posterior por incluirlo o aplicarlo (en el procesamiento de información o el análisis, por ejemplo) tendrá limitaciones.

Algunos momentos y medidas importantes a tomar en esta fase son:

La conformación de los equipos de trabajo

- **Asegurar una composición mixta del equipo de trabajo a cargo del análisis para la selección del servicio a evaluar:** hay que garantizar una participación balanceada de personal masculino y femenino.
- **Asegurar la composición mixta del equipo técnico que será responsable del proceso de evaluación:** es importante que también se asegure participación balanceada de hombres y mujeres vinculados a diferentes niveles con la prestación del servicio a evaluar.

La selección de los servicios a evaluar

- **Asegurar que se tengan datos, aproximados, sobre la composición por sexo de la clientela externa:** no sólo la efectiva (la que accede al servicio) sino también la potencial (la que debiera hacer uso del servicio pero no accede a él).
- **Recurrir a información externa para el análisis de la relevancia de los servicios para la ciudadanía usuaria:** la información existente en la institución pudo haber sido permeable a faltas de equidad en el acceso al servicio, y puede llevar a conclusiones erradas. La no presencia o el poco peso de uno de los géneros entre la clientela efectiva del servicio no significa que no sea importante para este grupo.

La elaboración del perfil del servicio

- **La caracterización de la clientela externa debe realizarse diferenciando los grupos de hombres y de mujeres que la conforman:** debe orientarse a determinar las características, condiciones, situaciones o posiciones específicas de mujeres y hombres que puedan generar diferencias en el acceso al servicio y/o demandar características específicas del servicio, para asegurar la atención adecuada de ambos.
- **La caracterización de la clientela interna también debe hacerse desagregándola por sexo:** debe orientarse a determinar las funciones, posiciones y nivel de incidencia sobre el proceso de prestación de ambos grupos a fin de determinar aquellas que puedan estar afectando la eficiencia, efectividad y/o la calidad del servicio prestado.

La identificación de los indicadores para valorar el servicio

- **El criterio de equidad (respuesta adecuada a las necesidades/demandas de mujeres y hombres) debe ser incluido al valorar los indicadores.**
- **Deben identificarse indicadores externos relevantes para dar el contexto apropiado a la situación del servicio:** pueden ser contruidos a partir de fuentes externas y nos permitirán mejores valoraciones e interpretaciones de los resultados específicos de la evaluación. Un mismo resultado de la evaluación puede tener connotaciones muy diferentes según usemos o no esta información referencial.

A título de ejemplo:

Una evaluación realizada sobre los servicios de las empresas médicas previsionales reveló que más del 40 por ciento de las aseguradas que tenían derecho al papanicolau anual no hacían uso de este derecho.

La definición de los grupos-fuente de la evaluación de campo

- **Asegurar un número estadísticamente apropiado de hombres y de mujeres en los grupos-fuente a consultar:** especialmente en el caso de que utilicemos la técnica del muestreo de los grupos-fuente para la evaluación de campo, es importante asegurar que incluimos el número suficiente de mujeres y hombres (a nivel de

la muestra total y en cada sub muestra, si es el caso) como para que los resultados que obtengamos nos permitan conclusiones estadísticamente válidas para cada grupo.

- **Recurrir a la técnica censal si el tamaño del grupo-fuente, femenino o masculino, no permite un muestreo estadísticamente válido.** Si alguno de los grupos-fuente definidos tiene una presencia muy reducida de uno u otro sexo, no debe utilizarse el muestreo. Todas las personas integrantes de este grupo deben ser incluidas como fuente para la evaluación.
- **La muestra representativa para ambos sexos debe ser siempre asegurada** aun si no se considera necesario definir subgrupos diferenciados entre la clientela externa (muestreo estratificado).
- **Los grupos o subgrupos a consultar vía instrumentos de investigación cualitativa (entrevistas, grupos focales) también deben asegurar el mayor equilibrio posible entre hombres y mujeres.**

El diseño de los instrumentos de investigación

- **Incluir en los instrumentos de investigación datos relevantes para la caracterización de cada una de las personas a las que se van a aplicar,** con el fin de asegurar que podremos procesar sus resultados en función no sólo del sexo sino de otras características que resulten relevantes para su interpretación. Caracterizar mujeres y hombres nos permitirá un mejor análisis posterior de las diferencias encontradas, y ver hasta qué punto están vinculadas a su condición de género.
- **Incluir aspectos específicos relevantes para mujeres y hombres, en relación al servicio a evaluar, en las preguntas o puntos de cada instrumento.** Consultar con grupos femeninos y masculinos usuarios del servicio puede ser una buena alternativa o, si existen, con organizaciones sociales vinculadas al área de atención de que se trate.

A modo de ejemplo:

Los horarios de atención y/o excesivos tiempos de espera y/o la multiplicación de visitas para lograr servicios determinados, como los de salud, pueden impactar mucho más negativamente (y hasta convertirse en barreras para el acceso) a mujeres que a hombres porque ellas enfrentan más problemas de disponibilidad de tiempo para estos fines, especialmente si, además de sus responsabilidades familiares, trabajan fuera de sus casas (la solicitud de permisos no suele ser bien vista en las instituciones o empresas, especialmente si viene de empleadas).

- **Todo procesamiento de la información debe asegurar la segregación por sexo.** Si se usa un programa computarizado de captación de datos o se diseña uno ad hoc, debe asegurarse que los datos puedan ser posteriormente procesados en función de la variable sexo.

La conformación del equipo de trabajo para la evaluación de campo

- **Asegurar la composición mixta de este personal.** En ocasiones es importante que la persona encuestadora, entrevistadora o facilitadora de grupos, sea del mismo sexo que las personas consultadas para asegurar un buen resultado.
- **Incluir los aspectos de género relevantes, para el uso apropiado de los instrumentos de investigación, en la capacitación o entrenamiento del personal de campo.** Especial énfasis merecen: los conceptos o definiciones utilizadas en los instrumentos que tradicionalmente son manejados con sesgo masculino o femenino (como trabajo y jefatura de hogar) y las dificultades que se pueden esperar para obtener respuestas de calidad a ciertos temas (acoso sexual, libertad de decisión, control de recursos).

En la planificación del trabajo de campo

- **Asegurar la designación de personal femenino o masculino según lo requiera cada actividad de campo.** En la distribución del personal, para la realización de las actividades de ejecución del trabajo de campo, es importante asegurar que aquellas que requieran personal del mismo sexo que las personas a consultar sean cumplidas en esta forma. La experiencia y conocimientos acumulados en las encuestas a mujeres prueban la necesidad de considerar el sexo del encuestador, entre otros aspectos, si se quiere asegurar el contacto con las mujeres como fuente de información y/o la obtención de respuestas fiables que reflejen la realidad de estas mujeres.
- **Asegurar que las características y condiciones específicas del o los grupos a consultar se toman en cuenta para definir horario y sitio de realización de la consulta.** Si necesitamos encuestar a trabajadores hombres y definimos que lo haremos en su casa, solo podremos lograrlo de noche; por lo tanto, sería mejor ubicarlos en su sitio de trabajo; si nuestro grupo-fuente incluye mujeres que atienden el trabajo doméstico y definimos que el horario será por la mañana, probablemente las veremos enfrentadas a presiones de tiempo lo que puede afectar la calidad de sus respuestas. En este caso, es mejor pensar en horarios después de almuerzo.
- **Procurar que las entrevistas colectivas y/o los grupos focales sean realizados por separado, con mujeres y hombres:** el estudio de la dinámica de los grupos mixtos indica una tendencia generalizada a disminuir el nivel de participación de las mujeres o el grado de franqueza con que se tocan los temas.
- **Durante el proceso de ejecución de la evaluación de campo**
 - Asegurar el adecuado seguimiento o monitoreo de todos los aspectos de género incluidos en la etapa de planificación, considerar especialmente aquellos puntos que se han identificado como potencialmente problemáticos en la etapa de diseño.

- Asegurar la implementación de medidas correctivas que sean necesarias para la calidad del proceso y de la información resultante. El seguimiento tiene como objetivo obligado este resultado. Ninguna planificación es perfecta.

- **En el análisis e interpretación de los resultados de la evaluación**

- Utilizar siempre tanto la estructura porcentual vertical como la horizontal. Es necesario que todo procesamiento de resultados nos permita ver si hay o no diferencias entre hombres y mujeres (a nivel general y dentro de cada grupo-fuente identificado). Esto supone que debemos poder ver el comportamiento de las respuestas al interior de cada grupo (estructura porcentual vertical: cuál es la estructura de respuesta de los hombres y cuál es la estructura de respuesta de las mujeres) y también el aporte de cada grupo al total de cada alternativa de respuesta posible (estructura porcentual horizontal: cuál es la participación de hombres y mujeres en la selección de cada respuesta).
- En el marco de los objetivos definidos para la evaluación, asegurar que en el análisis de la información se identifican y analizan las diferencias de resultados entre hombres y mujeres (a nivel general y dentro de cada grupo-fuente identificado) que sean relevantes para el mejoramiento del servicio.
- Utilizar la información de contexto, más general, para analizar los resultados. Debemos analizar los datos a la luz de lo que pueda ofrecernos la información contextual (cualitativa y cuantitativa) a fin de valorar la relevancia real de los resultados para el mejoramiento del servicio.
- Utilizar la información o conocimiento disponibles sobre la situación, la posición de los géneros y la relación entre ellos en la sociedad para analizar e interpretar los resultados: este análisis nos permitirá identificar qué elementos de la organización de género de la sociedad podrían estar detrás de los resultados encontrados. Por ejemplo, las relaciones de dominación masculina se han identificado como un elemento explicativo central del nivel de recurrencia de mujeres a los servicios de planificación familiar.

Los aspectos clave señalados fueron identificados en los distintos procesos de aplicación del enfoque de género en las evaluaciones de servicios públicos realizadas por el Programa de Modernización del Sector Público nicaragüense que, en sus esfuerzos por mejorar su calidad y la atención a la ciudadanía, incorporó el tema de género como una variable importante de análisis, considerando las características diferenciadas en la entrega de los servicios. Cabe señalar que esto fue algo novedoso ya que en América Latina, al momento de su incorporación en Nicaragua, no existían experiencias previas.

Referencias bibliográficas

- BACKHAUS, Annette (1998), "Modernización del Estado, Cambio Institucional y Género", en *Macroeconomía, Género y Estado*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- BANCO MUNDIAL (1997), *El Estado en un mundo en transformación. Informe sobre el desarrollo mundial 1997*, Washington, Oxford University Press.
- BODEMER, Klaus (1999), *The changing role of the state in the Latin American development debate*, Website de la Lista Governance, junio 1999.
- CIET INTERNATIONAL (1998), Informe Final de la Evaluación de Servicios de las Empresas Médicas Previsionales. Comparativo 1996-1998, Managua, INSS/UCRESEP.
- COMISIÓN PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO (1999), *El Proceso de Reforma y Modernización del Estado en República Dominicana*, Santo Domingo.
- COMITÉ INTERMINISTERIAL DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA (1995), *Modernización de la Gestión Pública*, Santiago de Chile, s.e.
- (s.f.), *Oficinas de Información para el Público Usuario en la Administración del Estado*, Santiago de Chile, s.e.
- (s.f.), *Política y Orientaciones en Calidad de Servicios y Participación Ciudadana*, Santiago de Chile, s.e.
- DANOWSKY, Anne (1994), *Repercusiones y Efectos de la Actuación Municipal sobre la Situación de la Mujer*, Evaluación realizada para el Proyecto FAMU (INIFOM-GTZ), Managua, s.e.
- DEMOSCOPIA (1998), *Informe Final de la Evaluación de Servicios del INSS bajo el Modelo de Pensiones*, Managua, INSS/UCRESEP.
- JARQUÍN, María José (1998), *Sistema de Evaluación de Servicios (SES). Marco Conceptual y Metodológico*, Managua, UCRESEP.
- HEDMAN, Birgitta et al. (1999), *Estadísticas de Género. Una Herramienta para el Cambio*, Suecia, Publication Services.
- HIEBELER, Robert et al. (1998), *Las Mejores Prácticas*, Bogotá, Grupo Editorial Norma.
- MILLS, Albert J., TANCRED, Peta (ed.) (1992), *Gendering Organisational Analysis, USA*, Sage Publications.
- SECRETARÍA EJECUTIVA DEL COMITÉ INTERMINISTERIAL DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA (1998), *Modernización de la Gestión Pública. Un esfuerzo que a todos nos favorece. Ejemplos de Avance*, Santiago de Chile, s.e.
- STIGLITZ, Joseph (1998), "Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el Consenso Post-Washington", *Instituciones y Desarrollo*, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona, N° 1.
- UCRESEP (2000), *Informe de Sistematización de Experiencias de Aplicación del SES con Enfoque de Género*. Documento de uso interno. Managua, Mayo 2000.
- UCRESEP, PROYECTO DE PROMOCIÓN DE POLÍTICAS DE GÉNERO/GTZ (1999), "Modernización del Estado y Género: Un marco conceptual". Ponencia elaborada para el Panel *Modernización y Género* del IV Congreso del CLAD promovido por UCRESEP y GTZ.
- UCRESEP, DIGEFUP, PROYECTO DE PROMOCIÓN DE POLÍTICAS DE GÉNERO/GTZ (1998), *Diagnóstico de Género del Empleo Público Nicaraguense. Informes Técnicos 1 y 2*, Managua, GTZ.
- (1996), *Diagnóstico de Género del Programa de Reforma y Modernización del Sector Público. Acercándose al tema...*, Managua, GTZ.
- UCRESEP, DIGEFUP, PROYECTO SERVICIO CIVIL, PROYECTO DE PROMOCIÓN DE POLÍTICAS DE GÉNERO/GTZ (2002), *Gerencia de*

Recursos Humanos y Equidad de Género en la Administración Pública, Managua, GTZ.

UNDP (1999), *Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century*. Executive Summary. Edited by Inge Kaul, Isabelle Grunberg

and Marc A. Stern, New York, Oxford University Press.

ZIMMERMANN, Arthur (1998), *Gestión de Cambio Organizacional. Caminos y Herramientas*, Quito, Ediciones Abya-Yala.

PARTE II

Reducción de la Pobreza, Crecimiento Económico y Equidad de Género

REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y EQUIDAD DE GÉNERO

Desigualdades de género, crecimiento económico y reducción de la pobreza

Nilufer Cagatay
Estados Unidos

La autora es Profesora Asociada de Economía y miembro facultativo del Programa de Estudios del Medio Oriente y del Programa de Estudios de la Mujer de la Universidad de UTAH, Estados Unidos.

La liberalización del mercado, principal fuerza motriz de la globalización, ha dominado las políticas económicas de las últimas décadas. Se esperaba que las políticas neoliberales, pregonadas por los principales economistas y aplicadas en el mundo, estabilizaran las economías y promovieran mayores tasas de crecimiento¹. También se creía que éstas conducirían a una significativa reducción de la pobreza. El desarrollo económico era sinónimo de crecimiento y el nivel de desarrollo económico se medía por el ingreso per cápita. La pobreza, se entendía como falta de ingresos que resultaba en un estado de privación material y se definía por la caída del consu-

¹ Neoliberalismo, liberalización del mercado y el consenso de Washington se intercambiarán.

mo privado por persona debajo de cierto nivel. Esto es, pobreza de ingreso o consumo.

Esta concepción implica la expectativa optimista de que a medida que los ingresos per cápita aumentan en el mundo, un gran número de personas pasarán de un estado de pobreza a uno de no pobreza. A través de mayores ingresos, los beneficios del crecimiento pasarán hacia los hogares pobres. El crecimiento es así fundamental para reducir la pobreza. Implica además la expectativa de que a medida que los beneficios lleguen a los hogares pobres, llegarán por igual a las personas que lo conforman. La desigualdad dentro de los hogares, en especial la de género, no es parte de la ecuación².

Desde inicios de los años 90, el desarrollo y la pobreza se han transformado por la popularización del paradigma del desarrollo humano y del concepto de pobreza humana³. Aún con el predominio del neoliberalismo en las políticas, los enfoques de desarrollo centrados en las personas han avanzado. Éstos incluyen el paradigma de desarrollo humano, el discurso sobre derechos humanos y el enfoque feminista sobre desarrollo económico. Aunque se distinguen entre sí, son complementarios. Un elemento común entre ellos es la atención a las desigualdades, las relaciones de poder y la idea de los derechos humanos, que incluyen los derechos de la mujer y los derechos económicos.

Con la creciente aceptación de estos enfoques, ha cambiado el énfasis en el crecimiento y la eficiencia como las metas y medidas del “desarrollo económico”, hacia el bienestar, la equidad, la dignidad, las libertades humanas para que cada cual desarrolle y realice su potencial humano, es decir, existe un distanciamiento de los criterios del mercado para evaluar “el desarrollo”, y se adoptan aquellos que reconocen la importancia de las relaciones sociales, las instituciones, las normas y las políticas (Elson y Cagatay, 2000). Los enfoques centrados en las personas buscan la transformación del concepto, de los procesos y las prácticas del desarrollo. Cambiando como se concibe la relación entre crecimiento, pobreza y desigualdades de género. El desarrollo no es sinónimo de crecimiento, y la pobreza no es sólo falta de ingresos o déficit en el consumo, es un fenómeno complejo y multidimensional que resulta de la intersección de desigualdades sociales, como las de género y la falta de poder.

Así han sido ampliamente cuestionados los argumentos neoliberales sobre la relación entre crecimiento y reducción de la pobreza. Las políticas económicas que traerían el crecimiento y la reducción de la pobreza, han sido tildadas de anti pobres, anti igualitarias y de tener un sesgo de género. También se ha dicho que las desigualdades sociales, incluidas las de género, entorpecen el proceso de desarrollo y disminuyen las tasas de crecimiento. Los patrones de crecimiento y volatilidad, los patrones de re-

2 Todavía se niega la magnitud de la desigualdad de género dentro de los hogares, véase Kanbur (2002) sobre el grado de desigualdad dentro de los hogares y la resistencia de los economistas a esta realidad.

3 Los conceptos de desarrollo humano y pobreza humana están en el trabajo de Amartya Sen (1999).

ducción de la pobreza y varios tipos de desigualdades observadas en la economía mundial desde finales de los años 70, constituyen un desafío para las políticas neoliberales.

A pesar de esto persisten viejos hábitos y formas de pensar. Las definiciones y medidas de la pobreza en las que están basados los objetivos en las metas de desarrollo del milenio para la reducción de la pobreza, siguen reflejando definiciones de pobreza de ingreso o de consumo⁴. La idea de que el crecimiento es el factor más importante en la reducción de la pobreza, todavía tiene sus promotores en instituciones importantes de gobernanza económica mundial, como el Banco Mundial. Las políticas económicas para el crecimiento que promueven estas instituciones, continúan cimentadas en el neoliberalismo, a excepción de algunas modificaciones como el énfasis en las “instituciones”⁵.

En este trabajo se analiza el historial de las políticas neoliberales de las dos últimas décadas, en términos de los patrones de crecimiento, desigualdades de género y la pobreza. Se discuten desde los nuevos enfoques del desarrollo las relaciones multifacéticas conceptuales y empíricas entre el crecimiento, el género y la pobreza. Y se concluye con una discusión de las implicaciones para las políticas que tienen estas nuevas ideas sobre el nexo entre éstos.

Del concepto keynesiano al consenso de Washington

Crecimiento, desarrollo y distribución bajo el consenso keynesiano

De la posguerra hasta finales de los años 70, en las economías del Sur global, el “Estado en desarrollo” desempeñó un papel prominente en la promoción del crecimiento, a menudo interpretado como sinónimo de desarrollo. La formulación de políticas macroeconómicas reflejaba el “consenso keynesiano”, con énfasis en el papel activo del Estado en la generación de empleos, el crecimiento y la redistribución. En el comercio, los gobiernos recurrieron al proteccionismo a fin de diversificar la estructura de la producción, romper con la dependencia en la exportación de pocos artículos de consumo, promover la industrialización y aumentar los ingresos, a través de impuestos comerciales.

Este enfoque reconocía que las economías capitalistas tienden a las crisis económicas y al comportamiento cíclico. Pero postulaba un papel activo del Estado en el control de las crisis. Ciertos gastos, como la indemnización por desempleo, llamados estabilizadores automáticos, actuarían para contrarrestar la reducción en la actividad económica y el incremento en el desempleo durante la contracción, y se reducirían al salir de la recesión. Las políticas fiscales, en especial en las economías del norte glo-

4 Existe un nuevo índice, HPI, basado en el concepto de pobreza humana (UNDP, 1997). Pero la meta para reducir la pobreza a la mitad entre 1990 y el 2015, se está monitoreando con la pobreza de ingresos.

5 Si cambió la defensa sobre estas políticas, que están a favor de los pobres. Mike Moore, ex Presidente de la Organización Mundial del Comercio (OMC), presentó a esta organización como “amigo de los pobres”.

bal, se diseñaron para contrarrestar los altibajos de los ciclos comerciales, eran contracíclicas.

Se creía que la relación entre crecimiento y desigualdad se caracterizaba por la hipótesis de la U invertida de Kuznets en 1955, que asociaba los niveles bajos y altos de desarrollo, definidos por el ingreso per cápita, con una distribución relativamente igual de ingresos, y los niveles medios de desarrollo con una distribución relativamente desigual de los ingresos. La interpretación era que la desigualdad aumentaría durante las etapas iniciales del desarrollo y la industrialización, y descendería cuando las economías se aproximaran a los niveles de ingreso de aquellas más industrializadas. Esto a menudo era una “ley natural”, así, acelerar el crecimiento también permitiría que las economías llegaran más rápido hacia una mejor distribución del ingreso. La relación entre crecimiento y distribución del ingreso también se analizó según el impacto de la desigualdad en la distribución del ingreso, la mayoría de las veces definida como la distribución del ingreso de acuerdo con el tamaño de los hogares, pero a veces también como la distribución funcional del ingreso. Algunos plantearon que una distribución del ingreso relativamente desigual tendría un impacto positivo en las tasas de crecimiento, porque los hogares ricos tienden a ahorrar e invertir más que los pobres.⁶

Las desigualdades de género en este período no formaban parte del discurso del desarrollo. Se asumía que el desarrollo sería beneficioso para las mujeres y para los pobres en general, y en ocasiones se argumentaba que beneficiaría más a las mujeres que a los hombres.

El consenso de Washington o el neoliberalismo

A finales de los años 70 y 80, debido en parte al incremento en los precios del petróleo y a la resultante crisis de la deuda, los déficits presupuestarios eran insostenibles e inflacionarios en muchos países en el Sur global. Se adoptaron en conjunto las políticas de estabilización macroeconómica con las políticas de ajuste estructural (PAE), con la intención de minimizar el papel del Estado, considerado “ineficiente”. El “consenso de Washington”, con su énfasis en la liberalización del mercado, reemplazó el previo “consenso keynesiano”. Se establecieron una variedad de políticas de liberalización del mercado como la liberalización comercial, la liberalización financiera, la “desregulación” del mercado laboral y la liberalización de la cuenta de capital⁷.

6 En el Sur global, los aspectos redistributivos de las políticas de Estado se hicieron a través de las reformas agrarias y de la creación de empleos en las empresas públicas, con la doble función de la inversión y la creación de empleo. Lo que era fundamental porque la protección social y las redes de seguridad eran inadecuadas.

7 Conjuntos de políticas similares se adoptaron en los países industrializados en los años 80 y en las economías en transición en los 90.

Usualmente las políticas fiscales se trataban de una reducción fiscal reorientada a combatir la inflación. Para ganar credibilidad ante los inversionistas, los gobiernos mantuvieron los déficits presupuestarios bajos y las tasas de interés altas, introduciendo un sesgo deflacionario en la economía mundial. El gasto público, en particular el gasto social, que ya era inadecuado, se recortó país por país para lograr el equilibrio fiscal. Se adoptaron la descentralización fiscal y las tarifas a los usuarios para aumentar la eficiencia de los servicios públicos y generar ingresos. Se esperaba producir un crecimiento sostenido, una mayor eficiencia y beneficios que mejorarían el bienestar de todas las personas mediante efectos de filtración al crear estabilidad macroeconómica, inversión privada más inversión externa directa, la generación de empleos por parte del sector privado, y crecimiento.

Mientras que el consenso keynesiano conllevaba la posibilidad de políticas macroeconómicas basadas en las condiciones históricas, sociales y políticas específicas de cada país, el consenso de Washington propuso un modelo de políticas macroeconómicas “sólidas”, que se aplicarían independientes de dichas condiciones, y de las necesidades y las voces de los grupos sociales en desventaja. Los países que siguieran las dos recetas, el ajuste estructural y la estabilización macroeconómica podrían, además de alcanzar la estabilidad macroeconómica y altas tasas de crecimiento, reducir la pobreza.

Según el Banco Mundial (1990), para reducir la pobreza los países en vías de desarrollo tenían que liberalizar su régimen comercial y especializarse en bienes producidos con mano de obra intensiva, por la teoría de la ventaja comparativa. Esta política comercial fortalecería la tasa de crecimiento y beneficiaría en particular a los pobres, cuyo bien más abundante —se decía— era la mano de obra. El Estado invertiría en infraestructura física, salud y educación e instituiría redes de seguridad para los que no lograran insertarse. Se enfocarían los programas sociales para la pobreza y las tarifas para los usuarios, con el fin de asegurar que los recursos llegaran a los pobres y se utilizaran con eficiencia.

En este enfoque no se incluyeron las desigualdades de género u otro tipo de iniquidades, aunque economistas y activistas feministas habían planteado que las mujeres son más pobres que los hombres, y que ambos viven la pobreza de manera diferente⁸. Si abordaban asuntos relacionados con las políticas sociales, se hacía a través de políticas sociales sectoriales parciales y débiles (Elson y Cagatay, 2000). Cuando el género se reflejaba en las estrategias de reducción de la pobreza, implicaba programas de microcrédito y la capacitación de mujeres para actividades empresariales (Cagatay, 1998). Aunque esto es mejor que nada, su alcance e impacto sigue siendo limitado.

8 Las mujeres y los hombres viven la pobreza de manera diferente; para las mujeres es más difícil salir de ella; son más “vulnerables”, es decir, en comparación con los hombres tienen mayor riesgo de caer en la pobreza, y, por lo general, la pobreza de las mujeres es más severa. Véase Cagatay (1998) para los diversos significados de la muy utilizada expresión “feminización de la pobreza”.

Neoliberalismo y sus consecuencias

La historia muestra que las políticas de liberalización del mercado no han logrado cumplir con su agenda. Si bien los balances fiscales en muchos países mejoraron, las tasas de inflación bajaron, el comercio internacional y los flujos de inversión aumentaron enormemente (UNDP, 1999, entre otros), la promesa de tasas de crecimiento mayores y sostenidas todavía no se ha dado por el sesgo deflacionario de las políticas macroeconómicas.

Para muchos países de América Latina y del África Subsahariana, los años 80 se tildaron como la década perdida del desarrollo. Aunque en los 90 se recuperaron las tasas de crecimiento, el rendimiento macroeconómico se caracterizó en general por ciclos intermitentes, de freno y reactivación, y las reactivaciones no se traducían necesariamente en una reducción sustancial de la pobreza. En América Latina, el PIB per cápita aumentó en un 75 por ciento entre 1960 y 1980, mientras que entre 1980 y 1988 aumentó sólo en un 6 por ciento. En el África Subsahariana, el PIB per cápita aumentó en un 36 por ciento entre 1960 y 1980, mientras que entre 1980 y 1998 cayó en un 15 por ciento. De igual manera, Asia del Sur tuvo un mejor desempeño en un inicio. La única excepción fue Asia del Este con un crecimiento mayor en los años 80 y 90 comparado con el periodo anterior (Weisbrot et. al, 2000).

Incluso los “milagros económicos” de Asia del Este no estuvieron exentos de agudas crisis⁹. La economía mundial se volvió más volátil a medida que las crisis económicas llegaban de un país a otro. La integración internacional de las economías nacionales por el comercio y el flujo de las inversiones, dificultó aún más que los gobiernos protegieran sus economías contra las crisis en otras economías. Una mayor movilidad de flujos de capital de corto plazo significó que relativamente pocos inversionistas financieros podrían causar estragos en la economía mundial al trasladar fondos de un país a otro repentinamente, provocando una creciente volatilidad, inseguridad y vulnerabilidad económica¹⁰.

En parte por la posición del Fondo Monetario Internacional, las políticas fiscales se volvieron más pro cíclicas. Por consiguiente, el Estado no podía utilizar políticas fiscales para contrarrestar los efectos y estabilizar el consumo y la producción o brindar protección social a sus ciudadanos más vulnerables¹¹. Una de las primeras respuestas a la crisis de Asia del Este fue recortar el gasto público (Stiglitz, 2002). Una mayor

9 Estos países alcanzaron altas tasas de crecimiento hasta la crisis de 1997, pero no por la aplicación de políticas de liberalización del mercado. Se planteó que la crisis se debió a la adopción de las mismas.

10 En un documento de economistas del Fondo Monetario Internacional (FMI), se plantea que en los países pobres la integración financiera de la economía mundial no parece resultar en crecimiento y conduce a una mayor volatilidad en el consumo y la producción. Es la primera vez que estos economistas lo reconocen. El FMI ha sido el líder de la liberalización de la cuenta de capital (Prasad et. al, 2003).

11 La estabilidad en los precios era el centro de atención y se logró en la mayoría de las economías, pero no se logró estabilizar la producción y el consumo, más bien ha aumentado la volatilidad en ambos.

restricción fiscal durante una crisis sólo exacerba la contracción de la actividad económica, con consecuencias adversas para las personas pobres y las mujeres.

En muchos países, aumentó la desigualdad entre los hogares, entre capital y mano de obra, entre diferentes segmentos de trabajadores altamente calificados y no calificados, y entre países. A pesar de las controversias sobre las crecientes desigualdades dependiendo del concepto y medición de desigualdad utilizados, también el número de personas que viven en la pobreza aumentó o permaneció constante, pero el Banco Mundial ha estimado un descenso en la proporción de personas que viven en la pobreza en el mundo¹².

Aunque las cifras y estimaciones indican que han permanecido constantes o han aumentado las crecientes desigualdades y la pobreza, no revelan toda la magnitud o lógica de las desigualdades contenidas en un paquete de políticas de reducción de la pobreza basadas en el crecimiento. La aplicación de las políticas neoliberales ha conducido a medidas fiscales agobiantes así como a patrones tributarios y de suministro de servicios públicos cada vez más desiguales en términos de clase y género. Los ingresos gubernamentales se erosionaron. La liberalización del comercio generó reducción de los impuestos comerciales, que en algunos países sumaban hasta un tercio de los ingresos nacionales (Grunberg, 1998; UNDP, 2003). Las presiones competitivas entre países por inversiones extranjeras directas generaron una reducción de los impuestos a las empresas y sobre la plusvalía¹³.

A su vez, muchos países crearon zonas de procesamiento de bienes de consumo para la exportación libre de impuestos. Esto implicó una reducción en los ingresos potenciales y un cambio en la carga tributaria del capital, cada vez más móvil, a la mano de obra relativamente inmóvil. En consecuencia, la carga tributaria ha cambiado de los hombres a las mujeres, pues es conocido que en el mundo las mujeres tienen

12 La proporción promedio de personas que en los países en vías de desarrollo viven con menos de un dólar estadounidense al día, que define la línea de pobreza extrema al nivel internacional, bajó de 32 a 25 por ciento entre 1990 y 1999 (Banco Mundial, 2002), mientras que el número de personas por debajo de la línea de la pobreza internacional bajó de 1.3 mil millones de personas a 1.1 mil millones respectivamente. La meta internacional de reducción de la pobreza es reducir la extrema pobreza a la mitad entre 2000 y 2015. Según las cifras mencionadas, si la tasa de reducción de la extrema pobreza continúa, la meta internacional se cumplirá para 2015. Estos estimados son problemáticos: (a) estas mediciones son en términos de la pobreza de ingresos, que presenta muchos problemas técnicos en sus estimaciones (Reddy y Poggy, 2002), y tienden a exagerar el grado de reducción de la pobreza desde 1990 (Vandemoortele, 2002); (b) los estimados globales encubren que la proporción de personas que viven con menos de un dólar al día no cambió en el África Subsahariana, en América Latina y el Caribe, y en el Oriente Medio y África del Norte, y que el número de personas con bajos ingresos en estas tres regiones combinadas tuvo un aumento de 7 millones de personas cada año entre 1990 y 1999. El descenso en la incidencia global de la extrema pobreza fue por los patrones en Asia del Este entre 1993-96, y en Asia del Sur en 1996-99 en especial China y la India. Aunque también hay controversia sobre cuánto bajó la pobreza en la India y en China (Vandemoortele, 2002).

13 En la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, a finales de los 80, todos los países a excepción de dos redujeron sus tasas en el tramo impositivo más alto.

y controlan menos propiedades que los hombres (Cagatay et al., 2000). Para aumentar los ingresos, algunos países reformaron el cobro de impuestos y crearon impuestos al valor agregado, cuya carga recae desproporcionadamente en los pobres. Las tarifas a usuarios en algunos servicios públicos generaron sesgos de género y de clase mayores, pues son tarifas con efectos adversos para los pobres, las mujeres y las niñas (Vandemoortele, 2002 y Deininger, 2003)¹⁴.

La Asistencia Oficial para el Desarrollo (ODA), una fuente importante de ingresos para algunos de los países más pobres, se mantuvo en niveles bajos, ya que muchos países industrializados no cumplieron con su promesa de canalizar el 0.7 por ciento de su PIB en asistencia para el desarrollo.

En cuanto a gastos, muchas economías sufrieron la carga de deudas externas altas y el pago al servicio de la misma disminuyó los recursos para cubrir las necesidades de salud y educación, entre otras. La iniciativa para los países pobres altamente endeudados (HIPC, por sus siglas en inglés), no trajo el alivio esperado en esas economías porque dependía de la aplicación de “políticas macroeconómicas sólidas”. Es decir, la adopción del consenso de Washington con sus recientes modificaciones de énfasis en la pobreza y las instituciones¹⁵.

El despilfarro de los recursos públicos producto de la corrupción se mantuvo. La privatización, que reduciría gastos públicos y la ineficiencia, y frenaría la corrupción, se convirtió en un nuevo ámbito para la misma. Aunque muchos gobiernos alegan pobreza, los gastos militares se han mantenido, legado de las políticas de la Guerra Fría y el militarismo en el Norte y el Sur.

Mientras la liberalización y globalización condujeron a la volatilidad, la inseguridad y la desigualdad en los ingresos, la demanda del gasto público bajo la forma de seguro social y de redes de seguridad ha aumentado (Rodrik, 1997). Y la capacidad fiscal del Estado se ha limitado por la erosión en los ingresos públicos, generando una creciente brecha en la protección social.

Implicaciones de género del ahorro fiscal y de las crisis económicas

El impacto del gasto público y de los diferentes métodos para la recaudación de ingresos no es neutral en relación con el género y la clase. Al contrario, las excesivas reducciones en los programas sociales que fortalecen las capacidades humanas son nocivas para las personas que viven en pobreza. Mayor aún es el impacto en las mujeres y niñas, porque estos programas logran cambios en la asignación de recursos dentro de los hogares.

14 En Uganda, tras la implementación en 1997 del programa de educación primaria universal se dispensaron las tarifas escolares para la matrícula en primaria. Un estudio reciente concluye que hubo un dramático aumento en la asistencia a la escuela primaria y una reducción sustancial en las desigualdades en la asistencia escolar en términos de género, ingresos y región (Deininger, 2003).

15 Las Estrategias para la Reducción de la Pobreza insisten en las estrategias macroeconómicas asociadas al consenso de Washington, como en el manual de la ERP, capítulo 6 sobre macroeconomía.

Además, en la mayoría de los países —pobres o no— la responsabilidad de atender a los enfermos en el hogar, así como de brindar otras formas de atención no remuneradas, recae principalmente en las mujeres. Esto resulta en la desigual carga laboral que ellas soportan. Así, los recortes en el gasto público para el suministro de servicios afectan de manera desproporcionada a las mujeres por la sobrecarga de trabajo no remunerado. Un ejemplo claro son los recortes en el suministro de agua limpia. La falta de agua potable es la principal causa de enfermedad en hombres y mujeres por igual, pero para las mujeres y las niñas tiene consecuencias adicionales, porque en los países pobres es responsabilidad de ellas conseguir agua y atender a los enfermos.

Los recortes en el sector público tienen implicaciones particulares debido a la segregación y discriminación de género en los mercados laborales. En ciertas economías, el sector público solía dar mayores oportunidades de empleo a las mujeres comparado con los hombres. Fuera del ámbito público, pueden haber pocas oportunidades de empleo que ofrezcan condiciones de trabajo comparablemente buenas. En África y en América Latina, por ejemplo, la privatización ha conducido a la pérdida de muchos empleos y a recortes en el número de empleos en el sector formal (van der Hoeven, 2000). Estos patrones agravan las desigualdades de género en los mercados laborales.

Los métodos para la generación de ingresos, como las tarifas a los usuarios o los impuestos indirectos, y los impuestos sobre el consumo, que son menos progresivos que los impuestos sobre la renta, además del sesgo de clase contra los segmentos de la población de bajos ingresos, también tienen un sesgo de género. Aunque puede ser producto de una mayor incidencia de “pobreza de ingresos” en las mujeres y las niñas en algunos países, también se debe a que a las mujeres se les paga menos que a los hombres.

De igual manera, el impacto de las crisis económicas y la volatilidad es más severa para las mujeres, en parte por el sesgo de género de los sistemas de protección social. En el Sur global, esos sistemas son inadecuados tanto para mujeres como para hombres, pero hay menos mujeres que hombres recibiendo protección social (United Nations, 1999). Debido a que las condiciones de empleo remunerado de las mujeres son inferiores y más inseguras comparadas con las de los hombres, y los sistemas de seguridad social están diseñados sobre la base de que las familias tienen un hombre asalariado que labora en el sector formal (Elson y Cagatay, 2000). Hay mayores probabilidades de que el empleo de las mujeres esté en el sector informal, fuera del ámbito de los sistemas de seguridad social existentes. Además, se supone que las mujeres que se dedican al trabajo doméstico sin remuneración serán las beneficiarias de la protección social que se brinda a los hombres que sostienen la familia.

Las crisis económicas y la inestabilidad también resultan en una carga de trabajo adicional para las mujeres. Para compensar la disminución de los ingresos privados y la reducción en los servicios públicos, las mujeres trabajan más dentro y fuera del ho-

gar, y protegen así a sus familias de los efectos adversos de las crisis. En comparación con los hombres, a menudo su carga de trabajo pagada y no pagada aumenta en términos absolutos y relativos. Otra implicación de género resulta cuando a las niñas y no a los niños se les retira de la escuela durante las crisis, para que ellas cuiden a sus hermanos menores o a otros miembros de la familia cuando sus madres andan en busca de trabajo remunerado. Aun si los ingresos de la familia vuelven a la normalidad durante la recuperación macroeconómica, las pérdidas educativas se traducen en desigualdades de género permanentes. Por último, las crisis y la inestabilidad pueden llevar a un incremento de la violencia social y doméstica, cuando se cuestionan algunas dimensiones de la masculinidad, como la del hombre sostén del hogar. Lo que puede resultar en mayor violencia contra las mujeres, a medida que los hombres intentan recuperar un sentido de poder y acción a través de la violencia de género y de otros tipos de violencia.

Del crecimiento como desarrollo a los enfoques hacia el desarrollo centrados en las personas

¿Qué es pobreza? De la pobreza del ingreso a la pobreza humana

Los nuevos enfoques hacia el desarrollo han ampliado la conceptualización de la pobreza. Además de la caída en el consumo privado, se consideran otros elementos: acceso a los recursos de la propiedad común y a los productos básicos suministrados por el Estado, la posesión o falta de bienes, la falta de tiempo, dignidad y autonomía (Cagatay, 1998 y UNIFEM, 2000, entre otros).

Desde estos enfoques la pobreza es multidimensional y es un proceso social más que una condición del ser. Es decir, es un fenómeno dinámico que se reproduce socialmente con el tiempo y de una generación a la otra. La pobreza relativa, así como la absoluta, son importantes para entender la dinámica de la pobreza, ya que la “privación relativa” del ingreso y los bienes de consumo pueden conducir a una “privación absoluta” de las capacidades mínimas (UNDP, 1997)¹⁶. La intersección de las desigualdades sociales, incluidas las de clase, género, casta, raza, y las desigualdades internacionales, es el centro de la reproducción social de la pobreza. Y se reconoce que las mujeres y los hombres viven la pobreza de manera diferente.

Los Informes sobre Desarrollo Humano publicados por el PNUD desde 1990 han popularizado estos enfoques mediante el concepto de “pobreza humana” la definen como la negación de oportunidades y opciones para vivir la más básica o tolerable de las vidas humanas (PNUD, 1997).

El informe del Banco Mundial (2000) sobre desarrollo mundial también revisó su concepto de pobreza para incluir tanto la carencia física como social, incluida la falta de

¹⁶ Si el crecimiento contribuye a la desigualdad, aun cuando no aumenta la pobreza absoluta en el corto o mediano plazo, un incremento en la privación relativa puede conducir a una mayor privación absoluta a medida que aumenta el dominio de las clases pudientes sobre los recursos y el poder social.

poder. Ahora se reconoce que el empoderamiento de las personas pobres, y de las mujeres pobres en particular, es central para la reducción de la pobreza. La gobernanza democrática y la democratización en la formulación de políticas es clave para tal empoderamiento.

Género y pobreza

El concepto de pobreza de ingresos toma el hogar como la unidad de análisis, y opera con el supuesto de que las personas que conforman el hogar comparten por igual los recursos. Se ignora la posibilidad de que dentro de los hogares no pobres puede haber mujeres y niñas que están viviendo una disminución en el consumo, resultado de discriminaciones de género en la asignación de recursos dentro de los hogares. También ignora la posibilidad de que las mujeres y las niñas de los hogares pobres puedan ser aún más pobres por el consumo comparadas con los hombres y los niños. Se ha encontrado que los sesgos de género dentro de los hogares en el suministro de nutrición y atención en salud son la causa subyacente de la excesiva mortalidad femenina comparada con la mortalidad masculina, en especial en Asia del Sur, Oriente Medio y en algunos países del Asia Oriental. Como resultado, se estima “la desaparición” de hasta 100 millones de mujeres (Sen, 2001).

Dentro de este marco que toma el hogar como la unidad de análisis y el consumo o su ingreso como la medida de la pobreza, el único intento por incluir el análisis de género ha sido la desagregación de los hogares por el género de la cabeza del hogar. Por lo que los hogares encabezados por mujeres y los encabezados por hombres se analizan por separado para determinar si hay diferencias de género en la incidencia de la pobreza¹⁷. Como en muchos países se encontró que los hogares encabezados por mujeres tenían una pobreza desproporcionada comparados con los hogares encabezados por hombres, se dio lugar al concepto de “feminización de la pobreza”¹⁸.

Pero la evidencia sobre la pobreza comparativa de los hogares encabezados por mujeres en comparación con sus contrapartes encabezados por hombres, no es universal. La conclusión de que los hogares encabezados por mujeres no siempre son más pobres que los otros, ha conducido al argumento de que las mujeres no son más pobres que los hombres o que la incidencia de la pobreza no es mayor entre mujeres comparadas con los hombres. Esta conclusión es problemática porque se basa en la pobreza de ingreso o de consumo, que presupone que los recursos se comparten por igual dentro de los hogares que son encabezados por hombres.

17 A menudo se supone que los hogares donde hay un hombre adulto presente están encabezados por un hombre, y donde no hay un hombre adulto presente están encabezados por mujeres.

18 Esta idea se ha vuelto popular en los análisis de la pobreza y las estrategias de reducción de la misma, y se utiliza como un término que abarca una variedad de ideas. Puede significar ya sea una o una combinación de lo siguiente: a) mujeres en comparación con los hombres tienen una mayor incidencia de pobreza; b) la pobreza de las mujeres es más severa que la de los hombres; c) con el tiempo, la incidencia de la pobreza entre mujeres está aumentando en comparación con los hombres.

Por otra parte, el concepto de pobreza humana, posibilita la desagregación del hogar y analiza la pobreza o el bienestar relativos de los miembros del hogar. Por ejemplo, es posible analizar las diferencias de género en educación básica, lecto-escritura, servicios de salud, expectativa de vida y las diferentes cargas de trabajo remunerado y no remunerado que viven los hombres y las mujeres (UNIFEM, 2000).

El tiempo es otra dimensión que la pobreza de ingreso no capta bien. Esto es de especial importancia para entender las diferencias de género en la pobreza. Comparadas con los hombres, las mujeres trabajan más horas, aunque gran parte del trabajo es no remunerado, por lo que se disfraza esta realidad. En el caso de las mujeres pobres en el Sur global, las jornadas laborales pueden ser hasta de diecisiete o dieciocho horas sin ganar lo suficiente para su alimentación ni la de su familia (Vandemoortele, 2002).

Mientras muchas mujeres pobres tienen dificultad para suplir sus necesidades por la falta de empleo o el subempleo, otras son pobres a pesar de que trabajan de forma remunerada durante muchas horas. Por lo tanto, hay una dimensión de tiempo en la pobreza que diferencia el bienestar de dos personas que pueden estar logrando los mismos niveles de consumo, cuando una de ellas trabaja dieciocho horas al día y, la otra, doce. Aun dentro de los hogares donde los recursos se comparten por igual, las cargas de trabajo pueden ser mayores para las mujeres en comparación con los hombres. En este sentido, las mujeres son, en general, más pobres que los hombres. Una implicación de esto es que para las mujeres pobres que “carecen de tiempo”, por ejemplo, las mujeres que trabajan en actividades remuneradas y no remuneradas durante dieciocho horas al día, no pueden salir de la pobreza trabajando más horas.

El problema fundamental es que en el mercado, la mano de obra, el bien más importante que poseen las mujeres y con frecuencia el único, es subvalorada en comparación con la del hombre, por la persistente discriminación de género en los mercados laborales. Su mano de obra, o no es remunerada del todo o es incluso invisible para el análisis económico, como el trabajo doméstico o comunitario no remunerado. Muchas mujeres pobres, además de carecer de tiempo para aumentar su oferta de mano de obra en los mercados laborales, no tienen tiempo para descansar, para desarrollar sus capacidades y para participar en las actividades sociales y políticas que contribuirían a empoderarlas. Este problema se da en hombres y mujeres pobres, pero como las mujeres tienen en promedio cargas superiores de trabajo, viven la pobreza de manera diferente, y su pobreza es más severa y más difícil de superar que la de los hombres.

Crecimiento y reducción de la pobreza

Los enfoques centrados en las personas han subrayado que el crecimiento no es sinónimo de desarrollo, aunque consideran que el crecimiento es crítico para una reducción sostenida de la pobreza y para la realización de otras metas sociales como la eliminación de las desigualdades de género, lo que importa es el tipo de crecimiento que se genera (PNUD, 1997 y Vandemoortele, 2002). Para que el crecimien-

to sea beneficioso debe ser equitativo desde el punto de vista social, y sostenible desde el punto de vista ambiental. Si el crecimiento perpetúa o exagera las desigualdades sociales o pone en peligro el medio ambiente o los derechos humanos, incluidos los derechos de las mujeres, no se puede decir que contribuye al desarrollo o que sea un instrumento eficaz para la reducción de la pobreza.

Una controversial publicación de dos economistas del Banco Mundial, David Dólar y Art Kraay, publicado en el 2000, afirma haber demostrado que “el crecimiento es bueno para los pobres” y que detrás del crecimiento se encuentran políticas de un buen estado de derecho, de disciplina fiscal y de apertura hacia el comercio internacional. Su trabajo ha sido blanco de severas críticas por parte de una serie de economistas, incluidos Vandemoortele (2002), Weisbrot, Naiman y Kim (2000), y Weisbrot, Baker, Naiman y Nita (2001), éstos señalaban que en las dos últimas décadas el crecimiento en la mayoría de países, con excepción de Asia del Este, ha sido peor que el registrado en los años 60 y 70, y que no todos los países con un crecimiento significativo han logrado reducir la pobreza de ingresos.

También se ha analizado el puntaje de la economía mundial desde la pobreza humana. En una comparación de los principales indicadores económicos y sociales para todos los países donde hay datos disponibles para los años 1960-1980 y 1980-2000 (Weisbrot, Baker, Kraev y Chen, 2001) se concluye que el avance en la mayoría de los indicadores, como la expectativa de vida, mortalidad infantil, lecto-escritura y educación muestra una regresión en las últimas dos décadas. Estos indicadores se aproximan mejor a este enfoque.

Ahora existe un nuevo enfoque en el crecimiento a favor de los pobres, que se define *ex post* como el crecimiento que beneficia a los pobres desproporcionadamente. Pero el debate real es sobre el tipo de políticas que producen crecimiento a favor de los pobres, y con los desalentadores resultados de las dos últimas décadas, se ha renovado el interés en la relación entre el crecimiento, las desigualdades y la reducción de la pobreza.

Crecimiento y desigualdades

Cada vez más se reconoce que la U de Kuznetz, considerada durante mucho tiempo como ley natural podría no serlo. Recientes investigaciones también indican que las desigualdades de ingresos, en especial la desigualdad de los bienes como la tenencia de la tierra, tienen un efecto atenuante en las tasas de crecimiento (Birdsall y Londoño, 1997; Klasen, 2001). En segundo lugar, entre más alta la desigualdad inicial en una economía, más bajo es el impacto de una tasa de crecimiento en el grado de reducción de la pobreza (Ravallion, 2001). Esto implica que las políticas que redistribuyen bienes como la tierra y las políticas que redistribuyen ingresos son beneficiosas para el crecimiento y para la reducción de la pobreza. También tienen efectos secundarios porque tienden a mejorar la tasa de crecimiento de una economía, lo que podría conducir a un mayor efecto secundario sobre la reducción de la pobreza.

Así como las desigualdades de ingreso o de bienes tienen impactos en el desempeño del crecimiento en una economía, se empieza a reconocer que las desigualdades de género tienen impactos en las tasas de crecimiento y consecuencias directas e indirectas para la pobreza y su reducción. Las desigualdades de género, al igual que otras desigualdades, median la relación entre las políticas, como las políticas macroeconómicas y comerciales y los resultados de dichas políticas (Cagatay, Elson y Grown, 1995). Por ejemplo, las evidencias de que las desigualdades de género en educación, recursos productivos y tecnología tienen efectos atenuantes en las tasas de crecimiento (Klasen, 1999).

De igual importancia es la conclusión de que las mujeres y los hombres son diferentes en términos del comportamiento de consumo. Como lo han demostrado estudios reconocidos, las mujeres, en comparación con los hombres, tienden a gastar una mayor porción del ingreso que controlan en atención en salud, alimentos y educación para los miembros de la familia, en especial los niños y niñas, mientras que los hombres tienden a gastar una mayor proporción del ingreso que controlan en artículos de consumo personal (Bruce y Dwyer, 1989; Alderman et. al., 1995). Por lo que las políticas que distribuyen los bienes y el ingreso a favor de las mujeres, al eliminar, entre otras, la discriminación de género en los mercados laborales al elevar los salarios de las mujeres o al dar equidad de género a las reformas agrarias, tendrían un impacto inmediato en reducir la pobreza humana, porque que las mujeres gastan sus ingresos en la salud, la educación y nutrición de los niños, y en reducir la pobreza de ingresos, debido a que en muchos países las mujeres tienen una pobreza mayor aún si se mide en términos de pobreza de ingresos. Dichas políticas también aumentarían la tasa de crecimiento a largo plazo, ya que ayudarían a desarrollar las capacidades humanas, con un efecto indirecto en la reducción de la pobreza mediante tasas de crecimiento fortalecidas. También habría un impacto muy importante en la medida que esas políticas empoderarían a las mujeres en general.

Pero la historia de la relación entre desigualdades de género, tasas de crecimiento y reducción de la pobreza no es tan simple y sencilla. Porque la desigualdad de género es multidimensional, y otro tipo de desigualdad de género, como las brechas de género en los salarios, están asociadas con un crecimiento económico mayor. Se ha encontrado que en un conjunto de países semi industrializados orientados hacia el exterior, las brechas de género en los salarios de la industria manufacturera han estado asociadas con tasas de crecimiento mayores para estimular la inversión. Es así como en algunas de estas economías, como las de Asia del Este, las altas tasas de crecimiento que promueve el comercio internacional pueden haberse alcanzado a expensas de la igualdad de género en los mercados laborales. Es posible que estas conclusiones no sean relevantes o tengan menor importancia para las economías agrícolas pobres.

Aunque muchas de las dimensiones de la desigualdad de género, como las relacionadas con la educación y el acceso a los insumos agrícolas, limitan la productividad, el crecimiento y el rendimiento, las desigualdades de género en la industria manufacturera parecen tener un impacto positivo en el crecimiento en el con-

texto de la competencia internacional. Debido a que los sectores manufactureros orientados hacia la exportación, como los textiles y las confecciones están dominados por las mujeres, y a que en diferentes países éstas están concentradas en una gama estrecha de ocupaciones que compiten entre sí a través del comercio. Las políticas de liberalización del comercio y la inversión ofrecen un contexto y un incentivo para que cada país frene los salarios de las mujeres para mantenerse competitivos y atraer la inversión extranjera.¹⁹ En la práctica, a las mujeres que trabajan en la producción orientada hacia la exportación se les ha desempoderado al relajar los estándares laborales en las zonas que procesan bienes para la exportación.

Si bien los estándares laborales son importantes para asegurar los derechos laborales, son en especial significativos para las mujeres trabajadoras que enfrentan la discriminación de género en los mercados laborales y están mucho menos organizadas que los hombres. Esto se debe, en parte, a que las mujeres tienen una carga laboral mayor ya mencionada que impone una limitación de tiempo en su capacidad de organizarse. También se debe a las diferencias en las condiciones de empleo de mujeres y hombres: las mujeres realizan más trabajo doméstico sin remuneración, y laboran con mayor frecuencia en formas de trabajo informales y más inseguras, como la producción doméstica. Los bajos salarios pagados a las mujeres son una de las principales causas de la pobreza, por lo que asegurar los derechos de las mujeres trabajadoras y de los trabajadores en general, es vital para lograr equidad y reducir la pobreza. Es difícil lograr equidad de género en los salarios al nivel nacional en el contexto de la liberalización del comercio y la inversión, por las presiones competitivas que tienen los países. Se hace necesario, entonces, empoderar de manera colectiva a las mujeres trabajadoras en la economía mundial mediante estructuras de solidaridad y políticas públicas concertadas a nivel internacional²⁰.

19 Como señalan otros autores, aunque mejores estándares de trabajo se asocian con mejores salarios, el temor de algunos gobiernos de que estos estándares desalienten la inversión extranjera es infundado, pues mejores estándares promueven la estabilidad social y contribuyen a que fluya la inversión extranjera (Kucera, 2001).

20 La relación entre desigualdades de género y los términos de intercambio, permite apostar a que mejores estándares laborales beneficiarían a las mujeres trabajadoras y también a los países en vías de desarrollo como colectividad. Pero la mentalidad de los formuladores de políticas de estos países, es ver los derechos de los trabajadores o los estándares laborales como medidas que erosionan su ventaja competitiva al aumentar los costos de la mano de obra. Esto no es acertado si se piensa en una colectividad de los países en vías de desarrollo frente a los países industrializados.

Conclusión

La equidad de género es un derecho humano con un valor intrínseco. La literatura que en este trabajo se analiza muestra que, en muchos casos, las políticas macroeconómicas formuladas sin sensibilidad de género, más allá de exacerbar las desigualdades de género también dificultarán el logro de las metas macroeconómicas como el crecimiento. Así como el crecimiento al generar empleo es central para la reducción de la pobreza, ignorar el género en la formulación de las políticas económicas pone en peligro la capacidad de la sociedad de reducir la “pobreza de ingresos” y “la pobreza humana”. Las implicaciones en las políticas son claras: lograr un crecimiento alto y sostenido, la equidad de género y la reducción de la pobreza van de la mano.

Aun en estos casos, no será suficiente intervenir en los niveles micro o mesoeconómicos únicamente²¹, por ejemplo, al fortalecer la educación de las mujeres, brindar microcréditos o apoyar a las mujeres empresarias. Para que las intervenciones al nivel micro y meso sean significativas y tengan un alcance importante, deben reasignar recursos al nivel macroeconómico a través de políticas fiscales con equidad de género. Por lo tanto, la eliminación de la pobreza, en general, tiene que fundamentarse en políticas fiscales a favor de los pobres y con equidad de género. Es preciso volver a diseñar las políticas fiscales para que sirvan como un instrumento de distribución equitativa.

De hecho, desde mediados de los 80, ha habido una variedad de iniciativas de presupuesto a favor de los pobres y con equidad de género, cuyo propósito es solicitar recursos públicos en nombre de las personas pobres, con especial énfasis en las mujeres pobres (Cagatay, Keklik, Lal y Chang, 2000; Elson, 1998; Budlender y Sharp, 1998; UNIFEM, 2000 y Cagatay y Elson, 2000). Estas iniciativas también tienen que ver con la democratización de la formulación de las políticas macroeconómicas.

Más allá del nivel nacional, las políticas fiscales y otras políticas a favor de los pobres y con equidad de género, tienen que ir al nivel internacional. La cancelación de la deuda, el aumento de la asistencia oficial para el desarrollo (ODA), la tributación internacional y la redistribución, como el impuesto a los movimientos monetarios, son todos componentes de políticas internacionales equitativas que deben adoptarse para eliminar la pobreza y reducir las desigualdades al nivel nacional e internacional (Cagatay, 2000). En el contexto de la globalización, algunos tipos de crecimiento se logran a expensas de la equidad, incluida la equidad de género.

Como ya se planteó, en el caso de asegurar los derechos de las mujeres trabajadoras en una economía de integración internacional, es difícil buscar ciertos objetivos de equidad de género y de reducción de la pobreza, como la reducción de las brechas de género en los salarios, y promover los derechos de los trabajadores sin una acción

²¹ Las intervenciones en estos niveles tienen el objetivo de cerrar una variedad de brechas de género, ya sea en educación, salud, suministro de crédito, redistribución de bienes o diseño de redes de seguridad y sistemas de seguridad social con equidad de género.

colectiva al nivel internacional. A su vez, esto requiere una democratización significativa en la formulación de las políticas al nivel internacional, así como en los niveles nacionales y locales, para que “otro mundo” basado en principios de igualdad, decoro y solidaridad entre los pueblos, se haga realidad.

Referencias bibliográficas

BANCO MUNDIAL

(2002), *World Development Annual Report*, información en línea, disponible en Internet en: <web.worldbank.org>

(2000), *World Development Annual Report*, información en línea, disponible en Internet en: <web.worldbank.org>

(1999), *World Development Annual Report*, información en línea, disponible en Internet en: <web.worldbank.org>

BOSERUP, Ester (1970) *Woman's Role in Economic Development*, s.l., s.e.

BIRDSALL, Nancy y LONDOÑO, Juan Luis (1997) *Asset Inequality Does Matter: Lessons From Latin America*, s.l., Interamerican Development Bank.

ÇAGATAY, Nilüfer (1998) *Gender and Poverty*, Nueva York, PNUD, información en línea, disponible en Internet en: <<http://www.undp.org/poverty/publications/wkpaper/wp5/wp5-nilufer.PDF>>.

ÇAGATAY, Nilüfer, KEKLIK Mumtaz, LAL Radhika and LANG, James (2000), *Budgets As if People Mattered: Democratizing Macroeconomic Policies*, Nueva York, PNUD, Oficina para Políticas de Desarrollo, publicación en línea, disponible en Internet en:

<<http://www.undp.org/seped/publications/budgets.pdf>>

DEININGER, Klaus (2003), “Does cost of schooling affect enrollment by the poor? Universal primary education in Uganda”, en *Economics of Education Review*, s.l., s.e.

ELSON, Diane (1998) “Integrating gender issues into national budgetary policies and procedures: some policy options”, en *Journal of International Development*, s.l., s.e.

ELSON, Diane and ÇAGATAY, Nilüfer (2000), “The social content of macroeconomic policies” en *World Development*, s.l., s.e.

GRUNBERG, Isabelle (1998) “Double jeopardy: globalization, liberalization and the fiscal squeeze” en *World Development*, s.l., s.e.

KANBUR, Ravi (2002) *Education, Empowerment and Gender Inequalities*, s.l., Cornell University, publicación en línea, disponible en Internet en: <<http://www.people.cornell.edu/pages/sk145>>

KLASEN, Stephan

(2001) *In Search of The Holy Grail: How to Achieve Pro-Poor Growth?*, Departamento de Economía, Universidad de Munich.

(1999), *Does Gender Inequality Reduce Growth and Development? Evidence from Cross-Country*

Regressions, Informe del Banco Mundial sobre investigación de políticas, documento de trabajo No. 7.

PRASAD, E., ROGOFF, K., WEI, S. and KOSE, M. A. (2003), *Effects of Financial Globalization on Developing Countries: Some Empirical Evidence*, s.l., s.e., publicación en línea, disponible en Internet en: <<http://www.imf.org/external/np/res/docs/2003/031703.htm>>. Acceso marzo 2003.

RAVALLION, Martin (2001), *Growth, Inequality, and Poverty: Looking beyond Averages*, s.l., World Bank.

REDDY, Sanjay and POGGE, T. (2002), *How Not to Count the Poor*, Nueva York, Universidad de Columbia.

RODRIK, Dani (1997), *Has Globalization Gone Too Far?*, Washington D.C., IIE.

SEN, Amartya

(2001), *Many Faces Of Gender Inequality*, s.l., Frontline.

(1999), *Development as Freedom*, s.l., s.e.

STIGLITZ, Joseph (2002), *Globalization and Its Discontents*, Nueva York, W.W. Norton.

VAN DER HOEVEN, Rolph (2000), *Poverty and Structural Adjustment: Some Remarks on the*

Trade-off Between Equity and Growth, Ginebra, OIT, documento sobre empleo 2000/4.

VANDEMOORTELE, Jan (2002), *Are We Really Reducing Global Poverty?*, Nueva York, UNDP.

UNITED NATIONS (1999) *World Survey on the Role of Women in Development: Globalization, Gender and Work*, Nueva York, Division for the Advancement of Women, DESA.

UNDP

(2003), *Making Global Trade Work for People*, Londres, Earthscan Publications.

(1999), *Informe sobre Desarrollo Humano*, Oxford, Oxford University Press.

(1997), *Informe sobre Desarrollo Humano*, Oxford, Oxford University Press.

UNIFEM (2000), *Progress of the World's Women 2000*, Nueva York, UNIFEM.

WEISBROT, Mark, NAIMAN, Robert and KIM, Joyce (2000), *The Emperor Has No Growth: Declining Economic Growth Rates in the Era of Globalization*, Washington D.C., Center for Economic and Policy Research, publicación en línea disponible en Internet en: <http://www.cepr.net/IMF/The_Emperor_Has_No_Growth.htm>

Globalización e internacionalización del Estado y su impacto en las mujeres: La nueva relación Estado-mercado

Laura Frade
México

Actualmente co-dirige la Coordinación de Organizaciones Civiles “Por un Milenio Feminista” en México.

Del “Estado de bienestar” al mercado internacional

En la actualidad el Estado nacional no tiene injerencia directa en la economía de muchos países. Aunque no siempre fue así, más bien es el resultado de un proceso construido a partir de los programas de ajuste estructural, que consisten en la implementación de una serie de medidas que modifican substancialmente la intervención del Estado en la economía. Se pasa de un modelo en el cual los gobiernos controlan la economía, impulsan la producción, el empleo y la prestación de los servicios, conocido como “Estado de bienestar”; a uno donde la economía está totalmente en manos del mercado internacional, único regulador.

En un inicio se establecieron reglas claras para garantizar la propiedad de la tierra, para luego impulsar la privatización de las empresas públicas y la mercantilización de los servicios de salud, educación y pensiones, introduciendo al sector privado en la prestación de esos servicios. También se impulsaron reformas en diversos sectores. En el comercial, se eliminaron las barreras tributarias a la importación y exportación de productos, y los obstáculos legales proteccionistas que impedían el libre flujo comercial entre los países. La reforma fiscal estableció una recaudación tributaria regresiva, es decir, todas las personas pagan por igual. Y una reforma social, que eliminó los subsidios generalizados y creó programas para las comunidades más pobres. Paralelamente, se implementaron medidas de estabilización como el control de la inflación, el tope salarial, el aumento de las tasas de interés, la devaluación de la moneda y la reducción del Estado.

La implementación de estos programas permitió impulsar un modelo de desarrollo centrado en las exportaciones y en la libre circulación del capital, lo que ha significado la consolidación de la globalización económica. El resultado de este proceso es un cambio en el modelo de Estado, que reduce sus funciones de control de las esferas política, económica y social, y regula solamente la esfera política y social: a) la regulación de las relaciones sociales, b) el mantenimiento de un entorno de políticas no distorsionantes, incluida la estabilidad macroeconómica, c) la inversión en servicios sociales básicos, incluida la protección de los grupos vulnerables, d) la defensa del medio ambiente (Banco Mundial, 1997).

Actores del ámbito internacional que impulsaron la modificación del Estado nacional

Algunos autores señalan que hubo un auge en el proceso de apertura comercial a finales del siglo XIX, éste fue interrumpido por los conflictos mundiales, las revoluciones y el proteccionismo nacionalista, y aunque no se ha podido alcanzar, logra regresar a su cause con la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), después de la Segunda Guerra Mundial (World Bank, 2000a).

Como parece evidente, estos procesos no se han dado por generación espontánea, existen actores que los han impulsado y financiado. En la historia tenemos como antecedentes más cercanos el establecimiento de las instituciones de Bretton Woods: el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), que surgen en 1945 con el objetivo de reconstruir la Europa de la posguerra, y de supervisar el sistema financiero internacional que se encontraba en una situación muy vulnerable, respectivamente. En ese mismo año, también nace oficialmente la ONU (Organización de Naciones Unidas), cuyo objetivo es preservar la paz entre los países. Aunque las instituciones del Bretton Woods se incorporaron al sistema de la ONU a través de acuerdos bilaterales, sus mecanismos de operación son distintos y tienen autonomía en la toma de decisiones.¹

1 Ver www.worldbank.org

En el caso del Banco Mundial, llamado en un inicio Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento,² su mandato pasa a ser en los años setenta la promoción del desarrollo, y, finalmente, en la actualidad, es la reducción de la pobreza. Al igual que Naciones Unidas, el Banco Mundial está formado por los gobiernos, pero la toma de decisiones es de acuerdo con el monto de las inversiones que cada uno de los países tiene. Así Estados Unidos cuenta con el 18 por ciento de los votos, Inglaterra, Japón, Alemania y Francia oscilan entre el 4.58 y el 8 por ciento cada uno, y el resto de los países actúa por bloques de inversión. México, América Central, Venezuela y España cuentan con otro 4 por ciento, aproximadamente, entre todos (Banco Mundial, 1999b).

El Banco Mundial ha sido uno de los responsables de la realización de los programas de ajuste estructural en casi todos los países. Para ello ha elaborado un marco estratégico de cada país llamado Country Assistance Strategies (CAS), diseñado hasta 1995 en absoluta confidencialidad entre los gobiernos y el Banco Mundial. En la mayoría de países, el CAS ha definido los proyectos de préstamos que se aplicarían para llevar a cabo las reformas y la privatización de todos los sectores que conforman sus economías. Como el caso de la privatización del sector ferrocarrilero en México, proceso diseñado y financiado por esta multilateral, mediante un préstamo de asistencia técnica y otro de operación, ambos generaron el despido de 95,000 trabajadores, de los cuales sólo un 30 por ciento serán reubicados.³ La mayoría de los sectores que han sido privatizados contaron con el mismo tipo de asistencia y, en general, con los mismos impactos en puertos, aeropuertos, telecomunicaciones, carreteras y empresas públicas. También se repite en los sectores de servicios y en las reformas comercial, agraria y financiera, entre otras.

El Fondo Monetario Internacional se considera una institución supervisora del sistema monetario internacional. Cuando un gobierno acepta pertenecer al Fondo, también acepta la autoridad de la institución para vigilar la implementación de medidas económicas adecuadas que permitan a los países pagar los compromisos adquiridos en su balanza comercial y de pagos (Driscoll, 1996). Cuando un país no lo puede hacer, el Fondo Monetario interviene con préstamos que salden los déficit y con recomendaciones de medidas que garanticen la estabilidad del sistema monetario internacional. La toma de decisiones es igual a la del Banco Mundial, así los cinco países conservan casi el mismo monto de inversiones y los bloques son iguales (FMI, 1998).

Ambas instituciones han jugado un rol crucial en la instalación del modelo de desarrollo vigente, pero la dinámica internacional requería de un tercer actor para manejar los problemas, retos y oportunidades de la nueva situación comercial generada por la apertura de las fronteras. Y aunque desde la creación de la ONU se intentó la

2 Se han agregado otras cuatro instituciones que ahora forman el Grupo del Banco Mundial: Corporación Financiera Internacional, Agencia Internacional de Fomento, Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones y el Centro de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones.

3 Según fuentes que trabajaban en Ferrocarriles Nacionales de México que piden no ser citadas.

conformación de la Organización Mundial de Comercio (OMC), por las tensiones de la Guerra Fría ésta quedó pendiente hasta 1995. De 1945 a esa fecha, se han llevado a cabo nueve rondas de comercio que han permitido construir paulatinamente la agenda de la OMC. La primera se realizó en Ginebra, y su resultado fue el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), que se ha revisado y renovado en diversas rondas;⁴ y la última ronda fue en Uruguay, conocida porque se resolvieron conflictos del pasado liberalizando más ampliamente el comercio, y también porque inició la metamorfosis del GATT en lo que hoy es la OMC (Qureshi, 1996).

La OMC está formada por 135 países, su objetivo es promover el flujo comercial lo más libremente posible, impulsando las negociaciones comerciales entre los países e interviniendo en las disputas comerciales. Está basada en el principio de la no discriminación, es decir que un país no puede discriminar productos o servicios de otro. Los acuerdos tomados en esta institución son: a) los aranceles deberán ser iguales a cero en países miembros; b) deben reducirse los subsidios en la agricultura y su protección, en 6 ó 10 años, dependiendo del desarrollo del país; c) liberalización del comercio textil y todos los servicios; c) protección a la propiedad intelectual; e) prohibición del *dumping*; f) los estándares de calidad no deben afectar el comercio; y g) se permite emergencias para subsidios en la agricultura en casos requeridos.⁵ Aunque la flexibilización laboral no es un acuerdo generalizado, para el libre comercio las leyes laborales de índole protectora tienen que modificarse, y la fuerza laboral debe fluctuar según el mercado; para los defensores del principio de universalidad comercial, estas leyes aumentan los costos de producción, obstaculizando la inversión extranjera.

Desde su establecimiento, la OMC se ha definido como autoridad en el comercio a escala global, en su seno ahora se resuelven los conflictos comerciales de los países. El mejor ejemplo es lo que pasó en Sudáfrica, donde por el alto índice de incidencia de Sida, se habían venido elaborando medicamentos para ofrecer gratuitamente a la población, la OMC impidió que continuara la producción, alegando irrespeto contra la protección intelectual de las medicinas, de origen estadounidense, y exigiendo pago de utilidades.⁶

Estas tres instituciones juegan un papel determinante en la vida de los y las ciudadanas del mundo, y pueden definirse como actores de gobernabilidad global; además, son los responsables de la consolidación e intensificación de la globalización económica. Aun así, tampoco pueden controlar en su totalidad la esfera económica de los países, porque responden finalmente a los intereses de las transnacionales que deci-

4 Estas rondas son: Annecy, Francia, 1949; Torquay, Inglaterra, 1950; Ginebra en 1956, 1960 y 1964; Tokio, Japón, 1973 y Punta del Este, Uruguay, 1986.

5 Ver www.wto.org

6 Esta problemática fue presentada por Sudáfrica durante la Sesión Especial de Naciones Unidas para evaluar la Cumbre de Desarrollo Social en Ginebra, Suiza, en junio de 2000.

den invertir o no en un determinado país, recomendado a su vez por las propias multilaterales. Cuando en un país se han llevado a cabo medidas de ajuste estructural y de estabilidad económica recomendadas por el Banco Mundial y el FMI, el mismo se convierte en susceptible de inversión. En este panorama, el Foro Económico Mundial, que reúne a las 2000 transnacionales más importantes del mundo, es también un actor fundamental que se puede clasificar como coparticipante en la toma de decisiones que afectan al mundo.

Globalización económica e internacionalización del Estado

¿Dónde quedó Naciones Unidas? ¿Cuáles son ahora las funciones del Estado nacional? ¿Qué pasa con la soberanía en este nuevo contexto? A pesar de que Naciones Unidas tiene un Consejo Económico y Social (ECOSOC, por sus siglas en inglés) cuyo objetivo es impulsar la resolución de los problemas económicos y sociales, este espacio ha perdido poder político, pasándolo al Banco Mundial, al FMI y a la OMC. A tal grado, que en 2002 las agendas de Naciones Unidas señalan a dichas instituciones como encargadas, por así decirlo, de impulsar el crecimiento económico y el desarrollo en el mundo (United Nations, 1999 y 2000).

En esta coyuntura, los Estados nacionales ya no son dueños de los recursos productivos, de los servicios y de otros recursos estratégicos (agua, luz y petróleo), y su intervención en la economía es mínima, sus funciones están centradas, entonces, en la administración de las relaciones sociales y políticas.

Todo parece indicar que a la par de la globalización económica se ha generado un proceso de internacionalización del Estado que inició con el nacimiento de Naciones Unidas, y se consolidó cuando las instituciones multilaterales, incluida la OMC, fueron tomando las decisiones de índole macroeconómica de los países miembros. Esto no ha significado necesariamente la imposición de agendas externas a los gobiernos, es parte de la construcción de un proceso de consenso dentro de dichas multilaterales, que pasa por los gobiernos de los países pero que no se agota ahí.⁷

El proceso de internacionalización del Estado no es sólo en el ámbito económico, estas negociaciones también consideran indispensable el establecimiento de sistemas democráticos en los países para garantizar la predictibilidad de las inversiones. Es decir, si no hay estabilidad política y social, no puede haber inversión extranjera. De ahí que la Unión Europea pueda condicionar el Tratado de Libre Comercio con México a la apertura democrática y al respeto de los derechos humanos. El resultado de esta negociación es claro: la libertad para realizar por fin elecciones transparentes. El primero de julio de 2000 entró en vigencia el tratado, y el 2 ganó en México -por primera vez en 70 años- un partido de oposición. Una vez electo el nuevo presidente, Italia consideró que todavía no había garantía de respeto a los derechos humanos y se abstuvo de participar.

⁷ Recordar lo desigual que puede ser la toma de decisiones en estas instituciones con mecanismos basados en los diferentes montos de inversión de cada país y participación del sector privado.

Estas consideraciones cuestionan la categoría de soberanía como parte constitutiva de los Estados nacionales, lo que implica una redefinición del concepto en el nuevo marco de construcción de los consensos internacionales para la toma de decisiones en el ámbito nacional (United Nations, 1999 y 2000). Podemos afirmar que la globalización económica está acompañada de un proceso de internacionalización del Estado, en el cual los Estados no pueden tomar decisiones independientes del consenso logrado por los gobiernos de los demás países, como consecuencia no responden a las demandas sociales de la población con la misma facilidad que en el pasado. Esto explica situaciones como en Ecuador, donde la gente se opuso radicalmente a la dolarización y fueron capaces de tomar la presidencia y el congreso, y meses después se llevan a cabo las medidas económicas denunciadas por la población. O como en México, donde masas de campesinos piden aumento en los subsidios y la respuesta gubernamental es un rotundo no.

Impactos de la globalización económica y la internacionalización del Estado en la vida de las mujeres

Las economistas feministas han señalado que la globalización económica ha traído impactos negativos en la vida de las mujeres, sobre todo porque el modelo económico actual no reconoce sus aportaciones a la vida económica de países, comunidades y familias. Mientras la producción, el intercambio comercial y el consumo son reconocidos como hechos económicos, que además han sido preponderantemente masculinos, la reproducción social, que incluye desde el cuidado de los y las niñas, hasta la realización de las labores domésticas y el trabajo comunitario, permanece como hecho aislado, cuyo valor no es contabilizado, y, por lo tanto, no es reconocido y es desdeñado por nuestros propios gobiernos. Esta omisión implica, necesariamente, la existencia de un subsidio permanente hacia las labores reconocidas como “productivas”.

Otras evidencias que indican los impactos negativos en la vida de las mujeres son:

- Las medidas de estabilización económica impulsadas por el FMI han afectado principalmente a las mujeres. La reducción del gasto público que implica recorte presupuestal en la adquisición de bienes y servicios, afecta de forma negativa a quienes mayoritariamente los prestan, y como nos revelan los datos, en América Latina la participación económicamente activa del sector femenino ha estado concentrada en la prestación de los servicios. En 1980 el 61 por ciento de las mujeres trabajaba en este sector, cifra que aumentó al 70 por ciento en 1997 (Banco Mundial, 1999c). Este sector, además, es de gran crecimiento en el PIB de la región, del 1.6 por ciento del 80 al 90 a un 3.9 por ciento del 90 al 97.
- Dentro del sector de prestación de servicios las mujeres ocupan los empleos de menor remuneración. La categoría de empleadores es la que reunía menor proporción de mujeres: el 20 por ciento en Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador y Honduras, y sólo alrededor del 14 por ciento en Bolivia, Costa Rica, Guatemala, Perú y República Dominicana. Los porcentajes más bajos, cerca del 10 por

ciento, correspondían a México, Paraguay y Venezuela en el censo del 90 (Valdés y Gomariz, 1991). Las modificaciones que se han dado a lo largo de la década son, como el caso de Chile, la disminución del porcentaje de empleadoras al 16 por ciento en 1997 (Díaz, 1999). O como en el Perú, donde muchas trabajan en el sector informal, y la categoría de “subempleados” del sector femenino aumentó de 50.3 por ciento en el 90 a 52 por ciento en el 95, mientras que los hombres casi permanecieron igual de 37.3 por ciento a 37.9 por ciento.

- Las reformas fiscales de diseño básicamente regresivo, también han generado impacto negativo en las mujeres porque paga más quien menos tiene. El aumento de la recaudación, a través del establecimiento del impuesto al valor agregado, y de la disminución del pago de otros impuestos de origen progresivo, como el pago de aranceles y tarifas en la importación y exportación de productos, afecta más a las mujeres porque son básicamente consumidoras y obtienen un salario promedio mucho menor que el de los hombres en la región (CEPAL, 1999). En el caso de medidas como el aumento del Impuesto al Valor Agregado a alimentos y medicinas, las mujeres están pagando más impuestos, sobre todo si consideramos que ellas utilizan los servicios de salud en una proporción de 2 a uno en relación con los hombres.
- Como resultado de los programas de estabilización, que en la redistribución del gasto gubernamental producen aumento en la recaudación, las mujeres también están pagando más intereses para pago de la deuda. De hecho, la recaudación ha aumentado significativamente en varios países de la región (Frade, 2001).
- El impacto negativo de las privatizaciones en el empleo, que afectan particularmente a las mujeres. En algunos países ha implicado de 30,000 a 95,000 personas indemnizadas (Frade, 2000a), y, según datos de la Organización Internacional del Trabajo recopilados en otros estudios, en la región se ha observado un incremento del porcentaje de trabajadores en el sector informal, de 52 por ciento, en 1990, a 57 por ciento, en 1995; además, de cada 100 empleos 84 fueron creados dentro de este sector. Esto ha significado para las mujeres un aumento del desempleo con mayor proporción que en los hombres en 9 países, disminución en 7, tomando en cuenta que sólo en El Salvador y Honduras el sector informal está más concentrado en los hombres que en las mujeres (Banco Mundial, 1999c).

Se puede afirmar, entonces, que en casi todos los países de la región el desempleo es mayor para las mujeres que para los hombres, y como consecuencia éstas se encuentran trabajando en el sector informal.

Esto no es todo, con el objetivo de promover el empleo y la inversión en nuestros países, el Banco Mundial ha promovido la flexibilización laboral, que consiste en someter al mercado la determinación de los salarios, eliminando el salario mínimo y los convenios colectivos, y restringiendo la participación del Estado en su determinación. Consiste también en reformas a los contratos para que puedan ser de medio tiempo, por día, o semana, y en reducción de impuestos laborales a los empleadores,

eliminando los pagos de indemnización o despidos y sustituyéndolos por un seguro individual. Para evitar discriminaciones de género, el Banco Mundial recomienda la evaluación de leyes para identificar las barreras que enfrentan las mujeres, eliminando aquéllas que reducen sus oportunidades de empleo. Entre éstas, las leyes que protegen a las mujeres en la maternidad, incluidas las guarderías, y las prohibiciones para laborar durante la gestación o con químicos peligrosos. Según esta institución, son más de once países en América Latina los que han flexibilizado el mercado laboral, o muestran grandes avances.

Algunos impactos que las economistas feministas mencionan como resultado de la flexibilización laboral se encuentran los siguientes (Díaz, 1999):

- Aumento significativo de la participación laboral de las mujeres de bajos ingresos, de un 6.2 por ciento en comparación con el 4.7 por ciento del sector medio, y 3.9 por ciento del alto. Esta inserción es en condiciones distintas: empleos de muy mala calidad, acompañados de falta de apoyo para el cuidado infantil.
- Inestabilidad laboral y alta rotación. Los empleadores pueden contratar personal sin las obligaciones, y los costos implican una contratación formal.
- Informalidad en las relaciones contractuales. Aumento del personal asalariado sin contrato. En Chile, para 1996, el 24.6 por ciento de las mujeres ocupadas y el 20.7 por ciento de los hombres ocupados trabajaban sin contrato.
- Remuneraciones deficitarias. Es decir, los y las trabajadoras ganan menos del salario mínimo. El mismo año en Chile, el 67 por ciento de las mujeres asalariadas ganaban menos del salario mínimo, en contraste con un 59 por ciento de hombres en esas condiciones.
- Jornadas laborales extensas. La jornada se ha ampliado, así, en el caso de Chile, el número de horas trabajadas en la semana en 1983 era de 42.4, y en el 94 ya era de 45.3. En 1986, el 33.9 por ciento de las mujeres trabajaba de 44 a 54 horas semanales, en 1994 esta proporción se elevó al 51.5 por ciento.
- Escaso acceso a la salud y a la previsión. En las contrataciones, muchas trabajadoras se quedan sin tener acceso a la seguridad social. En Chile, el 34 por ciento de las mujeres ocupadas no cuenta con este servicio, para un 28 por ciento de los hombres.
- Escaso acceso a la capacitación laboral. Muy pocas trabajadoras acceden a este beneficio, siendo la capacitación un elemento indispensable para aumentar la productividad en el contexto actual.
- Condiciones y medio ambiente de trabajo deteriorados. Las condiciones laborales se han precarizado, se exige una intervención menor del Estado en la protección de los y las trabajadoras, por lo que es común encontrar, en varios países, empresas que no cumplen con el mínimo de seguridad. Esto ha sido reportado por las organizaciones de mujeres en México, Nicaragua, Perú, Chile, Honduras, El Salvador y Guatemala.

A este trabajo “flexibilizado” y precarizado se le suma el impacto en la pobreza, que ha aumentado en la región. La población que vive con menos de un dólar diario en América Latina aumentó en 14.5 millones, pasó de 63.7 por ciento en 1987 a 78.2 por ciento en 1998 (Banco Mundial, 2000a), y más aún, la región ha sido señalada como una de las más polarizadas del mundo, el coeficiente de Gini regional es del 53.41.⁸

Esta iniquidad social es también iniquidad de género, en varios países se observa un aumento considerable en los hogares encabezados por mujeres, que se encuentran en situación de pobreza. En México las mujeres que ganan menos de un dólar diario son el 27.42 por ciento de la PEA, mientras que los hombres el 17.74 por ciento (Fra-de, 2000b), con una diferencia de un millón de trabajadoras, situación similar en otros países de la región.

Como ya hemos mencionado, la globalización económica también tiene una cara política, durante la última Conferencia de Naciones Unidas sobre la Mujer, el Desarrollo y la Paz, donde se evaluó la IV Conferencia Mundial de la Mujer que se realizó en Beijing, en 1995, los gobiernos actuaron según los principios nacionalistas de soberanía, dejando a un lado los procesos de internacionalización del Estado que han estado respaldando en el ámbito económico, y aún en el político. Durante todas las negociaciones de la Conferencia, unos cuantos países: Pakistán, Irán, Irak, Libia, Honduras, Nicaragua, Argelia, Siria y Sudán, impulsaron la disolución de aquellos acuerdos que significaban un avance para las mujeres, apoyados por el Grupo de los 77,⁹ argumentando que iban en contra de sus costumbres y atentaban contra la soberanía nacional. Aunque esta alianza se disolvió, las discusiones se prolongaron hasta después de terminada la Sesión Especial de Naciones Unidas. Finalmente, hubo algunos avances significativos en el documento, pero también grandes retrocesos, como limitar la participación de las mujeres exclusivamente al nivel nacional, en contraste con la coyuntura de internacionalización del Estado.

Algunas mujeres han señalado que las posturas cerradas al diálogo se repetían con la Unión Europea y el JUSCANNZ (Japón, Estados Unidos, Canadá y Nueva Zelanda), al abordar propuestas económicas que salían del modelo de desarrollo actual. El G77, con este tipo de propuestas, mostró una ambigüedad total, porque este mismo bloque ha promovido en otros foros otro tipo de discurso. Como el Grupo de los 24, paralelo de los G77 frente al FMI, y en el cual sí participa México, que mantiene un discurso a favor del libre comercio y de reformas económicas como el ajuste estructural y la realización de medidas de estabilización.

Esto se puede observar en otros Foros de Naciones Unidas. Durante la Conferencia Preparatoria, llamada PRECOM, para la Conferencia de Naciones Unidas sobre

8 Este coeficiente mide hasta qué grado existe equidad en la distribución del ingreso en un país, entre los individuos y los hogares. El 0 significa equidad perfecta y el 100 inequidad perfecta. Este dato fue sacado por la autora entre 17 países de la región, según base datos del Banco Mundial, 1999.

9 El G77 es un grupo de 130 países, opera en la ONU como bloque frente a Estados Unidos y la Unión Europea.

Financiamiento para el Desarrollo, donde participaron el Banco Mundial, el FMI, la OMC y el sector privado, y que se llevó a cabo paralelo a la Sesión Especial de Beijing + 5, en el mismo edificio pisos más abajo, el G77 utilizó también un discurso a favor del libre mercado, las reformas económicas y la apertura financiera, mientras que en el sótano hablaba de la soberanía nacional y de la revisión del ajuste estructural de la perspectiva de género para evitar los impactos negativos.

Esta coyuntura contradictoria es una muestra más de las funciones del Estado en el modelo de desarrollo actual, circunscritas a la administración y manejo de las relaciones sociales, que incluyen las relaciones de género, ocasionando que sólo en este ámbito es donde el argumento de la soberanía puede ser obstáculo para que los acuerdos internacionales que se toman por consenso entre países se lleven a cabo.

Impactos de la internacionalización del Estado y la globalización económica en los países

Junto a los impactos que ha tenido la globalización económica y la internacionalización del Estado en las mujeres de la región y en la gente pobre, nos encontramos, además, con una serie de impactos internacionales:

- Aparición constante de crisis económicas de impacto global, 95 México, 97 y 98 Asia, 99 Rusia, la crisis crónica de 2000 a la fecha en Argentina, y 2001 en Estados Unidos.
- Fuerte cuestionamiento al rol de las instituciones financieras multilaterales, los gobiernos las han señalado como culpables de las crisis, provocando en 1998 el inicio de un proceso de reforma del FMI y el Banco Mundial.
- Se pretende dejar a los Estados nacionales en manos de las corporaciones financieras internacionales. El Congreso norteamericano, actor decisivo del monto anual de la inversión de Estados Unidos en el FMI y el Banco Mundial, a través de un comité de congresistas republicanos y demócratas, realizó un informe sobre la operación de las multilaterales. Este informe se dio a conocer el 8 de marzo de 2000, y recomienda reformas a dichas instituciones muy convenientes para las transnacionales. Entre otras, apuntan que el FMI no debe prestar recursos a los países, esto es tarea del sector privado, y que el Banco Mundial sólo debe otorgar préstamos a países que no califiquen ante la banca privada internacional. Los gobiernos de muchos países reaccionaron negativamente, señalando que el FMI y el Banco Mundial tienen que jugar un rol en la financiación internacional.
- Ausencia de la ONU en la toma de decisiones en el ámbito económico, en paralelo al proceso que han llevado los Estados que la forman, sus funciones se han reducido a la regulación y mediación internacional de asuntos del ámbito político.
- Ante las crisis mundiales se crea el Foro de Estabilidad Económica Mundial constituido por el FMI, el Banco Mundial, el Banco de Acuerdos Internacionales que

es el Banco de los Bancos Centrales, y al cual pertenecen sólo unos pocos países y el G7¹⁰. Este Foro tiene como mandato construir una nueva arquitectura financiera internacional.

- En la actualidad, los Estados se encuentran sin recursos para enfrentar las crecientes necesidades que han resultado de los procesos de ajuste estructural, entre ellas, el aumento alarmante de la pobreza.

En este panorama, el G77 impulsó la realización de la Conferencia de Financiación para el Desarrollo, que tuvo lugar en marzo de 2002 en Monterrey, Nuevo León, México. Se buscaba controlar las instituciones financieras, desde un modelo de participación en la toma de decisiones más democrático dentro de la ONU. En 1997, la ONU inició los preparativos para la Conferencia, el objetivo explícito era buscar recursos para financiar el seguimiento de las conferencias de los 90, que habían sido impulsadas por Naciones Unidas, pero implícitamente se pretendía abordar asuntos sistémicos, la relación de poder que se da entre los gobiernos dentro del Banco Mundial, el FMI y la OMC.

Para lograr esto se establece un formato *multi-stakeholder*: Banco Mundial, FMI, OMC, ONU, sociedad civil, sector privado. Del Estado participa cada secretaría o ministerio del gobierno correspondiente -Finanzas o Hacienda, Relaciones Exteriores y Comercio-, en caso de que el país los tenga separados. Y se definen seis temas que comprenden la agenda de financiación para el desarrollo: movilización de recursos domésticos, inversión extranjera directa, comercio, deuda, asistencia oficial para el desarrollo y asuntos sistémicos.

El resultado es que el modelo de desarrollo vigente no se cuestiona, al contrario, prevalece, y se dan grandes pasos para su consolidación, lo que se cuestiona durante todo el proceso son las relaciones de poder que se dan entre los gobiernos en el BM, el FMI, los grupos ad hoc como el G7, G20 y G24, entre otros, y se busca la participación de los países en desarrollo en la toma de decisiones económicas. Finalmente, se logró la intervención de la ONU en la toma de decisiones económicas, lo que inició un proceso gradual para modificar la estructura de la toma de decisiones del FMI y del BM. Esto significa, obviamente, la ausencia de los temas centrales y problemáticos del desarrollo: género, medio ambiente, derechos económicos y sociales, asuntos laborales.

Conclusión

A lo largo de este trabajo hemos demostrado que la soberanía como elemento constitutivo del Estado nacional ha sufrido modificaciones profundas, y que este cambio ha traído implicaciones que pueden resultar ambivalentes para las mujeres. Esto tiene que ver con un consenso creado en torno a un modelo de desarrollo considerado único a la caída del Muro de Berlín, y con las reglas del juego establecidas por las instituciones que han impulsado el establecimiento del modelo de desarrollo vigente.

10 El grupo de los siete países más industrializados: Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Inglaterra, Italia y Japón.

Las medidas económicas implementadas y sus impactos son similares en los países de la región, y esta dinámica común trae como consecuencia histórica dos procesos concomitantes:

- a) La internacionalización del Estado, que se resume en que ningún Estado soberano puede actuar en aislamiento o sin tomar en cuenta a los demás Estados, sin hacerse un daño considerable a sí mismo (Sakamoto, 1994).
- b) La globalización económica que implica el proceso de integración de los mercados nacionales, asociada con la innovación y desregulación de la época de la posguerra, manifestada por el aumento en los flujos de capital transfronterizos (Cohen, 1996).

Como consecuencia, en la actualidad la toma de decisiones no se lleva a cabo en su totalidad dentro de un país, si no que se realiza por consensos de cúpulas en los que los gobiernos participan. Ésta es cada vez más complicada, se da en espacios concretos con actores particulares, y no sólo participan los gobiernos, sino también el sector privado, y como el Estado deja de intervenir en la economía, la necesidad de inversión de recursos proviene de su contraparte privada. Este hecho le da nuevo poder al sector privado como actor en la toma de decisiones de índole económica y también política.

En este proceso, la esfera política se supedita al poder económico, es decir, una decisión política deberá tener en cuenta el consenso económico internacional, y el nacional tendrá que considerar a todos los actores.

También se puede afirmar que el proceso de internacionalización del Estado no ha sido democrático, se ha llevado a cabo desde el Poder Ejecutivo de cada país, sólo participan los ministros de Hacienda o Finanzas, o los directores de Bancos Centrales en el FMI, el Banco Mundial y en el Banco Interamericano de Desarrollo, o los secretarios de comercio en la OMC. Esta participación ha sido de **índole confidencial**, sin divulgación ni participación de la sociedad civil, y, además, los congresos o parlamentos de los países no han negociado, porque su apertura no ha sido voluntad del Ejecutivo.

Las evidencias permiten inferir que en América Latina estos procesos no están debidamente regulados. Para lograr esta regulación se requiere de la difusión del rol que juegan las multilaterales en los países, sus mecanismos de operación y condicionalidades, para que las sociedades estén alertas. Documentos¹¹ como el *Country Assistance Strategy*, el *Country Paper* del Banco Interamericano de Desarrollo o el *Policy Framework* del FMI, tendrían que ser aprobados o desaprobados primero por los congresos y parlamentos locales, y después por el Directorio Ejecutivo de dichas instituciones, lo que no se ha dado hasta la fecha.

El Estado adquiere un rol diferente del que tenía, pasó de productor de bienes y prestador de servicios al de mínima regulación. Esta transformación se observó en los cin-

11 Estrategia de Asistencia de País, Documento de País y Política Marco respectivamente.

co años de implementación de la plataforma de acción, cuyo resultado fue lo que se dio durante la Conferencia de Nueva York, resurgimiento de Estados nacionalistas que critican la globalización en este espacio, pero en el FMI la defienden. Esta ambivalencia demuestra que los gobiernos no son capaces y no quieren modificar este rumbo, pero que sí pueden luchar por una soberanía limitada a las únicas funciones del Estado: la regulación de las relaciones sociales, incluidas las de género.

Los efectos de los proyectos impulsados por la banca multilateral en la economía son visibles: se privatizaron las empresas, se disminuyó el gasto público, se redujeron los Estados, se reformaron los sectores y se cambiaron leyes. Si no fuese así, estas instituciones no prestarían más recursos, como sus condicionamientos lo han señalado. Podemos afirmar, entonces, que los Estados sí tienen responsabilidad en la consolidación del modelo, en la pérdida de capacidad para controlar sus economías, en la generación de más pobreza e iniquidad, porque a través de ellos se construye la internacionalización del Estado, en la que participan activamente, aun en condiciones desventajosas.

La Conferencia de Financiación para el Desarrollo no cuestiona el paradigma actual de desarrollo, cuestiona las relaciones de poder entre gobiernos y países. Presenta un proceso interesante de semi democratización de la toma de decisiones económicas, porque se pelea la participación de los gobiernos hasta ahora excluidos del poder del G7, el FMI y el Banco Mundial. Esto se tiene que reconocer como un paso, el siguiente debe ser la regulación de la internacionalización del Estado, estableciendo mecanismos concretos y claros de regulación de esta participación frente al común de los y las ciudadanas de cada país.

La respuesta a estos dilemas supone la creación de un nuevo paradigma de relación frente al Estado y al mercado. Implica replantear las estrategias del movimiento de mujeres dirigidas hacia el Estado, y las acciones de política pública de éste, dirigidas únicamente a sus propias instituciones gubernamentales. En consecuencia, se reconoce también al sector privado como receptor de nuestras acciones de incidencia.

Finalmente, el modelo de desarrollo neoliberal, donde el bienestar no es una responsabilidad pública sino privada, puede impulsar la inserción de mujeres al trabajo, su participación en la vida pública y, podría ser, mayor libertad en la toma de decisiones; pero a su vez consolida los roles tradicionales, porque promueve un individualismo basado en la gratuidad de los servicios reproductivos biológicos y sociales, como en la racionalidad de las grandes multilaterales, pues no son responsabilidad de nadie más que de cada una de nosotras mismas...

Como parte de la revolución más pacífica del siglo XX, hoy en el XXI, las mujeres tenemos que diseñar nuevas estrategias, contemplando la coyuntura global actual, la internacionalización del Estado y su nuevo rol, sobre la multiplicidad de actores que participan en la situación económica mundial, lo que define nuevos blancos estratégicos como el accionar del sector privado nacional e internacional.

Referencias bibliográficas

BANCO MUNDIAL

(1999a), *Global Economic Prospects and the Developing Countries 2000*, Washington, D. C.

(1999b), *Informe Anual*, Washington D. C.

(1999c), *World Development Indicators 1999*, Washington D. C.

(1997), *El Estado en un mundo en transformación*, Washington, D. C.

CEPAL (1999), *El desafío de la equidad de género y de los Derechos Humanos en los albores del siglo XXI*, VIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Borrador.

COHEN, J. (1996), *Phoenix Arisen: The resurrection of Global Finance*, World Politics 48, January 1996.

DÍAZ, Estrella (1999), *Los impactos del proceso de liberalización económica en las trabajadoras, Caso Chileno*, s.l, s.e.

DRISCOLL, Peter (1996), *¿Qué es el FMI?*, Washington D.C., FMI.

FMI (1998), *Informe Anual*, Washington D. C., FMI, información en línea, disponible en Internet: <<http://www.imf.org>>

FRADE, Laura

(2001), *Globalización económica e internacionalización del estado, implicaciones para las mujeres en América Latina y el Caribe*, en impresión, México, Milenio Feminista.

(2000a), *La mujer y la economía*. Reporte alternativo de Milenio Feminista frente al proceso de evaluación de Beijing +5, México, Milenio Feminista.

(2000b), *La mujer y la economía*. Reporte alternativo de Milenio Feminista, México.

QURESHI, Asif H. (1996), *The World Trade Organization, Implementing international trade norms*, Canada, Manchester University Press.

PIZARRO, Ana María. (2000), "Último día de negociaciones", en *Noticias de la PRECOM Beijing + 5*, No. 12, 17 de Marzo, Compilación de artículos, Servicios Integrales para la Mujer *SI Mujer*.

SAKAMOTO, Yoshikazu (1994), *Global Transformation, Challenges to the State System*, New York, United Nations University.

UNITED NATIONS

(2000), *UN Development Agenda*, New York, United Nations.

(1999), *UN Development Agenda*, New York, United Nations.

VALDÉS, Teresa y GOMARIZ, Enrique (1991), *Mujeres latinoamericanas en cifras, tomo comparativo*, Chile, Instituto de la Mujer, FLACSO.

WORLD BANK

(2000a), *Poverty Reduction and Economic Management, What is Globalization?* Globalization Electronic Consultation.

(2000b), *Annual statistics*, información en línea, disponible en Internet en: <<http://www.worldbank.org>>. Acceso febrero 2000.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, información en línea, disponible en Internet en: <<http://wto.org>>



Las mujeres en Nicaragua, la pobreza y cómo se pretende reducirla

Sarah Bradshaw
Brian Linneker y
Ana Quirós
Nicaragua

Sarah Bradshaw y Brian Linneker trabajan en la Universidad de Middlesex, Reino Unido. Ana Quirós es representante de la Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción, CCER, en el Consejo Nacional de Planificación Económica Social, CONPES.

En octubre de 1998, el Huracán Mitch provocó uno de los mayores desastres naturales en más de 200 años de historia y puso al desnudo los crecientes niveles de pobreza y vulnerabilidad que Nicaragua vivía. Después de esta tragedia y ante la necesidad de reconstrucción de las zonas afectadas, nació una esperanza de transformación de las condiciones materiales en las que vivía la mayoría de la población, y del contexto en el cual dichas condiciones se producían y reproducían.

Para junio de 1999¹, con las primeras iniciativas de reconstrucción en el país, el gobierno de Nicaragua orientado por las Instituciones Financieras Internacionales (IFIS), reenfocaba su atención en la reconstrucción hacia la definición de una estrategia para reducir la pobreza, conocida como Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP). Como primer paso, el gobierno realizó un diagnóstico de la pobreza con apoyo técnico y financiero del Banco Mundial². Los resultados fueron presentados al Consejo Nacional de Planificación Económica Social (CONPES)³. La Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción (CCER), parte del Consejo, reaccionó cuestionando la concepción simplista de la pobreza. En el diagnóstico se utilizó el nivel de consumo como parámetro único de medición, y fue la base para medir la magnitud de la pobreza en nuestro país, omitiendo el carácter multicausal y multidimensional de este fenómeno.

Medición de la pobreza: base de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP)

A pesar de las numerosas críticas hacia los enfoques de “pobreza-ingreso” y el desarrollo de enfoques e indicadores alternativos, los indicadores de línea de pobreza continúan siendo los parámetros oficiales de medición tanto dentro de las instituciones financieras internacionales como en Nicaragua. Para poder analizar estos parámetros, la Coordinadora Civil solicitó en numerosas ocasiones la base de cálculo que permitió establecer la línea de pobreza en menos de US\$ 1 diario por persona, y la de pobreza extrema en menos de US\$ 0.50, pero hasta la fecha no se ha podido conocer ni verificar dicha base. Ha quedado también pendiente la explicación de por qué el Banco Mundial, que usa como línea de pobreza menos de US\$ 2 y de pobreza extrema menos de US\$ 1, en Nicaragua aceptó la mitad.

Estos cuestionamientos tuvieron poca respuesta del gobierno y ninguna del Banco Mundial, organismo que impulsó y apoyó dicha medición. El gobierno señaló que, dada la magnitud de la pobreza en el país, había poco que ganar discutiendo diferencias, era más útil concentrarse en las decisiones sobre los principios y los ejes de la Estrategia de Reducción de la Pobreza. La ausencia de respuesta del Banco Mundial evidenció la contradicción entre lo que expresan en sus documentos, donde la pobreza es multidimensional, y lo que hacen en la práctica, respaldando sólo los métodos de consumo.

1 Reunión del G7 (Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Inglaterra, Italia y Japón) que vinculó la condonación de la deuda externa, la Iniciativa de Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC) y la pobreza. Los beneficiarios de la HIPC tenían que contar con una Estrategia de Reducción de la Pobreza, consultada con la sociedad civil, que determinara las políticas macroeconómicas y los acuerdos con el FMI.

2 Designado por el G7 y el Fondo Monetario Internacional para acompañar y revisar los procesos de elaboración de las ERP.

3 Órgano consultivo de análisis de políticas económicas y sociales para aconsejar al Presidente de la República. Creado en febrero de 1999, inicia funciones hasta octubre, pretende ser una instancia de diálogo entre el gobierno y la sociedad civil.

La Coordinadora Civil no sólo criticó la medición tan restringida de la pobreza, centrada en el nivel de consumo, también cuestionó la validez de los datos gubernamentales que sugerían que la pobreza rural en Nicaragua “había disminuido significativamente” entre 1993 y 1998 (Gobierno de Nicaragua, 2000), porque el análisis realizado por la Coordinadora de los mismos datos sugería otra cosa: a escala nacional el número total de personas que viven bajo la línea de la pobreza aumentó de 2.190,787 en 1993 a 2.225,401 en 1998, lo que representa un 51 por ciento de la población total del país (CCER, 2001).⁴

Los datos totales sobre la magnitud de la pobreza también escondían, en buena medida, los cambios en la distribución y profundización de la pobreza para esos años. El mapa de pobreza de 1998 (Gobierno de Nicaragua, 2000), que es la base de la definición de la Estrategia de Reducción de la Pobreza, es fundamentalmente un mapa de extrema pobreza que reducía los números. Además, los datos oficiales para la focalización de la Estrategia, fueron recopilados por el gobierno antes del Huracán Mitch, lo que hace dudar aún más sobre su validez.

La medición realizada en 1998 tampoco incluyó datos sobre la brecha de la pobreza, de forma que fueran comparables con los de 1993. En contraste, el indicador de cambio en la brecha de la pobreza desarrollado por la Coordinadora Civil mostró un aumento considerable en la profundización de la pobreza en Nicaragua en todo el territorio nacional, particularmente en algunas áreas de las regiones autónomas del Atlántico Norte (RAAN) y Sur (RAAS) (Bradshaw y Linneker, 2001).

Proceso de diseño de la Estrategia de Reducción de la Pobreza

A inicios de 2000, el gobierno terminó el primer documento borrador que fue la base de la Estrategia Interina de Reducción de la Pobreza (EIRP). El documento presentado al Consejo de Planificación Económica Social y a la comunidad internacional contenía tres pilares principales: crecimiento económico, capital humano y redes de protección social para grupos vulnerables. Las críticas iniciales fueron la ausencia de elementos como el género, el medio ambiente y la descentralización, aunque sin duda alguna, la principal crítica fue la exclusión de estrategias para mejorar la gobernabilidad, asunto clave en la coyuntura del país.

Producto de la presión de las organizaciones nacionales e internacionales, la gobernabilidad fue incluida como el cuarto pilar en la siguiente versión del documento. Esta versión no se presentó en ningún otro espacio fuera del Consejo de Planificación Económica Social, y fue evidente que la sociedad civil nicaragüense tuvo poco acceso al mismo y a los planteamientos oficiales sobre la Estrategia de Reducción de la Pobreza.

Las razones de ello, según el gobierno, fueron la presión de tiempo para presentarla al Banco Mundial, y la posibilidad de consultarla después junto a los proyectos y

⁴ Para más detalles y las explicaciones técnicas consultar “La Nicaragua que queremos” (CCER, 2001).

programas. Sin embargo, la matriz de programas fue presentada apresuradamente en mayo de 2000, a las puertas de una reunión del Grupo Consultivo para Nicaragua, en la cual el gobierno mostraba una imagen debilitada por los actos de corrupción, las recién aprobadas reformas constitucionales y la persecución contra sectores que lo cuestionaban.

Los programas, en su mayoría, no eran nuevos, eran de arrastre, algunos -como la Reforma del Sector Salud- se venían implementando desde inicios del gobierno. A pesar de las críticas de la sociedad civil sobre los programas, los pilares y las bases conceptuales de la Estrategia Interina de Reducción de la Pobreza, en julio de 2000 el documento fue enviado clandestinamente al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial para su aprobación. En el país nadie recibió una copia oficial del documento enviado a Washington, hasta tres meses después, “porque no había sido traducido al español”. El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional aprobaron la Estrategia Interina, lo que sería definitivo para marzo de 2001. En enero de ese año algunas organizaciones enviaron una carta a las instituciones financieras internacionales y miembros del G6⁵, en la cual señalaban que lo que sería aprobado no fue consensuado con gobiernos locales ni con organizaciones civiles. Por la presión internacional, el proceso de aprobación fue pospuesto, y el gobierno fue obligado a realizar un proceso limitado de consulta que concluyó en mayo de 2001.

Participación versus cooptación: el rol de la Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción

El primer y más importante documento formulado por la Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción, la propuesta para la reconstrucción, esboza la visión de desarrollo de la institución que enfatiza como asunto fundamental para reducir la vulnerabilidad transformar las relaciones desiguales de poder: disparidades en el acceso y el control de recursos que resultan de condiciones de clase, género, identidad étnica y discapacidad.

Paradójicamente, la formación de coordinaciones como la Coordinadora Civil puede reforzar relaciones de poder inherentes dentro de la sociedad civil, alimentando relaciones de poder desiguales donde algunos actores no organizados dominan las coordinaciones, y el espacio es percibido como excluyente y no como incluyente o participativo. Esto sucedió con la propuesta inicial de reconstrucción de la Coordinadora Civil presentada en Washington, que fue producida por un grupo de expertos (CCER, 1998).

Post Washington, la Coordinadora Civil reconoce la necesidad de validar y mejorar su propuesta. Se formaron comisiones temáticas para retrabajar áreas claves de salud, educación, pequeña producción y comercio, medio ambiente y desarrollo, descentralización y poder local, vivienda e infraestructura y macro economía, con una comi-

5 Grupo de seguimiento de los acuerdos de Estocolmo integrado por Suecia, España, Alemania, Canadá, Estados Unidos y Japón.

sión de género y una de la Costa Caribe, y grupos de trabajo sobre niñez y juventud. Terminado el borrador, se inició una amplia consulta que culminó en el Primer Encuentro Nacional de Sociedad Civil. El documento presentado en Estocolmo fue moldeado por las recomendaciones de un taller nacional de mujeres para discutir el borrador, y para asegurar su inclusión, la comisión de género trabajó junto a los responsables de la edición final del documento. Aunque la visión genérica presentada no es compartida por los sectores involucrados, muestra apertura a las ideas pro género, y la propuesta de reconstrucción también muestra mayor inclusión, al menos al nivel de consulta.

Otro proceso fue la formulación de la segunda propuesta de la Coordinadora llamada La Nicaragua que queremos, una crítica de la Estrategia de Reducción de la Pobreza, producto de una serie de talleres en todo el país, donde los grupos de expertos sólo complementaron este proceso participativo (CCER, 2001).

Si la elaboración de la segunda propuesta de la Coordinadora fue más incluyente, al considerarse desde una perspectiva de género se ve de otra manera: la comisión de género desapareció y pocas mujeres participaron en la definición de las metas globales del documento. En los talleres territoriales, alrededor del 50 por ciento de la participación fue de mujeres, pero en los grupos de expertos y expertas fueron pocas las mujeres, y no hubo revisión colectiva del documento desde la perspectiva de género.

Experiencias previas indican que para muchas mujeres, ingresar a espacios mixtos representa mucho esfuerzo y pocos resultados. Un problema identificado por mujeres involucradas en los procesos es la falta de tiempo o capacidad de sumarse a una coordinación como la Coordinadora Civil. Dos razones revelan la particularidad de género de esta dificultad. En primer lugar, la Coordinadora contrató a profesionales para editar las propuestas y ahorrar tiempo a los y las participantes, pero no contrató a una especialista en género. En segundo lugar, por la resistencia a incluir el enfoque de género, hay mayores dificultades, y se necesita de una persona -al menos- en cada reunión y trabajando en cada tema. Movilizar esfuerzos para esto tuvo altos costos para las organizaciones y fue insostenible para muchas.

Adicionalmente, las mujeres que participan en los temas importantes de la Estrategia de Reducción de la Pobreza, como macroeconomía, deben estar capacitadas en estas áreas, además de saber sobre género. No es suficiente ser especialistas en género, deben ser economistas. Y una economista tampoco garantiza la perspectiva de género. Quienes trabajan en género deben tener “dos sombreros”, especialistas en género y conocedoras del tema en discusión.

Un obstáculo final para la participación de las mujeres en las discusiones de la Estrategia, también se relaciona con la dominación masculina en la economía y la ausencia de perspectiva de género: las mujeres están claramente ausentes de los documentos y discursos oficiales. Esta invisibilización reduce la discusión a la lucha por introducir el tema en la agenda. Las limitadas posibilidades de influir en el discurso oficial que han experimentado los movimientos de mujeres, probablemente han incidido en

su participación y las lleva a concentrarse en tópicos donde perciben que su esfuerzo puede impactar de forma concreta. Es decir, en temas ausentes de los discursos oficiales del Banco Mundial y el FMI como la violencia hacia las mujeres.

Es aventurado asumir que la Coordinadora Civil tiene conciencia de género, pero los procesos generados dan espacio de negociación entre grupos con intereses diversos, hasta alcanzar, al menos, la satisfacción de las partes involucradas. Esta capacidad de negociar y establecer consenso, que caracteriza las relaciones entre las organizaciones de sociedad civil en Nicaragua, no funciona al hablar de las relaciones entre la sociedad civil y el gobierno, como lo ilustra la definición de la Estrategia. Las dificultades surgidas revelan un aspecto más que interfiere en la participación en la Coordinadora: el temor a los efectos en la credibilidad, legitimidad e independencia de los actores políticos al apoyar procesos oficiales, reflejado en los dilemas de Coordinadora Civil al participar en la consulta de la Estrategia de Reducción de la Pobreza, pues se trataba de participar en un proceso que permitía exclusivamente la negociación y consulta alrededor de un documento que tenía poco o ningún insumo, en vez de un proceso participativo en que se partía de la definición del contenido del documento como aspiraba la Coordinadora Civil. Finalmente, se decidió no dejar de participar en las consultas y discusiones con el gobierno acerca de la EIRP⁶ oficial, pero tampoco aceptar ni trabajar sobre la estrecha conceptualización economicista de la pobreza (CCER, 2001).

La preocupación sobre la amplitud de las consultas llevó a la Coordinadora a desarrollar su propio proceso, que incluyó 14 de 15 departamentos del país, las dos Regiones Autónomas y el conflictivo Triángulo Minero. En las actividades, las personas participantes construyeron su visión sobre la situación de sus comunidades y con propuestas concretas para enfrentarlas. Lo que permitió una discusión continua con el gobierno para mejorar el proceso oficial, al mismo tiempo que se desarrollaba un proceso desde la sociedad civil.

De ahí resulta una diferencia fundamental entre los actores “oficiales” y las expresiones de la sociedad civil sobre la definición de pobreza y su reducción. En la retórica oficial de la Estrategia, llamada ahora Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (conocida como ERCERP), el crecimiento económico es el factor clave para reducir la pobreza, a pesar de las evidencias sobre la relación entre ambas, expresadas en los más altos niveles (Bradshaw y Linneker, 2001; Stiglitz, 2002). Para la Coordinadora Civil, la clave es el desarrollo humano más que la pobreza *per se*, y construir una estrategia sobre lo definido en la propuesta de reconstrucción de la sociedad civil (CCER, 1999). Este enfoque fue la base del diagnóstico realizado por la Coordinadora, que estableció una línea de base con la información de ocho mil hogares y 102 comunidades pobres sobre la pobreza, para monitorear y

6 Estrategia Interina de Reducción de la Pobreza, ya mencionada en el texto.

evaluar la Estrategia (CIET-CCER, 2001). A pesar de los esfuerzos, la estrategia presentada por el gobierno en julio de 2001 no incorporó las recomendaciones⁷.

Críticas a la Estrategia de Reducción de la Pobreza

Mientras el Banco Mundial reitera que no hay un “molde” para las estrategias, insistiendo en que son propiedad de cada país y son producidas mediante procesos participativos (Bradshaw y Linneker, 2001; 2002b), una rápida revisión de las estrategias producidas hasta la fecha en distintas partes del mundo, muestra claras similitudes en torno a sus componentes centrales. La mayoría, incluyendo Nicaragua, contiene los siguientes cuatro elementos:

- **Crecimiento económico:** a menudo expresado como “un crecimiento a través del uso intensivo de mano de obra”, está basado en la necesidad de utilizar la ventaja comparativa que tienen los países pobres altamente endeudados para promover el crecimiento económico. En Nicaragua, esto significa mano de obra barata, y se propone una serie de áreas de crecimiento potencial que incluye el turismo y la maquila de las Zonas Francas.
- **Inversión en capital humano:** algunas áreas como salud y educación son consideradas importantes en términos de compensar el impacto y para tener una vida digna. En la estrategia de Nicaragua también son consideradas importantes para tener una “mano de obra productiva”.
- **Redes de protección social:** mientras continúa el debate acerca de la capacidad real del crecimiento económico para reducir la pobreza y la iniquidad, parece que al menos el Banco Mundial ha aceptado que dicho crecimiento no se expandirá, “*trickle down*”, de manera instantánea a los sectores más vulnerables y, por lo tanto, la protección a esos grupos vulnerables debe ser incluida como redes de protección social.
- **Gobernabilidad:** aunque es considerada clave e indispensable en las agendas, su definición está lejos de ser compartida en la jerarquía de las agencias internacionales. Para algunos, el término incluye transparencia, rendición de cuentas o “*accountability*” y participación; otros optan por equiparar gobernabilidad con “democracia” o “democratización”. Para el Banco Mundial, está referido a “sólida administración” y el gobierno de Nicaragua ha adoptado esta estrecha conceptualización.

Esta lectura de la estrategia del país resalta el énfasis oficial en obtener productos y no en atacar las causas de la pobreza. Busca reducir síntomas más que presentar po-

⁷ Tampoco incorporó la consulta realizada en municipios del norte del departamento de León, financiada por una ONG internacional. En un foro organizado entre la CCER, el CONPES y el gobierno para analizar los resultados de las consultas, personal del gobierno reconoció no haber incorporado los resultados de los tres procesos de consulta, incluyendo el que ellos impulsaron, reiterando que la ERP es un documento vivo.

sibles “curas” (CAFOD, 2000). La inclusión de la vulnerabilidad es una buena ilustración, prioriza la “protección” de grupos vulnerables y no medidas para reducir esa vulnerabilidad. La diferencia es considerable, y, con toda seguridad, los resultados también lo serán. Cabe señalar que aunque un tema como salud o educación esté incluido, tampoco es necesariamente bueno; puede ser que las ideas sobre crecimiento económico actúen en contra de los principios del desarrollo humano. Por ejemplo, en educación, un enfoque de desarrollo humano reforzaría el aprendizaje de capacidades como el pensamiento crítico, y mejorar la productividad de la fuerza laboral en una fábrica transnacional puede requerir lo opuesto, que el personal acepte sin cuestionar trabajo repetitivo y monótono.

Y las mujeres, ¿cómo figuran en las Estrategias de Reducción de la Pobreza?

El género y los temas de mujeres son considerados aspectos “transversales”, como sucede con el medio ambiente. Pero hasta el momento las mujeres no son fácilmente visibles en ninguna de las estrategias, con variaciones que van desde la inclusión de secciones completas hasta un par de líneas, de declaraciones vagas sobre la necesidad de reducir la desigualdad hasta proyectos concretos. Las Estrategias de Reducción de la Pobreza no son entonces documentos que incluyen la perspectiva de género. Esta grave omisión no es exclusiva de los gobiernos, las instituciones financieras internacionales han definido las orientaciones para el proceso, y en los lineamientos para el diseño de las estrategias no aparece claramente cómo incluir dicha perspectiva.

Mientras para algunas personas la respuesta ha sido insistir en una mejor incorporación de las mujeres en los planes oficiales, para otras no es la solución real: la inclusión y la exclusión en las Estrategias de Reducción pueden traer mayores problemas si el objetivo real no busca mejorar las condiciones de las mujeres y reducir la iniquidad. Es decir, regresamos a la discusión inicial sobre la concepción de la pobreza que está en la base de la estrategia.

En el componente de crecimiento económico, la invisibilidad de las mujeres es notoria. Y los rubros que activarán la economía, la maquila y el turismo, dependen de la fuerza laboral femenina. La exclusión de las mujeres como trabajadoras y columna vertebral en estas iniciativas de crecimiento económico, es más problemática cuando se analiza, además, que están incluidas bajo estereotipos de madres y cuidadoras, y no como proveedoras o trabajadoras, reforzando la imagen de dependencia. Más serio es el papel de únicas responsables de las actividades reproductivas, en contradicción con la “ventaja comparativa” del país de abundante mano de obra barata femenina.

El mercado laboral está cargado de elementos de género excluidos del análisis. Las responsabilidades de las mujeres fuera del hogar entran en conflicto con las que tienen en la casa, y esta contradicción determina la percepción de la disponibilidad de oportunidades de trabajo que generen ingresos a la fuerza productiva.

Un estudio reciente de Puntos de Encuentro (Bradshaw, 2002) muestra que la percepción sobre la existencia de oportunidades de trabajo para mujeres difiere según las características de vida de la entrevistada. Así, el 48 por ciento de las mujeres más jóvenes, de 25 años o menos, perciben que hay más oportunidades para los hombres que para las mujeres, comparado con el 27 por ciento que perciben lo mismo en el grupo de mujeres de mayor edad. De hecho, estas jóvenes, si conviven con un hombre y su hijo o hija mayor es menor de 5 años, no se incorporan al mercado laboral en mayor medida que las mujeres mayores y que las jefas de hogar. Cuando se preguntó a las mujeres que no se consideran trabajadoras por qué no se encuentran trabajando en una actividad generadora de ingresos, el 47 por ciento señaló que por responsabilidades en el trabajo reproductivo, y un 6 por ciento adicional menciona que su pareja no se lo permite.

Los datos oficiales muestran tendencias similares. Para casi la mitad de las mujeres en Nicaragua, las limitaciones en el ámbito laboral están basadas en normas establecidas sobre papeles y responsabilidades de género. La Encuesta Nacional de Medición de Condiciones de Vida de 2001 (INEC, 2002) revela que un 46.4 por ciento de mujeres mayores de 10 años económicamente inactivas, lo atribuyen a su posición de ama de casa, y sólo un 37.5 por ciento al hecho de que están estudiando. En contraste con el alto porcentaje de hombres, 76.2 por ciento, que no trabajan porque se dedican a los estudios. Los puntos señalados indican que la generación de empleo por sí misma no superará los obstáculos estructurales que limitan a las mujeres, y puede enfatizar las contradicciones entre los papeles reales e ideales desempeñados por las mujeres.

Otras contradicciones están dentro del componente de capital humano, donde la inclusión es también cuestionable. Se menciona a las mujeres en términos de educación y salud, específicamente, salud reproductiva. Que las niñas asistan a la escuela parece ser parte de mejorar la productividad de la fuerza laboral, pero si el gobierno considera la escolaridad una forma de ampliar oportunidades de empleo, para lograr resultados hay que convencer a las personas pobres de ello, y más que programas de construcción de escuelas es necesario un cambio en la cultura educativa.

En las comunidades incluidas en la investigación citada, la educación es considerada en términos de prevención de resultados “negativos”. Las entrevistadas percibían el valor de la educación en la esfera moral, más que como posibilidades de ser personas productivas, haciendo referencia a que los muchachos y las muchachas crecen como adultos respetuosos y responsables, en vez de convertirse en delincuentes” (Bradshaw, 2002). Con referencia a las mujeres, la educación se percibe como factor para que no se dejen “engañar” por los hombres.

Otra razón que destaca el enfoque que la estrategia le da a la educación de las niñas, tiene que ver con la salud reproductiva. Para reducir la pobreza con crecimiento económico, es importante el decrecimiento poblacional. Para ello se incluyen medidas de control de la fertilidad que no parten del derecho fundamental de todas las muje-

res de controlar la propia fertilidad, aunque se subraya la necesidad de una reproducción responsable, esta responsabilidad recae únicamente en la mujer, ya que la meta propuesta es aumentar la cantidad de mujeres casadas con acceso a anticonceptivos. Esto excluye, además, a un porcentaje considerable de la población, al omitir el hecho de que en Nicaragua la cantidad de personas mayores de 15 años, casadas, representa un 26 por ciento, cifra similar al 25.2 por ciento de personas en unión libre (INEC, 2002); y al ignorar las relaciones extramaritales y prematrimoniales ampliamente difundidas, la edad promedio de inicio de vida sexual activa es 14 años en los hombres y 15 en las mujeres.

El último componente donde son visibles las mujeres es la red de protección social o programas de bienestar familiar. Un proyecto piloto demuestra los problemas de programas mal concebidos (Quirós, 2002), el proyecto consiste en pagar a las familias por mantener a sus hijos e hijas en la escuela y llevarlas a centros de salud. El efectivo es entregado a las mujeres y no supone una forma de empoderarlas aumentando sus ingresos, es más bien una concepción equivocada, porque refuerza la idea de que la mujer es la responsable por los hijos y las hijas, y además, aunque las mujeres reciban el dinero pueden tener poco control sobre su uso. En realidad, el proyecto parece haber quitado poder a las mujeres, si los hombres intentaron quitarles el dinero incluyendo la fuerza, y a los hombres, porque socava el papel social de proveedores. El resultado principal pudo ser un mayor conflicto entre géneros y violencia hacia las mujeres.⁸

También es importante mencionar que este tipo de proyectos suele crear dependencia y no cambia la cultura de la educación y la escolaridad. Ofrece apenas una respuesta temporal, y los beneficios terminan cuando se acaba el dinero. Así aunque los padres y las madres respondieron al incentivo monetario al enviar a sus hijos e hijas a la escuela, no se aumentó con anticipación la capacidad de las escuelas para atender a nuevos estudiantes, y éstas eran pequeñas y con poco personal docente (Quirós, 2002).

Apuntes para entender la pobreza en las mujeres

Queda una preocupación general: ¿hasta qué punto se han analizado los posibles impactos indirectos y negativos del conjunto de políticas de las ERP? Mensajes contradictorios sobre el papel de la mujer madre y cuidadora, y fuerza laboral femenina preparada, indican que se omite el hecho que la pobreza de las mujeres es multidimensional y también multisectorial, es decir, que se expresa en distintas formas, en distintos momentos y en distintos espacios. La idea original de la “feminización” de la “pobreza” era mostrar cómo las experiencias de la pobreza de las mujeres eran diferentes entre las mismas mujeres y frente a las experiencias de los hombres (Jackson, 1996). Este enfoque se ha perdido junto al análisis de las causas de la pobreza, diluyéndose en nociones como la de que las mujeres son pobres porque son jefas de familia.

⁸ En las ERP la violencia contra las mujeres es problema de género y no de salud pública (Pickup, 2001).

Para hablar de pobreza, el hogar es la unidad básica de análisis, y el ingreso del hogar determina su pobreza relativa, ignorando las desigualdades en términos de edad y género que se dan dentro del mismo. Investigaciones realizadas en la región, que incluyen el estudio de Puntos de Encuentro en Nicaragua, sugieren que los hombres retienen parte de sus ingresos para consumo personal, el ingreso disponible para el hogar puede ser hasta el 50 por ciento menos del ingreso generado por ellos. Aunque el hogar no se considere pobre, las mujeres, las niñas y los niños dentro de él viven en la pobreza.

Si bien se acepta la necesidad de políticas y proyectos específicos que se centran en las mujeres jefas de familia, suponer su mayor pobreza es cuestionable porque ignora la pobreza secundaria de las mujeres y la niñez dentro de familias donde los hombres son jefes de ellas. En otras palabras, mientras los hogares con mujeres jefas de familia pueden ser más pobres según sus ingresos, la jefa de familia tiene mayor acceso y control sobre los recursos disponibles. No ocurre igual en hogares encabezados por hombres, donde el hogar puede ser menos pobre, pero el acceso de la mujer a los ingresos está limitado.

La composición de los hogares, quién es el jefe de familia, y los papeles y responsabilidades de género, están interrelacionadas, y determinan en qué medida se satisfacen las necesidades alimenticias básicas. Es limitado suponer que cuando existen ingresos suficientes para comprar la canasta básica para un hogar, se llenarán sus necesidades básicas, porque en el hogar pueden existir iniquidades que aumentan la pobreza. Es fundamental, entonces, tomar en cuenta otros indicadores de bienestar para lograr una mejor comprensión de la experiencia de las mujeres dentro y entre hogares. El supuesto bienestar económico relativo de las mujeres que viven con un hombre, puede ser a costa de otros factores de bienestar que gozan las jefas de familia, como la capacidad de decidir ellas mismas o de vivir sin violencia. Además, las jefas de familia enfrentan prejuicios sociales y la doble carga de ser jefa-proveedora y madre-cuidadora.

Para entender cómo las mujeres viven la pobreza en relación con cómo la experimentan los hombres u otras mujeres diversas, el hogar es un espacio interesante para estudiar el fenómeno, pero desde un enfoque adecuado que lo analice desde su multicausalidad y multidimensionalidad. Terminamos donde comenzamos. ¿Cómo conceptuamos y medimos la pobreza? Esto afecta desde el diseño de políticas hasta su puesta en práctica y evaluación. Para medir el éxito de la ERP, puede haber fallas, porque las metas se basaron en equívocos sobre las causas de la pobreza. Las sugerencias para evaluar el progreso de la estrategia en Nicaragua refuerzan estos problemas.

Aportes a la concepción del bienestar y la pobreza: factores que inciden

El documento de la Coordinadora Civil La Nicaragua que Queremos (CCER, 2001), intenta producir una propuesta concreta de cambios reales, y la Auditoría Social III nos ofrece la base o los medios para supervisar ese cambio. La iniciativa presenta mediciones de bienestar para complementar las mediciones económicas de la pobreza utilizadas en los discursos oficiales. Y puede ayudarnos a responder al Fondo Monetario Internacional al sostener que a pesar de los avances medidos en reducción de la pobreza durante 1993/1998, los análisis cuantitativos demuestran que los pobres relacionan a la década de 1990 con una disminución en su bienestar... ¿cómo se puede explicar esa conclusión? (IDA-FMI, 2000).

Los resultados de una encuesta nacional realizada en 2001, sugieren que el 45 por ciento de los hogares pobres entrevistados percibían que su familia estaba en situación peor que el año anterior (CIET-CCER, 2001). Los factores que parecen influir en la percepción de empeoramiento de su bienestar son económicos, pero también son factores de índole social.⁹ Uno de éstos es una enfermedad en la familia y sus consecuencias negativas, al aumentar las deudas o la venta de bienes para pagar los gastos médicos. Esta práctica de reducir los bienes del hogar para cubrir gastos médicos no es sorprendente, considerando que el costo promedio por enfermedad es el 21 por ciento del costo total de la canasta básica de bienes. Un 43 por ciento de los hogares recurrió a estas acciones en la última enfermedad, lo que sugiere además de un impacto en el bienestar a corto plazo, mayor vulnerabilidad a largo plazo para enfrentar estas crisis en el futuro. Por otro lado, los problemas de salud reducen las oportunidades de trabajar, y, a su vez, la necesidad de gastar en salud a menudo reduce la disponibilidad de recursos para enfrentar crisis económicas y desastres naturales.

Otro factor importante que afectó la percepción de bienestar, fue el nivel de conflicto dentro de los hogares, en otras palabras, las discusiones familiares fuertes. Entre las razones para el aumento del conflicto, la más importante era el problema económico, con un 52 por ciento, reflejando graves consecuencias sociales más allá del impacto económico. Además, es menos probable que se sientan mejor al final del período de estudio, quienes sintieron que no se cumplió su derecho a vivir sin violencia, el 40 por ciento de las personas entrevistadas sintieron que no se les respetó este derecho.

En relación con la educación, los hogares pobres con niños y niñas en la escuela son más propensos a experimentar deterioros en su bienestar. Como consecuencia, la inversión en reducir la vulnerabilidad económica de doble impacto negativo y promover el capital humano para hogares pobres debe considerarse de manera urgente. Los

⁹ Se utilizaron modelos de regresión logarítmica para estudiar la influencia de variables incluidas en la encuesta sobre bienestar. Al interpretar los resultados preliminares de los ejercicios, hay que tener cuidado, pues sólo pueden dar una impresión general de la influencia de las variables independientes en el modelo sobre la probabilidad de que las personas se sintieran mejor o peor entre 2000 y 2001.

programas deben estar orientados a promover la autosuficiencia, la generación de ingresos y el mejoramiento de la calidad de los servicios, y no ser programas asistenciales, que generan dependencia y son insostenibles. Las políticas deben orientarse a la ampliación de la capacidad del sistema educativo y a reducir la carga financiera que representa para los hogares pobres la inversión en capital humano.

Es interesante mencionar que la presencia de una organización nacional de la sociedad civil que trabaja en la comunidad, también pareció afectar la percepción de mejoramiento en el bienestar tanto de mujeres jefas de familia como de aquellas que no lo son. No así en los hombres. Por otro lado, la percepción de que las autoridades locales están trabajando en la comunidad, hacía que hombres y mujeres se sintieran en mejor situación. Lo que sugiere que actores como las ONG, movimientos sociales y gremios, junto al gobierno local, juegan un papel importante, argumentos que fortalecen las actividades de éstos en las estrategias y políticas dirigidas a mejorar el bienestar y reducir la pobreza.

Algunas propuestas

Enunciamos algunas propuestas derivadas del análisis y de las experiencias de la definición de la estrategia en Nicaragua.

Las primeras están dirigidas a los que definen las ERP a escala mundial, Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional:

- Cumplir con el acuerdo del G7 que contempla que las ERP deben determinar las negociaciones entre los países pobres y las IFI.
- Revisar a profundidad el concepto de pobreza y de bienestar en las ERP.
- Incorporar con claridad aspectos de género y de participación ciudadana en los lineamientos del Banco Mundial para las ERP, como parámetros de cumplimiento.
- Evaluar participativamente el impacto en la pobreza de programas y proyectos desarrollados por el Banco Mundial, para poder mantenerlos como proyectos de las ERP.

Las siguientes están dirigidas a los gobiernos de los países cooperantes:

- Mayor coherencia entre sus políticas de cooperación bilateral y sus decisiones dentro de las Instituciones Financieras Internacionales.
- Mayor flexibilidad en la política de cooperación a las ERP para que los países revisen programas y proyectos en marcha, valoren su impacto y los reorienten.
- Mayor participación de los países pobres en acuerdos que firman con la cooperación.

El tercer grupo de propuestas está dirigido a los gobiernos de los países pobres:

- Mejorar la capacidad de negociación con las Instituciones Financieras Internacionales y la comunidad internacional, incorporando a las organizaciones de la sociedad civil.

- Construir definiciones propias de la pobreza de forma participativa.
- Definir con claridad los procesos de participación en las ERP.
- Definir políticas de desarrollo humano integral y de reconocimiento de diferencias e inequidades, así como áreas de potencial desarrollo.
- Mayor coherencia entre el discurso de las ERP, sus programas y proyectos.
- Revisar la incorporación de las mujeres y de la perspectiva de género en las ERP.
- Definir parámetros de evaluación de impacto de las ERP en las mujeres.
- Realizar un proceso de “constante revisión” de las ERP con los diferentes actores.

A los gobiernos locales proponemos:

- Conocer y analizar las ERP en conjunto con la ciudadanía.
- Crear propuestas participativas de desarrollo integral de sus municipios y del país.
- Impulsar mecanismos participativos de seguimiento, monitoreo y evaluación de los planes gubernamentales y de la cooperación internacional en sus municipios.
- Dar seguimiento al impacto de las ERP en la vida de las mujeres y en las familias.

A las organizaciones civiles y a la ciudadanía le planteamos que es necesario:

- Conocer y analizar las ERP para participar en los procesos de definición, implementación, seguimiento y monitoreo de dichas estrategias.
- Construir conceptos de pobreza y bienestar que permitan participar de forma crítica y propositiva.
- Desarrollar capacidades de análisis de género en organizaciones y ciudadanía para la definición, monitoreo y evaluación del impacto de las ERP y de otras políticas públicas en hombres y mujeres.
- Fomentar procesos de auditoría y control ciudadano de las ERP.
- Establecer coordinación y comunicación con gobiernos locales y gobierno central.
- Participar en el diseño, evaluación y seguimiento de los presupuestos nacionales y locales, analizando el impacto y la efectividad en la reducción de la pobreza, particularmente en los sectores más pobres, que son sobre todo las mujeres.

Referencias bibliográficas

BRADSHAW, Sara

(2002a), *Women's Poverty in Nicaragua: Evidence from four communities*, Forthcoming, Managua, Fundación Puntos de Encuentro.

(2002b), *Exploring the gender dimensions of reconstruction processes post-hurricane Mitch*, en *Journal of International Development*, Forthcoming.

(2001), *Dangerous Liaisons: Men, Women and Hurricane Mitch*, Managua, Fundación Puntos de Encuentro.

BRADSHAW, Sara et al. (2000), *Cooperación, conflicto y estrategias para enfrentar situaciones de crisis: Un estudio de las respuestas de los hogares al Huracán Mitch, desde una perspectiva de género*, Informe a OXFAM UK, Managua, Fundación Puntos de Encuentro.

BRADSHAW, Sara and LINNEKER, Brian

(2002), *Civil Society Responses to Poverty Reduction Strategies in Nicaragua*, *Progress in Development*, Forthcoming

(2001), "Challenging Poverty, Vulnerability and Social Exclusion in Nicaragua: Some Considerations for Poverty Reduction Strategies", en *The Nicaraguan Academic Journal* - NAJ, December 2001, Vol. 2, No. 2: 186-224, Managua, Ave Maria College of the Americas.

BRADSHAW, Sara, LINNEKER, Brian and ZÚÑIGA, Rebeca

(2002), "Social Roles and Spatial Relations of NGO and Civil Society: Participation and Effectiveness Post Hurricane Mitch", in MCILWAINE, C. and WILLIS K. (eds.) (2002) *Challenges and Change in Middle America: Perspectives on Development in Mexico, Central America and the Caribbean*, Harlow, Addison Longman Wesley.

(2001), "Social Roles and Spatial Relations of NGO and Civil Society: Participation and Effectiveness in Central America Post Hurricane Mitch", en *The Nicaraguan Academic Journal* -

NAJ, May 2001, Vol. 2, No. 1: 73-113, Managua, Ave Maria College of the Americas.

CAFOD (2000), *PRS - Poverty Reduction or Public Relations Strategies?*, información en línea, disponible en Internet: <<http://www.cafod.org.uk>>

CCER

(2001), *La Nicaragua que queremos: enfoque y prioridades para una estrategia resultado del proceso de consulta, debate y análisis*, Managua, Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción.

(1999), *Propuesta para la reconstrucción y transformación de Nicaragua, convirtiendo la tragedia del Mitch en una oportunidad para el desarrollo humano y sostenible*, Managua, Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción.

(1998), *Convirtiendo la tragedia del 'Mitch' en una oportunidad para el desarrollo humano y sostenible de Nicaragua; Washington Propuesta*, Managua, Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción.

CCER y CIET Internacional (2001), *La voz de los hogares pobres sobre las estrategias para la reducción de la pobreza: auditoría social fase 3-monitoreo y evaluación de indicadores basados en la comunidad*, Managua, Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción, Editrónic S.A.

GOBIERNO DE NICARAGUA (2001), *Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza*, Managua, Gobierno de Nicaragua.

INEC (2002), *Indicadores básicos-Encuesta Nacional sobre Medición del Nivel de Vida, 2001*, Managua.

IDA-IMF (2000), *Nicaragua: Decision point document for the Enhanced Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative*, International Development Association and International Monetary Fund.

JACKSON, C. (1996), "Rescuing Gender from the Poverty Trap" en *World Development*, s.l, s.e.

LA BOLETINA (2001), *Estrategia de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (ER-CERP): ¿Qué pasó con los aportes de la sociedad civil?*, Septiembre-octubre 2001 No. 48, Managua.

LINNEKER, Brian (2002), *Gender Comparisons of Capital Influences on Women and Households Experiencing Poverty in Nicaragua*, Working Paper, Managua, Coordinadora Civil, información en línea, disponible en Internet: <<http://www.ccer-nic.org>>

PEARSON, R. and SWEETMAN, C. (1996), "Abortion, reproductive rights and maternal mortality" in *Population and reproductive rights*, Oxfam Focus on Gender, 45 - 50.

PICKUP, F. (2001), *Ending Violence Against Women*, Oxford, Oxfam.

QUIRÓS, Ana (2002), *The PRSP Process In Nicaragua Participation Of Civil Society*, información en línea, disponible en Internet: <<http://www.ciir.org>>

STIGLITZ, Joseph (2002), *Globalisation and its Discontents*, London, Penguin Books.

PRESUPUESTOS NACIONALES CON ENFOQUE DE GÉNERO

Presupuestos sensibles al género: La experiencia mexicana

Verónica Zebadúa
México

Actualmente es coordinadora del proyecto Presupuestos con Enfoque de Género en Fundar, Centro de Análisis e Investigación, México.

A raíz de las graves consecuencias ocasionadas por las recientes crisis económicas en las que se han visto envueltos diversos países a lo largo de la última década, la preeminencia de los criterios de mercado en la política social es un reflejo de, entre otras cuestiones, el papel preponderante que los ministerios de Finanzas han ido ocupando a partir de la década de los ochenta, como resultado de las reformas económicas orientadas a los ajustes estructurales. Hasta entonces, su labor consistía, sobre todo, en asegurar los recursos financieros necesarios para la planificación estatal, en diseñar los presupuestos públicos anuales y en monitorear las finanzas nacionales. En la actualidad, su mandato es mantener la disciplina fiscal y determinar estratégicamente la política económica mediante reformas estructurales, en tanto los mi-

nisterios de Planeación se han visto obligados a diseñar las políticas públicas de acuerdo con los recursos existentes y determinados por los anteriores (Sen, 1999).

En consecuencia, se ha dejado de lado el principio de que la asignación de los recursos públicos y, por ende, los presupuestos deben responder a las prioridades de política pública y no viceversa. Cuando esta relación entre presupuesto y política se distorsiona, resulta complejo asegurar el cumplimiento de los objetivos de equidad y prioridades sociales que el gobierno enarbola mediante el discurso (Hofbauer y Vinay, 2001).

Las iniciativas de presupuestos sensibles al género nos brindan una oportunidad para rectificar el camino, ya que desafían tanto las políticas económicas en boga como los marcos ideológicos de los que derivan: son una oportunidad pragmática para transverzalizar la perspectiva de género en las políticas macroeconómicas y hacer éstas más sensibles a las necesidades de la población, necesidades que, en el actual modelo económico, no están siendo cubiertas debido a las inevitables “externalidades negativas” de los mercados (Hofbauer y Lara, 2001).

Ante la situación de escasez a la que los países en desarrollo se han enfrentado, no debe sorprender la reticencia de los gobiernos a las iniciativas de presupuestos sensibles al género. Esta se debe a que estos presupuestos se han entendido, erróneamente, como peticiones para aumentar las asignaciones etiquetadas a programas para mujeres. Como veremos más adelante, el objetivo central de los presupuestos sensibles al género es transverzalizar la perspectiva de género en los programas y políticas gubernamentales, para asegurar una asignación más equitativa y eficiente de los recursos, es decir, una asignación que beneficie tanto a hombres como a mujeres, a niños y a niñas.

Los presupuestos sensibles al género están enmarcados en uno de los tres componentes de la macroeconomía: la política fiscal.¹ Se parte del hecho de que la relación entre el género y la economía es circular o mutuamente influyente: por un lado, los impactos de la macroeconomía no son neutrales al género y, por otro, la estructuración de las relaciones de género afecta de manera determinante a la macroeconomía.² Las economistas feministas han argumentado que hombres y mujeres ocupan de ma-

1 Los otros dos son la política de tipo de cambio y la política monetaria.

2 Relacionado con el efecto de la macroeconomía en el género, un análisis del impacto de la crisis asiática en Filipinas encontró que mientras el desempleo masculino aumentó más que el de las mujeres, la crisis forzó a éstas a incrementar su participación en la fuerza de trabajo, especialmente en el sector informal, y a elevar sus horas de trabajo no remunerado. Relacionado con los efectos del género en la macroeconomía, si en África se les diera la misma capacitación e insumos a mujeres y a hombres agricultores, la producción de las mujeres aumentaría en más del 20 por ciento, las disparidades en educación primaria y secundaria entre hombres y mujeres pueden hacer que el Producto Nacional Bruto de un país sea 25 por ciento más bajo que el de otro similar, pero con menores disparidades, y si las desigualdades del mercado laboral latinoamericano se eliminaran, el ingreso nacional subiría en un 5 por ciento (Cagatay et al., 2000; Hofbauer y Vinay, 2000).

nera sistemática posiciones diferentes dentro de la economía, por lo que el impacto del género en las políticas económicas (y de las políticas económicas sobre el género) no es accidental, sino estructural. Lo anterior cuestiona la base misma de la economía neoclásica, el “hombre económico” racional y egoísta que no tiene sexo ni género, clase ni raza, historia ni contexto geográfico (Cagatay, 1998). Esta abstracción no reconoce ni valora las diferencias y, en consecuencia, los objetivos e instrumentos de política que la tomen como punto de partida serán diseñados de manera aparentemente “neutral”.

La ceguera ante el género por parte de la macroeconomía puede ilustrarse por su falta de atención a la existencia de una economía no remunerada (la economía del cuidado), en la que las mujeres hacen la mayor parte del trabajo de cuidar de otros, mantener la fuerza laboral y el capital social, todos ellos, servicios vitales para la economía remunerada (Elson, 2002). La indiferencia hacia esta economía implica que una gran parte del trabajo y del uso del tiempo de las mujeres es considerado “improductivo”, únicamente porque no tiene una recompensa monetaria. Asimismo, esta visión considera que al interior del hogar no se dan diferencias en términos de distribución de recursos, cuando se ha demostrado que frente a la escasez repentina de bienes, son las mujeres y las niñas quienes la resienten primero (Budlender, Sharp y Allen, 1998).

La economía del cuidado podría ser incorporada en el modelo de producción nacional, si se considerara que éste es resultado de la interacción de tres sectores. En lugar de considerar a los hogares, a manera del paradigma neoclásico, sólo como consumidores y oferentes de trabajo, en un modelo sensible al género el flujo circular de producción estaría compuesto por los hogares (eso es, la economía “productiva” del cuidado), además del sector público (el Gobierno) y el sector privado (las empresas) (Elson, 1999). Así, la introducción del cuidado como categoría de análisis económico ayudaría a que la invisibilidad del trabajo femenino se trascendiera (Himmelweit, 1998).

Diversas investigaciones han demostrado que introducir la perspectiva de género en la macroeconomía contribuye a un mejor diseño de las políticas públicas: una política macroeconómica más sensible a las desigualdades existentes en materia de género crearía un “círculo virtuoso”, en el cual la reducción de las desigualdades de género llevaría a la disminución de las limitantes que estas iniquidades han representado para el desarrollo social, lo que a su vez conllevaría un desempeño macroeconómico más exitoso.

La transversalización del enfoque de género en los presupuestos

Si partimos del hecho de que las mujeres y los hombres tienen vidas económicas diferentes debido a la estructuración de los papeles de género, por lo que se enfrentan a restricciones y responsabilidades distintas y a elecciones económicas diferentes, podemos también afirmar que las mujeres y los hombres no responderán a la política presupuestaria de manera similar (Himmelweit, 1998). Así como sucede en

la macroeconomía, las políticas públicas (y, por ende, los presupuestos) se diseñan de manera uniforme, para atender lo que se asume son las necesidades de “toda la población”. Sus diseñadores no toman en consideración los papeles, capacidades y responsabilidades socialmente determinados de hombres y mujeres, que son los que fundamentalmente determinan las desigualdades de género existentes en nuestras sociedades. Además, no se cuestiona si, debido a esta situación, las políticas y programas derivados de los presupuestos tienen un impacto diferenciado en hombres o en mujeres.

Aunado a esto, el hecho de que los presupuestos se presenten sin mencionar específicamente a las mujeres o a los hombres, crea la impresión de que son sólo un instrumento técnico que tiene un impacto similar en todos los grupos sociales. Sin embargo, ignorar el impacto diferenciado de los presupuestos sobre hombres y mujeres no significa que los presupuestos sean neutrales al género, en su lugar, éstos resultan “ciegos” al género: un presupuesto que ignore las desigualdades entre hombres y mujeres necesariamente replicará o mantendrá inalteradas las relaciones de género existentes, y dificultará un impacto positivo sobre el crecimiento económico y el desarrollo humano.³

Es importante enfatizar que los presupuestos sensibles al género no son presupuestos específicamente formulados para las mujeres sino que se refieren, en una primera instancia, al análisis de los presupuestos (tanto en su componente de gastos como en su componente de ingresos) mediante un lente de género y, en una segunda, a la elaboración misma de los presupuestos, tomando en cuenta y valorando su impacto sobre la vida de los hombres y las mujeres.⁴ Así, su objetivo es introducir la perspectiva de género a lo largo de todas las etapas de los programas, proyectos o estrategias gubernamentales (conceptualización, diseño, presupuestación, instrumentación y evaluación) preguntando si los intereses, necesidades y prioridades de hombres y mujeres, niños y niñas están, en realidad, incluidos en los presupuestos.

Entender los presupuestos sensibles al género como presupuestos exclusivos para las mujeres implicaría identificarlas como un grupo de interés, que compite con otros por los recursos escasos con los que cuenta el Gobierno. Esta visión asume, por un

3 Esto constituye una situación dramática. Aun cuando la multicuada cifra que afirma que el 70 por ciento de los pobres del mundo son mujeres y niñas ha sido cuestionada, es un hecho que las mujeres son más vulnerables a la pobreza y tienen menos oportunidades para escapar de ella. La discriminación de género, tanto en la esfera pública como en el ámbito privado, puede resultar en una distribución desigual de los recursos que ocasiona que las mujeres experimenten una pobreza más severa que los hombres: la disparidad entre hombres y mujeres en el acceso y el control de recursos productivos como tierra, créditos, tecnología y conocimientos obstaculiza su habilidad para participar en y beneficiarse de las oportunidades derivadas del desarrollo económico. Para un panorama de la “feminización de la pobreza”, ver Bridge, 2001.

4 La mayoría de las iniciativas de presupuestos sensibles al género han comenzado evaluando el impacto del gasto público sobre hombres y mujeres. Una de las iniciativas que se han enfocado al lado de los ingresos (impuestos, cuotas al usuario, etc.) es la iniciativa inglesa del Women’s Budget Group.

lado, que todas las mujeres quieren o necesitan lo mismo y, por el otro, que el objetivo de los presupuestos sensibles al género se reduce a una mayor asignación de gasto dirigido exclusivamente a programas para mujeres. En contraste con esta idea, las cuestiones de género no deben entenderse como una prioridad entre otras muchas prioridades, sino que deben dar lugar a un criterio transversal, cuyo fin es la equidad entre hombres y mujeres (Hofbauer, Sánchez-Hidalgo y Zebadúa, 2002). Por lo tanto, la incorporación de la perspectiva de género en los presupuestos va más allá de elevar las asignaciones a los programas dirigidos a las mujeres.

El propósito de las iniciativas de presupuestos sensibles al género es:

- Determinar si el gasto público obstruye o promueve la igualdad de género, y si los compromisos gubernamentales por la equidad se traducen en compromisos monetarios.
- Examinar la posibilidad de reorganizar las prioridades de los recursos públicos hacia patrones más equitativos y eficientes de recolección de ingresos y uso de recursos.
- Determinar cómo las asignaciones presupuestarias afectan las oportunidades sociales y económicas de hombres y mujeres.

Estas iniciativas también promueven el desarrollo humano en general, el uso efectivo de recursos, y pueden contribuir a reducir la pobreza (Cagatay et al., 2000); además, presionan para que otras categorías sociales, como la raza, la etnia, la clase y la edad, puedan también desagregarse y ser tomadas en cuenta en la formulación de los presupuestos.

La primera iniciativa de presupuestos sensibles al género (que tuvo lugar en Australia) data de los años ochenta; a partir de ahí se ha ido extendiendo por el mundo, llegando a cerca de 40 países en todos los continentes. Estas experiencias internacionales han mostrado que los presupuestos sensibles al género contribuyen, en primer lugar, a determinar el valor real de los recursos asignados a mujeres y hombres, niños y niñas. Dado que las asignaciones etiquetadas a las mujeres rara vez exceden el 1 por ciento del gasto total, los programas de alto perfil dirigidos a mujeres no deben interpretarse como un presupuesto sensible al género. En segundo lugar, las iniciativas han ayudado a tomar conciencia de la escasez de datos estadísticos e información desagregada por sexo, lo que constriñe el diseño, implementación y evaluación efectiva de los programas gubernamentales. Por último, también han resaltado su potencial para atender otros problemas sociales como la pobreza o el racismo, ya que pueden analizar la asignación de recursos de acuerdo a otros ejes de desigualdad (Hewitt y Mukhopadhyay, 2002).

Las iniciativas presupuestarias han utilizado argumentos diferentes para referir los beneficios o ventajas que un presupuesto sensible al género implicaría. El primer beneficio tiene que ver con la equidad. Este enfoque parte de la necesidad de visibilizar los diferentes efectos de las políticas sobre hombres y mujeres, poniendo particular atención en no subsumir en los hogares los efectos individuales del gasto público, con el

objeto de que sus impactos sean más equitativos para ambos sexos. Además, dado que el género es uno de los ejes más persistentes de la desigualdad, y que una de las principales metas de la política fiscal es reducir las brechas existentes en términos de distribución de la riqueza y los recursos, la política fiscal debería tener como línea conductora la disminución de la falta de equidad entre hombres y mujeres (www.thecommonwealth.org/gender).

También se considera a los presupuestos sensibles al género como una herramienta para el empoderamiento y para el progreso de los derechos de las mujeres, ya que pueden evaluar los resultados de acciones que deben cumplir con compromisos gubernamentales internacionales, como la Plataforma de Acción de Beijing o la implementación de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Si se reconoce que existen diversos niveles de empoderamiento que van desde los profundos (que tienen que ver con las relaciones de clase, género y etnia), a los intermedios (relacionados con las reglas institucionales y los recursos) y a los niveles inmediatos (los recursos individuales, la capacidad de actuar *-agency-* y los logros personales), la puesta en práctica de presupuestos sensibles al género daría una oportunidad para afectar, sobre todo, al nivel intermedio, es decir, al nivel que se relaciona con las reglas y las relaciones que prevalecen en las esferas personales, sociales, económicas y políticas de la vida, y que pueden llegar a determinar la distribución de recursos en una sociedad (Kabeer, 2001).

Se argumentan, además, consecuencias positivas en términos de eficiencia y eficacia. En términos de eficiencia, la falta de equidad de género conlleva grandes pérdidas económicas, no sólo para las mujeres, sino también para los hombres y los niños. Además, se debe reconocer que ninguna política económica podrá alcanzar sus metas si los impactos género-específicos no se toman en cuenta, ya que la política estará mal focalizada y, por tanto, no será totalmente efectiva (Himmelweit, 1998). En términos de eficacia, al identificar cabalmente a las y los beneficiarios del gasto, diseñar políticas y asignar recursos de manera correspondiente, la incidencia de presupuestos se caracterizaría por una orientación más clara y una mayor eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos, es decir, una mejor focalización del gasto. Por otro lado, se evitaría que la reducción de recursos en un sector aumente el costo del tiempo para las mujeres. Por ejemplo, se evitaría que frente a una disminución del gasto en salud las mujeres se vean obligadas a pasar más tiempo cuidando familiares enfermos en sus hogares.

Adicionalmente, estas iniciativas impulsan la llamada buena gobernabilidad, es decir, el proceso de mejora de oportunidades para la entrega de bienes y servicios públicos de manera justa, equitativa, efectiva y responsable, y la transparencia, el acceso a la información, la rendición de cuentas y la participación (Hewitt y Mukhopadhyay, 2002). Las iniciativas de presupuestos sensibles al género permiten evaluar si los compromisos sociales expresados por el Gobierno han sido traducidos en resultados tangibles, así como vincular el compromiso por la igualdad de género con la forma en que el Gobierno gasta y obtiene sus recursos.

La iniciativa mexicana

La iniciativa mexicana de presupuestos sensibles al género es resultado de una coalición entre distintas redes y organizaciones de la sociedad civil (el Foro Nacional de Mujeres y Políticas de Población, Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia y Fundar, Centro de Análisis e Investigación, entre otras). Debido a las condiciones de cambio político en México, el trabajo realizado por estas organizaciones ha logrado tener eco en el Gobierno, específicamente en la Secretaría de Salud y en el Instituto Nacional de las Mujeres.

Si quisiéramos fijar un punto de partida del proceso de creación y consolidación de la iniciativa, podríamos ubicarlo en 1999, cuando se inició la primera revisión de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (CIPD). La mayor preocupación en ese momento era que, después de cinco años, no se había logrado integrar cabalmente en las políticas públicas la perspectiva de salud reproductiva elaborada en El Cairo, y tampoco se sabía si los gobiernos habían cumplido con los compromisos adquiridos en el Plan de Acción.

Con miras a ubicar la posición de México con respecto a estas metas, las investigadoras del Foro iniciaron una revisión de las tendencias de gasto de los programas gubernamentales dirigidos a la salud reproductiva. Esta experiencia fue un antecedente importante para que en 2000 se promoviera una iniciativa conjunta entre Equidad de Género (organización miembro del Foro) y Fundar, Centro de Análisis e Investigación, cuyo propósito fue analizar distintos programas gubernamentales de combate a la pobreza (el Programa de Ampliación de Cobertura y Progresá, particularmente).⁵ El objetivo central de esta investigación fue identificar la manera como estos programas resolvían o no las dificultades estructurales que enfrentan las mujeres, y determinar la forma como la política pública integraba a las mujeres en los programas. Estos esfuerzos dieron a la iniciativa mayor capacidad de influencia, con lo cual fue posible introducir el tema de los presupuestos sensibles al género en la agenda política.

En una segunda etapa, los distintos grupos involucrados en la iniciativa, junto con el Fondo de Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS), comenzaron a buscar espacios para incidir sobre la política de salud. En un contexto de apertura, la iniciativa organizó un foro para discutir y generar propuestas para los programas de la nueva Administración. En el foro, además de una gran variedad de temas, el Gobierno anunció la creación de un nuevo programa, llamado Mujer y Salud, enfocado a transversalizar la perspectiva de género en el sector, incluyendo los procesos de presupuestación. En colaboración con este programa se inició una revisión de la estructura programática de la Secretaría de Salud para encontrar formas de introducir criterios de género. A pesar de participar en la primera etapa de elaboración del proceso presupues-

⁵ Fundar también realizó un análisis para determinar el monto del gasto focalizado. Ver cuadro al final del documento.

tario, no fue posible avanzar en las propuestas presentadas para realizar cambios en la estructura programática. Esto se debió, en parte, a la inexperiencia de la nueva administración, a la falta de tiempo, y a que los funcionarios encargados de elaborar el presupuesto pretendían apegarse a formatos de presupuesto ya “probados”.

En 2002, la iniciativa y el programa organizaron un Seminario-Taller con funcionarios del Programa de Ampliación de Cobertura (PAC),⁶ cuya finalidad fue demostrar que la asignación presupuestaria y el diseño -aparentemente “neutral”- de los programas, afectan de manera diferenciada a hombres y mujeres. En este taller se analizaron dos acciones del Programa de Ampliación de Cobertura: Planificación Familiar y *Diabetes Mellitus*. Del análisis se concluyó que, para lograr responder a las necesidades específicas de hombres y mujeres, es necesario realizar un diagnóstico de la problemática de salud desde la perspectiva de género, incorporar a las políticas criterios adicionales a los de costo-efectividad, y asignar los recursos de acuerdo a las necesidades específicas de ambos sexos.

Para lograr convertir el compromiso expresado por la Secretaría de Salud en acciones y resultados concretos, un paso necesario era divulgar entre los funcionarios públicos, de manera más consistente, los conceptos y elementos básicos que dan cuerpo a los presupuestos sensibles al género. Por un lado, es necesario ilustrar las implicaciones de los presupuestos sensibles al género, por otro, se deben construir los elementos para pasar del “análisis” de presupuestos sensibles al género a la “elaboración” de presupuestos sensibles al género.

Ante estos desafíos es importante reconocer que un primer paso es sensibilizar, tanto a los funcionarios públicos como a otras organizaciones de la sociedad civil, sobre el significado y la importancia de tener presupuestos con enfoque de género. Sobre la base de los casos que se analizaron en el seminario-taller, se elaboró una guía acerca de cómo dar los primeros pasos para introducir la perspectiva de género en los presupuestos. Esta guía fue publicada por la Secretaría de Salud y está siendo distribuida a todo director estatal, instituto o jurisdicción sanitaria de dicha secretaría. En la guía se da una introducción al tema de los presupuestos sensibles al género, con algunas ideas iniciales y pasos preliminares para alcanzar la transversalización del enfoque de género en el presupuesto del sector salud. Uno de los frutos de la guía es que el Secretario de Salud, en la presentación de la misma, hace explícito su compromiso por desarrollar una metodología para la elaboración de un presupuesto sensible al género en el sector; y lograr la institucionalización de esa práctica en la Secretaría (Hofbauer, Sánchez Hidalgo y Zebadúa, 2002).

6 La finalidad del Programa de Ampliación de Cobertura es extender la cobertura de salud a la población abierta (es decir, la población en condiciones de pobreza que no tiene acceso a la seguridad social). El programa está focalizado en el sector rural que habita en poblaciones muy pequeñas, dispersas y de difícil acceso, concentradas en municipios y localidades de alta y muy alta marginación, en 19 estados de la República Mexicana.

Avances y retos

Una de las principales fortalezas de la iniciativa mexicana estriba en la colaboración de distintos actores y la complementación de las habilidades de cada uno. A lo largo de la iniciativa se ha combinado la capacidad de las organizaciones de mujeres para abrir el proceso y se han realizado investigaciones sobre asuntos técnicos, las cuales han permitido tener argumentos sólidos para responder a aquellos que se encargan de elaborar los presupuestos.

El segundo alcance de la iniciativa es que logró introducir el tema de los presupuestos sensibles al género y el gasto equitativo en la agenda política. Esto ha sido posible gracias a la sensibilización a distintos actores acerca de la importancia del tema. Sin embargo, es importante resaltar que lograr cierto nivel de interés con respecto al tema, así como un compromiso por parte de algún sector, es tan sólo parte del camino por recorrer. La otra parte consiste en desarrollar estrategias específicas y las capacidades técnicas necesarias para contribuir a la formulación de presupuestos sensibles al género (Hofbauer, 2002).

En este sentido, el punto hasta donde se ha avanzado en esta primera etapa y las oportunidades de colaboración con el Gobierno conllevan una pregunta fundamental: ¿cómo pasar de un análisis de presupuestos sensibles al género a la elaboración de presupuestos sensibles al género? Esta pregunta está ligada a una de las dificultades que enfrentan las iniciativas de presupuestos sensibles al género en muchos países: ¿qué pasa cuando se abre la posibilidad de elaborar presupuestos desde esta perspectiva? ¿qué tipo de capacidades se deben desarrollar a fin de tener la solidez —sobre todo de recursos humanos— para transformar el compromiso de las instancias gubernamentales en acciones concretas?

La iniciativa mexicana se encuentra en un punto donde el reto consiste en saber si es posible extender el compromiso y la participación de la Secretaría de Salud a otros sectores; es decir, si es posible desarrollar el mismo poder de incidencia en Educación, Trabajo, Hacienda etc. Esta situación se puede analizar desde dos perspectivas: se podría pensar que mediante la obtención de resultados más concretos, a lo largo de la iniciativa, existe la posibilidad de “modelar” las necesidades para un gasto equitativo en términos de género y, por consiguiente, repetirlo en otros sectores. Otra posición señala que, para poder desarrollar el mismo grado de incidencia en otros temas, es necesario seguir un proceso similar en cada sector. Esta pregunta tendrá respuesta en el corto plazo: Fundar está desarrollando un proyecto con el Instituto Nacional de las Mujeres, en el cual se comenzará con la sensibilización a funcionarios en otras dependencias. La Secretaría de Economía será el segundo sector con el que se trabajará, mediante un taller con una estructura similar a la del realizado con la Secretaría de Salud.

Reflexiones finales

Debemos reconocer que nuestros países viven en una situación de recursos limitados, en la que los hacedores de política deben “escoger” entre los reclamos de dife-

rentes grupos sociales. Hasta hace unas décadas los reclamos feministas, o del movimiento de mujeres, se fundamentaban en nociones tales como la justicia social o la trascendencia de relaciones de poder fundamentadas en la dominación y la subordinación. Bajo estos argumentos, el empoderamiento de las mujeres era percibido en ocasiones como una especie de juego “suma cero”, del que las ganadoras (las mujeres) salían políticamente débiles mientras que los perdedores (los hombres) salían relativamente poderosos.

En los últimos años hemos visto una serie de estrategias de abogacía (*advocacy*) que comienzan a moverse más en los terrenos del lenguaje tecnocrático de los diseñadores de política, en las que la equidad de género es, más que un fin en sí mismo, un camino para alcanzar metas tan disímiles como la eficiencia, el declive de la fertilidad, la sustentabilidad ambiental, el bienestar familiar, el alivio de la pobreza o la buena gobernabilidad (Kabeer, 2001). Este ha sido el caso de las iniciativas de presupuestos sensibles al género: constituyen uno de los temas y reclamos que, para instrumentarse, necesitan ser “vendidos” a los gobiernos hablando su mismo lenguaje.

Por otro lado, es importante recalcar la importancia del momento político para el éxito o fracaso de las iniciativas. Por ejemplo, la iniciativa sudafricana fue lanzada justo después de las primeras elecciones democráticas del país, y como respuesta a las grandes injusticias cometidas durante el *apartheid*. En México, la iniciativa ha cobrado fuerza durante la transición a la democracia y la redefinición de espacios políticos en la que estamos inmersos. Una de las debilidades de la iniciativa australiana fue la falta de presión, por parte de la sociedad civil, una vez que un gobierno con una ideología diferente llegó a la escena política. Dado que el trabajo con presupuestos necesita ser adaptado a las distintas realidades, contextos y países, no existe una metodología única ni fórmulas sencillas a seguir.

Los presupuestos sensibles al género son una herramienta para alcanzar la equidad. Más que ejercicios abstractos de investigación, para determinar las cantidades asignadas a distintos sectores y programas, son una estrategia política que tiene como meta influenciar el proceso de diseño de las políticas públicas y revertir el balance actual de poder. Como tal, son parte de un proceso que depende, en gran medida, del contexto político en el que toma lugar y que, por definición, es largo y sinuoso, porque busca alterar esquemas y conceptos fuertemente arraigados y reforzados por estructuras técnicas poco flexibles. Dado lo largo del proceso, es vital el compromiso y el apoyo de diversos sectores para sustentar y equilibrar los altibajos del camino. El fin último es que las políticas públicas y los presupuestos tomen en cuenta a hombres y mujeres y se diseñen de acuerdo con sus necesidades e intereses, tratando a las mujeres no como “excepciones”, sino como participantes integrales de la sociedad (Fraser, 1997).

Anexo

El gasto etiquetado para mujeres en México

Año	Gasto etiquetado para mujeres	Gasto programable	Gasto total
2000	305,347,300	864,708,300,000	1,271,160,791,500
2001	688,073,334	1,052,824,623,867	1,361,866,500,000
2002	1,372,418,016	1,361,866,500,000	1,410,654,400,000

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuenta de la Hacienda Pública 2000, PEF Aprobado 2001, Exposición de Motivos PEF 2002

Porcentaje del gasto etiquetado sobre el gasto total:
 2000: 0,024
 2001: 0,050
 2002: 0,097

Referencias bibliográficas

- BRIDGE (2001), *Briefing Paper on the "Feminisation of Poverty"*, Reporte núm. 59, Institute for Development, Studies Brighton. Información en línea, disponible en Internet en: <www.ids.ac.uk/bridge>
- BUDLENDER, Debbie, SHARP, Rhonda, y ALLEN, Kelly (1998), *How to Do a Gender-Sensitive Budget Analysis: Contemporary Research and Practice*, London, The Commonwealth Secretariat/AusAid.
- CASE (2001), *Review of Gender Budgets Initiatives*, Ciudad del Cabo, CASE.
- CAGATAY, Nilufer et al. (2000), *Budgets as if People Mattered: Democratizing Macroeconomic Policies*, Nueva York, UNDP/SEPED. Información en línea, disponible en Internet: <www.undp.org/seped/publications/conf_2pub.htm>
- CAGATAY, Nilufer (1998), *Engendering Macroeconomics and Macroeconomic Policies*, Working Paper No. 6, Nueva York, UNDP.
- ELSON, Diane (1999), *Gender Neutral, Gender-Blind, or Gender-Sensitive Budgets?*, Londres, The Commonwealth Secretariat.
- ELSON, Diane y CAGATAY, Nilufer (2002), "Integrating Gender into Government Budgets in the Context of Economic Reform", en D. BUDLENDER, D. ELSON, G. HEWITT y T. MUKHOPADHYAY (2002), *Gender Budgets Make Cents. Understanding Gender Responsive Budgets*, Londres, The Commonwealth Secretariat.
- (1999), "Engendering Macroeconomic Policy and Budgets for Sustainable Human Development", Ponencia presentada en el First Global Forum on Human Development, Nueva York.
- ELSON, Diane, HEWITT, Guy y MUKHOPADHYAY, Tanni (2002), *Gender Budgets Make Cents. Understanding Gender Responsive Budgets*, Londres, Commonwealth Secretariat.
- FRASER, Nancy (1997), *Justice Interruptus. Critical Reflections on the "Postsocialist"* Condition, Nueva York, Routledge.
- HEWITT, Guy y MUKHOPADHYAY, Tanni (2002), "Promoting Gender Equality through Public Expenditure", en BUDLENDER, D., ELSON, D., HEWITT, G. y MUKHOPADHYAY, T. (2002), *Gender Budgets Make Cents. Understanding Gender Responsive Budgets*, Londres, The Commonwealth Secretariat.
- HIMMELWELT, Susan (1998), "Care and the Budgetary Process", trabajo presentado en la conferencia Out of the Margin 2, Amsterdam.
- HOFBAUER, Helena (2002), "The Mexican Gender Budget Initiative: Diverse Levels of Collaboration". Mimeo.
- HOFBAUER, Helena y LARA, Gabriel (2001), *El derecho al estándar más alto de salud: un marco metodológico para la evaluación del cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales por medio del análisis de presupuestos*, México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación.
- HOFBAUER, Helena, SÁNCHEZ-HIDALGO, Dora, y ZEBADÚA, Verónica (2002), *Presupuestos sensibles al género: conceptos y elementos básicos*, México, Secretaría de Salud.
- HOFBAUER, Helena y VINAY, Claudia (2001), *Presupuestos sensibles al género: herramientas metodológicas. Experiencias internacionales y de México*, México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación.
- KABEER, Naila (2001), "Reflections on the Measurement of Women's Empowerment", en *Discussing Women's Empowerment. Theory and Practice*, Sida Studies núm. 3, Sida, Estocolmo.
- THE COMMONWEALTH SECRETARIAT (s.f.), *Committing to the Global Vision that all Governments Should Engage in Gender Responsive Budgeting by 2015*, información en línea, disponible en Internet en: <www.thecommonwealth.org/gender>
- SEN, Gita (1999), *Gender Mainstreaming in Finance. A Reference Manual for Government and Other Stakeholders*, Londres, The Commonwealth Secretariat.

Género, presupuestos gubernamentales y cuentas nacionales

Lourdes Ferrán
Venezuela

Consultora en cuentas nacionales, distribución del ingreso, sector informal y participación económica de la mujer.

El análisis de género es una herramienta para visibilizar una de las mayores injusticias de la humanidad y sirve para formular políticas que tiendan a la eliminación de toda forma de discriminación como un tributo al avance en el respeto a los derechos humanos. No sólo eso, el análisis de género es una herramienta al servicio del crecimiento económico, pues visibiliza las potencialidades y limitaciones que enfrenta la mitad de la población para que los países logren el ansiado objetivo de la competitividad sistémica

THELMA GÁIVEZ (2001:10)

Las desigualdades de género en lo económico, social y político, objetivadas en las orientaciones políticas y sociales de los países, perjudican no sólo a uno u otro género (aunque más frecuentemente al género femenino) sino que deforman el mercado laboral y tienen gra-

ves repercusiones para el conjunto de la nación. Estas repercusiones globales no aparecen de inmediato ante el observador, y sólo un análisis pormenorizado permite ver sus implicaciones. Se puede lograr una visión más acertada de estas interrelaciones examinando detalladamente los presupuestos gubernamentales que, en esencia, son una radiografía de las orientaciones políticas y sociales. Por esta razón los presupuestos nacionales y locales constituyen una plataforma apropiada para acciones tendientes a conquistar espacios de equidad. Tales acciones, para ser eficientes y eficaces deben ser precedidas por un análisis centrado en el género.

En este análisis, las cuentas nacionales juegan un papel crucial. El hecho es que los presupuestos gubernamentales abarcan una parte considerable del pastel social, y fijan su distribución. Y aunque no distinguen, en la mayoría de los renglones presupuestarios, entre hombres y mujeres, la importancia de los diferentes renglones afecta de forma sesgada el bienestar de los dos géneros. De allí que la incorporación de un enfoque de género en el ámbito presupuestario, al propiciar mayor equidad entre los géneros y mayor participación de la comunidad, al mismo tiempo logra aumentar la productividad de la economía nacional. La distribución de los impuestos y de los gastos, tal como aparece en los presupuestos, es el diario de navegación y el testimonio más claro de la política económica y social que lleva a cabo el Gobierno.

Aquí aparece el papel que desempeña la contabilidad nacional. La contabilidad nacional constituye, según la definición dada en el Diccionario de Ciencias Sociales, uno de los instrumentos básicos para el análisis estructural y para la política económica, pues trata de proporcionar, mediante la expresión monetaria del valor de todas las transacciones básicas reunidas en magnitudes macroeconómicas, una visión general descriptiva del resultado de esa actividad que, a su vez, sirve para que las medidas de política económica sean coherentes con la situación y características de la realidad económica (UNESCO, 1975). Y puesto que afirmamos (y en esto nos apoyan las estadísticas y experiencias de muchos países) que mayor equidad genérica trae consigo mejor gobernabilidad democrática y mejoras para toda la nación,¹ la información que necesitamos es, por un lado, la que se refiere a aspectos “específicos” y, por el otro, la información cuantitativa global.

En ambos casos tenemos que recurrir a las cuentas nacionales que presentan, al lado de los sectores individuales, también los grandes totales nacionales. Porque no hay que olvidar que el bienestar que anhelamos dependerá no solamente de los avances individuales que se pueden lograr, sino también de los progresos que logre la nación en su conjunto. Y lo que hay que evitar es que un avance parcial, que se logre en un sector particular, no vaya a significar un retroceso en otro segmento del conjunto nacional. El mérito de las cuentas nacionales es, en este sentido, que compren-

¹ La relación entre equidad genérica y eficiencia económica, y su conexión con la gobernabilidad democrática, ha surgido sólo hace poco a la conciencia pública. Pero son precisamente estas relaciones las que dan a la lucha por la equidad genérica su justificación más amplia.

den los aspectos parciales y las diferentes clasificaciones y sub-clasificaciones, junto con los totales que abarcan los macroaspectos correspondientes a la nación en su conjunto y, por lo tanto, las relaciones que existen entre las partes y el total. Con anterioridad a la reciente revisión del sistema de cuentas nacionales, las clasificaciones establecidas en estas cuentas no siempre correspondían a lo que hubiere deseado el análisis genérico. Sin embargo, en su forma actual, el sistema de cuentas nacionales (versión de 1993) ofrece la posibilidad de diseñar las clasificaciones y agrupar los datos estadísticos de acuerdo con los requerimientos de un enfoque de género. Incluso, pasando a las cuentas satélites permite llenar las lagunas del sistema central con respecto a la frontera de producción, y utilizar conceptos que no forman parte del cuerpo central del sistema de cuentas nacionales pero que son imprescindibles para el enfoque de género.

El presupuesto

El presupuesto es el documento en que se plasman las medidas gubernamentales que determinan la orientación de la política socioeconómica de los gobiernos. Como lo formuló un documento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo el presupuesto nacional es el documento político que refleja al nivel más alto el compromiso político y las políticas de desarrollo de un gobierno. A esto habría que añadir que, además del presupuesto gubernamental a su nivel más alto, para los fines que se exponen aquí hay que tomar en cuenta también los presupuestos de las instituciones de rango inferior, como son los gobiernos provinciales y las municipalidades, que pueden representar una parte nada despreciable del quehacer de la nación. Por otra parte —y esto puede tener importancia para acciones correctivas— son frecuentes las alteraciones que se hacen al presupuesto mediante los llamados créditos adicionales. Otro elemento que conviene señalar es que actualmente muchos países elaboran presupuestos nacionales prospectivos o provisiones presupuestales multianuales.

Un presupuesto con consideración del género mejora la eficiencia en la asignación de los gastos al afinar la puntería; esto incrementa la productividad, eleva el bienestar familiar (sobre todo entre las personas pobres) y mejora la equidad. Permite un manejo transparente de las cuentas públicas y abre la oportunidad a la comunidad para participar en la creación del presupuesto.

La intención de la política que se refleja en los presupuestos puede ser definida en términos funcionales o en términos de su clientela. Las entradas en los documentos presupuestarios pueden aparecer por dominios de aplicación (empleo, educación, salud, vivienda, etc.) o por grupos de destino (las familias, los jóvenes, las mujeres, los extranjeros).

Estos dos métodos pueden producir enfoques contradictorios. El primero invita a tratar uniformemente necesidades que pueden ser muy distintas para grupos sociales diferentes. El segundo tiende a considerar de forma exclusiva las necesidades de un grupo particular y a emplazar dispositivos específicos para este grupo en detrimento de las necesidades de otros grupos. Claro está que la importancia que se confiere a

grupos particulares se deriva de la dinámica que estos grupos son capaces de desarrollar a fin de hacerse oír.

Análisis de género

Si el impacto diferencial de los renglones del presupuesto se debe a la posición de los géneros en la economía, el análisis de género debe examinar, en primer lugar, cuáles son estas diferencias.

La actividad de las mujeres, en comparación con la de los hombres, adopta diferentes formas y se realiza en diferentes sectores. De allí el impacto diferencial que tiene el presupuesto sobre los géneros. Vamos a destacar tres áreas en las que las diferencias son más marcadas: su posición en el sector formal de la economía, su actuación en la economía informal y su actuación en la economía doméstica.

Situación de los géneros en la economía formal

La posición de la mujer en la economía formal de mercado difiere de la del hombre, y aquí resaltan dos elementos que hacen la situación de la mujer diferente a la del hombre. En ambos casos la diferencia es perjudicial para la mujer. Los últimos años han visto un crecimiento considerable en la participación de la mujer en la economía formal de mercado. Esta invasión de la mujer en las actividades asalariadas significó un paso hacia una mejor distribución de la mano de obra y un cambio en la vida de las mujeres, pero creó, al mismo tiempo, nuevos problemas en la medida en que quedó lejos de un tratamiento igualitario de los dos sexos. Conviene destacar dos hechos: la segregación sexual en el trabajo y la desigual remuneración a hombres y mujeres por el mismo trabajo.

Con respecto a la segregación sexual en el trabajo, en un estudio sobre los aspectos económicos de la equidad de género, Thelma Gálvez (2001), siguiendo las recomendaciones de la Oficina Internacional de Trabajo, define la segregación sexual en el trabajo como la tendencia de hombres y mujeres a emplearse en diferentes ocupaciones del abanico completo de ocupaciones.

Se diría que existe una segregación total en el caso en que todas las ocupaciones están ocupadas por un mismo sexo. Es el caso en que en una ocupación no hay más que hombres o no hay más que mujeres.

En la mayoría de los casos existen situaciones intermedias en las que hay un predominio, aunque no absoluto, de uno de los dos sexos.

la segregación se refiere a 'hasta qué punto existe este patrón', hasta qué punto la distribución por sexo de las ocupaciones se acerca a la segregación total. No hay segregación cuando la proporción de mujeres y hombres es la misma en todas las ocupaciones (Gálvez, 2001:65).

Un instrumento que se utiliza para medir este aspecto es el Índice de Segregación por Sexo en las Ocupaciones, que toma en cuenta el número total de ocupados y el nú-

mero de hombres en ocupaciones “de mujer” y el de mujeres en ocupaciones “de hombre”.

La información estadística correspondiente indica claramente que el sexo no es sólo un factor que limita las elecciones y oportunidades laborales de las mujeres, sino que, además, hace que las posiciones que ocupan sean las peor remuneradas.

Puesto que las estadísticas nos enseñan que existen ocupaciones que absorben una parte desproporcional de la mano de obra femenina, las ocupaciones y las actividades en las que figura mayoritariamente ésta, merecen una atención especial cuando se analiza el presupuesto. Éste es el caso de las actividades de maquila y la producción destinada a la venta que se lleva a cabo en el domicilio de la productora.

Para analizar la desigual remuneración a mujeres y hombres por el mismo trabajo, vimos que en los párrafos anteriores se argumentó que las mujeres, generalmente, laboran en aquellas ocupaciones que tienen menor valor económico. Ahora cambiamos de enfoque y examinamos la posición salarial de hombres y mujeres en la misma ocupación. La desigual remuneración de hombres y mujeres en la misma ocupación ha sido objeto de múltiples estudios, y entre sus explicaciones aparecen las diferencias en productividad, los beneficios no pecuniarios y la discriminación. Se ha tratado de explicar la distinta remuneración por una supuesta diferencia en la productividad debida a disimilitudes en experiencia, fuerza física y educación.²

Todos los aspectos tratados en los párrafos anteriores se relacionan, en una forma u otra, con la distribución de ingresos y gastos del presupuesto, y deben, por lo tanto, formar parte del análisis presupuestario de género.

En esta área los problemas que existen son el triste reflejo de que, a pesar del postulado de “igual pago por igual trabajo”, reina una despreciable discriminación en la remuneración a mujeres. Esta discriminación, aunque en grado diferente, existe en todos los países. La Oficina Internacional del Trabajo la ha estudiado y ha hecho proposiciones para medirla, un paso previo necesario para tomar iniciativas que acaben con ella.

Una condición indispensable para realizar estos estudios es tener información de primera mano sobre las remuneraciones pagadas a hombres y mujeres en las empresas. Un desiderátum en este sentido sería lograr que en las nóminas de pago de las empresas se hiciera distinción entre hombres y mujeres.

Situación de los géneros en la economía informal

Otra área cuya importancia ha crecido enormemente en los últimos períodos es la informal. Sobre este tema existe una abundante literatura bajo diferentes títulos, como:

² Existe una amplia literatura sobre estos aspectos. El trabajo de Thelma Gálvez ofrece una excelente bibliografía a la cual se podría añadir una publicación de la Oficina Internacional de Trabajo (1993), *Statistical Measurement of Wage Differentials*, Ginebra.

“sector informal”, “sector no registrado”, “pequeña industria”, “microempresa”, etc. Sus principales características son la escasez de capital de trabajo y la precariedad de existencia. Es un grupo muy amplio y muy diverso. Diverso no sólo por la clase de actividad, sino también por la magnitud de la unidad. Comprende a la vendedora de comida en la calle, a la vendedora de productos no alimenticios, a la costurera, y también a la artesana que elabora productos de tela o cuero. Comprende al vendedor callejero de cigarrillos y periódicos, al limpiabotas, al técnico relojero que trabaja por su cuenta y al recogedor de botellas y latas. Se suele reunir en este grupo a trabajadores independientes individuales junto con microempresas que, según el país, se definen de diferentes maneras. En algunos países se incluye a las mujeres que prestan servicios domésticos, pero opino que no deberían incluirse en este grupo. Aquí se guarece, en muchos de nuestros países, la mayor parte de la mano de obra, y en casi todos los casos prevalecen en esta mano de obra las mujeres. Más todavía, aun dentro de este grupo, al igual que en la economía formal de mercado, las mujeres son las que tienen las ocupaciones menos atractivas y peor pagadas. Se podrían presentar aquí estadísticas que, si bien difieren de un país a otro, indican que en todos los países este sector ha crecido y sigue creciendo en forma alarmante. La gravedad de esta situación clama por una acción de parte de la sociedad y del gobierno, lo que debería reflejarse en el presupuesto de la nación. El tema, por otra parte, ha sido el contenido de numerosas reuniones y foros internacionales en los que se han discutido los diferentes aspectos del problema, incluyendo el sistema normativo y de regulaciones existente en los niveles administrativo, tributario y financiero.

Dentro de este grupo se distinguen varios sub-grupos, según su capacidad de rescate económico: el de pequeñas empresas y trabajadores artesanos, cuyo ingreso les permite mantener un nivel de vida aceptable, uno intermedio que requiere la intervención pública sin la cual no podrá subsistir a la larga y con la que espera salir exitosamente de su situación actual (ayuda que al lado del apoyo financiero debe incluir la enseñanza técnica y de mercadeo) y, finalmente, el grupo más difícil, para quienes la ayuda recibida significa la supervivencia.

Situación de los géneros en la economía doméstica

Las actividades descritas en los dos últimos puntos, si bien diferentes entre sí, se ubican en la economía de mercado. En cambio, la última área a la que se hace referencia es profundamente diferente porque queda fuera de la esfera de mercado e, incluso, durante mucho tiempo se consideró fuera del ámbito económico. Para ser más precisos, hay que admitir que aún hoy prevalece este punto de vista, a pesar de que se admite que el concepto no corresponde a la realidad en que vivimos. Nos referimos desde luego al trabajo de las mujeres en el hogar y a los servicios comunitarios no remunerados. Como lo dice un informe de United Nations Development Program, un gran número de mujeres se desempeña en actividades que quedan fuera del funcionamiento del mercado formal pero, de hecho, subsidian la economía formal al producir y educar la futura fuerza de trabajo. Generalmente también mantienen y sostienen un hogar en forma gratuita; esto permite al hombre participar en la fuerza de

trabajo formal sin incurrir en gastos del hogar en que habría que incurrir si las mujeres no desempeñaran tareas tales como los servicios domésticos y el cuidado de los niños (citado en Hewitt and Raju, 1999). Un dicho inglés lo expresa así: El trabajo de las mujeres no acaba nunca (*Women's work is never done*).

En otras palabras, la economía no podría funcionar eficientemente, y acaso no podría funcionar como tal, sin este trabajo que realizan las mujeres. Y, sin embargo, la teoría económica dominante no lo toma en cuenta. Y, como veremos más adelante, tampoco figura en el cuerpo central del sistema de cuentas nacionales. Como corolario, no suele aparecer en los presupuestos nacionales. Esto, sin embargo, es una exageración. Como consecuencia de la presión ejercida por los que luchan por una mayor equidad, se ha incluido renglones en los presupuestos que, de forma indirecta, se relacionan con el trabajo no remunerado en la economía doméstica. Éste es el caso de las comidas que se suministran a los niños de las escuelas, preescolares y jardines de infancia. Algunas veces esto se realiza mediante pagos en efectivo, y en tales casos el pago se hace, por lo general, a las madres.

Y hay que mencionar un desarrollo más fundamental. Algunas constituciones nacionales recientes reconocen específicamente el trabajo doméstico no remunerado como creación de valor. Conviene recordar que estos trabajos (mantenimiento de la capacidad física y mental de la familia, educación de los niños, cuidado de los enfermos e incapacitados en el hogar) son imprescindibles para la vida y bienestar de la sociedad. En consecuencia, debería recibir la remuneración correspondiente y, por ende, las sumas necesarias para cumplir con ello deberían pasar por presupuesto. Decimos “debería” porque la experiencia indica que, aun donde se ha reconocido la justificación de una contribución pública a las actividades realizadas por mujeres en el hogar, por lo general el renglón correspondiente no figura en los presupuestos. Una de las causas es, desde luego, la situación financiera de los gobiernos. Un efecto de las reformas y políticas de ajuste que se realizan en muchos países es el de transferir el costo de cuidar a los niños, enfermos y viejos (que antes proveía el Estado) a las familias y, sobre todo, a las mujeres.

Cuentas nacionales

Según el Manual de las Cuentas Nacionales (Naciones Unidas, 1993), el Sistema de Cuentas Nacionales, a través de su estructura y definiciones, no solamente determina el tipo de análisis que puede efectuarse sino que también influye en la forma en que se consideran las cuestiones económicas y sociales. Lo anterior indica con claridad la importancia que tiene la contabilidad nacional en el análisis y las decisiones de política económica y social de los países. Ofrece grandes oportunidades para un análisis apropiado de género aunque, en su parte central, contiene algunas insuficiencias que proponemos vencer empleando las cuentas satélites. Presentamos, en primer lugar, algunas clasificaciones de la parte central del sistema que permiten analizar determinados aspectos de los presupuestos, y luego pasamos a exponer las cuentas satélites.

Para analizar los datos de los presupuestos, el Libro Azul del Sistema de Cuentas Nacionales ofrece una Clasificación de las Funciones del Gobierno (CFG) que divide las funciones del Gobierno en catorce grupos, como sigue:

1. Servicios generales de la administración pública.
2. Asuntos y servicios de la defensa.
3. Asuntos de orden público y de seguridad.
4. Asuntos y servicios de la educación.
5. Asuntos y servicios de la salud.
6. Asuntos y servicios de la seguridad social.
7. Asuntos y servicios de vivienda y ordenación urbana y rural.
8. Asuntos y servicios recreativos, culturales y religiosos.
9. Asuntos y servicios de combustibles y energía.
10. Asuntos y servicios de agricultura, silvicultura, pesca y caza.
11. Asuntos y servicios de minería, manufactura y construcción.
12. Asuntos y servicios de transporte y comunicaciones.
13. Otros asuntos y servicios económicos.
14. Gastos no clasificados.

Evidentemente, esta clasificación no provee de manera directa la información que se puede utilizar en busca de mayor equidad entre géneros, pero puede resultar muy útil si se logra combinarla con datos adicionales referentes a la situación de los géneros dentro de cada grupo.

Un capítulo particular, en el conjunto institucional de las cuentas nacionales, es el de las instituciones sin fines de lucro. Este sector, que puede pasar inadvertido para el observador superficial, ha adquirido últimamente un papel importante y figura en una forma u otra en los presupuestos nacionales y locales. Las cuentas nacionales lo consideran un grupo institucional propio que cubre un heterogéneo conjunto de unidades que, en la mayoría de los casos, comprende a un considerable número de mujeres. Aunque se trata de instituciones sin fines de lucro, ello no quiere decir que no hay pago de salarios a los que están empleados en estas instituciones. Pero se trata de salarios poco elevados, por lo general salarios mínimos, y el aporte voluntario es muy elevado.³

En los párrafos anteriores hemos visto la utilidad de las cuentas nacionales en el análisis y discusión, sobre todo en las fases preparatorias de la elaboración del presupuesto. Pero las clasificaciones y agregados que están disponibles en el cuerpo central de las cuentas nacionales carecen de los detalles y aspectos específicos que requiere un análisis de género. Además, desde el punto de vista del análisis de género, padecen de un defecto importante: la forma en que determinan la frontera de producción. Puesto que tiene una profunda repercusión sobre cómo se valora el trabajo

³ Está por publicarse un manual que trata específicamente de las instituciones sin fines de lucro.

realizado en el propio hogar, y tratándose de un trabajo que está desigualmente distribuido entre los géneros, conviene presentar con más amplitud los argumentos que se esgrimen a favor y en contra de su tratamiento contable. He aquí lo que dice el Manual de las Cuentas Nacionales al respecto:

La producción por cuenta propia de servicios domésticos y personales por los miembros del hogar para su autoconsumo final se ha excluido tradicionalmente de la producción que miden las cuentas nacionales... (Naciones Unidas, 1993:619).

Entre estos servicios se enumeran específicamente los siguientes: la limpieza y el mantenimiento de la vivienda, la limpieza, mantenimiento y reparación de los bienes duraderos y de otros bienes de los hogares, la elaboración y el servicio de las comidas, el cuidado, la formación y la instrucción de los hijos, el cuidado de los enfermos y de las personas de edad avanzada y el transporte de los miembros del hogar o de sus bienes (Naciones Unidas, 1993). Al mismo tiempo se admite que

en la mayoría de los países se dedica una gran cantidad de mano de obra a la producción de dichos servicios domésticos y personales no remunerados, y cuyo consumo contribuye en forma importante al bienestar económico (...) Vale la pena examinar las razones que se dan para esta exclusión. Una razón es que los servicios que se producen en el hogar representan "... una actividad autónoma con repercusiones limitadas en el resto de la economía" (Naciones Unidas, 1993:621).

Esta afirmación, indudablemente, queda lejos de la realidad. Se puede decir que sus repercusiones son, en efecto, decisivas para el resto de la economía y de la sociedad entera.

Otra razón que se da es que los servicios domésticos y personales de los hogares no se destinan al mercado, y no suele haber precios adecuados de mercado para valorarlos. Esto es verdad, pero sólo en parte. En varios países se han hecho estudios que utilizan estimaciones del valor tomadas como aproximaciones a servicios mercantiles similares. De modo que éste no es un obstáculo invencible. Pero hay otra observación más esencial. Para un equitativo tratamiento del trabajo de las mujeres hay que ir más allá del ámbito del mercado. Y si se quiere medir su contribución en términos monetarios, hay que aceptar la inexactitud marginal que puede significar su cálculo por la vía de valores similares en el mercado u otros procedimientos sustitutivos. Sin duda, estos procedimientos de valoración del trabajo realizado en el domicilio por los dueños del hogar comportan ciertos márgenes de inexactitud, pero el margen de error en este caso es, de lejos, inferior al que se comete al poner el valor de estos servicios igual a cero, que es lo que se hace implícitamente al adoptar la frontera de producción propuesta en la parte central del Sistema de Cuentas Nacionales.

Sin embargo, hay una advertencia que se hace en el Manual del Sistema de Cuentas Nacionales que sí conviene tener en cuenta. La necesaria congruencia entre diferentes series estadísticas requiere que todo aquel que contribuye a la formación del producto de la nación figure como persona activa en las estadísticas del trabajo. Incluir

en la cifra de población ocupada a todas las personas que realizan trabajos domésticos y los servicios arriba mencionados, influiría en las cifras del empleo de manera tal que oscurecería la significación de las mediciones del desempleo. Esto es un argumento válido. Pero la solución sería desagregar la clasificación de las series de empleo y desempleo de modo tal que se puedan distinguir las diferentes clases de empleo y desempleo. Por ejemplo: empleo en el hogar propio como una categoría.

Cuentas satélites

Pero lo que proponemos en este trabajo es obviar las dificultades de este tipo en forma más profunda. Nos referimos, desde luego, al uso de cuentas satélites. Las cuentas satélites forman, desde 1993, parte del Sistema de Cuentas Nacionales.

Para ello tenemos que añadir a la parte central la extensión que se conoce con el nombre de cuentas satélites. Éstas amplían la capacidad analítica de las cuentas nacionales a determinadas áreas de interés. Una de sus características es su flexibilidad, que permite proporcionar información adicional, utilizar conceptos alternativos y clasificaciones complementarias, ampliar la cobertura y conceptualización de los costos y beneficios de las actividades humanas, introducir índices e indicadores para una más completa ilustración del fenómeno bajo observación e incluir datos físicos para conectarlos con los datos monetarios.

En esta forma, las cuentas satélites están, por una parte, relacionadas con el marco central de las cuentas nacionales (y esto es importante porque, repetimos, estas cuentas se utilizan ampliamente en la formulación de los presupuestos nacionales) y, por la otra, al referirse específicamente a un área concreta, mantienen una estrecha relación con este campo o tema específico.

Las cuentas satélites están imbricadas con el marco central de las cuentas nacionales, lo que permite ver separadamente todas las características del sector individual tanto en términos monetarios como en términos físicos, pero, además, permite ver la articulación de cualquier área particular con el conjunto nacional, o sea con magnitudes macroeconómicas como el producto nacional, ingreso nacional y otros elementos de la macroeconomía.

En los términos de la contabilidad nacional:

Las cuentas o sistemas satélite subrayan generalmente la necesidad de ampliar la capacidad analítica de la contabilidad nacional a determinadas áreas de interés social de una manera flexible y sin sobrecargar o distorsionar el sistema central. En esta forma las cuentas satélites permiten:

proporcionar información adicional, de carácter funcional o de entrecruzamientos sectoriales, sobre determinados aspectos sociales; utilizar conceptos complementarios o alternativos... cuando se necesita introducir dimensiones adicionales en el marco conceptual de las cuentas nacionales" (Naciones Unidas, 1993:539).

Asimismo, se abre la posibilidad de ampliar el análisis utilizando agregados diferentes e indicadores, incluso usando datos físicos junto con los monetarios.

Se entiende que hay múltiples posibilidades en cuanto al diseño y amplitud de las cuentas satélites, desde la introducción de algunas cifras adicionales hasta una adaptación y rediseño de conceptos y clasificaciones. El Manual de Cuentas Nacionales se refiere a esta posibilidad diciendo que se puede llegar, incluso, a un cambio de los conceptos principales del marco central. Esto es de gran importancia por el hecho de que el análisis genérico requiere una extensión de la frontera de producción más allá de lo que fija el marco central de las cuentas. Una descripción más detallada de este tema se puede consultar en el capítulo XXI del Sistema de Cuentas Nacionales 1993.

Otra exposición, esta vez basada ya en la experiencia, se puede encontrar en un capítulo del Manual de Cuentas Nacionales sobre la “Contabilidad de los Hogares; Experiencia en Conceptos y Compilación”. Esta publicación está en inglés y se espera una próxima edición en español. En el volumen segundo de esta publicación, que versa especialmente sobre cuentas satélites, un trabajo de Jean Etienne Chapron presenta la experiencia en Francia con las cuentas satélites. El título del trabajo es “Cuentas satélites funcionales: Conexiones con las necesidades de la política y aspectos metodológicos”. De este trabajo extraemos las siguientes observaciones:

Desde 1970 la demanda de nuevas cuentas satélites ha continuado y la proporción de fallas es baja. Este éxito tiene varias razones:

- a) La referencia a las cuentas nacionales es frecuente en las discusiones y debates políticos y sociales;
- b) el principio de las cuentas satélites es cubrir exhaustivamente todas las actividades del campo en cuestión;
- c) la estructura básica es simple: gastos, financiamiento, productores y beneficiarios. Esto resulta ser un instrumento ágil con un número limitado de agregados que proveen una visión panorámica global del campo que cubren;
- d) las cuentas satélites son coherentes con el marco central de las cuentas nacionales. Ellas permiten comparar sus agregados específicos con los agregados macroeconómicos más frecuentes como el producto interno bruto, consumo final, etc. El gasto nacional como porcentaje del producto interno bruto es un indicador frecuentemente utilizado por los usuarios de las cuentas satélites;
- e) las cuentas satélites se adaptan a las características específicas del campo que cubren. Por esta razón son fácilmente asequibles para los usuarios no estadísticos, que están más familiarizados con los aspectos sociales y económicos del tema en cuestión que con los conceptos de las cuentas nacionales. Éste es el caso de la mayor parte de los usuarios.

Esto explica por qué las cuentas satélites se usan como marco de referencia en el debate político entre agencias gubernamentales, sindicatos, asociaciones empresariales, instituciones profesionales y organizaciones de consumidores.

La equidad de género no sólo desemboca en beneficios para los directamente afectados, sino que aumenta el bienestar general de la sociedad, mejora su productividad económica y la calidad de vida, y coadyuva a la gobernanza democrática. En la lucha por una mayor equidad es indispensable un análisis científico de la orientación presupuestaria pública, y, con este fin, se recomienda el uso de las Cuentas Nacionales.

Referencias bibliográficas

FERRÁN, Lourdes

(2000a), "El enfoque de género, el análisis presupuestario y las cuentas nacionales". Seminario Regional de Usuarios y Productores de Encuestas de Hogares y del Uso del Tiempo: problemas de medición y valoración de la contribución de las mujeres para la elaboración de los presupuestos nacionales. La Habana.

(2000b), "La cuenta satélite como herramienta para estimar la contribución del trabajo doméstico y comunitario en la producción". Coloquio Latinoamericano sobre Estadísticas de Género, Aguascalientes, México.

GÁLVEZ P., Telma (2001), *Aspectos económicos de la equidad de género*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, ECLAC.

GUZMÁN, Virginia (2001), *La institucionalidad de género en el Estado: nuevas perspectivas de análisis*, Santiago de Chile, CEPAL.

HEWITT, Guy and RAJU, Sabhita (1999), *Commonwealth Gender Budget Initiative: Progress Report on Pilot Implementation and New Options for Commonwealth Action on Integrating Gender into National Budget Processes*, Workshop on Pro-Poor, Gender- and Environment-Sensitive Budgets, New York.

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE (1993), *Statistical Measurement of Wage Differentials*, Ginebra.

LUND, Francie (1998), *Women Street Traders in Urban South Africa*, University of Natal Durban.

NACIONES UNIDAS (1993), *Un sistema de cuentas nacionales, Vol. I y II*, Nueva York.

SKINNER, Caroline (1999), *Local Government in Transition - A Gender Analysis of Trends in Urban Policy and Practice Regarding Street Trading in Five South African Cities*, University of Natal Durban.

UNESCO (1975), *Diccionario de Ciencias Sociales*, s.l., s.e.

UNITED NATIONS (1998), *Household Accounting*, New York.

WORLD DEVELOPMENT

(2000), "Growth, Trade, Finance, and Gender Inequality", *Review*, July.

(1995), "Gender, Adjustment and Macroeconomics", *Review*, November.

Valoración del trabajo de la mujer en las cuentas nacionales: La experiencia de Nicaragua¹

Sonia Agurto
Nicaragua

Actualmente se desempeña como investigadora de la Fundación Internacional para el Desafío Económico Global, FIDEG, Nicaragua.

Hasta 1982 estaba vigente la definición de fuerza laboral que databa de 1954, y en la que sólo se incluía como fuerza de trabajo a las personas que desempeñaban algún trabajo remunerado, durante un determinado período de breve duración.

Aunque en los últimos años se han dado avances conceptuales, aún persiste la omisión del aporte económico de un sinnúmero de actividades en las Cuentas Nacionales. En la mayoría de los países, como es el caso de Nicaragua, sigue sin reconocerse el valor económico de actividades de reproducción de la fuerza de trabajo que se realizan en el ám-

¹ Los resultados de la investigación que aquí se presenta fueron publicados en el libro “La esperanza tiene nombre de mujer: la economía nicaragüense desde una perspectiva de género”, de María Rosa Renzi y Sonia Agurto (1997).

bito familiar tales como: el acopio de leña y agua, la crianza de gallinas, cerdos, cabras, las actividades llamadas de patio, entre muchas otras.

En 1993, la revisión del Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas amplió el concepto, y, por primera vez, se incluyeron las actividades económicas que se realizan en el hogar para la producción de bienes (sean o no vendidos en el mercado) y las de servicios, siempre que no estuvieran destinados a las mismas personas que los producían o prestaban.

Sin embargo, en la última revisión del Sistema de Cuentas Nacionales se excluyó nuevamente del cálculo el producto la prestación de servicios como: la preparación de comidas, la atención de niños y ancianos, la limpieza y las demás tareas domésticas. Entre las causas argumentadas para esta omisión destacan las que se refieren a la dificultad que plantea la valoración de estas actividades, debido a que se trata de servicios prestados a los miembros de la familia y que, por ello, no suponen una remuneración monetaria y, por ende, resulta difícil comparar las actividades que se realizan en el mercado con las que se llevan a cabo en el hogar, aunque se reconoce que en los países más desarrollados es común la contratación de personas y empresas para la prestación de estos servicios, los cuales, muchas veces, son prestados por los estados.

El nuevo Sistema de Cuentas Nacionales de Naciones Unidas (1993) recomienda el empleo de cuentas satélites o complementarias que, sin modificar la estructura del sistema, puedan relacionarse con las cuentas centrales, lo que facilitaría la valoración del trabajo doméstico.

Para ello, se sugiere el uso del tiempo y crear cuentas de producción doméstica que podrían vincularse con las cuentas nacionales, recurriendo, por ejemplo, a la medición de los aportes de mano de obra.

En síntesis, se puede señalar que la diferencia que se quiere establecer entre actividades económicas y no económicas es artificial en países como Nicaragua, donde mujeres, hombres, niños y ancianos trabajan para asegurar la supervivencia de la familia y de las unidades de producción. La mayor parte de estas actividades se realizan fuera del sistema de mercado.

Medición del aporte del trabajo de las mujeres nicaragüenses al PIB

Todas las actividades que realizan las mujeres y hombres (desde niños/as y jóvenes hasta personas ancianas) para satisfacer sus necesidades, son de tipo económico. Existen diferentes clases, por ejemplo:

- a) Actividades desarrolladas por las personas en la esfera productiva: se refiere a las horas dedicadas por las personas para realizar diferentes tareas relacionadas con la producción y prestación de servicios. En nuestro caso, se consideran actividades económicas tanto las que se realizan para producir bienes y servicios que se co-

mercian a través del mercado como las que se destinan al autoconsumo de la población que los genera.

- b) Actividades desarrolladas por las personas en la esfera reproductiva: para su contabilización se tomó en cuenta el principio de la “tercera persona”, es decir, labores que pudieran ser realizadas por otra persona a cambio de una remuneración.

Cabe señalar que otras actividades que tienen un valor económico y que se realizan en el espacio social (comunidad) no fueron tomadas en cuenta, así como aquellas que realizan las personas en el ámbito social y que no pueden ser asumidas por terceras personas, sino sólo por la persona interesada, beneficiada o necesitada: asistir a reuniones en la escuela de los hijos/os, ayudar a éstos/os en las tareas escolares, llevar a los familiares a los centros de salud, cuidar a los enfermos o asistir a centros religiosos, entre otras.

Medición del aporte en la esfera productiva del sector agropecuario

El cálculo del valor agregado del sector agrícola del Banco Central de Nicaragua (BCN) para su inclusión en las Cuentas Nacionales, obedece a estimaciones que se derivan del área en producción por producto, según ciclo de siembra y rendimientos promedios. Debido a que el marco de muestreo escogido por la Fundación Internacional para el Desafío Económico Global (FIDEG) tuvo representatividad a nivel de hogares y no por fincas de producción, los resultados no pudieron relacionarse con los datos oficiales bajo la misma metodología.

Considerando esas limitaciones, y para superar el impasse, se tomó la decisión de comparar los resultados obtenidos en las encuestas rurales realizadas por FIDEG con la información oficial disponible, lo que permitiría medir de forma más correcta el aporte de hombres y mujeres al ciclo de la producción agrícola de Nicaragua. Para ello se hizo una comparación entre los datos empíricos derivados de la encuesta realizada por FIDEG con las cartas tecnológicas del banco comercial que financiaba ese tipo de actividades (el ahora extinto Banco Nacional de Desarrollo).

Para el financiamiento de la producción agrícola los bancos sólo toman en cuenta el costo de los insumos físicos (capital y corriente) y la mano de obra remunerada; se obvia el costo de producción de la mano de obra no remunerada. Adicionalmente, el BCN tampoco considera este factor para el cálculo del PIB, por cuanto el Sistema de Cuentas Nacionales define que son las actividades económicas las que constituyen la base de la construcción de los agregados económicos, y éstas están definidas en relación con su vinculación con el mercado, es decir, cuando los factores productivos reciben una compensación monetaria, o bien cuando el producto que circula en el mercado recibe un precio.

Desde nuestro punto de vista, una correcta valoración del trabajo en cualquier actividad productiva requiere disponer del costo de todos los insumos físicos para cada producción. En lo relativo a la mano de obra, debería tomarse el valor del trabajo remunerado y no remunerado. Por ello, la información recolectada por FIDEG incluye

todas las actividades que se realizan en el ámbito de la producción y el tiempo invertido por todas las personas del hogar.

Dadas las características del sector rural nicaragüense, en donde prevalecen unidades productivas de pequeño tamaño (el 73 por ciento de los hogares de la muestra con disponibilidad de tierras, corresponde a fincas de menos de 5 manzanas) y en condiciones de elevada pobreza, una gran parte de los/as informantes de los hogares entrevistados declaró trabajar la tierra con sus propios recursos, y, particularmente, con mano de obra familiar. La contabilización de ello permitió identificar el total de tiempo requerido para hacer producir una manzana.

Como las cartas tecnológicas de lo que fue el Banco Nacional de Desarrollo son las únicas disponibles para el ciclo agrícola 1994-1995, éstas se tomaron como referencia para ver las dimensiones del trabajo remunerado y no remunerado por manzana en producción, según la información recolectada por FIDEG, la que se organizó de manera comparable con las cartas tecnológicas del Banco.

Los datos de FIDEG fueron procesados de tal forma que permitieran contabilizar el tiempo promedio invertido por hombres y mujeres en las diferentes actividades productivas en tiempo de cosecha y fuera de ésta. De la sistematización de la información recogida por cada producto, época de siembra y tipo de tecnología, se diseñaron básicamente tres tipos de cuadros por rubro, ordenados según tecnología (espeque, con bueyes y con maquinaria).

El tiempo invertido por las personas para cada cultivo fue ponderado según la época de siembra, y, de esa manera, se logró identificar el tiempo promedio requerido para la producción de una manzana del bien x (días/persona promedio/manzana). Ese dato se comparó con los que presenta el Banco en sus cartas tecnológicas para obtener en la diferencia el valor no remunerado o no contabilizado en dicho instrumento.

Para establecer el valor del trabajo no remunerado se tomó el mismo costo por actividad que reportaba el Banco Nacional de Desarrollo, y, de esa forma, se identificó el aporte económico de las familias campesinas a nivel de cada uno de los productos analizados.

Los resultados empíricos

Una quinta parte de la producción de granos básicos está en manos de mujeres

En la producción de los granos básicos, de acuerdo con el tipo de tecnología utilizada, se registran diferencias tanto en la participación o en el aporte de las mujeres y hombres como en el valor del trabajo no remunerado, en relación con el costo de producción. Cabe señalar que el trabajo no remunerado no es un elemento exclusivo de las mujeres ya que en él es también significativo el aporte de los/as niños/as.

En términos generales, el aporte de las mujeres, en función del tiempo dedicado a la producción de una manzana de granos básicos, varía en promedio entre un 17 por ciento en frijol y sorgo y un 21 por ciento en la producción de maíz y arroz.

Sin embargo, el monto monetario del trabajo no remunerado presenta variaciones mucho más fuertes según el tipo de producto y la tecnología utilizada. El valor del trabajo no remunerado en relación con el costo de producción fluctúa entre un 25 y un 35 por ciento en el maíz y frijol, y un 40-50 por ciento en sorgo y arroz.

En la producción de granos básicos se percibe una división del trabajo que sugiere relaciones desiguales de género

En términos generales, en la producción de granos básicos se logra identificar una cierta división del trabajo entre los hombres y las mujeres, en la que los hombres tienen un mayor peso en todos los casos. Éstos adquieren una mayor importancia relativa en las actividades de presiembra (rozar, barrer y quemar), mientras que aparece como una actividad muy propia de las mujeres la preparación de alimentos para los mozos, pero también otras tareas como: siembra, deshierba, arranca, tapisca, dobla, recolección y tandaleo.

Adicionalmente, las mujeres aumentan su participación en actividades que están vinculadas a la primera fase de procesamiento de los granos básicos, previas a la comercialización (secado, lavado, etc.). Un hecho que llama la atención es que en todos los casos la comercialización de los granos básicos es declarada como una actividad de los hombres. Esto podría estar indicando que las mujeres no intervienen en las decisiones sobre el destino de la producción de la finca o parcela, y, por lo tanto, que el control de los ingresos es una cuestión de dominio de los hombres. Sería necesario en futuras investigaciones corroborar esta hipótesis.

Más de una tercera parte de la producción de dos de los principales productos de exportación es generada por el trabajo de las mujeres

Al igual que en los granos básicos, para la producción de rubros de exportación (principalmente café y ajonjolí)² el aporte de las mujeres y hombres varía de acuerdo con la tecnología utilizada y las diferentes actividades que involucra la producción. En promedio, el aporte de las mujeres, en función del tiempo dedicado a la producción de una manzana de café y ajonjolí, varía del 25 al 35 por ciento, respectivamente.

A diferencia de lo observado en los granos básicos, el valor del trabajo no remunerado en este tipo de producción disminuye significativamente, lo que podría explicarse por el hecho de que la mayor parte de la producción de estos cultivos está destinada a su realización en el mercado (venta), mientras que en el caso de los granos básicos, por lo general, la producción se reserva para el autoconsumo, y, por tanto, contiene

² La encuesta recolectó información sobre otras producciones tradicionales de exportación (banano, azúcar, algodón). Sin embargo, por constituir cultivos a gran escala que no se vinculan tanto a las unidades campesinas, se consideró que los resultados no son confiables para hacer comparaciones.

una mayor proporción de trabajo familiar no remunerado. La subvaloración del costo de la mano de obra, según la información de FIDEG comparada con la del BANADES, es del 12 por ciento para el ajonjolí y del 20 por ciento para la producción de café.

La participación de las mujeres aumenta con tecnologías menos tradicionales

En la producción de bienes de exportación también se observa cierta división en el trabajo de hombres y mujeres. Sin embargo, pareciera que ésta es un poco más difusa y no tan clara como la observada en la producción de granos básicos.

Por ejemplo, en la producción de café y ajonjolí con maquinaria hay mayor intensificación de la fuerza de trabajo femenina en comparación con la tecnología tradicional.

En la producción del ajonjolí la participación de las mujeres es mayoritaria, por ejemplo, en el gradeo, con el 55 por ciento del tiempo para la producción de una manzana de ajonjolí tecnificado. En este cultivo las mujeres participan con casi un 40 por ciento del tiempo requerido para la producción de una manzana en actividades como aplicación de herbicidas e insecticidas y deshierba, además de constituir una parte importante de la mano de obra para actividades como el raleo, aporreo, corte, emparve y traslado, entre otras.

En el caso de la producción de café tradicional, el trabajo de las mujeres se eleva en la fase de corte y en actividades de apoyo a la producción (alimentación de los mozos), mientras que en la producción de café tecnificado las mujeres tienen una alta participación en esas mismas actividades, a las que se agregan las de aplicación de fertilizantes y caseo para fertilización, principalmente.

Los resultados de esta investigación, por otra parte, son consistentes con otras evidencias empíricas de 1992, según las cuales se constató que las mujeres constituían una parte importante de la fuerza de trabajo para la producción de cultivos exportables, con un 38 por ciento de esa fuerza en la producción de café, la que se incrementaba al 70 por ciento en época de cosecha.³

Las implicaciones del trabajo de las mujeres en las actividades del sector exportador rural

El estudio no permite sacar inferencias directas de las repercusiones que puede tener la participación de niños/as y mujeres en actividades vinculadas a la aplicación de productos agroquímicos (fertilizantes e insecticidas, entre otros). Sin embargo, debido a la precariedad con que se realizan las actividades en el sector rural de Nicaragua, un primer elemento que debería constatar en futuras investigaciones es que estas personas, posiblemente, estén más propensas a padecer algunos tipos de enfermedades derivadas de la aplicación de esos insumos, que, en algunos casos, alcanzan elevados niveles de toxicidad. Para las mujeres, sobre todo las que se encuentran en la edad

3 Datos de OIT, 1992, y Fauné, 1992, ambos citados por Diane Elson y Jasmine Gideon (1996), "Gender aware country economic reports", en Working paper # 4, Nicaragua.

reproductiva -que son las que tienen el mayor peso relativo en este tipo de actividades-, ello significa enfrentar una situación de desventaja en relación con el resto de la población, derivada de las consecuencias que les trae en situaciones de embarazo y por las secuelas que se transmiten a los/as hijos/as.

Por otra parte, los hallazgos derivados de la presente investigación rompen con la concepción que tiene la sociedad, que asocia el trabajo de las mujeres sólo a la producción de granos básicos y ganadería menor. Efectivamente, los datos que se han presentado demuestran que las mujeres que trabajan en el sector rural registran, en algunos casos, una importante contribución a la producción de bienes exportables.

Sin embargo, su mayor presencia en términos relativos en la producción de bienes exportables no garantiza que esas mujeres se hayan beneficiado de las políticas económicas aplicadas en los últimos años para estimular la producción de ese tipo de bienes. Ello se explica por el hecho de que las mujeres siguen siendo vistas como una fuerza de trabajo de carácter estacional y están, por lo general, desvinculadas de la toma de decisiones, lo que se refleja en su bajísima participación en la comercialización de la producción.

Con los datos anteriores, se logra calcular que la contribución de las mujeres es, aproximadamente, una cuarta parte del producto agrícola generado en 1995, mientras que en la generación de productos pecuarios es casi una tercera. En esta última influye de manera notoria la crianza de aves y otros animales domésticos; por último, la participación de las mujeres es cercana al 20 por ciento en actividades vinculadas a la ganadería mayor.

Hay que señalar que el aporte del trabajo de las mujeres en el sector agropecuario es de vital importancia tanto para la economía doméstica como para la nacional. En primer lugar, porque sobre ellas descansa una quinta parte de la producción de los granos básicos, sin considerar una serie de actividades que comúnmente se denominan de patio, y sobre las cuales descansa una buena parte de la autosuficiencia alimentaria de las familias campesinas, máxime en épocas de no cosecha. En segundo lugar, porque el trabajo de las mujeres es muy relevante para asegurar el incremento de los ingresos de los rubros de exportación, dada su mayor participación y la vinculación entre la economía monetaria y la no monetaria.

Estimaciones en los sectores secundario y terciario del Producto Interno Bruto

Del trabajo de campo se identificó una gama de actividades, las cuales, para fines de simplificación, se agruparon en cuatro grandes categorías: **industria manufacturera** que engloba: artesanía (bambú, barro, cuero, madera, mecate), costura, procesamiento de alimentos y trabajos en distintas ramas del sector industrial, entre otros; **construcción**; **comercio** (incluye todo tipo de comercio, sea de productos finales, de bienes intermedios, de equipo y de productos nacionales o importados) y **servicios** (incluye servicios personales, prestación de servicios públicos, reparación de equipos, etc.).

Dada la complejidad de actividades y tareas involucradas en cada tipo de labor y la dificultad para compararlas entre la gama de producciones, se establecieron dos grandes niveles de agregación: actividades administrativas, que involucra tareas de gerencia, contabilidad y administración, y las actividades productivas, que son aquellas más vinculadas al giro principal del negocio.

Intensidad de la jornada laboral

Partiendo de la división del trabajo (entre actividades administrativas y estrictamente productivas) en los sectores secundarios y terciarios del Producto Interno Bruto (PIB), la investigación de campo refleja en términos generales que la mayor parte de las personas que trabajan en estos sectores destinan el tiempo a las actividades propias del negocio, es decir, con un menor peso relativo en lo que se consideran aspectos administrativos.

Sobre la base del número de horas promedio reportadas por las personas que trabajan en estas actividades económicas, se confirma que existen jornadas laborales muy extensas. Con excepción de los servicios (donde se obtuvo un promedio de 7 horas diarias) todas las otras actividades absorben más de 8 horas al día, destacándose entre ellas el trabajo en la construcción, las actividades artesanales y las de la industria manufacturera.

Lo extenso de las jornadas laborales podría explicarse por el hecho de que son actividades que se realizan sobre todo dentro del sector informal, el que en los últimos años ha experimentado un crecimiento acelerado. El bajo poder adquisitivo de la población que demanda este tipo de bienes y servicios hace del mercado informal un espacio muy competido en el que, para lograr los ingresos que permitan la supervivencia de las familias, se exige una mayor cantidad de horas en actividad. La investigación refleja que esa situación recae mayoritariamente sobre las mujeres. En efecto, del total de la población dedicada a actividades dentro de los dos grandes sectores del PIB, el mayor porcentaje se concentra en las actividades de comercio, servicios e industria. De acuerdo con el tiempo invertido por mujeres y hombres en cada una de estas actividades, con excepción de los servicios, el tiempo de las mujeres constituye la mayor proporción.

La medición del valor agregado derivado del trabajo de mujeres y hombres en los sectores económicos secundario y terciario, se hizo a partir de la contabilización del número de horas dedicadas a las diferentes tareas involucradas en las respectivas actividades económicas. En este caso, la ocupación se clasificó en tres grandes grupos según la categoría ocupacional: por cuenta propia, asalariados y trabajadores no remunerados.

Sector Secundario (Industria y Construcción)

De acuerdo con el tiempo invertido por las personas involucradas en esas categorías ocupacionales, se observan importantes diferencias de género, siendo más marcada la segmentación en algunas categorías. En efecto, más del 45 por ciento del tiempo que las mujeres dedican al trabajo en la esfera productiva del sector secundario se va-

lora como familiar no remunerado, y un 37.9 por ciento como trabajo por cuenta propia, lo que indica que no gozan de los beneficios laborales y sociales que sí pueden tener los que trabajan en relación de dependencia (asalariados), donde se observa una mayoría absoluta de hombres.

Sector Terciario (Comercio y Servicios)

A diferencia de lo anterior, en las actividades de comercio y servicios las mujeres y los hombres presentan una distribución de su tiempo bastante similar. Sin embargo, llama particularmente la atención el peso que adquieren las mujeres dentro de la categoría de asalariadas. Esto se explica sobre todo por la proyección que tiene la ocupación de mujeres dentro de los sectores de educación y salud, que están incluidas en la agrupación de servicios.

Asimismo, aunque en el total sectorial, los hombres aparecen en una proporción mayor como trabajadores no remunerados. Ello se explica, principalmente, por su elevado peso en las actividades de servicios, mientras que en el comercio es mayoritario el número de mujeres como trabajadoras no remuneradas.

Un balance global de la participación de las mujeres y los hombres

La sistematización de la información permitió aproximar una cuantificación de lo que significó el trabajo de mujeres y hombres en la generación del PIB de Nicaragua en 1995. Los datos varían según se tome en cuenta el aporte de la mano de obra remunerada y no remunerada. Sin embargo, partiendo del principio de que ambos esfuerzos contribuyeron en similares condiciones a la generación de la riqueza, se les tomó en cuenta para el cálculo del aporte diferenciado de mujeres y hombres.

Dentro del **sector primario**, que representó el 28.3 por ciento de la generación del PIB de 1995, las mujeres contribuyeron con su trabajo a la generación de, aproximadamente, el 26 por ciento, y los hombres al 74 por ciento. Al interior del sector se observan diferencias por actividades económicas.

De cada C\$100 producidos en el sector primario, C\$ 71 corresponden al sector agrícola y C\$ 23 a las actividades del sector pecuario (ganadería mayor y menor), el resto corresponde a la producción del sector pesca y silvicultura. En estos últimos la participación del trabajo de las mujeres es bastante marginal, de allí que no amerite mayores comentarios.

Del valor agregado generado por la producción agropecuaria, el aporte de las mujeres es del 24 por ciento en el sector agrícola y del 33 por ciento en el sector pecuario.

En las actividades del **sector secundario** (que incluye: industria manufacturera, construcción y minería), que aporta con una quinta parte a la generación del PIB nacional, las mujeres tienen una importante participación. En efecto, del total del valor agregado por ese sector, el 36 por ciento corresponde a mujeres y el 65 por ciento a los hombres.

Como se ha visto antes, la segmentación del mercado laboral se refleja claramente en la composición del PIB sectorial según la participación de mujeres y hombres. En la industria manufacturera las mujeres contribuyen con su trabajo a la generación del 47 por ciento del producto específico, siendo muy minoritaria su participación en las actividades de construcción y minería.

Finalmente, el **sector terciario** que representa la porción mayoritaria del PIB nacional (51 por ciento) y que concentra las actividades de comercio y servicios (sean del sector público o privado) muestra una más marcada participación de las mujeres, quienes contribuyen con el 41 por ciento; el 59 por ciento corresponde a los hombres.

Del siguiente cuadro se desprende que el cálculo del PIB realizado por FIDEG para 1995 (tomando en cuenta el trabajo remunerado y no remunerado) indica un valor superior en 17 por ciento al valor que presenta el BCN. En dependencia de las actividades económicas, la sobreestimación de FIDEG varía, de forma particular en aquellas actividades en las que se identificó mayor tiempo de personas jóvenes y mujeres, y cuyo carácter es más informal, por ejemplo, en el sector de construcción y en las actividades del sector terciario.

El balance final de los cálculos anteriores indica que el aporte del trabajo de las mujeres a nivel nacional es 35.4 por ciento del PIB, correspondiéndole a los hombres el 64.6 por ciento.

**Aporte del trabajo de mujeres y hombres en la generación del PIB de 1995
(PIB según sector de origen - millones C\$ corrientes)**

PIB	1995		Valor agregado		Relaciones porcentuales		
	BCN (1)	FIDEG (2)	Mujer (3)	Hombre (4)	Fideg/BCN 5=2/1 * 100	Mujer 6=3/2 * 100	Hombre 7=4/2 * 100
Actividad primaria	4813.7	4775.938	1229.7301	3546.208	99.22	25.75	74.25
* Agricultura	3391.5	3391.5	806.84	2584.66	100.00	23.79	76.21
* Pecuario	1154.8	1117.038	368.22	748.82	96.73	32.96	67.04
* Pesca	243.5	243.5	48.70	194.80	100.00	20.00	80.00
* Silvicultura	23.9	23.9	5.98	17.93	100.00	25.00	75.00
Actividad secundaria	2923.3	3443.6	1238.275	2205.425	117.80	35.96	64.04
* Industria manufacturera	235	2599.9	1217.80	1382.20	110.63	46.84	53.16
* Construcción	473.8	744.2	15.50	728.70	157.07	2.08	97.92
* Minería	99.5	99.5	4.98	94.53	100.00	5.00	95.00
* Actividad terciaria	6718.6	8661	3548.7	5112.5	128.91	40.97	59.03
* Comercio	3524.2	2872.9	1370.20	1502.80	81.52	47.69	52.31
* Servicios	3194.4	5788.1	2178.50	3609.70	181.20	37.64	62.36
PIB	14455.6	16880.538	6016.7051	10864.133	116.78	35.64	64.36

Fuente: Banco Central de Nicaragua y Encuesta nacional 1995-1996, FIDEG.

(*) Son datos del Banco Central de Nicaragua.

El aporte del trabajo doméstico al PIB

Para la valoración del trabajo doméstico se utilizó el método de “Valor de los Insumos Laborables”, el cual se estableció a partir del método de costo global de mercado de las actividades domésticas reportadas por las personas entrevistadas, conocido como el “costo de reemplazamiento”, y por el “costo de oportunidad”.

Consideramos más adecuado el uso del método del “costo de oportunidad” para medir el grado de bienestar que se deja de percibir en la familia debido, justamente, a la imposición a las mujeres de la construcción de roles en la sociedad, lo que limita la utilización de sus capacidades en la esfera productiva.

Para la cuantificación económica del trabajo doméstico por el método del “costo de reemplazamiento” se calculó el valor promedio ponderado reportado en cada caso, según la localidad donde se hizo la investigación de campo, expresado en lo que costaría pagar a una tercera persona por realizar las tareas domésticas reportadas en cada caso.

Para el cálculo por medio del “costo de oportunidad” se hizo una relación de lo que cada persona involucrada en actividades domésticas devengaría si ese tiempo lo hubiese dedicado a actividades en la esfera productiva. En este caso, el valor del trabajo en la esfera reproductiva se estableció a partir de la utilización de dos parámetros: el rango de edad y el nivel educativo. El valor del “costo de oportunidad” se definió otorgándole un salario o remuneración al tiempo destinado a las actividades domésticas, equivalente al que esa persona con esa edad y ese nivel educativo hubiese recibido en una actividad en la esfera productiva como cuenta propia en su misma localidad.

El instrumento de recolección de la información primaria sobre el trabajo doméstico presentaba una gama de actividades vinculadas a la esfera doméstica, y otras clasificadas como actividades de patio, complementarias a la producción de finca o de otro tipo de actividad económica en el sector rural y urbano respectivamente.

Dado que dentro del listado de actividades o tareas realizadas por las personas del hogar suele darse la simultaneidad de las mismas, se hizo un esfuerzo de agregación de algunas de ellas evitando la duplicación del tiempo imputado a actividades domésticas. De esta manera, las tareas en la esfera reproductiva quedaron estructuradas en nueve actividades (preparar alimentos, cuidar niños, traer el agua a la casa y limpiarla, lavar y planchar, acarrear leña, hacer las compras, remendar ropa y llevar comida a la parcela o actividades de patio, según fuera el caso).

Como se señaló, para el cálculo de las Cuentas Nacionales aquellas actividades que se realizan en el espacio reproductivo -aunque tienen un valor económico- no se toman en cuenta. Por lo general, esas actividades son consideradas dentro de las transacciones intrafamiliares, y, por tanto, no se expresan contablemente. De allí que para dar su dimensión al trabajo doméstico en las Cuentas Nacionales se optó por

hacer la relación con el valor del consumo privado del PIB, que constituye uno de los componentes más importantes (70 por ciento) del destino del producto que se generó en 1995.

En términos generales, podríamos afirmar que el aporte económico de las personas en la esfera reproductiva da indicaciones bastante aproximadas de la subestimación del PIB.

A nivel nacional, el valor del trabajo en la esfera reproductiva (según el “costo de reemplazamiento”) representa el 39.9 por ciento del consumo privado, correspondiendo el 33.15 por ciento a las mujeres (y apenas el 5.7 por ciento a los hombres) que, como vimos, está determinado por la participación de los niños y jóvenes en menor medida.

Por medio del método de “costo de oportunidad”, esa contribución se eleva al 44.42 por ciento del consumo privado nacional, correspondiendo el 39.57 por ciento al aporte de las mujeres y 4.85 por ciento al aporte de los hombres.

Posiblemente a causa de la mayor concentración de población en el sector urbano y a las características sociales de la vivencia en zonas urbanizadas (que por lo general son más complejas que en las zonas rurales) se dedica más tiempo por parte de un mayor número de personas a actividades domésticas en el sector urbano.⁴

De acuerdo con la valoración del trabajo doméstico, según el “costo de reemplazamiento”, la contribución del sector urbano es el 28 por ciento del consumo privado, y el 10.82 por ciento corresponde al trabajo doméstico de personas con residencia rural. Esas proporciones se elevan cuando se analiza la contribución del trabajo en la esfera reproductiva por el método del “costo de oportunidad” en el sector rural, y, contrario a lo esperado, se produce una ligera disminución en el caso del sector urbano.

4 En gran medida eso está determinado por la mayor concentración de población en las zonas urbanas del país, aun cuando en términos promedio por día se haya observado una relación inversa.

Relaciones del trabajo doméstico con las Cuentas Nacionales de Nicaragua (en porcentajes)

Conceptos	En relación con el consumo privado			En relación con el PIB Total
	Urbano	Rural	Total	
Trabajo doméstico: coste de reemplazamiento	27,99	10,82	38,81	26,52
* Mujer	24,85	8,30	33,15	22,66
* Hombre	3,14	2,52	5,66	3,86
Trabajo doméstico: coste de oportunidad	26,59	17,84	44,43	30,36
* Mujer	25,44	14,13	39,57	27,02
* Hombre	1,15	3,71	4,86	3,34

Fuente: FIDEG. Valoración económica del trabajo de la mujer nicaragüense. Nicaragua, 1995-1996.

¿A qué fue equivalente el aporte del trabajo doméstico?

- Al 80 por ciento de las exportaciones de Nicaragua en 1995;
- al 85 por ciento de la ayuda internacional recibida ese año;
- a 500 millones de dólares invisibles aportados al desarrollo de Nicaragua.

Y fue mayor

- que lo recaudado por el Ministerio de Finanzas ese año;
- que el monto total de todas las inversiones públicas y privadas que se hicieron ese año.

Pero a pesar de que las mujeres aportan con su trabajo productivo el 40 por ciento de la riqueza de Nicaragua, solamente tienen acceso:

- al 15 por ciento de la tierra titulada;
- a menos de la mitad del crédito entregado, cuya parte sustantiva proviene de organismos no gubernamentales;
- a mínimos programas de capacitación y asistencia técnica.

Sin embargo, trabajan en un 75 por ciento en el sector informal en condiciones de subempleo, y gastan casi la totalidad de sus ingresos en alimentos, medicinas y educación para los hijos.

Cualquier gobierno sensato tendría que darse cuenta de que en Nicaragua **la pobreza no tiene rostro de mujer**, sino que **la esperanza tiene nombre de mujer**.

GÉNERO Y MERCADO LABORAL

Empleo y políticas sociales en la maquila para la exportación en Centroamérica y República Dominicana

Janina Fernández-Pacheco
Costa Rica

La autora es coordinadora del Proyecto Género, Pobreza y Empleo de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, sede Costa Rica.

Contexto macroeconómico de la maquila en Centroamérica

El fenómeno de las zonas francas no puede ser analizado sin considerar el fenómeno de la globalización y la situación de la economía interna de cada país que, en el caso de Centroamérica, Haití, Panamá y República Dominicana, está marcada por altos índices de desempleo y de pobreza.

Las zonas francas pueden definirse de forma general como áreas primarias de operaciones aduaneras y fiscales extraterritoriales, constituidas como instalaciones designadas para la realización de operaciones económicas, y basadas en la importación de insumos y materias primas para la fabricación y ensamble de bienes destinados a la exportación. Existen otras modalidades en Centroamérica, como los “recintos fiscales” y los “regímenes de perfeccionamiento activo”, que permiten

introducir mercancías a los territorios nacionales sin ningún tipo de impuesto para someterlas a un proceso de transformación o ensamblaje y reexportar directa o indirectamente el producto.

Dentro de estos regímenes se encuentra la maquila textil y de vestuario. Su sistema de producción se realiza en el espacio nacional, pero subordinado a las reglas del juego “cero defectos y entrega justo a tiempo” que exigen las empresas transnacionales que contratan la ‘manufactura’ de los bienes, pero controlan y retienen los insumos necesarios, la tecnología y el acceso a los mercados. La maquila de vestuario es, además, una “industria de centavos”, pues se requieren grandes cantidades de un producto para obtener una tasa de ganancia atractiva para el empresario que maquila esos insumos. Los gobiernos conciben que el sacrificio fiscal (la exención de impuestos del que gozan estas empresas) se compensa con la creación de empleos, el flujo de inversiones y las ventas externas.

Maquilas y empleo

El tipo de empleo que genera la maquila es variado. La de vestuario y textil brinda empleo a la población con menores oportunidades por su bajo nivel educativo, sólo superado en orden de importancia por el sector informal. La maquila electrónica y de microcomponentes produce empleo para una fuerza de trabajo con un mejor nivel educativo y técnico, lo que determina devengar mejores salarios.

El empleo generado por esta industria en Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y República Dominicana alcanzaba en total los 585 mil 138 empleos directos a mediados de 2001, con una participación que va desde un 56 a un 87 por ciento de mujeres.¹

Sin embargo, existe un subregistro porque no se contabilizan las personas que laboran en las maquilas bajo modalidades de subcontratación e informalidad. En Nicaragua, por ejemplo, la información oficial registra subcontrataciones en la maquila de vestuario y textil, pero según una investigación finalizada en 2001, existen subcontrataciones en empresas maquiladoras de tabaco y calzado (Fernández-Pacheco et al., 2001).

Las subcontrataciones maquileras se caracterizan por su inestabilidad (contratos no permanentes, con poco tiempo para su realización y por pequeñas cantidades) y poca visibilidad (buena parte de los talleres y en su totalidad la maquila domiciliar está en el sector informal de la economía). Estas características determinan a su vez los rasgos del empleo de la maquila informal: temporal, a destajo y a tiempo parcial.²

1 Al referirnos al empleo en la maquila es a todo el empleo generado en la misma, aunque el abrumador mayor porcentaje es en la maquila de vestuario, textil y calzado.

2 Las subcontrataciones maquileras son parte de cadenas de producción que tienen diferentes niveles de eslabonamientos a lo interno del país. Así, existen cadenas de subcontratación simples, cuya relación es entre la empresa maquiladora y la empresa local. Otras cadenas, en cambio, son más complejas, hasta con tres intermediarios. En el último eslabón de estas cadenas están las trabajadoras/es que laboran en dos modalidades básicas de maquila: talleres y domicilios.

Feminización de las maquilas

En las empresas de vestuario y textiles, la participación por sexo es mayoritariamente femenina. En el caso de las empresas electrónicas o microcomponentes, la composición de la fuerza de trabajo es más equilibrada en términos de sexo.

Uno de los factores de mayor incidencia en la feminización del mercado laboral es la liberalización del comercio debido a los procesos de ajuste estructural. En este sentido, influyen cuatro elementos fundamentales: las mujeres representan una amplia oferta de mano de obra a bajo coste y de baja cualificación; tienen la necesidad de satisfacer las necesidades de la canasta básica familiar; cuentan con una inadecuada e insuficiente oferta formativa; y se lanzan a la búsqueda de “ingresos propios” como parte de procesos complejos de creciente autonomía en la búsqueda de desarrollo personal.

Además de la apertura comercial, se da la internalización de los mercados de capital, de bienes y servicios, y de trabajo. Este proceso ha significado un incremento de movilidad del capital, con efectos sobre los movimientos migratorios, de reubicación y de desarraigo de los hombres y mujeres.

Las migraciones de mujeres del ámbito rural al urbano -como se evidencia en la reubicación habitacional de mujeres indígenas en Guatemala y la migración de mujeres de zonas rurales y urbanas hacia los polos de desarrollo de la maquila de vestuario en Honduras y Nicaragua- están fuertemente influidas en función de la capacidad de empleabilidad, de hecho la maquila textil y de vestuario prioriza la contratación de mujeres, jóvenes, poco cualificadas y solteras. Esta situación perpetúa el círculo perverso del desarraigo del núcleo familiar en el caso de mujeres con infantes, que deben dejarlos al cuidado de abuelas y otras parientas o mujeres ajenas al núcleo. Uno de los efectos más graves observados de estas migraciones es el hacinamiento habitacional en condiciones de extrema precariedad, donde grupos de mujeres comparten una habitación en las zonas marginales de producción maquilera.

El telón de fondo que explica la afluencia de las mujeres desde zonas rurales y zonas urbanas marginales hacia el empleo en las empresas de maquila textil y de vestuario, es la pobreza.

Globalización y actores laborales

Los cambios en el sector globalizado de las economías implican un ajuste inteligente de los actores laborales, tanto a nivel de trabajadores como de los empleadores. Ello implica reconocer que los derechos y las obligaciones fundamentales en el trabajo han traspasado las fronteras nacionales, y que la violación de esas obligaciones y derechos provoca efectos adversos para las economías de los países, para las empresas y para los y las trabajadoras.

Así, por ejemplo, los Estados Unidos al considerar la elegibilidad de los países para la condición de beneficiarios de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe

(ICC)³, exige tomar en consideración factores relacionados con aranceles, derechos de autor y lucha contra el narcotráfico, entre otros. También pondera la medida en que el país reconoce los siguientes derechos de los trabajadores: derecho de asociación; derecho de organizarse y entablar negociaciones colectivas; prohibición de usar toda forma de trabajo forzado u obligatorio; edad mínima para la contratación de menores y condiciones aceptables de trabajo respecto a salarios mínimos, horas de trabajo, seguridad laboral, condiciones de salubridad y la eliminación de las peores formas de trabajo de menores.

Es necesario, por tanto, conocer el alcance y la aplicabilidad de las leyes laborales y los convenios internacionales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), así como las “reglas del juego” que sustentan la necesidad de incrementar la productividad de las empresas y la competitividad de los países.⁴

De hecho, algunas de las empresas subsidiarias de transnacionales que maquilan en América Central y República Dominicana han tenido un fuerte poder negociador frente a los gobiernos de esos países, porque han podido reaccionar ágilmente frente a cambios en ventajas comparativas como salarios, seguridad social, impuestos, infraestructura y tipo de cambio, trasladando sus operaciones de un país a otro. Por su parte, los países no han avanzado en la definición de derechos y condiciones laborales básicos homologados para todos los países de la región.⁵

Transferencia de tecnología

En el caso de las maquilas existe poca transferencia tecnológica. Esta actividad tiene escaso valor agregado, ya que se dedica a operaciones intensivas de ensamblaje. Por su parte, los eslabonamientos verticales con la economía nacional se reducen al pago de servicios (electricidad, agua, telecomunicaciones, y los servicios que ‘venden’ los parques industriales). Debido al poco desarrollo de habilidades, la rotación de personal tampoco tiene consecuencias importantes para la difusión de tecnología en el tejido productivo local.

Sin embargo, existe la posibilidad de que algunos países de la región empiecen a fabricar telas y otras materias primas necesarias, bajo especificaciones internacionales, lo que sí incrementaría el valor agregado de la maquila y los encadenamientos pro-

3 La Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) es un programa preferencial de los Estados Unidos destinado a promover el desarrollo económico de la región del Caribe, a través de la entrada exenta o reducida del pago de impuestos arancelarios en territorio norteamericano de la mayoría de los productos.

4 Los indicadores de competitividad que publicó el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE), *Competitividad en Centroamérica 1999*, reportan un deterioro en 1999 de la posición relativa de todos los países de la región respecto del año anterior, con excepción de El Salvador. La región en su conjunto bajó su posición de 44 a 48.

5 En esta dirección probable, resultan promisorios los esfuerzos de la OIT en la región con la firma del Acuerdo de Santo Domingo, en junio de 2002, que, si bien no es un mecanismo vinculante, es una primera iniciativa a nivel de ministros para avanzar hacia estándares laborales básicos.

ductivos con empresas locales. Si esta alternativa no se incentiva, la maquila continuará siendo una especie de enclave sin efectos en el desarrollo de la producción nacional.

Nuevas tendencias internacionales y nacionales

La actividad maquiladora en Centroamérica, Haití y República Dominicana promovió un considerable ingreso de divisas y generó un número importante de empleos, ambos de gran valor para una región que emergía de un período de agudos conflictos bélicos y en proceso de consolidar su estabilidad macroeconómica y las reformas estructurales.

Sin embargo, también en los noventa, las políticas dirigidas a fomentar la inversión extranjera directa en zonas francas y en la industria exportadora en general enfrentaron la necesidad de buscar nuevas formas de atraer dichos flujos de capital. Esto debido a que la Organización Mundial del Comercio (OMC) ha ido suprimiendo progresivamente una serie de apoyos a la actividad maquilera, como la eliminación de los estímulos a la exportación y, a partir de 2003, la suspensión de exenciones tributarias de dicho capital. Estas disposiciones se aplican a Guatemala, Costa Rica, El Salvador, Panamá y República Dominicana, pero no así a Honduras ni a Nicaragua, cuyo ingreso por habitante es aún inferior a los 1,000 dólares y, por tanto, la OMC no les exige cumplir estas medidas.⁶

Ante este panorama, los países de la región han adoptado medidas específicas para atraer y facilitar nuevas inversiones en la maquila. En Costa Rica se aprobó, en junio de 2001, el Nuevo Reglamento a la Ley de Zonas Francas y el Decreto para modificar el Reglamento a los Regímenes de Perfeccionamiento Activo y Devolutivo de Derechos, con el propósito de agilizar los trámites para el establecimiento de nuevas empresas.

Nicaragua, por su parte, promulgó una nueva Ley de Inversiones Extranjeras en 2000 que reemplaza a la de 1991, considerada obsoleta para la nueva realidad del país. La nueva ley da tratamiento nacional a los inversionistas extranjeros abre las posibilidades de realizar inversiones en todos los sectores, salvo en el área de seguridad nacional, salud pública y otros sectores estipulados en la Constitución Política del país. También en Nicaragua se promulgó la Ley de Admisión Temporal para el Perfeccionamiento Activo y de Facilitación de las Exportaciones, en 2001, para fomentar la expansión de la industria maquiladora. Asimismo, se han creado programas nacionales de competitividad a favor de la eficiencia de la industria, o de algunos sectores dentro de ella.

6 Ver: World Bank HIPC Information. Nicaragua y Honduras son elegibles para recibir los beneficios de la Iniciativa por su bajo ingreso per cápita, alto nivel de endeudamiento y situación de deuda insostenible. Hasta ahora han sido considerados como candidatos elegibles para la Iniciativa, un grupo de 41 países, la mayoría de ellos africanos. De los países de América se han considerado a Guyana, Nicaragua, Honduras y Bolivia. Cuando un país sea finalmente elegido como beneficiario de la Iniciativa, debe prolongar las mejoras en el manejo de su economía y realizar reformas en la política social y estructural, incluyendo, sobre todo, acciones que mejorarán el cuidado básico en salud y educación.

Las perspectivas actuales para la industria del istmo centroamericano son particularmente inciertas, debido no sólo a la recesión en el principal mercado de destino de los productos exportados, los Estados Unidos, sino también porque es probable que una serie de acontecimientos a nivel mundial alteren el curso de los flujos de capitales financieros internacionales, así como las características de las inversiones nacionales y extranjeras, y, de forma paralela, el patrón de consumo en los mercados internacionales.

Ya en 2000, las condiciones internacionales para las exportaciones manufactureras del istmo empezaron a dar signos de deterioro, especialmente para Costa Rica. El debilitamiento de la demanda internacional de productos electrónicos de alta tecnología, ocasionado por una saturación del mercado, así como el descenso de sus precios, provocó que bajaran las ventas externas de la empresa electrónica de alta tecnología, Intel, radicada en Costa Rica. Añadida a los desfases en la producción de la empresa, esta situación ocasionó que cayeran su nivel de exportaciones y su valor agregado como empresa (CEPAL, 2001).

La desaceleración de la economía del principal país de destino de las exportaciones de maquila de vestuario y textiles ha generado el temor entre los empresarios centroamericanos del sector y los gobiernos. Este fenómeno puede provocar una disminución del consumo en los Estados Unidos, y al bajar la demanda caería la tasa de ganancia de las empresas y se estancaría la generación de empleos en la región, e incluso podría haber pérdida de puestos de trabajo.

Condiciones de trabajo y relaciones laborales

Los resultados de las investigaciones hechas en diferentes momentos por el Proyecto para el Mejoramiento de las Condiciones Laborales y de Vida de las Trabajadoras de la Maquila en Centroamérica⁷, ejecutado entre 1999 y enero de 2002, muestran las siguientes tendencias en las condiciones de trabajo y las relaciones laborales.

Cantidad y calidad de los empleos. Los representantes de los interlocutores sociales involucrados de una u otra forma en la maquila, coinciden en que las zonas francas están ofreciendo una respuesta parcial al problema del desempleo, especialmente en el caso de las mujeres. No obstante, al abordar el aspecto de la calidad de este empleo, estos actores expresaron criterios divergentes.

Para las trabajadoras, dirigentes sindicales y movimiento de mujeres, la calidad del empleo es precaria por las frecuentes violaciones a los derechos laborales y humanos. Los sindicatos, en general, califican de negligente la acción de los ministerios del Trabajo, y acusan a los gobiernos de 'sacrificar' los derechos laborales básicos en aras de disminuir las presiones sociales mediante la creación de empleo intensivo.

Los ministerios del Trabajo reconocen que las condiciones laborales aún no son las óptimas, aunque destacan los esfuerzos de todos los interlocutores sociales por mejorar la situación. De hecho, puede afirmarse que las violaciones a los derechos de

7 Proyecto RLA/97/O7/MNET.

los y las trabajadoras son similares, en tipo y frecuencia, a las que se presentan en empresas fuera del régimen de zona franca.

Los gerentes de las empresas maquiladoras aseguran que respetan lo establecido en las leyes nacionales, y que existe una 'propaganda anti maquila' que se encarga de generar la imagen negativa que algunos perciben de las empresas.

Estabilidad laboral. Para los y las trabajadoras de la maquila y dirigentes sindicales, la inestabilidad laboral en las zonas francas se debe a que existe una gran cantidad de fuerza de trabajo que las empresas pueden renovar con relativa facilidad. Las operarias de la maquila perciben como causas reales de los despidos, la negativa de realizar horas extras, la solicitud de permisos médicos o personales, las ausencias por enfermedad, el embarazo, el no ajustarse a las diferencias en la cultura del trabajo de supervisores/as coreanos/as o taiwaneses/as, el rechazo al acoso sexual y, la peor de todas las faltas, la promoción de la organización de sindicatos.

Según los dirigentes sindicales, los despidos son mecanismos para evitar los costos que se derivan del pago de prestaciones sociales, incluyendo los años de antigüedad. La inestabilidad laboral también es asociada al retardo en la firma de los contratos de trabajo y al carácter temporal de éstos. Existe también lo que podemos llamar inestabilidad laboral colectiva, generada por el cierre de empresas por traslado a otros países, el cambio de dueños o la suspensión temporal de labores.

Sin embargo, un factor que tiene mayor peso es la dinámica del mercado internacional, cuya contracción se refleja en el cierre de empresas o líneas de producción, traslado de empresas, y decremento en la demanda de productos en los mercados de destino, tal como ha venido sucediendo desde 2001.

Rotación de la fuerza de trabajo. En el caso de las maquilas, la rotación de la fuerza de trabajo se da casi exclusivamente a nivel 'interno', es decir, de una empresa a otra. La poca capacidad de absorción de empleo de las industrias nacionales de tipo similar (vestuario y textil), así como la capacitación elemental en una tarea que brinda la maquila, dificultan la movilidad laboral hacia otro tipo de industrias. Para los empresarios, la rotación de personal constituye uno de los principales problemas que enfrentan, porque existe una 'competencia no declarada' entre empresas por contratar a las operarias con mayor experiencia y capacidad.

En todo caso, la movilidad laboral es un fenómeno significativo entre las trabajadoras jóvenes, que tienen mayores oportunidades para conseguir empleo en otras empresas del mismo sector. Las mayores de 35 años tienen dificultades reales para hacer lo mismo, lo que se relaciona con la discriminación por edad.

Salario, horas extras e incentivos. Los mecanismos de fijación del salario son complejos, ya que es una combinación de trabajo ordinario y extraordinario, pagado 'a destajo' o por metas de producción. Esta práctica no está reglamentada oficialmente, lo que en muchos casos se presta a abusos por parte de los empleadores en aras de maximizar sus ganancias.

Las trabajadoras afirman que los salarios que devengan no son suficientes para satisfacer sus necesidades básicas y las de su núcleo familiar. No obstante, en términos generales los salarios en la maquila están por encima del mínimo salarial en la rama industrial, lo que sencillamente pone en evidencia que los salarios mínimos en la región no son suficientes para cubrir los costos de la canasta básica, y éste es un problema que afecta a todos los trabajadores de todas las ramas de actividad. En este sentido, pueden darse casos de pagos por debajo del mínimo, cuando las remuneraciones se hacen por 'producción' y no conforme al salario mínimo establecido legalmente.

Los incentivos que ofrecen las empresas, por el mismo hecho de ser un complemento salarial voluntario que otorga el empleador, son percibidos por las organizaciones sindicales como un mecanismo de presión por el cual se busca maximizar la productividad a costa de afectar los derechos laborales básicos. Para las trabajadoras son un 'complemento' necesario y apetecible de sus salarios, al que pueden optar o no, de acuerdo con su capacidad de producción tanto individual como en la 'línea' de ensamblaje en la que desempeñan sus tareas.

En cuanto al pago de horas extras, la investigación realizada en El Salvador, Nicaragua y Guatemala, evidencia que muchas empresas cancelan las horas extras de forma indebida (no las pagan doble, las pagan por producción sencilla, o bien promedian el pago de producción de las jornadas ordinaria y extraordinaria).

Organización del proceso de producción. El principal problema señalado por las trabajadoras es la extensa e intensa jornada de trabajo, que sobrepasa con mucha frecuencia las 48 horas semanales. El promedio de diez horas diarias (de siete de la mañana a cinco de la tarde) fijado por las empresas de zonas francas, puede extenderse en algunas empresas hasta las diez de la noche e incluso a los fines de semana.

La investigación evidencia que las trabajadoras sufren problemas de salud, especialmente un progresivo agotamiento físico y mental a consecuencia de la intensidad y duración de la jornada laboral. Las trabajadoras también dijeron estar enfrentando conflictos familiares y la imposibilidad de desempeñar otras actividades -como estudiar, en el caso de las más jóvenes-, dada la exigencia sistemática de realizar horas extras, planteada por los empleadores a fin de cumplir en tiempo y forma con sus compromisos de entrega de producción. Sin embargo, admitieron que muchas trabajadoras están dispuestas a cumplir con este requisito, a fin de asegurar un ingreso adicional a los bajos salarios que perciben.

En la actualidad, y particularmente en los casos de República Dominicana y El Salvador, se han introducido cambios en la jornada laboral, por medio de esquemas tipo 4 x 3 (cuatro días de trabajo, tres de descanso) ó 4 x 4. El sistema de trabajo denominado 4 x 4 en las zonas francas de República Dominicana, se convirtió, el día 23 de octubre de 2001, en una realidad. Este mismo tipo de reorganización de la jornada laboral se observa en algunas empresas en Costa Rica y El Salvador.

Relaciones laborales. Según las percepciones de los sectores involucrados, en las maquilas existe una precaria implementación de las técnicas de motivación y desarrollo de los recursos humanos de la empresa. Los factores básicos que contribuyen a ello son, a juicio de informantes directos y fuentes secundarias, las diferencias culturales, la prevalencia de estilos de gerencia tradicionales que se conjugan con modelos organizativos de producción en serie.

Testimonios de operarias e información de sindicalistas y gerentes de empresas, muestran que en las maquilas se dan casos de acoso y chantaje sexual. Sin embargo, este fenómeno está muy poco documentado y no se puede afirmar con qué frecuencia ocurre o si ha aumentado o disminuido. El hecho de que la mayoría de la fuerza laboral sean mujeres jóvenes, favorece la tendencia a que se presenten estas formas de violencia de género, ejercidas, por lo general, por varones en posiciones de autoridad dentro de las fábricas. Resulta un avance importante las acciones de VESTEX, en Guatemala, para incluir en el Código de Conducta, medidas preventivas contra el acoso sexual en las empresas.

Higiene y seguridad laboral. Las obreras consideran como regulares o malas las condiciones de higiene y seguridad en las empresas. Un diagnóstico realizado por el Ministerio de Trabajo en Nicaragua y el Instituto de Seguridad Social en 2000, muestra que en más del 90 por ciento de empresas ubicadas en la zona franca Las Mercedes se evidenciaron serias deficiencias en aspectos como iluminación, ventilación, manipulación de productos tóxicos y espacios reducidos entre las máquinas que propician accidentes laborales. También se menciona falta de señalización de lugares de peligro, la inexistencia de salidas de emergencia, insuficiencia de servicios sanitarios y comedores, además de una creciente contaminación del entorno ambiental y riesgos ergonómicos: la mayoría de las empresas no tienen sillas con respaldar, diseñadas para reducir la fatiga muscular y evitar daños físicos por malas posturas.

Organización sindical. Según las organizaciones, la violación al derecho de libertad de organización sindical es una de las más graves cometidas dentro de las maquilas. Es común la práctica de despidos al menor indicio de sindicalización, y las empresas realizan acciones para impedir y/o dificultar que los y las trabajadores se afilien.

Se señalan, entre otras acciones, la contratación de mano de obra joven, con poca o ninguna experiencia organizativa gremial; el desarrollo de programas de influencia psicológica para evitar la organización del trabajador en sindicatos; el uso de modalidades de contratación temporal que facilita la no renovación del contrato en cuanto la empresa lo estime conveniente; la asignación de tareas más difíciles y peor remuneradas a los/as trabajadores/as sindicalizados/as; y la promoción de organizaciones solidaristas.

Los dirigentes mencionan, además, la existencia de 'listas negras' con nombres de personas despedidas por razones sindicales, éstas circulan entre los empresarios maquiladores para evitar su contratación. Los problemas para la organización sindical

proviene también de la falta de una fiscalización rigurosa por parte de los ministerios de Trabajo, así como de la localización geográfica dispersa de las maquilas.

Sin embargo, en este problema influye la falta de estrategias adecuadas al nuevo proletariado, lo que plantea la necesidad de otras formas de acercamiento. Una evidencia de ello es la resistencia de las mujeres a sindicalizarse, no sólo por la represión patronal, sino porque no visualizan claramente en qué medida la sindicalización les será beneficiosa.

La magnitud de los problemas laborales en la maquila, las dificultades de los sindicatos para darles respuesta, y la presencia masiva de trabajadoras, han motivado que diversas organizaciones que tradicionalmente no se habían ocupado de asuntos laborales (mujeres, pro derechos humanos y religiosas) se hayan interesado en este ámbito. Esta realidad puede conducir a un nuevo *aggiornamento*⁸ entre las organizaciones sindicales y la sociedad civil, que revitalice y otorgue credibilidad y pertinencia a las acciones complementarias de ambos sectores.

Pero, además, las mujeres trabajadoras enfrentan obstáculos para entrar al mercado laboral de las maquilas, tales como la discriminación por edad (deben ser jóvenes), por estado civil, por condición de madre o por estar embarazadas. A esta discriminación se suma la cesantía de las mujeres en coyunturas de desaceleración o estancamiento de las economías de los países desarrollados, a los que son exportados los bienes maquilados. De forma tal que esas mujeres, que por su disponibilidad a trabajar en condiciones a menudo precarias y por sus habilidades motoras y disciplina laboral, son las primeras en ser contratadas, son, asimismo, las primeras en ser despedidas cuando se contrae el flujo de comercio de los bienes manufacturados.

Códigos de conducta en las empresas

Una de las paradojas de los mercados globalizados es la incidencia de actores internacionales en problemas que antes eran estrictamente nacionales, como el respeto a derechos laborales básicos que no son otra cosa que los derechos humanos de las y los trabajadores.

Entre estos interlocutores sociales globales se encuentran los poderosos sindicatos internacionales, las asociaciones de consumidores con su capacidad de *lobby* e incidencia a nivel político en los países avanzados, y las organizaciones internacionales que contribuyen al logro de los objetivos del desarrollo económico con rostro humano.

Las maquilas de todo tipo, y muy particularmente las del textil, calzado y juguetes, no ignoran esta situación. Como empresas, saben que en el campo de las relaciones públicas es necesario hacer evidente que las maquilas respetan los derechos humanos y laborales de los y las trabajadoras.

8 Ponerse al día, actualizarse.

Como resultado de la presión ejercida por la sociedad civil y por los medios de comunicación, y también como un medio para conseguir una valiosa imagen de marca, las industrias de la maquila en América Central, en especial las filiales de transnacionales de capital de los Estados Unidos, están aplicando cada vez más, de forma voluntaria, códigos de conducta. Sin embargo, la aplicación efectiva de los mismos no está del todo clara, porque no existen mecanismos creíbles de verificación. Este problema ha sido denunciado y señalado por las asociaciones de consumidores y organizaciones de trabajadores de los Estados Unidos y Europa.

Por su parte, en Centroamérica las agrupaciones de trabajadores son por lo general adversas a los códigos de conducta, porque los consideran sólo declaraciones de principios que no se cumplen en la práctica y que más bien son utilizados como otro de los mecanismos para boicotear la sindicalización. También aducen que los códigos de conducta no son necesarios, porque para regular las relaciones de trabajo existe una legislación laboral y otra internacional que deben cumplirse.⁹

Retos y oportunidades para mejorar las condiciones de trabajo

Los cambios que está generando la globalización presionan no sólo hacia la “reingeniería” de la producción y de los estilos de gestión laboral en las empresas, sino que requieren de una adecuación institucional de la acción de los ministerios del Trabajo, y de un proceso de formación/transformación de las organizaciones de trabajadores, para poder incidir en el mejoramiento de las condiciones de trabajo; lo que a su vez es una condición necesaria para incrementar la productividad y competitividad.

La globalización en el sector maquila ha generado sistemas de producción integrados a través de las subsidiarias de empresas transnacionales que maquilan en diferentes países con niveles de producción y calidad similares, pero con grandes diferencias en los estándares laborales, generando efectos adversos en las condiciones y las relaciones de trabajo.

Como respuesta a este problema, se puede decir que en la región existe protección a nivel normativo (legislación laboral), sin embargo, los niveles de desarrollo tanto institucional como nacional de una cultura del trabajo basada en el respeto a los derechos laborales son desiguales.

Es decir, existe un desconocimiento tangible acerca de los estándares laborales básicos y sus mecanismos de aplicación¹⁰ por parte de los interlocutores sociales. Asimismo, los empleadores se resisten a la organización sindical, ya que la perciben como

⁹ Entrevistas realizadas en 1999 por el Proyecto Mujeres Trabajadoras de la Maquila con Confederaciones Sindicales en Centroamérica.

¹⁰ Por estándares laborales básicos se entienden los requisitos mínimos de protección y cobertura que las normas internacionales del trabajo contemplan con respecto a los derechos fundamentales de los trabajadores y con respecto a las condiciones y medio ambiente de trabajo, seguridad y salud que deben aplicarse a las empresas del sector de la maquila en concordancia con las legislaciones laborales nacionales y las características de este sector industrial.

fuelle de conflicto y no como “contraparte” en el proceso de conciliación de las necesidades de las empresas con los derechos de los y las trabajadoras. Las organizaciones sindicales, por su parte, tienen un precario conocimiento de las necesidades de las empresas y tienden a ignorar sus avances en materia laboral, si los mismos no son producto de demandas “sindicales”.

Los ministros de la región han identificado las necesidades al respecto. Por un lado, fortalecer las capacidades de los interlocutores laborales en relación con el conocimiento y el respeto de los derechos fundamentales en el trabajo. Pero también mejorar la capacidad de los gobiernos, empleadores y trabajadores de diseñar y poner en práctica políticas y programas eficaces de seguridad y salud en el trabajo. La divulgación de esta normativa incidirá en la prevención de conflictos laborales y en su resolución cuando los problemas se presenten.¹¹

Con la excepción de Costa Rica, los países de América Central y República Dominicana no disponen de programas regulares de capacitación y formación profesional en materia de salud y seguridad en el trabajo, ni de programas universitarios de grado en esta materia. La administración del trabajo requiere de técnicos y profesionales con conocimientos sólidos en salud y seguridad en el trabajo, incluido el análisis y la prevención de riesgos ocupacionales, además de sistemas de gestión de la previsión de tales riesgos en empresas e instituciones. Es particularmente importante el déficit en métodos de evaluación y prevención de riesgos.

No existen políticas nacionales ni sectoriales integrales e integradas en materia de mejoramiento de las condiciones de trabajo, seguridad y salud en general, ni especialmente orientadas al sector maquila. En cuanto al acatamiento de los derechos fundamentales en el trabajo estipulados en las legislaciones nacionales y en las normas internacionales, son notorias las diferencias entre países y entre empresas de maquila.

También entre estas empresas existen brechas en lo relativo a la calidad de las condiciones de trabajo, especialmente: jornada de trabajo, ritmo de trabajo, período de descanso, trabajo a tiempo parcial, protección de la maternidad, remuneraciones adecuadas a la productividad, estabilidad laboral, pago de vacaciones y feriados de ley, pago de horas extraordinarias, pago de cesantías y aguinaldos, mecanismos de solución de controversias laborales, participación en el establecimiento de medidas de prevención de accidentes y enfermedades y control de riesgos en el trabajo, factores ambientales, calidad de las instalaciones, equipo y maquinaria, organización del trabajo, libertad de organización, violencia y estrés, y cobertura de la seguridad social, entre otros.

Estas brechas afectan a ambos sexos, pero adquieren características especiales en las mujeres trabajadoras, por ser éste un sector feminizado de fuerza de trabajo. A pesar de ello, no hay perspectiva de género en la gestión de los recursos humanos en las empresas; es apenas incipiente en las negociaciones colectivas y en la acción de las

11 Véase Declaración de Ottawa, octubre 2001.

organizaciones de trabajadores; y es “ciega” a los problemas específicos de las mujeres en las administraciones laborales, sobre todo a nivel de las Inspectorías de Salud Ocupacional y las Inspectorías de Trabajo. Es necesario desarrollar instrumentos prácticos con medidas específicas para la gestión de la salud ocupacional, la aplicabilidad de los derechos laborales y de negociación colectiva, que incorporen las necesidades de las mujeres trabajadoras.

Persiste una brecha importante en materia de formación de recursos humanos.

Existen prácticas de trabajo inseguras en las empresas de la maquila y una alta incidencia de accidentes y lesiones del trabajo, pero, además, no se dimensiona el impacto e incidencia de las enfermedades de origen ocupacional. Tanto empleadores como trabajadores desconocen las leyes y reglamentos en materia de condiciones de trabajo, seguridad y salud, y existe poca conciencia y formación en materia de prevención de riesgos en el trabajo. Esto se convierte en un problema específico de gran relevancia, tanto para la gestión de las empresas como para las condiciones de trabajo de las y los trabajadores¹².

Salvo Costa Rica, los países del área no han establecido planes y políticas relativas a la salud y la seguridad en el trabajo, tema sobre el que la toma de conciencia es creciente en la promoción de políticas nacionales para la prevención de riesgos en el lugar de trabajo. Los problemas en el ámbito de la salud y seguridad ocupacional en los países son muy importantes, para afrontarlos es necesario un enfoque sistémico. Por ejemplo: para el período 1990-1995, los porcentajes de población económicamente activa cubierta por la seguridad social en el sector formal de la economía, eran: Guatemala 29.0 por ciento, El Salvador 22.6 por ciento; Nicaragua 14.3;¹³ para Honduras en 1997 la cobertura de la PEA sólo alcanzaba al 11 por ciento.¹⁴ En Costa Rica, para 2000, la cobertura de la seguridad social para los asegurados directos y sus familias alcanzó el 87.7 por ciento.¹⁵ La productividad de muchas empresas de la maquila es inferior a su potencial, debido, entre otras razones, a que sus condiciones y medio ambiente de trabajo son inadecuados, precarios e incluso malos.

12 Un indicador para Costa Rica permite ejemplificar la importancia del problema: en 2000 se reportaron 118.626 accidentes laborales. El origen de éstos fue, en primer lugar, la agricultura (29.4 por ciento) y en segundo lugar la industria manufacturera (incluye maquila de todo tipo), que representó un 22.7 por ciento del total de accidentes laborales. Los días de trabajo perdidos en la industria manufacturera por incapacidad de los y las trabajadoras fueron de 395.621 días hábiles (MIDEPLAN, 2000).

En Nicaragua, el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS), reportó en 2000 alrededor de 13,177 accidentes o enfermedades relacionadas con el trabajo; para 2001 esta cifra se incrementó hasta unos 15,296 accidentes. Las actividades económicas que reportaron mayores riesgos son los servicios sociales, fabricación de textiles, fabricación de prendas de vestir y de productos alimenticios (Sandoval en La Prensa, 2002).

13 Datos estadísticos de la OPS.

14 Datos del Ministerio de Salud de Honduras.

15 MIDEPLAN: Indicadores Sociales 2000.

Referencias bibliográficas

- BANCO CENTRAL DE NICARAGUA (1999), *Indicadores Económicos*, julio, Vol. 5, N° 7, Nicaragua, BCN.
- CEPAL (2001), *Costa Rica: Evolución económica durante 2000*, San José, (LC/MEX/L.473).
- CONSEJO NACIONAL DE ZONAS FRANCAS DE EXPORTACIÓN (2002), República Dominicana, información en línea, disponible en Internet en: <<http://www.cnzfe.gov.do>> .
- DEL CID, M. y TACSAN CHEN, R. (1998), *Fuerza laboral, ingresos y poder adquisitivo de los salarios en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*, San José, OIT.
- DWIGHT W. J. (1999), *Los nuevos códigos de conducta y los interlocutores sociales*, CIOSL, información en línea, disponible en Internet en: <<http://www.cioslorit.org/publicaciones/>>
- FERNÁNDEZ-PACHECO, Janina et al. (2001), *Enhebrando el hilo: mujeres trabajadoras de la maquila en América Central*, San José, OIT.
- GRUPO MONITOREO INDEPENDIENTE (2002), *Verificación de la normativa laboral salvadoreña y el código de conducta de GAP Inc., en cuatro empresas en El Salvador*, GMIES, información en línea, disponible en Internet en: <<http://www.gmies.org.sv/gmies/documentos.htm>>.
- INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS (2000), *Competitividad en Centroamérica 1999*, Nicaragua, INCAE.
- JIMÉNEZ, R. y FERNÁNDEZ, J. (2001), *Derechos laborales de las mujeres, un análisis comparado para América Central y Panamá*, San José, OIT, ILANUD.
- KLEIN, E. y TOKMAN, V. (2000), "La estratificación social bajo tensión en la era de la globalización", en *Revista CEPAL* N° 72, Santiago, CEPAL.
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA (2000), *Sistema de indicadores sociales*, Costa Rica, MIDEPLAN. información en línea, disponible en Internet en: <<http://www.mideplan.go.cr.>>.
- OIT
- (2002), *Acuerdo de Santo Domingo para adoptar una agenda laboral subregional tripartita*, San José, OIT.
- (2001), *Panorama Laboral 1991,2001,2002*, Lima, OIT.
- (2000), "Prácticas laborales de las industrias del calzado, el cuero, los textiles y el vestido. Informe para el debate de la reunión tripartita sobre las prácticas laborales de las industrias del calzado, el cuero, los textiles y el vestido", ponencia, Ginebra, OIT.
- SANDOVAL, C. (2002) "INSS también inspeccionará zonas francas" en *Diario La Prensa No.22802*, 27 de julio de 2002, Nicaragua, información en línea, disponible en Internet en: <<http://www.laprensa.com.ni>>.
- XII CONFERENCIA INTERAMERICANA DE MINISTROS DE TRABAJO (2001), *Declaración*, Ottawa, información en línea, disponible en Internet en: <http://xii-ciamt.org/spanish/conference/xii-iacml_declaration.html>.
- ZAPATA y PÉREZ (2001), "Zonas Francas y maquila en Centroamérica: Algunas reflexiones a partir del actual marco de Comercio y las negociaciones en materia textil", ponencia en Seminario BID, CEPAL, INTAL, México.

Globalización, desregulación de las relaciones laborales y género

Fernando Malespín
Nicaragua

El autor fue dirigente sindical. Actualmente se desempeña como docente en Derecho Laboral en la Universidad Centroamericana y en la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua.

“Ella para él, él para el Estado y los tres para el mercado”

CHUSA LAMARCA

Neoliberalismo y globalización son dos caras de una misma moneda, aunque el neoliberalismo nos remite principalmente a una concepción y modelo político, y la globalización se refiere sobre todo a aspectos económico-financieros. Ambos batallan, con las ventajas que les da el control de los poderes y los recursos, por construir el imperio del mercado y la uniformidad de las ideas, de los gustos, de la cultura, de las aspiraciones.

Mucho se ha escrito acerca de la globalización, sus características y sus múltiples efectos. Sin embargo, el epígrafe de este trabajo sintetiza en una sola línea el fenómeno de la globalización desde una perspectiva de género.

Panorama “globalizado”

Los datos acerca de cómo ha crecido la miseria y la desesperanza en nuestros países ya son conocidos. Los diferentes organismos de Naciones Unidas hacen públicas las investigaciones que demuestran cómo la globalización y el neoliberalismo profundizan aceleradamente las diferencias materiales y de oportunidades entre diferentes sectores sociales; los Informes de Desarrollo Humano podrían llamarse Informes de Involución Humana, a pesar de la aplicación cumplida de las recetas fondomonetaristas.

En el campo del derecho, el ordenamiento jurídico de los países está dando paso al ordenamiento jurídico de la globalización. Así nos imponen leyes para proteger derechos de autor, leyes de marcas y otros signos distintivos, leyes de protección para las obtenciones vegetales, después que se han llevado nuestros conocimientos ancestrales, como condición para “favorecernos” con tratados de “libre” comercio.

El derecho laboral, de naturaleza protectora según los principios que le dieron origen, es visto como un obstáculo para la inversión y, por tanto, dicen algunos, también contra los propios trabajadores. Quienes sostienen este criterio no han podido demostrar que el paso de las jornadas de exterminio a la jornada de ocho horas haya producido un descalabro al capital; nadie ha podido probar que el descanso semanal, elevado a rango constitucional, provoque fuga de capitales; nadie ha comprobado, hasta ahora, que el derecho a las vacaciones descansadas sea un obstáculo en el desarrollo económico de las naciones.

Con la globalización, los centros de trabajo son también escenarios de violencia, sobre todo contra las mujeres. Un estudio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) afirma que la violencia en los puestos de trabajo -física o psicológica- ha alcanzado dimensiones mundiales, y afecta a diversos grupos profesionales y ocurre en todo tipo de entorno de trabajo. Señala, además, que incluso algunos lugares de trabajo y profesiones se han hecho de “alto riesgo” y las mujeres son especialmente vulnerables, de manera que la violencia en el lugar de trabajo tiene también aspectos de género (OIT, 1998a).

El mismo estudio presenta una lista de los comportamientos violentos que se dan en el lugar de trabajo: homicidio, violación, atraco, lesiones, palizas, agresiones físicas, patadas, mordiscos, puñetazos, esputos, arañazos, pinchazos y actos análogos, acoso, en su modalidad sexual y racista, coacciones, acoso psicológico, victimización, intimidación, amenazas, ostracismo, mensajes ofensivos, actitudes agresivas, gestos de rudeza en el uso del equipo y las herramientas de trabajo, comportamiento hostil, lenguaje soez, gritos, apodos, indirectas y silencio despreciativo (OIT, 1998a).

Además de la desregulación y la violencia hay otro mal, tal vez igual o peor, el desempleo. La generación de plusvalía ha permitido que se produzcan riquezas como nunca antes; sin embargo, esa riqueza que se acumula en poquísimas manos no está generando empleo. Al contrario, otro informe de la OIT cifra en mil millones el número

ro de trabajadores/as en el mundo que están desempleados o subempleados (OIT, 1998b).

En relación con las mujeres, el informe afirma:

Confrontadas con muchas barreras en el mercado laboral, un creciente número de mujeres están creando sus propias empresas. Según estimaciones nacionales, el 10 por ciento de las nuevas empresas en África septentrional, el 33 por ciento en América del Norte y el 40 por ciento en la ex Alemania Oriental han sido creadas por mujeres. En Estados Unidos la proporción sobrepasa el 60 por ciento (OIT, 1998b:11).

Según estos datos, una parte de las mujeres que no pueden entrar al mercado laboral, se vuelven generadoras de empleo. Hay que prestar atención, sin embargo, a la marcada diferencia entre África y Estados Unidos, lo cual demuestra la tesis de la feminización de la pobreza.

Un caso especial representan las mujeres asiáticas. Un informe de la OIT de 1999 indica que en Filipinas el desempleo entre las mujeres creció un 15 por ciento frente a un 12 por ciento de los hombres; en Corea del Sur, en el trabajo regular el empleo femenino descendió un 20 por ciento frente a un 6 por ciento masculino. En Indonesia, aunque la tasa de desempleo femenino aumentó en menor medida que la masculina, 14 por ciento frente a un 27, respectivamente, los ingresos de las mujeres descendieron un 6 por ciento frente a un 4 por ciento de los hombres (OIT, 1998b).

Hay que decir que todos los índices de empleo o desempleo, y de producción nacional publicados por los gobiernos dejan de lado el trabajo no remunerado de la mujer.

El trabajo remunerado se identifica, además, con la producción en sentido estricto que tiene lugar mayoritariamente fuera del ámbito doméstico, en la esfera pública, masculina. En contraste, el trabajo familiar, no remunerado, se categoriza como reproductivo, se realiza en la esfera privada y es el ámbito de la actividad femenina por excelencia. (Rodríguez, 1998:20)

Al respecto el Informe de Desarrollo Humano de 1995 señala que si se contabilizara el trabajo no remunerado que hacen hombres y mujeres aplicando salarios corrientes, equivaldría a unos 16 billones de dólares, es decir, un 70 por ciento del monto oficialmente estimado del producto mundial; de ellos, 11 billones representan la contribución no monetaria de las mujeres a la economía mundial en ese año, es decir, el 50 por ciento del producto mundial (PNUD, 1995).

Un último aspecto general que quiero señalar sobre los efectos de la globalización en los trabajadores (además de la desregulación, la violencia y el desempleo), es lo relativo a las migraciones. Millones de trabajadoras y trabajadores en el mundo emigran hacia los países más desarrollados, adonde llegan a ganar salarios hasta 30 veces superiores a los que devengan en sus propios países, aun tomando en cuenta que los empleos a los que acceden son los peor pagados dada su condición de

ilegales (en la gran mayoría de los casos) y de poca o ninguna calificación profesional (OIT, 2000).

En esta visión general de la globalización, no podía faltar una imposición de los organismos financieros internacionales, como es la ‘modernización del Estado’, entendiéndose por tal la reducción del gasto público, la privatización de las empresas estatales y la redefinición del papel del Estado para convertirlo en un ‘facilitador’ de la iniciativa privada.

La “modernización del Estado” ha permitido que las ganancias sociales vayan a parar a unas pocas manos, generalmente vinculadas a las esferas del poder político. Se derogan las leyes que conservan algún beneficio social porque son consideradas obsoletas, mientras se establecen exoneraciones de todo tipo de impuesto a las empresas extranjeras y facilidades para repatriar sus utilidades. Es decir, se socializa la miseria y se privatizan las ganancias.

Dentro de esta diversidad de aspectos que comprende la globalización, centraremos el debate en el primero, la desregulación de las relaciones laborales debido a su relación con la calidad del empleo.

Desregulación de las relaciones laborales

Entendemos desregulación como el proceso sistemático de derogación o reforma, de facto o de derecho, de normas laborales que son consideradas, por parte de los empleadores, públicos o privados, como un obstáculo para la inversión, por su naturaleza protectora, para ser sustituidas por normas de orden civil o mercantil.

Al respecto, se distinguen dos posiciones, por un lado la que sostiene que las legislaciones laborales existentes representan un obstáculo para la inversión extranjera, pese a la ventaja que representa tener bajísimos salarios mínimos en la mayoría de los países de la región. La Ley Federal de Trabajo en México, por ejemplo, contiene 1,010 artículos frente a los 48 de la Ley Taft-Harley de los Estados Unidos, y los 130 que tienen los japoneses (Cavazos Flores, 1996). Es por ello que se propone la desregulación jurídica en el ámbito laboral para volver a ser atractivos para los inversionistas extranjeros.

Por otro lado, hay quienes ponen en duda la eficacia de una solución jurídica al problema del desempleo, ya que ni siquiera se conocen las causas reales del mismo, como bien lo señala Marcos Peña (en Férrez, 1997). De hecho, un mismo marco jurídico puede generar y destruir empleos, como señala Missé (en Férrez, 1997) basándose en la experiencia española, lo que confirma que no hay correspondencia entre mayor o menor regulación del mercado laboral y creación o destrucción de empleo.

A pesar de que el debate está planteado con toda claridad, hay que reconocer que poco a poco, y en muchos casos sin reformar la legislación laboral (como afirman los españoles), se vienen imponiendo las formas de contratación que más favorecen al capital.

En Nicaragua las principales manifestaciones de la desregulación son visibles en tres aspectos: formas de contratación y terminación de relaciones laborales; condiciones de trabajo; y derechos colectivos de los y las trabajadoras.

Formas de contratación y terminación de las relaciones laborales

Se ha venido imponiendo la precarización de los puestos de trabajo, es decir, los contratos a tiempo determinado. Es creciente el número de contratos de trabajo que se firman bajo esa figura y por períodos que en la mayoría de los casos no pasan de seis meses. De acuerdo con nuestra legislación laboral, estos contratos no gozan de las mismas prestaciones sociales que los firmados por tiempo indeterminado. Las dos consecuencias más importantes son el no pago de indemnización por años de servicio al terminar la relación laboral, y la exclusión de los trabajadores contratados bajo esta modalidad de los beneficios de los convenios colectivos. Ello ocurre con la aceptación expresa del Ministerio del Trabajo.

Los contratos a tiempo determinado, a pesar de la prohibición expresa de la ley, son realizados en carácter de ‘prueba’, con lo cual el empleador busca no tener ninguna responsabilidad al terminar el contrato. Otra irregularidad en este aspecto es que la ley contempla que el período de prueba (posible sólo en los contratos a tiempo indeterminado) no puede ser mayor de 30 días, sin embargo, en muchas empresas el período de prueba se extiende a tres meses.

Una buena parte de las y los trabajadores contratados bajo esta modalidad son los que laboran para las empresas que proveen lo que se ha dado en llamar “servicios tercerizados” (conocidos en inglés como *out-sourcing*).

Muchas empresas e instituciones han despedido personal contratado a tiempo indeterminado para optar por los servicios con estas empresas. De tal forma que vigilantes, jardineros, cajeras, conserjes, cada vez menos son trabajadores de las empresas donde realizan su trabajo. Quienes están haciendo un lucrativo negocio son las empresas que venden estos servicios: el salario que pagan está muy por debajo de lo que cobran a las empresas que contratan los servicios tercerizados.

Otro fenómeno creciente es la ‘civilización’ de las contrataciones. Cada vez más empresas e instituciones contratan servicios bajo figuras civiles o mercantiles. Ahora son usuales los ‘contratos de servicios profesionales’ regidos por la legislación civil. Miles de docentes universitarios son contratados bajo la figura civil de los servicios profesionales. Incluso el Arto. 74 de la Ley de Contrataciones del Estado, Ley 323, establece que la contratación de servicios técnicos o profesionales no originará relación de empleo público, entre el organismo adquirente y el contratista (La Gaceta, 2000).

Un problema adicional es cumplir con los requisitos para ser contratado. Además de que son cada vez mayores, a las mujeres se les pide en muchos casos demostrar que no están embarazadas al momento de ser contratadas. Si el puesto de trabajo al que se está optando es de cajero o vendedor, un requisito adicional es tener un seguro de fidelidad.

Otra figura que ha tomado fuerza es la flexibilidad para terminar las relaciones laborales, lo que significa evitar los procedimientos administrativos previos a los despidos y el pago de prestaciones por años de servicio.

Una demanda persistente de los empleadores es que debe prevalecer la autonomía de la voluntad y observarse cumplidamente el principio de libertad de contratación, lo que se deriva de la libertad de empresa. Los empleadores se quejan de que no pueden despedir a los trabajadores cuando quieren.

Nuestra legislación laboral establece que cuando un empleador considere que hay causa justa para despedir a un trabajador, debe solicitarse autorización previa del Ministerio del Trabajo, de no cumplirse este requisito las autoridades judiciales ordenarán el reintegro o el pago de indemnización de años de servicio, según sea el caso, y el doble de esa indemnización en caso de negarse a cumplir la sentencia.

Esta disposición contempla que en el caso de los dirigentes sindicales, el pago de la doble indemnización sólo será aplicable si el dirigente sindical la acepta. Es decir, si una sentencia ordena el reintegro de un dirigente sindical, éste deberá ser reintegrado, dicha disposición es la que más ataques provoca por parte de los empleadores.

Nuestra legislación laboral señala que después de la segunda prórroga de un contrato de tiempo determinado, éste se considerará indeterminado desde el inicio de la relación laboral. Los empleadores alegan que deberían poder contratar bajo tiempo determinado las veces que quieran.

En síntesis, precarización y flexibilidad son dos expresiones claras de la desregulación de las relaciones laborales. El propósito es disponer de una planilla compuesta principalmente por trabajadores contratados a tiempo determinado, y reducir la cantidad de trabajadores que los empleadores consideren necesario, en el momento que así lo crean, sin tener que solicitar autorización previa ni pagar un centavo.

Los empleadores demandan trabajadores de usar y tirar, disponibles en el momento justo y por el tiempo necesario, flexibilizados, excluidos, padeciendo los modernos procedimientos de reducción (*downsizing*), desplazamiento (*outsourcing*) y reorganización (*re-engineering*).

Condiciones de trabajo

Algunas de las manifestaciones de la desregulación en las condiciones de trabajo, son los bajos salarios, el no pago de horas extras, la ausencia de medidas de seguridad e higiene ocupacional, la extensión de la jornada laboral, la polivalencia y la rigidez de las normas disciplinarias. Todas esas condiciones se amparan en el principio civilista *pacta sunt servanda*,¹ es decir, si los trabajadores se avienen a laborar bajo condiciones diferentes de las señaladas en la ley, prima la voluntad de los contratantes. De es-

1 Los pactos han de cumplirse

ta manera se pretende tirar por la borda el precepto tutelar del Derecho Laboral que garantiza la irrenunciabilidad a los derechos consignados en la ley.

Por ejemplo, en muchas empresas los contratos de trabajo no señalan una jornada específica de trabajo ni estipulan con claridad el servicio que el trabajador debe prestar. Cláusulas como: “El trabajador se obliga a trabajar en los horarios que el empleador le señale” o “el trabajador realizará las actividades que el jefe inmediato le indique, así como todas las tareas afines”, son cada vez más comunes. Así las cosas, los trabajadores deben laborar el tiempo que el empleador desee sin que se les tenga que avisar con anticipación.

En Nicaragua es de sobra conocida la renuencia de algunas instituciones financieras a pagar horas extras, así como las agotadoras jornadas a que son sometidas las empleadas domésticas cuando éstas viven en las casas donde trabajan.

En el afán de que los trabajadores laboren cada vez más por el mismo mal salario, muy pocos son los empleadores que cumplen con otorgar el permiso para lactar que establece la ley en el caso de las trabajadoras madres, menos aún que hagan valer la disposición de acondicionar un local para estos efectos, cuando existan más de 30 empleadas con niños en edad de lactar.

La desregulación demandada por los empleadores se contradice con el nivel cada vez mayor de normas para regular el comportamiento de los trabajadores. Las empresas han hecho de los reglamentos internos de trabajo verdaderos códigos penales laborales.

El reglamento interno de trabajo de una empresa industrial que ahora ya no existe, y no por razones laborales o financieras, disponía que: “Todos los trabajadores deben vestir adecuadamente (porte y aspecto), no es aconsejable usar short extremadamente cortos y vestimenta que pueda traducirse en otro tipo de trabajo que no sea el de la empresa”. Esta compañía estuvo operando hasta el año pasado, y el mencionado reglamento fue aprobado, en su oportunidad, por el Ministerio del Trabajo.

Otros reglamentos prohíben que se establezcan relaciones de pareja entre los trabajadores. Esta disposición es inconstitucional, ya que viola los derechos humanos de las parejas, pero además perjudica particularmente a las mujeres. Cuando la pareja debe decidir quién deja el empleo, por lo general la mujer es la afectada.

Algunos imponen a las mujeres la obligación de informar cuando están embarazadas, lo que contraviene la disposición del Código del Trabajo que señala la obligación de anunciar la fecha del parto. Por tanto, una mujer no puede ser despedida por no informar que está embarazada.

Una empresa maquiladora tiene establecido en su reglamento interno que descontará cierta cantidad de dinero por cada minuto de retraso en la hora de entrada. De más está decir que esta suma es mucho mayor que la que devenga una trabajadora en ese mismo tiempo.

Derechos colectivos

En cuanto a los derechos colectivos, lo más grave es la desarticulación de los sindicatos, la renuencia a negociar los convenios colectivos y la reducción del ámbito de aplicación de éstos.

La desarticulación de los sindicatos en el aparato estatal (salvo los sindicatos blancos) y la voluntad de no permitir organizar sindicatos en empresas privadas (los casos de las maquiladoras y bancos son harto conocidos), han reducido drásticamente los índices de sindicalización. Es cierto que este fenómeno se debe también, en parte, al descrédito de la dirigencia sindical, pero existen otros intereses que explican más a fondo este tema.

El Arto. 219 del Código del Trabajo (vigente a partir de enero de 1997) contempla que la disolución de un sindicato puede promoverse a petición de los trabajadores o los empleadores. Sin embargo, el Arto. 25 del Reglamento de Asociaciones Sindicales (dictado por el presidente de Nicaragua ese mismo año) señala que la disolución de los sindicatos puede ser promovida por sus miembros o por la Dirección de Asociaciones Sindicales del Ministerio del Trabajo.

Este reglamento derogó una disposición del Código del Trabajo de forma absolutamente ilegal, con la intención de permitirle al Poder Ejecutivo -léase el Gobierno- pedir la disolución de los sindicatos.

La negativa a negociar los convenios colectivos. El Estado compite con la empresa privada en quién se lleva las palmas en este rubro. Convenios como el de los obreros de la construcción tienen años de estar en el Ministerio del Trabajo esperando que los empresarios de la Cámara de la Construcción se sienten a negociar. En el Estado existen varios ejemplos, como el Ministerio de Salud, el Consejo Supremo Electoral y la Empresa Nicaragüense de Telecomunicaciones, cuyos convenios colectivos aún no han sido firmados.

Por otro lado, los convenios colectivos cada vez cubren a menos trabajadores. En muchos casos, contemplan expresamente que los beneficios y las condiciones suscritos incluyen sólo a los y las trabajadoras con contratos de trabajo por tiempo indeterminado.

El reglamento interno de trabajo de una importante empresa de la industria de la bebida incluye dentro de los cargos de confianza a las secretarías en general, cajeros, liquidadores y asistentes, quienes además están excluidos de los beneficios del convenio colectivo.

Si sumamos los trabajadores de tiempo determinado, los de confianza y los contratados bajo figuras civilistas o mercantiles, es cada vez menor el número de trabajadores protegidos por los convenios colectivos. Los empleadores gozan de la total anuencia del Ministerio del Trabajo.

También han sido eliminadas en los convenios aquellas cláusulas que, en alguna medida, ponen límite a la voluntad de los empleadores, como la cláusula de la Comisión Bipartita, que establece requisitos especiales para poder despedir a los trabajadores. Actualmente el Ministerio de Salud ha manifestado su voluntad de eliminar del convenio esta cláusula.

Entre los derechos colectivos, la Constitución Política de Nicaragua en su Arto. 81 incluye el derecho de los trabajadores de participar en la gestión de las empresas, por medio de sus organizaciones y de conformidad con la ley.

En vista de que no ha sido dictada la ley que regule este derecho, y a pesar de que la disposición constitucional es de 1987, los sindicatos se han valido de los convenios colectivos para darle concreción. Una forma de participar, aunque sea mínima, en la gestión de las empresas, es precisamente a través de comisiones bipartitas en las que los trabajadores comparten algún nivel de decisiones con los empleadores.

Estas son las principales formas en que la desregulación de las relaciones laborales se presenta en Nicaragua. Considero que el principal objetivo de estas medidas es dismantelar los derechos colectivos y desarticular la organización de los trabajadores puesto que, de acuerdo con nuestra legislación, sin sindicato no es posible, legalmente, ejercer los otros derechos colectivos.

Las mujeres en la era de la globalización

Los efectos y consecuencias que está generando la globalización permiten pensar que tarde o temprano el mundo tendrá que cambiar. Este sistema tiene límites, y los límites son varios. Me referiré solamente al que considero más importante.

Desde la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer ha corrido mucha agua bajo el puente. Una cantidad de convenios internacionales y leyes nacionales han creado espacios para la integración de las mujeres en el quehacer nacional. Es cierto que todavía queda mucho por hacer, pero las mujeres han empezado a caminar.

Por otra parte, se ha avanzado en la definición de políticas públicas con enfoque de género; está en ciernes una Ley de Igualdad de Oportunidades. Todos éstos son hechos que nos permiten tener confianza en que encontraremos la forma de encarar de mejor manera los efectos negativos de la globalización. Como dicen dos conocidas autoras nicaragüenses: “La esperanza tiene nombre de mujer”.

A la par de las luchas de las mujeres, que no deben ser únicamente de las mujeres, es necesario promover y potenciar el rescate de pilares fundamentales del quehacer social: la solidaridad, la transparencia, la organización, la movilización, el espíritu crítico, la autonomía, el respeto a las distintas expresiones culturales.

Todo lo anterior con el propósito de lograr detener los efectos que la globalización produce en los sectores más vulnerables; conseguir la materialización de las leyes

que ahora tenemos y que aún conservan su naturaleza protectora; construir un país con igualdad de oportunidades para todos, donde las riquezas se socialicen, la justicia deje de ser ciega, los recursos naturales no se vean sólo como objetos de comercio y la equidad de género no sea una quimera.

Referencias bibliográficas

- CAVAZOS FLORES, Baltasar (1996), *Derecho Laboral y Seguridad Social*, ponencia presentada en la XXI Jornada Iberoamericana de Derecho del trabajo y la Seguridad Social, Lima, Perú.
- Código del Trabajo de la República de Nicaragua. La Gaceta Diario Oficial No. 205 del 30 de octubre 1996.
- Constitución Política de la República de Nicaragua.
- Gaceta, No. 1 y 2 del 3 y 4 de enero de 2000.
- M. FERREZ, Andreu et al (1997), *El trabajo en el futuro*, España, Editorial Deusto.
- OIT
- (2000), "Trabajadores sin fronteras: el impacto de la globalización sobre la migración internacional", en *Revista Trabajo*, No. 34, abril/mayo, Madrid.
- (1999), "Hacia la igualdad de género en el mundo del trabajo", en *Revista Trabajo* No. 32, diciembre, Madrid.
- (1998a), "Violencia en el lugar de trabajo. Un nuevo problema mundial", en *Revista Trabajo*, No. 26, septiembre/octubre, Madrid.
- (1998b), "Empleabilidad y Mundialización: el papel fundamental de la formación", en *Revista Trabajo*, No. 27, diciembre, Madrid.
- PNUD (1995), *Informe de Desarrollo Humano*, información en línea, disponible en Internet en: <www.pnud.org.ni>
- RENZI, María Rosa y AGURTO, Sonia (1997), *La esperanza tiene nombre de mujer*, Managua, FIDEG.
- RIFFKIN, Jeremy, (1996), *El fin del trabajo*, Barcelona, Editorial Paidós.
- RODRÍGUEZ, Arantxa (1998), *Reorganización del trabajo y empleo de las mujeres*, España, Editorial Germania.
- SABATÉ MARTÍNEZ, Ana et al. (1995), *Mujeres, espacio y sociedad. Hacia una geografía del género*, España, Editorial Síntesis S. A.
- SOSA SANTOS, Boaventura de (1998), *La globalización del Derecho*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- UCRESEP, PROYECTO DE PROMOCIÓN DE POLÍTICAS DE GÉNERO/GTZ, (1999), *Mujeres y hombres en el empleo público de Nicaragua. I parte*, Managua, GTZ.

Igualdad de género como elemento transversal en la agenda del trabajo decente

Enrique Brú
Costa Rica

Actualmente se desempeña como Director de la Oficina de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, para América Central, Panamá y República Dominicana, y del Equipo Técnico Multidisciplinario para estos países, Cuba, Haití y México.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) fue fundada en 1919, en una época de gran turbulencia provocada por la Primera Guerra Mundial (que entonces terminaba), agravada por la miseria y la pobreza que millones de trabajadoras y trabajadores enfrentaban. Las jornadas laborales eran extenuantes, entre 16 y 18 horas de trabajo continuo. La OIT surge entonces con la finalidad expresa de establecer una estructura social en pro de la paz y la estabilidad, en la cual el quehacer económico no riñera con la justicia social. Esta visión aún persiste en nuestros días. Si bien es cierto que han cambiado las condiciones de la época que nos toca vivir, las luchas que dieron origen a la OIT siguen incólumes.

Sin embargo, el actual orden mundial ha creado nuevas condiciones. Por ejemplo, la política de liberación económica ha transformado las relaciones que tradicionalmente se establecían entre los interlocutores sociales. Hoy, las fuerzas del mercado están siendo mucho más privilegiadas e influyen con más fuerza en las decisiones trascendentales de los países, que la búsqueda de consensos a través del fortalecimiento del diálogo social entre los interlocutores sociales, la intervención y las regulaciones establecidas por el Estado.

En este nuevo orden de cosas es innegable que se observan importantes avances y prosperidad: la tecnología, las comunicaciones y el acceso a la información, son tan sólo algunos ejemplos. Pero es innegable también la existencia de desigualdades que están impidiendo que las capas menos provistas de oportunidades puedan surgir en un mundo globalizado, en donde la inseguridad y el desempleo y la deshumanización de la economía son las caras de una misma moneda.

De ahí que la renovada finalidad de la Organización Internacional del Trabajo es mejorar la situación de los seres humanos en el mundo del trabajo, a través de la promoción de un trabajo decente, entendido éste como aquella ocupación productiva que es justamente remunerada y que se ejerce en condiciones de libertad, **equidad**, seguridad y dignidad.

Es claro que el tema de la equidad está en el centro del concepto y de la agenda del trabajo decente que está impulsando la Organización Internacional del Trabajo. Es por ello que se ha insistido también en que sin avances efectivos, en la búsqueda de la equidad entre hombres y mujeres en el mundo del trabajo, no se podrá reducir significativamente el déficit de trabajo decente.

Este déficit se traduce en ofertas de trabajo insuficientes, protección social inadecuada, denegación de los derechos en el trabajo y deficiencias en el diálogo social. En cada una de estas brechas existe un componente de género, que se ve reflejado en las claras desigualdades que se viven en el mundo del trabajo entre hombres y mujeres. Es por ello que, para avanzar en la superación de cada una de estas brechas, es necesario avanzar también en la superación de las desigualdades de género.¹

La superación, entonces, de las brechas de equidad (la promoción de la igualdad de oportunidades) supone:

- Actividades e intervenciones dirigidas especialmente a las mujeres, partiendo del hecho irrefutable de que ellas están en desventaja en muchos aspectos
- Transversalización de la perspectiva de género (*gender mainstreaming*).

Estos esfuerzos deberán también reflejarse en los derechos fundamentales, que todas las personas que trabajan tienen, independientemente de su género. Aunque es ne-

¹ Cuando hablamos de género y de las relaciones de género, estamos considerando la situación, características y necesidades de hombres y mujeres, y las relaciones (incluyendo las de poder) entre ellos.

cesario reiterar que son las mujeres, más que los hombres, las que sufren el problema de no ser reconocidas como personas con derechos, debido a esto, fundamentalmente, a que están sobre representadas en las esferas desprotegidas e invisibles del mundo del trabajo.

Es por ello que la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor y la no discriminación en el empleo están definidos como derechos y principios fundamentales en el trabajo y son, por lo tanto, inalienables. La Organización Internacional del Trabajo, a través de sus normas internacionales del trabajo, contribuye en la búsqueda de la no discriminación. Como parámetro básico se encuentra el Convenio Núm. 100 sobre la igualdad de remuneración (1952) y el Convenio Núm. 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación) (1958).²

Asimismo, la aspiración de más y mejores empleos de calidad en el mundo es también un aspecto medular en la agenda de trabajo decente de la Organización Internacional del Trabajo y, por consiguiente, la búsqueda de una mejor calidad de vida, tanto para hombres como para mujeres.

En el enfoque de la igualdad de género, como elemento transversal en la agenda del trabajo decente, se hace necesario, entonces:

- Aumentar las posibilidades de las mujeres para tener acceso a empleos bien remunerados, especialmente a las más pobres.
- Disminuir la invisibilidad del trabajo realizado en diversas esferas no reconocidas como productivas (tal es el caso del trabajo doméstico).

En cuanto a la protección social, las mujeres están más excluidas de los mecanismos y sistemas de protección, debido a los patrones de empleo. La mayoría de las ocupaciones a las que tienen acceso mayoritariamente las mujeres, son aquellas directamente relacionadas con la reproducción social, aquellas que significan una extensión de las labores domésticas. Frecuentemente son los empleos menos protegidos y remunerados, es decir, de menor calidad.

En el actual contexto socioeconómico, el objetivo primordial de la protección social es reducir la inseguridad en el mundo, garantizar condiciones de trabajo seguras y decentes, mantener los ingresos y garantizar el acceso adecuado a los servicios sociales y de asistencia. Sin embargo, esto no es igual para todos. Son los más pobres, los grupos vulnerables (y entre ellos, particularmente, las mujeres) los más desprotegidos.

La protección social no llega por igual a todas las personas. Las ocupaciones en el sector formal de la economía están mejor protegidas que las ocupaciones en el sector no estructurado. Es en este último sector donde se ubican la mayoría de las mujeres ocupadas. La inferior remuneración de las mujeres y sus pautas de empleo irregula-

² Estos Convenios tienen un alto porcentaje de ratificación entre los países miembros de la Organización Internacional del Trabajo de América Latina.

res socavan su capacidad para participar en los planes de seguridad social contributiva y les impiden beneficiarse de ellos.

En lo que respecta a la promoción del diálogo social, en la agenda de trabajo decente que impulsa la Organización Internacional del Trabajo se plantea la necesidad de promover la representación de las mujeres en las estructuras y procesos de diálogo social, para que los temas referentes a los derechos de la mujer trabajadora se transformen en parte sustantiva y permanente de la agenda.

Es por ello que el proceso de fortalecimiento de los actores para el diálogo social supone incorporar, necesariamente, a las mujeres en sus estructuras de organización y representación, así como los temas de género en su agenda.

Indicadores de progreso

Para dar el seguimiento necesario a los avances de la incorporación de la perspectiva de género en la agenda de trabajo decente se han identificado algunos indicadores de progreso:

- Aumento de las tasas de participación, en especial de las más pobres: salida de la situación de inactividad.
- Aumento de las tasas de ocupación (oportunidades de empleo).
- Disminución de la tasa de desempleo.
- Aumento de las posibilidades de acceder a un empleo formal.
- Mejoría de los niveles de ingreso y disminución de la brecha respecto a los hombres.
- Mejoría y diversificación de sus niveles de escolaridad y formación profesional.
- Reducción de la segmentación ocupacional, o sea, creciente eliminación de las “barreras horizontales” de acceso a ciertas ocupaciones (glass walls).
- Mayores oportunidades de ascenso y promoción, o sea, creciente eliminación de las “barreras verticales” de acceso a puestos de dirección y a niveles de remuneración superiores (*glass ceiling*).

Los progresos en el avance de estos indicadores hacia la igualdad de género en la agenda del trabajo decente se podrán medir a través del análisis desde dos enfoques:

- Progreso absoluto: comparar la situación de las mujeres en dos puntos en el tiempo (ej: comienzos y final de la década de los noventa).
- Progreso relativo: analizar la evolución de las brechas con respecto a los hombres en el mismo período de tiempo.

Algunos hechos en la América Latina de los noventa: avances, retrocesos, desafíos

- Aumenta la tasa de participación femenina y disminuye la brecha con respecto a los hombres (aún es muy elevada: 30 puntos).
- Aumenta la tasa de participación de las mujeres más pobres a un ritmo aún más acelerado.

- Aumentan sus oportunidades de empleo (la mayor parte de los nuevos empleos, Generados en la década, fueron ocupados por mujeres).
- Aumenta significativamente la importancia de la participación económica de las mujeres:
 - son el 40 por ciento de la PEA (población económicamente activa) en América Latina;
 - aumenta significativamente el número de hogares con jefatura femenina (30 por ciento);
 - en 1/4 de los hogares biparentales las mujeres contribuyen con 50 por ciento o más del ingreso familiar.
- La posibilidad de obtener un ingreso a partir de su trabajo es clave:
 - para la autonomía económica y personal de las mujeres (democratización de las relaciones de género);
 - para el bienestar de la familia: superación de la línea de pobreza y posibilidad de romper el ciclo intergeneracional de reproducción de la pobreza (destino de sus ingresos).
- Fuerte aumento de sus tasas de desempleo y aumento de las brechas de desempleo con respecto a los hombres (20 por ciento al inicio de la década y 47 por ciento al final).
- Disminución de la brecha de ingresos, aunque persistan fuertes desigualdades: 22 por ciento por hora y 34 por ciento por mes en 2000.
- La incidencia de las ocupaciones informales en el total del empleo femenino es superior a la registrada en el caso de los hombres y crece en los noventa (2000: 44.5 por ciento de los hombres y 50.3 por ciento de las mujeres están ocupados/as en el sector informal).
- El ritmo de informalización del empleo fue más acentuado para los hombres que para las mujeres (respectivamente 70 por ciento y 54 por ciento de los nuevos empleos generados en el sector informal).
- Es inferior la calidad del empleo de las mujeres al interior del sector informal.
- En los años noventa se reducen los niveles de protección social.
- En situación de especial vulnerabilidad están las trabajadoras del servicio doméstico:
 - 15 por ciento del total de la ocupación femenina;
 - más bajos niveles de ingreso y protección social (23 por ciento);
 - fuerte incidencia de trabajo infantil y migrantes indocumentados.

Referencias bibliográficas

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO
(2001), "Panorama Laboral 2001", Lima, Documento de trabajo.

Índice de Autores

Sonia Agurto Vilchez

Socióloga con Maestría en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y postgrado en Metodología de Investigación por la Universidad de Wisconsin en el Centro de Tenencia de la Tierra. Nicaragüense. Se desempeña como investigadora de la Fundación Internacional para el Desarrollo Económico Global, FIDEG, y como consultora para diversos organismos en el tema de la participación económica de las mujeres. Ha escrito libros y artículos sobre la distribución del ingreso, la participación económica de la mujer y el sector informal. Es miembro de la Asociación de Mujeres Profesionales para la Democracia en el Desarrollo de Nicaragua.

Sara Bradshaw

Economista. Académica de la Escuela de Ciencias Sociales de la Universidad de Middlesex, Reino Unido. Trabajó entre 1998 y 2001 en Nicaragua como cooperante en la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, CRIES, luego en la Fundación Puntos de Encuentro y al mismo tiempo, ha apoyado a la Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción. Es una experta en investigación con perspectiva de género y tiene diversos trabajos sobre género y desastre, así como sobre género y pobreza.

Fernando Bermejo Cabrero

Abogado diplomado en Relaciones Laborales por el Instituto de Estudios Financieros y en Recursos Humanos por la Escuela Superior de la Función Pública de España. Ha sido becario en el Instituto Internacional de Administración Pública de París y está doctorándose en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid en la especialidad de Gobierno y Administración. Es consultor internacional experto en organización y recursos humanos. Presidente del Consorcio Hay y Vicepresidente de Hay Group de España.

Enrique Brú Bautista

Economista por la Universidad de Puerto Rico y postgrado en Planificación Socioeconómica en el Instituto de Estudios Sociales de La Haya, Países Bajos. Funcionario de la Oficina Internacional del Trabajo, OIT, desde 1974, organismo en el que se desempeña actualmente como Director para Centroamérica, Panamá y República Dominicana. Especialista en planificación y políticas de empleo con trabajos publicados en los campos de distribución del ingreso, integración económica, mercados laborales, sector informal, desarrollo de los recursos humanos, migraciones laborales internacionales, deuda social, trabajo decente y evaluación de programas y proyectos.

Nilufer Cagatay

Licenciada en Ciencias Económicas y Políticas por la Universidad de Yale, Master y Doctora en Economía por la Universidad de Stanford. Nacida en Turquía. Fundadora y coordinadora, junto a Diane Elson y Caren Brown, del Grupo de Trabajo Internacional sobre Género, Macroeconomía y Economía Internacional (GEM - IWG, por sus siglas en inglés). Profesora Asociada de Economía y miembro facultativo del Programa de Estudios del Medio Oriente y del Programa de Estudios de la Mujer de la Universidad de UTAH, Estados Unidos. Su investigación se ha centrado en género y desarrollo; teorías de comercio internacional; y también en macroeconomía y género y teorías y políticas de comercio internacional. Entre 1997 y 2000 trabajó como Consejera Económica de la División de Desarrollo Social y Eliminación de la Pobreza del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Luis Carrión

Economista con Maestría en Administración Pública por la Universidad de Harvard. Ministro de Economía, Industria y Comercio de Nicaragua entre 1988 y 1990. Desde 1996 consultor y gerente de proyectos de asistencia técnica a organismos internacionales y gobiernos centroamericanos en el ámbito de los recursos humanos y de las reformas a los sistemas de servicio civil. Actualmente es consultor del Consorcio Hay, afiliado a Hay Group en el Proyecto de Reforma de los Sistemas de Gestión de los Recursos Humanos del Órgano Ejecutivo de la República de El Salvador.

María Cuvi Sánchez

Socióloga por la Universidad Nacional de Costa Rica, postgrado en Planificación para el Desarrollo por la Universidad Católica de Valparaíso, Chile y postgrado en Edición de Documentos Científicos por la Universidad de Toronto, Canadá. Prepara su tesis de doctorado en Literatura por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Actualmente es directora académica del Seminario de Pitzer College en Ecuador e investigadora asociada de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, Sede Quito. Es activista del movimiento feminista internacional y del movimiento de mujeres del Ecuador. Es autora y coautora de varios libros y numerosos artículos sobre mujeres rurales y desarrollo, identidad de género, movimiento de mujeres, el género en las políticas agrarias y de desarrollo rural, género y ambiente y género y ciencia.

Janina Fernández-Pacheco

Socióloga y Administradora Pública con Maestría en Política Económica, ha cursado estudios especializados en economía en la Universidad de Nanterre, Francia. Desde 1999 trabaja con la Organización Internacional del Trabajo en Costa Rica. Actualmente coordina el Proyecto Género, Pobreza y Empleo en Centroamérica, llevó el Proyecto para Mujeres Trabajadoras de la Maquila en América Central. Ha escrito sobre derechos laborales de las mujeres, situación de las mujeres trabajadoras de las maquilas y la incorporación de la perspectiva de género en proyectos de interés social.

Lourdes Ferrán

Miembro de Número de la Academia de Ciencias Económicas de Venezuela, Doctora en Economía por la Universidad Central de Venezuela y postgrado en Planificación Económica por el Institute of Social Studies La Haya, Países Bajos. Consultora en cuentas nacionales, distribución del ingreso, sector informal y participación económica de la mujer para el Banco Central de Venezuela y organismos internacionales. Profesora de Contabilidad Social de la Universidad Central de Venezuela y de la Universidad Católica Andrés Bello. Ha escrito libros y artículos sobre la distribución del ingreso, la participación económica de la mujer, el sector informal y las cuentas nacionales.

Laura Frade

Pedagoga con Maestría en Ciencias Políticas y Economía Mundial. Es Presidenta de Adaceco A. C. y Co-Coordinadora de la Coordinación de Organizaciones Civiles “Por un Milenio Feminista”, red formada por 152 organizaciones de mujeres mexicanas. Durante los últimos ocho años ha dado seguimiento a las instituciones financieras internacionales desde la Campaña “Las Multilaterales en la Mira de las Mujeres”, actividad que coordina en nueve países de América Latina. El objetivo es identificar los impactos diferenciados por género que las políticas impulsadas por estas instituciones tienen en la sociedad. Obtuvo el Premio Nacional María Lavalle Urbina 2003 de su país por sus contribuciones en el área de las relaciones internacionales de su país.

Rebeca Grynspan

Economista y Socióloga por la Universidad Hebrea de Jerusalén, se recibió como Bachiller en Economía en la Universidad de Costa Rica y obtuvo la Maestría en Economía en la Universidad de Sussex, Inglaterra. Desde agosto de 2001, es Directora de Sede Subregional en México de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. Tiene experiencia tanto en el diseño y ejecución de políticas en las áreas económica y social, como en investigación y consultorías con gobiernos y con organismos internacionales. Ha ocupado varios cargos en el Poder Ejecutivo de Costa Rica, entre ellos Viceministra de Hacienda (1986-1988), Ministra de Vivienda y Asentamientos Humanos (1996-1998), Ministra Coordinadora del Sector Económico (1995-1996) y del Sector Social del Gobierno (1995-1998), y Segunda Vicepresidenta de la República (1994-1998). Ha publicado numerosos trabajos por sí misma o en colaboración con otros/as autores/as, sobre pobreza, exclusión social, políticas económicas desde la perspectiva de género.

Edmundo Jarquín

Abogado y economista por la Universidad de Chile. Jefe de la División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil del Banco Interamericano de Desarrollo desde 1994. Especialista en Políticas Públicas. Nicaragüense. Ha escrito artículos, ensayos y libros sobre temas políticos y de desarrollo.

María José Jarquín Ramos

Licenciada en Economía por la Universidad Iberoamericana de México, Master en Gestión y Políticas Públicas por la Universidad de Chile en Santiago. Desde 1996 trabaja en el Programa de Reforma y Modernización del Sector Público de Nicaragua, primero como Oficial del Sistema de Evaluación de Servicios y a partir de febrero de 1999 como Directora de la Unidad de Coordinación del Programa de Reforma y Modernización del Sector Público (UCRESEP) en la Vicepresidencia de la República de Nicaragua. Autora de varias publicaciones sobre la calidad de los servicios públicos.

Alicia Lamas

Socióloga por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, UBA, con Maestría en Administración Pública por la Facultad de Ciencias Económicas de la misma universidad. Especialista en Políticas Públicas, Coordinadora Ejecutiva de la Unidad de Coordinación de la Reforma y Modernización del Estado en la Ciudad de Buenos Aires. Consultora del Gobierno Nacional y de los gobiernos de Santo Domingo, Colombia y Paraguay, así como de gobiernos provinciales y municipales. Consultora de organismos internacionales.

Guillermo Lee Ching

Licenciado en Administración del Trabajo, con énfasis en Recursos Humanos por la Universidad Nacional de Costa Rica. Postgrado en Administración de Empresas Públicas Estratégicas por la Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa, D.F. México. Director General de la Dirección General de Servicio Civil de la Presidencia de la República de Costa Rica, desde mayo de 1998. Conferencista en congresos y seminarios sobre recursos humanos, carrera administrativa, calidad en la función pública y ética y valores.

Cecilia López Montaña

Economista y demógrafa colombiana con una larga trayectoria pública en su país natal: ha sido Vice Ministra de Agricultura, Directora del Instituto de Seguridad Social, Ministra del Medio Ambiente y Directora Nacional de Planeación. También se ha destacado como Directora del Programa de Empleo para América Latina, PREALC. Es una reconocida investigadora en temas demográficos, económicos, sociales, mercado laboral y género, temáticas sobre las que ha escrito numerosos libros y artículos. Es columnista de diversos medios de comunicación escritos en Colombia. Actualmente es Presidenta de la Fundación Agenda Colombia que promueve debates nacionales e internacionales sobre temas de interés.

Brian Lineker

Economista. Investigador en el Centro para el Desarrollo Empresarial y Económico de la Universidad de Middlesex, Reino Unido. Trabajó entre 1998 y 2001 en Nicaragua como cooperante en la Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción,

en el diseño e interpretación de las auditorías sociales, en el análisis y propuestas de la Estrategia de Reducción de la Pobreza y en el diseño de modelos logarítmicos y otros.

Fernando Malespín

Abogado y Notario Público. Ex dirigente sindical. Tiene una Maestría en Derecho de Empresas y es investigador en temas de Derecho Laboral, área en la que se desempeña como consultor/ asesor, con más de 20 años de experiencia. Es docente de Derecho Laboral en la Universidad Centroamericana y en la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua.

Angela Meentzen

Doctora en Sociología y Master en Antropología Social. Estudió en Berlín, Alemania y en Lima, Perú. Trabajó en varios países de América Latina como investigadora, cooperante o experta para diversas agencias de cooperación alemana e internacionales. Cuenta con varias publicaciones acerca de las mujeres indígenas y su perspectiva de las relaciones de género, género y cultura, políticas y discursos de género en diferentes continentes, seguimiento a Beijing desde las agencias de cooperación, estrategias e instrumentos para el gender mainstreaming, y otros.

Ana Quirós

Educadora en Salud. Directora del Centro de Información y Servicios de Asesoría en Salud (CISAS). Nicaragüense nacida en Costa Rica. Actualmente representa a la Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción, CCER, ante el Consejo de Planificación Económica Social, CONPES. Enlace fundadora de la CCER (1998 - 2002) y expresidenta de la Federación de ONG's de Nicaragua, activa integrante del movimiento de mujeres. Participó ampliamente en los procesos de consulta y discusión sobre la Estrategia de Reducción de la Pobreza en Nicaragua.

Fátima Reyes

Licenciada en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, Master en Administración de Empresas por la Universidad Americana, UAM, de Nicaragua y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, ITESM, México. Directora General de la Dirección General de Función Pública del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Nicaragua.

Carlos Sojo

Sociólogo con Maestría en Sociología por la Universidad de Costa Rica y Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Utrecht, Holanda. Director de la Sede Académica de FLACSO en Costa Rica, donde labora como investigador desde 1989. Ha publicado sobre temas de sociología política y, más recientemente, aspectos generales del desarrollo social como la pobreza, la exclusión y las políticas públicas.

Verónica Zebadúa Yáñez

Licenciada en Ciencias Políticas por el Instituto Tecnológico Autónomo de México, ITAM. Ha realizado diversas investigaciones en torno a la teoría política feminista y ha colaborado con distintas organizaciones del movimiento de mujeres mexicano. Actualmente es coordinadora del proyecto “Presupuestos con enfoque de género” en Fundar, Centro de Análisis e Investigación, una institución interdisciplinaria y plural dedicada a la investigación, difusión y enseñanza sobre aspectos relacionados con la democracia y la participación ciudadana.

