

**PLANIFICACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA
CON EQUIDAD DE GÉNERO:
POLÍTICAS PÚBLICAS Y DEMOCRACIA**

**Autora: Alicia Lamas,
Argentina**

PANEL No. 10

“Modernización de la Gestión Pública con Equidad de Género”

POLÍTICAS PÚBLICAS Y DEMOCRACIA
Alicia Esperanza Lamas

Resumen

Este documento presenta tres aspectos que se deberían poner en consideración a la hora de impulsar reformas estatales: a) la necesidad de la coordinación de políticas y las dificultades para concretarlas; b) como continuidad presenta la temática del enfoque de género como instrumento analítico y de gestión gubernamental que requiere, fundamentalmente, de la transversalización y c) 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.

La pregunta que guió la realización del trabajo está fuertemente relacionada con la situación que hoy atraviesa América Latina, debatiéndose entre la necesidad de generar un cambio significativo y profundo en las condiciones de vida de sus habitantes a la vez que enfrentar el desafío de realizar cambios profundos en las estructuras estatales. El dilema al que se intenta aportar se condensaría en la pregunta ¿es posible imbricar el desarrollo con la democracia? y ¿cuál es el papel de las políticas públicas en este proceso?

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 a la distribución de la riqueza como constituyente de la misma. Asimismo se debe resignificar el sentido de la democracia y asociarla definitivamente al concepto de ciudadanía.

El Estado en América Latina, por tradición de cultura política, por el momento histórico del sistema capitalista en el que se crean los estados-nación, ha sido un constructor de sociedad civil. Las políticas públicas que generan los estados moldean a los sujetos individuales y también a los colectivos.

Preguntarse por el papel del Estado y las políticas públicas es preguntarse por el tipo de sociedad que queremos construir y ponerla 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 implica 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 equitativa del ingreso con niveles crecientes de eficiencia y eficacia en el funcionamiento del mismo. 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 es el juego ético y político que permitirá el pacto que posibilitará esta construcción? Pues 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.

I- Introducción

La pregunta que parece cada vez más vigente en nuestra región es si ¿es posible imbricar el desarrollo con la democracia? y ¿cuál es el papel de las políticas públicas en este proceso?

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 a la distribución de la riqueza como constituyente de la misma. Asimismo se debe resignificar el sentido de 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 ponerla 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 implica 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 el funcionamiento del mismo. 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 es el juego ético y político que permitirá el pacto que posibilitará esta construcción? Pues 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: a) la necesidad de la coordinación de políticas y las dificultades para concretarlas; b) como continuidad presenta la temática del enfoque de género como instrumento analítico y de gestión gubernamental que requiere, fundamentalmente, de la transversalización y c) 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 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. Recomposición de actores en Programas Sociales: consideraciones desde la experiencia Latinoamericana. Martín Hopenhayn. Revista CLAD N° 7 Caracas, Venezuela.

II- El Estado como promotor de la ciudadanía

El Estado, a través de la política pública, ha de hacerse cargo de esta responsabilidad para lo cual requiere de dispositivos distributivos eficientes y eficaces tanto en la distribución de bienes materiales y simbólicos como en el proceso de construcción de ciudadanía .

En este sentido la política social es la que se encuentra en mejores condiciones para realizar esta tarea pues las instituciones de distribución universales construidos a lo largo de décadas: el de salud y el de educación son ejemplos de la potencia de estos dispositivos concebidos como distribuidores universales y que hoy requieren de redefinición de sus funciones universales.

Estos dispositivos distributivos o redistributivos generados a partir del paradigma administrativo burocrático se deben repensar a partir de los criterios de equidad pero también con criterios de eficiencia y eficacia desde el paradigma de gestión pública. Si la política pública no es distribuidora de la riqueza generada es sólo compensadora de las diferencias y herramienta de gobernabilidad instrumental, no sistémica. Las políticas públicas se deben definir desde la justicia social, desde el principio de EQUIDAD, es decir desde el derecho y no desde la necesidad de la gente, para que así posibilite el fortalecimiento de actores poseedores de una ciudadanía plena.

La política es el espacio de las mediaciones, de la construcción de consensos y de concertación. Se requiere de la participación de los ciudadanos, no sólo por la importancia de la participación en sí misma sino como instrumento de mejora de la eficacia y la eficiencia, como suplentes de competitividad.

2.1. El rol de la política pública

La crisis desnudada en la región a partir de los problemas generados por el pago de la deuda externa dio lugar a la implementación de distintas políticas de ajuste impulsadas por los organismos financieros internacionales. Las políticas de estabilización clásicas centraron su estrategia antinflacionaria en una política monetaria restrictiva, recesiva, combinada con un drástico recorte del gasto público. El ajuste de las cuentas fiscales y la disponibilidad de un mayor saldo exportable provee las divisas necesarias para hacer frente a los compromisos internacionales, cuyo objetivo primordial es el pago de la deuda externa y la normalización de las relaciones financieras y comerciales internacionales.

Con el correr de la década de los 80 se tomó conciencia de que no se trataba de una crisis pasajera, sino que además se asistía al final de un ciclo histórico. Los planteos de reforma estructural que apuntaron a lograr el equilibrio macroeconómico, 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.

Sin embargo, no existe un paso automático de la estabilización al crecimiento. Las políticas de ajuste implicaron un mejoramiento del entorno económico e institucional para favorecer las decisiones de inversión; pero éstas aparecen también condicionadas por la diversidad de oportunidades que se presentan a nivel internacional. En definitiva, si bien los gobiernos desarrollaron políticas tendientes a ganarse la confianza de los inversores, en el caso de la economía argentina aún no ha encontrado un nuevo modelo de crecimiento económico y en los

—
casos que este crecimiento se ha mantenido o incluso incrementado la desigual distribución del ingreso.

Este contexto tiene 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 heterogeneización de la estructura social.

La necesidad de poner en marcha mecanismos de integración simbólica para una sociedad fragmentada se ha vuelto apremiante. Los cambios en la estructura social y la crisis del Estado Benefactor generan un escenario de turbulencia e imprevisibilidad que dificultan la formulación e implementación de políticas estatales.

En la reestructuración de la economía mundial y su incidencia sobre nuestra región, hay un alto componente sociopolítico y no meramente económico, *el* nuevo ciclo histórico se caracteriza por la conjugación de un proceso de democratización del régimen político que tiende a ser políticamente incluyente y un proceso de modernización del Estado que tiende a ser socialmente excluyente.

La integración social, material y simbólica es uno de los aspectos relevantes que garantiza los umbrales de gobernabilidad requeridos. *Si entendemos que la gobernabilidad es la capacidad de auto reproducción de un sistema complejo, incluyendo en ello la continuidad del régimen democrático, entonces las políticas públicas gubernamentales deben de ser las estrategias que favorezcan esta integración.*

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.

En este espacio se cruzan varias crisis concurrentes, que pueden hacer perder de vista el elemento constitutivo de la Política Pública, que es de la política en su sentido amplio, crisis de un modelo de acumulación, crisis de un modelo de Estado y de acción estatal. .

Según Nohlen, ".²..el mayor avance de los estudios de las políticas de gobierno en Europa abrió nuevos espacios para las instituciones políticas y su evaluación, dado que en estos estudios se llegó a la conclusión de que, para explicar las diferencias en el rendimiento gubernamental por país, la variable institucional resultaba ser una de las variables con mayor fuerza explicativa. Esta vertiente institucionalista reconoce que no es posible explicar todo por las instituciones y considerando la complejidad de la realidad que estudiamos y que enfrentamos como científicos con vocación de ingeniería social, propone y defiende enfoques explicativos en los que entran las diferentes variables en juego.. Se reconoce hoy la importancia de la variable institucional para explicar el 'outcome' político respecto de las tres dimensiones de la política: 'polity, politics y policies'".

² Dieter, Nohlen, "Reforma Institucional en América Latina desde una perspectiva de ingeniería política", en Política, Instituto de Ciencia Política, Univ. de Chile, 2º. época, primavera de 1994.

—

Cada vez es más necesario poner la mirada en las políticas públicas como componente esencial en la construcción de ciudadanía., las herramientas, tecnologías de gestión y análisis deben estar al servicio de mejorar la calidad del sistema democrático.³

2.2. Los 90 y las reformas de primera generación: descentralización, desconcentración, privatización

A partir de 1989 se inicia, en Argentina un proceso de reforma estructural del Sector Público, que se orientó principalmente hacia objetivos de ordenamiento general, privatización, desregulación de las actividades económicas, erradicación de la inflación, reordenamiento del funcionamiento del Banco Central y de los mercados financieros, liberación del régimen de inversiones financieras, disciplinamiento de la administración y principalmente control del gasto, redefiniendo absoluta y drásticamente el rol del Estado.

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 alcanzando 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.

Un aspecto importante fue la reforma de la Administración Central -que propuso un nuevo modelo de Estado y Administración- que consistió centralmente en la reforma de estructuras y procedimientos. Asimismo se produjo la reforma del sistema de gestión financiera que involucra a los sistemas: Presupuestario, de Crédito Público, de tesorería, de contabilidad, de control Interno y externo de la Administración.

2.3. La coordinación de políticas públicas como desafío para de la reforma estatal

¿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 sector social aparece como un lugar poco específico donde confluyen las necesidades de la población que no han podido satisfacer los otros sectores de la política de gobierno. Es decir, el aumento de la marginalidad y la exclusión que generan los modelos de acumulación puestos en juego en las últimas décadas tienen como consecuencia una sobrecarga de

³ Bennett, Douglas C., *Democracy and public policy analysis*, Working Paper Núm. 16, Kellogg Institute for International Studies, April, 1984.

—

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 a 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 obliga 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 requieren 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, 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 a esta cuestión existen dos planos de análisis:

- a) 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.
- b) 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 ponen 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, capacidad de gestión extendida a todos los actores); y como la extensión progresiva de acceso a los beneficios de la modernización, considerando que la equidad es funcional a un proyecto de gobernabilidad progresiva.

2.3.1. Antecedentes institucionales para la coordinación de políticas.

A fines de los 80 desde los organismos internacionales se comenzó a predicar a favor de la constitución de una AUTORIDAD SOCIAL, esta idea se plasmaba sobre todo en la formación de gabinetes sociales que incluyeran todo el arco de acciones requeridas para mejorar la situación de la población. Esta preocupación aparece poco después de la difusión del Consenso de Washington y la decisión de poner en marcha mecanismos de ajuste estructural en los países de la región. Los noventa acuñaron una nueva definición de política social: las compensatorias y con ellas aparecieron nuevas propuestas institucionales para suplir las estructuras del Estado de Bienestar.

A medida que avanzaba la década la situación social de grandes sectores de la población se fue agravando, con las consecuencias de crecimiento de la marginalidad, pauperización de sectores medios, exclusión y deterioro de las condiciones de vida de la población en situación de pobreza estructural.

La evolución social de América Latina durante el decenio de 1990 ha estado influida por diversos factores, entre otros, las reformas institucionales emprendidas en la mayoría de los países de la región, la reanudación del crecimiento económico y su posterior desaceleración

—

en años recientes, las transformaciones del mercado de trabajo, la recuperación de los niveles de gasto social que siguió a la brusca caída experimentada en los años ochenta, así como la variada agenda con que los gobiernos enfrentan los rezagos sociales heredados de la década anterior.⁴ Los datos duros de la realidad de hoy es que los procesos de ajuste y reestructuración de los años 80 y 90 en la región, acentuaron la concentración del ingreso, elevaron los niveles absolutos y relativos de pobreza y se instaló la exclusión social crónica.

Desde la teoría cada vez se insiste más 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- y que inclusive orienta y enmarca los procesos de reforma, o sea el específicamente 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.

2.4. Política y Administración

La sectorialización de las acciones y el modo de recorte de los espacios de operación pública llevan a que ningún organismo, institución ni operador pueda hacerse cargo de la multicausalidad, interactividad e integralidad de los problemas o cuestiones abordados. El Estado brinda servicios a través de una red fragmentada, donde hay duplicaciones de funciones y servicios, que provocan desarticulación del sistema, rigidez, desperdicio de recursos y bajo impacto y, sobre todo, la incapacidad para realizar una política unitaria. La inercia de muchísimos programas nunca evaluados y que sobreviven a través del tiempo, se mezcla con la discontinuidad que caracteriza a otros.

Estos problemas se complican por la distribución espacial de competencias entre diferentes entes territoriales, entre órganos de una misma persona jurídica y, sobre todo, por la existencia de administraciones especializadas (programas con financiamiento internacional, fundaciones, corporaciones, institutos, patronatos etc.) que, manteniendo vinculaciones legalmente establecidas con algún Ministerio, tienen autonomía de decisión y, por lo tanto, no están sujetas a relaciones jerárquicas. Pueden tener incluso presupuesto propio elaborado, discutido y aprobado con normas diferentes a las que rigen al resto de la Administración del Estado. Ello hace necesario mejorar la coordinación de las instituciones del sector público social, lo que exige llevar a cabo reformas institucionales fundamentales.

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. Entendemos por sistema político al conjunto articulado de las relaciones de poder realmente existentes en una sociedad estatizada, es la sustancia o la materia de la forma jurídico-legal: son las relaciones de poder existentes y actuantes de hecho (Aguilar Villanueva).

⁴ Editorial de Revista de CEPAL N 67

Para el análisis de la dinámica política- administración, se caracteriza a la burocracia como una particular arena de conflicto, que debe incluir los patrones de diferenciación, integración e interdependencia. La actividad del hombre desarrollada a través de organizaciones, exige un compromiso entre los fines individuales y los fines colectivos que dan sentido a la acción de la organización. Política y administración han sido vistas desde siempre como esferas analítica e ideológicamente distinguibles, aunque difíciles de separar empíricamente.

En los dos modelos que desarrolla Oscar Oszlak⁵ toma en cuenta las acciones de intelección e interacción, según los cuales la formulación e implementación de políticas públicas son alternativamente, ámbitos separados y yuxtapuestos de reflexión y acción. Si aceptamos que la política es el ámbito donde se definen las opciones que regulan y dan contenido a la actividad social, la administración pública no es ajena a la política.

Al decir de RICHARD F. ELMORE⁶. durante las últimas décadas, los logros de los reformadores sociales no son sino 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 preocupación en torno a la implementación de programas de gobierno surge del reconocimiento de que las políticas no pueden comprenderse al margen y separadamente de los medios de su ejecución. Un amplio conjunto de estudios de caso cuidadosamente documentados -en educación, fuerza de trabajo, vivienda y desarrollo económico- señala insistentemente 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 resuelvan. Pero en la gran mayoría de los casos, es imposible afirmar si las políticas fracasan porque se basan en ideas erróneas, o si fracasan porque son buenas ideas mal llevadas a la práctica.

Los analistas de las políticas están centrando cada vez más su atención 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. Ahora bien, son muchos los estudios de organizaciones que nos 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

Comment: Este artículo es de Richard F. Elmore en La implementación de las políticas. Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales. Luis Aguilar Villanueva (estudio introductorio y edición). Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México, 1996. Sus referencias de políticas y programas sociales que se ponen en ejecución en Estados Unidos durante la década del 70. A pesar de la distancia temporal sus reflexiones de análisis me parecen pertinentes y muy actuales.

⁵ Oscar Oszlak, Apuntes de clase. Estado y Sociedad, Maestría de Administración Pública, 1992

⁶ Richard F. Elmore : "Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales" en La implementación de las políticas. Luis Aguilar Villanueva (estudio introductorio y edición). Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México, 1996

—

asignando la responsabilidad de cada una de ellas a unidades especializadas. Sólo si comprendemos la forma como trabajan las organizaciones, podremos entender cómo es que las políticas son moldeadas a través del proceso de implementación

2.4.1. La utilidad del uso de modelos organizacionales

¿Cómo lograr que el conocimiento de las organizaciones sea útil para el análisis de la implementación? El rasgo más importante de la teoría organizacional es su anarquía conceptual. Esta diversidad de teorías es un síntoma inequívoco de que en este campo el conocimiento es "blando", significa que es difícil utilizar un conocimiento de este tipo como base para el análisis.

Reconociendo que el análisis del problema de la implementación implica un conocimiento de las organizaciones, aparece la dificultad de que no existe un único cuerpo coherente de teoría organizacional que pueda servir como base para el análisis. Elmore propone dar cuenta de la diversidad de tendencias vigentes en relación con las organizaciones, y seleccionar de entre esas tendencias un pequeño número de modelos claros y distintos que puedan aplicarse al análisis del problema de la implementación. La idea de modelos organizacionales alternativos Elmore la toma del estudio de Graham Allison sobre la crisis cubana de los misiles, al cual le reconoce el mérito de haber demostrado su utilidad analítica.

Si se analiza el proceso de implementación a través de diversos modelos organizacionales, Elmore afirma que se puede identificar con mayor precisión cuáles son los presupuestos organizacionales que están presentes en el momento de la formulación de recomendaciones para el mejoramiento de la implementación. El uso de modelos diferentes conduce a percepciones y conclusiones muy distintas entre sí. "Lo que creemos y juzgamos importante", sostiene Allison, "...no depende solamente de las evidencias que se nos presentan, sino también de los 'anteojos conceptuales' a través de los cuales percibimos esas evidencias".

Ni los analistas políticos ni los administradores han tenido especial cuidado en explicitar detalladamente los supuestos organizacionales que dan forma a sus recomendaciones y acciones, en general se ha considerado que los problemas de organización no son interesantes, o bien que no son suficientemente precisos como para abordarlos. No es así en el caso de los administradores que tienen un interés directo en los problemas de organización, pero rara vez pueden darse el lujo de hacer un análisis a fondo de las alternativas organizacionales.

Como consecuencia directa de esta dicotomía existe una brecha entre las recomendaciones de los analistas y las soluciones implementadas por los administradores. Si se consiguiera que los analistas y administradores reflexionaran sistemáticamente acerca de las alternativas organizacionales, podría esperarse que el proceso de elaboración condujera a la formulación de políticas viables o susceptibles de implementación.

Sustentado en conceptos de Allison, Elmore elabora "**un patrón de inferencia dominante**" que sirva para explicar por qué son más importantes ciertos rasgos del proceso de implementación que otros. La utilidad de usar un modelo analítico no debe ocultar que los modelos son construcciones abstractas o tipos ideales, no hay nada inmutable, ni tampoco

—

se abarca todo lo que es relevante en un proceso de implementación. La utilidad de los modelos se origina, por un lado, en las tradiciones analíticas de la investigación organizacional y, por el otro, en su coincidencia con ciertas explicaciones de sentido común sobre la recurrencia de fracasos en la coordinación de programas sociales.

2.4.2. El conflicto y la negociación

Para el análisis de los procesos de implementación de la coordinación de políticas es útil la perspectiva analítica el **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** en las que 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**. Depende exclusivamente de la capacidad temporal de algún individuo o unidad para movilizar recursos suficientes, con el propósito de manipular el comportamiento de otros. Las posiciones formales en la jerarquía de una organización son uno entre muchos factores que determinan la distribución del poder. Entre los otros factores se encuentran el conocimiento especializado, el control de los recursos materiales y la capacidad para movilizar el apoyo político del exterior. Por lo tanto, 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 y entre las unidades organizacionales. Las decisiones negociadas son resultado de la convergencia de actores que tienen diversas preferencias y recursos. La negociación no exige que las partes lleguen a ningún acuerdo en torno a un conjunto común de objetivos, y ni siquiera requiere que todas las partes concuerden en el resultado del proceso de negociación. La negociación solamente 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**. El éxito o el fracaso de la implementación no pueden juzgarse a partir de la comparación de un resultado con una sola declaración de propósitos, puesto que ningún conjunto único de propósitos puede ofrecer una exposición intrínsecamente coherente de los intereses de todas las partes involucradas en el proceso de negociación.

III . El género y la equidad

En la formulación de políticas públicas que impulsen un desarrollo con equidad, es imprescindible la aplicación del enfoque de género, como instrumento analítico y de gestión gubernamental que acompañe un objetivo centrado en los derechos - ético -equidad social/ de género- y que permite dar cabalmente cuenta de los aportes que hacen las personas – mujeres y hombres – al desarrollo, así como de los beneficios que obtienen y de las necesidades que plantean. La aplicación de un enfoque de género – como instrumento técnico-analítico – en los procesos de análisis y planificación, es una condición necesaria para lograr un modelo de desarrollo integral que potencia la ciudadanía, la integración social y económica en sociedades que sean democráticas, a la vez que productivas.

La construcción institucional que permitiría concretar estos propósitos ha realizado un recorrido que en general comenzó a inicio de los 80 con programas insertados en niveles subordinados en ministerios o secretarías sociales a constituirse en instituciones relativamente autónomas, oficinas de la mujer, con una dependencia directa, en general del máximo nivel del ejecutivo.

En la década de los noventa, todos los países han adoptado planes nacionales que – en menor o mayor medida - plantean objetivos e impulsan programas relacionados con los derechos económicos y laborales de las mujeres. Ello no es menor, dado que – en un primer momento – las políticas de igualdad se han concentrado con mayor fuerza en otras áreas, más directamente vinculadas con los roles y las responsabilidades tradicionalmente adscritas a la identidad y las preocupaciones femeninas, como son: salud, educación, violencia doméstica, entre otros. Asimismo son todavía pocos los mecanismos nacionales para el adelanto de las mujeres que han incursionado en las políticas y programas macro-económicos, comerciales y fiscales. La amplia mayoría de los gobiernos todavía no expresa la necesidad en investigar cómo los mismos metas, sistemas y instituciones económicas, financieras y comerciales puedan reproducir relaciones y beneficios más equitativos en términos de género.

Actualmente las oficinas mujer, como dispositivo institucional, está puesto en cuestión pues aparece insuficiente para hacerse cargo de implementar una estrategia nacional que realmente incorpore la institucionalización del enfoque de género *“no puede 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”*⁷. 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 además en cuenta 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 y intervenciones enfocadas y afirmativas para asegurar la equidad en los resultados.

3.1. Género y Políticas Públicas.

En los últimos años, a la luz de los procesos de reforma y ajuste estructural ocurridos en los países latinoamericanos, las transformaciones en los sistemas productivos, el cambio de rol

⁷ Políticas de la Mujer 1996-2005 formuladas dentro del Plan Nacional de Desarrollo Social de Ecuador.

—

del Estado, procesos de descentralización y desconcentración de funciones y de servicios, privatizaciones, se visibiliza 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, en tanto proceso, busca mejorar las habilidades de las instituciones para hacer efectivo el uso de los recursos humanos y financieros disponibles. En consecuencia, se está incidiendo en la capacidad de respuesta de las instituciones estatales. Este proceso puede ser generado desde el interior de la organización o promovido o inducido externamente.

Avanzar en 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 materia de implementación de políticas y ampliación de derechos*. Esta tarea atraviesa *transversalmente* los principales 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 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.

En forma concordante, para poder caracterizar adecuadamente el proceso y las condiciones en las que se generan las políticas públicas, resulta necesario identificar el contexto económico, político y social, ya que este determina la forma que adoptan las relaciones entre Estado y sociedad civil. A su vez, se pueden identificar los roles y las funciones que el Estado ha asumido a lo largo del tiempo, como consecuencia de esta dinámica. Las instituciones económicas son uno de los elementos más importantes para comprender la profunda transformación durante la década del 90 de reforma estructural.

3. 2. Relaciones entre Estado, Sociedad Civil y Mercado

El equilibrio y articulación de estas tres esferas definirán las relaciones sociales y las reglas de juego particulares que asignan cuotas de poder diferenciados. El mercado depende de un ordenamiento con poder de coerción que le garantice la posibilidad de efectuar transacciones económicas. La posibilidad de que la transacción se realice depende de la garantía del

—
cumplimiento en las contraprestaciones. El Estado Moderno, a través de su aparato jurídico y de su capacidad de coacción y uso de la fuerza, cumple esta tarea.

El mercado supone un tipo de comportamiento orientado a la maximización de beneficios individuales. El ámbito de la política supone una ética pública que persigue la adopción de decisiones que beneficien al conjunto de la sociedad. Frecuentemente los actores económicos, al tratar de maximizar sus utilidades presionan al Estado para que éste genere condiciones que le permitan obtener mayores ganancias. Las relaciones entre el Estado y el mercado han sufrido transformaciones a lo largo del siglo XX. Entre ambos existe una conexión profunda y no hay preeminencia de uno sobre otro sino más bien interdependencia.

Hasta la crisis de 1930, el Estado sólo podía ejercer su coacción en aquellas cuestiones que afectaran la vida pública, en tanto debía dejar libertad de acción a los ciudadanos/as en la esfera privada. El Estado Mínimo, basado en el liberalismo político y económico, garantiza el marco jurídico-normativo.

A partir de la crisis de los años 30, diversos economistas comienzan a sostener la necesidad de aumentar la participación del Estado en la economía. El papel del Estado para los economistas del bienestar es optimizar el funcionamiento del mercado y actuar como motor del desarrollo.

La década del 70 fue un período caracterizado por la inflación y el estancamiento económico, con los consiguientes desórdenes en el ámbito social y en el político. Esto dio paso a una nueva etapa de la relación entre Estado y mercado conocida como el auge del neoliberalismo. Esto implicaba un retroceso del Estado frente al ámbito económico. Las medidas tomadas, entre otras, fueron el control de la emisión monetaria, la búsqueda de equilibrios fiscales y la privatización de las grandes empresas del Estado.

La crisis de los años 80 llevó al mundo a un generalizado proceso de concentración de la renta, al desempleo masivo y a un aumento de la violencia. Sin embargo, esta crisis ha permitido la reflexión sobre la *necesidad de una innovación social* en la resolución de los problemas colectivos y en una reforma del Estado que supere el ajuste.

Dentro de estas innovaciones sociales surge con fuerza un sector público no estatal, también conocido como “*tercer sector*”, “sector no gubernamental” o “sector sin fines de lucro”. Este espacio se caracteriza por la utilización de mecanismos de democracia directa o participativa y la participación ciudadana en los asuntos públicos.

Las políticas públicas con perspectiva de género asumen que las instituciones estatales son partícipes activas en la construcción social de los géneros y desde allí resulta posible trabajar en pos de la reversión de las situaciones de inequidad y de desigualdad entre varones y mujeres. Este proceso se encuentra ligado a lo que sucede con la sociedad y la institucionalidad pública (democratización, apertura cultural, democratización, calidad de las instituciones). El Estado se presenta entonces, en una doble dimensión: como vehículo de cambio o como sistema de control sobre la vida de mujeres y hombres.

3.3. Género y Reformas Estructurales

El concepto de “*reforma*” o “*reformas estructurales*” está fuertemente sesgado a identificar estas reformas con programas o medidas que intentan crear un orden económico-social orientado por las leyes del mercado. A través de las mismas se ha buscado ampliar el espacio del mercado y reducir la capacidad de intervención del Estado.

Esta voluntad de “achicamiento” del Estado es un proceso eminentemente político en tanto las reformas suponen la fusión de dos dimensiones: una de tipo “*estructural*”, de largo plazo, comprendida por un conjunto de características y rasgos de tipo idiosincráticos de los actores que intervienen en el proceso. La otra, de tipo “*coyuntural*”, de corto plazo, conformada a partir de factores que producen alteraciones en el contexto (político-institucional, macroeconómico, etc.) y por la participación de los actores intervinientes, en función de sus intereses, cálculos, capacidades, recursos.

En tanto se trata de cambios de tipo “estructural” de las actividades tradicionales del Estado, las reformas involucran directamente dos atributos básicos:

- ◆ la *autonomía del Estado*, (esquemáticamente entendida como la existencia de áreas y agencias estatales que se desempeñan relativamente al margen de las presiones sociales) y
- ◆ la *capacidad de gestión* (involucra habilidades administrativas, técnicas y coercitivas del aparato estatal).

El ejercicio por parte del Estado de su autonomía y poder de gestión se encuentra lógicamente condicionada por: i) el régimen político (en tanto no es lo mismo implementar reformas en contextos democráticos que autoritarios), ii) las características del sistema político imperante (la configuración del mismo resulta de suma importancia para la cohesión interna), iii) el rol de los partidos políticos mayoritarios, iv) los patrones corporativos de representación de intereses sociales y v) la presencia -o ausencia- de *actores políticos, sociales*, (cuyas orientaciones y/o intereses se organizan a favor de un cambio global o en su contra) *económicos y ciudadanos* en general que se identifican con el viejo orden (el que se intenta reformar) o lo cuestionan y presionan para el cambio.

La existencia de grupos sociales y agentes económicos favorables a la reforma puede proporcionar a los líderes políticos oportunidades de respaldo que los impulsen a decidir cursos de reforma, y su ausencia puede en cambio disuadirlos.⁸

Las reformas estructurales resultan administrativamente muy complejas y de largo plazo, en tanto se requiere la acción coordinada de diversas esferas estatales, especialmente 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?*

Precisamente al tratarse de un proceso de transformación económico-social, lo deseable sería no “asimilar” con ello a mujeres y hombres sino, por el contrario, enfatizar los problemas derivados de las diferentes oportunidades que las personas tienen para integrarse como miembros plenos de la sociedad. Sin embargo uno de los primeros en llamar la

8

atención sobre el impacto diferenciado de las políticas fue Paul Streeten (septiembre 96, Washington) fue uno de los pioneros – desde una conferencia de expertos convocada por el BID en 1996- en señalar que los procesos de globalización existen “ganadores y perdedores” y que las mujeres y también los niños se encuentran en el segundo grupo.

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, sus dificultades de inserción, y no precisamente se parte del presupuesto de la existencia de una estructura de poder diferenciada que genera relaciones asimétricas.

3.4. 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 solo 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, ya sea porque reproduce las condiciones de desigualdad, porque es un actor con intereses propios y con capacidad para actuar autónomamente y 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 donde 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 la sociedad civil, 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**.

Guzmán (1999) señala que el Estado a través de sus políticas afecta en forma directa o indirecta las relaciones de género y trae aparejado los siguientes efectos:

- ✓ Cualquier propuesta de política pública debería considerar en el momento de su elaboración, la situación de las mujeres, y de las relaciones de género en su dominio de actuación, debería anticipar los efectos de las políticas desde una doble dimensión;
- ✓ El Estado tiene una responsabilidad de implementar políticas activas para revertir los obstáculos que se interponen en la igualdad de oportunidades de hombres y mujeres y estimular la autonomía personal, económica, social política y cultural de las mujeres;
- ✓ El Estado debe promover la generación de espacios de interlocución entre actores a fin de asegurar que las distintas demandas sean escuchadas y evitar la exclusión de los actores con menos poder, especialmente las mujeres;
- ✓ Las políticas de género están orientadas a redistribuir más equitativamente recursos de distinto tipo entre hombres y mujeres y asegurar la presencia de mujeres como actoras en las distintas instancias de decisión,
- ✓ La complejidad de la problemática de género aconseja la creación de un mecanismo institucional responsable de la problemática y encargado de coordinar las acciones a nivel nacional y local de las políticas dirigidas a las mujeres.

3.5. Intervención del Estado, reformas y género

Las políticas y la intervención del Estado no son neutrales en términos de género. La relación mujeres y 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, alimentos, etc., y demandan al Estado los servicios que no reciben o que les son insuficientes. Para la satisfacción de sus necesidades las mujeres tienen una gran dependencia del Estado y esto ocasiona que la disminución o el cambio en la prestación de servicios implica claramente un aumento en la carga de trabajo.

A fines de los años 50 comienzan a formularse programas dirigidos en forma directa a las mujeres desde un enfoque asistencial. Ya en los 90, las políticas públicas incluyen el enfoque de género que implica la equidad, el reconocimiento de las diferencias y el compromiso de la participación y organización de las destinatarias (Fernández Poncela 1995). Sin embargo, las políticas de ajuste estructural afectaron diferencialmente a las mujeres. A esto se agrega que, las diferentes estrategias de sobrevivencia llevadas adelante por las mujeres incrementan el trabajo no remunerado.

El debate generado en las organizaciones de la sociedad civil y el aumento de la preocupación que sobre este tema han demostrado actores comprometidos, no se ha reflejado del mismo modo en la incorporación de las perspectivas de género en las políticas públicas. Los problemas de las mujeres han suscitado pocas respuestas en materia de políticas públicas, entre otras causas, porque las mujeres carecen de información suficiente sobre los mecanismos de la participación ciudadana, (Fernández Poncela: 1995)

No todas las políticas públicas dirigidas a las mujeres son políticas que incorporan el enfoque de género pero ninguna es neutral en términos de género. En algunas, las mujeres son asimiladas a la familia y atendidas como las responsables de las necesidades del grupo doméstico: por ejemplo los programas de salud de atención materno-infantil.

Este tipo de políticas reduce a la mujer a su dimensión biológica y a la vida doméstica, desconociendo el carácter social de estas tareas y de las funciones de reproducción. En la mayoría de este tipo de programas, las mujeres participan trabajando, sin ser remuneradas, en tareas comunitarias como son los muy conocidos y estudiados los comedores populares en Perú y los comedores infantiles en Chile y en el caso de Argentina las agentes sanitarias.

3. 6. Género y desarrollo

El Estado ha ocupado un lugar central en las distintas estrategias de desarrollo llevadas adelante, desde los años 50, en los países latinoamericanos. El Estado ha orientado su acción social y económica a través de planes dirigidos a aumentar la racionalidad de las políticas públicas. La planificación ha sido el modo habitual de formular políticas. Numerosas han sido las críticas, especialmente por parte del movimiento feminista.

En primer lugar cabe destacar que existe en toda política, una distancia enorme entre lo planeado y lo efectivamente ejecutado por las diferentes burocracias. Ha sido Carlos Matus quien claramente puso en evidencia las limitaciones de esta planificación normativa y propuso una planificación estratégica y situacional, donde 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 donde se identifica la especificidad del rol de la mujer, sus intereses y necesidades.

El primer enfoque, **Mujeres en Desarrollo (MED)** tiene por objetivo integrar las mujeres al desarrollo. Su concepción de las mujeres es que son un recurso económico no utilizado que puede contribuir al desarrollo. Las políticas, en este enfoque, consideran a la mujer como dependiente y en su rol de esposa y madre. El logro de este enfoque es que se elaboraron programas de asistencia internacional que tomaron el problema de la discriminación femenina a partir de conceptualizar de manera diferente el desarrollo.

Desde el MED se ejecutaron diferentes estrategias. La primera de ellas fue la de *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.

La segunda estrategia MED es “*antipobreza*”. A partir del diagnóstico de que las mujeres del “Tercer Mundo” “son las más pobres entre los pobres” por desigualdad de ingresos, centran su accionar en el rol productivo de la mujer.

La tercera estrategia MED es la de *Necesidades Básicas*. Las mujeres conforman los grupos más vulnerables, no hay un cuestionamiento de género sino que se encuadra dentro del proceso de pauperización del “Tercer Mundo”.

Una cuarta estrategia MED es la de *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 del 80, cuestionó el concepto de desarrollo. Este cuestionamiento implica políticas dirigidas hacia las mujeres pero que superen todas las discriminaciones hasta convertir las en 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” (Fernández Poncela: 1995)

3.7. El empoderamiento como enfoque de largo plazo

“La Cuarta Conferencia Anual de las Naciones Unidas en Beijing en 1995 volvió a enfatizar el compromiso de trabajar hacia la igualdad de género, especialmente a través del empoderamiento (*empowerment*) de las mujeres, enfoque que rige esta corriente. En la última década ha surgido una corriente que más que diseñar estrategias de mejoramiento del ingreso o de prestación de servicios, considera necesario 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”. (IULA/CELCADEL: 1990).

—

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 medio-ambiente. 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. Sintéticamente 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 a través de la movilización política, la concientización y la autoeducación de las mujeres organizadas.
- ✓ Impulsar la incorporación de las necesidades de las mujeres, expresadas por ellas mismas, en el 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, su control, la concientización 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 donde la igualdad en la participación y el control de los recursos deben ir junto al bienestar para lograr la igualdad de género. El empoderamiento de las mujeres se ha transformado en el enfoque principal de los proyectos de desarrollo, junto con el reconocimiento de los múltiples roles y posiciones de las mujeres en la sociedad. 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.

3.8. El tema de la institucionalidad: transversalización” o “gender mainstreaming”

En la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995), un nuevo enfoque para el diseño de políticas públicas con perspectiva de género hizo su aparición internacional. Si bien se encuentra dentro de la corriente de género y desarrollo, va más allá de la elaboración de planes y programas.

Su objetivo es 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*⁹.

En la última década, se puede observar una preocupación creciente en los países para 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 lado 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 un 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.¹⁰

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 en este sentido hacia las instituciones públicas, 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. Desde una perspectiva de género, la pregunta por lo tanto es: ¿cómo garantizar que los sistemas, estructuras y instituciones puedan hacer plena justicia *de facto* y no solamente *de jure* a las mujeres; cómo puedan promover más eficazmente la equidad de género en su desenvolvimiento diario lo que llevará a políticas y programas más equitativas, 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 los ciudadanos en su calidad de vida,

⁹ Naciones Unidas, *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 sustantivo de 1997, Ginebra, Consejo Económico y Social, 20 de junio a 25 de julio.

¹⁰ Ver Anexo sobre recomendaciones de la OCDE para la implementación del mainsteaming

—
incluyendo criterios e indicadores asociados a las dimensiones no materiales y materiales de la pobreza.

Asimismo se deben reorientar objetivos y resultados esperados, abriéndose a variaciones e innovaciones en metodologías de trabajo, actividades, tiempos, productos, etc. En las políticas, los programas y las acciones que se lleven adelante deberán implementar indicadores y medios de verificación para monitorear sus resultados.

El enfoque transversal centrado en las brechas debiera permitir construir indicadores cualitativos y cuantitativos que permitan monitorear la calidad de vida positivizando así la generación de las capacidades, las dinámicas y estrategias más adecuadas para la construcción de una sociedad más justa. La tarea no es fácil, pero es urgente iniciarla.¹¹

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, y intereses sociales, por otro lado, 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.

IV. 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 en el campo de los programas sociales. Existe una amplia y variada bibliografía y estudios e investigaciones que demuestran esta afirmación. No menos cierto es que esta participación necesaria no resulta como un producto espontáneo si no que exige una construcción cuidadosa, experta, y graduada desde la decisión política de los programas incorporando de manera efectiva a la comunidad involucrada.

Los sectores sociales estatales presentan tradicionalmente, organizaciones de corte piramidal, fuertemente formalistas y con un carácter centralista, que impregna la cultura institucional de la organización con restricciones, poca flexibilidad y resistencias para desarrollar capacidades de articulación con la sociedad civil en su conjunto. En este sentido nos encontramos frente a uno de los desafíos que tiene que resolver la reforma del estado consolidando las áreas estatales para generar a nivel de los funcionarios la construcción de mecanismos y habilidades necesarios que posibiliten la participación de la comunidad interesada en los procesos de gestión de las políticas y programas de gobierno.

El Estado deberá generar capacidad para enfrentar este nuevo escenario de concertación y acompañamiento de la sociedad civil. Un primer paso en este sentido, es el de dotar de sistemas de información que permitan hacer más transparentes las políticas, programas, proyectos o acciones estatales. El segundo es la creación de una cultura participativa en los funcionarios estatales a cargo de diseñar e implementar las políticas públicas. Este aprendizaje organizacional continuo debe tener como objetivo estimular y facilitar la

¹¹ Ver anexo sobre uso de la información

participación a partir de experiencias concretas, con señales claras, que estimulen y movilicen a la sociedad civil. Estas señales tienen sentidos diversos que van desde la enunciación explícita de la voluntad de incorporar la participación como eje de política hasta la creación de espacios de articulación con reglas de juego transparentes.

Las reformas estatales deben marchar, tanto en el sentido de la flexibilización normativa y organizacional que favorezcan espacios en las organizaciones específicamente dirigidos a identificar y promover posibilidades de concertación y desarrollar capacidades especializadas para los problemas técnicos particulares que la misma plantea. El objetivo del desarrollo de estas capacidades en los funcionarios públicos es convertirlos en el punto focal de un sistema que gestione con grados crecientes de eficiencia, el proceso de constituir, favorecer y consolidar espacios de articulación. Esto va a permitir la implementación de políticas que desarrollen la autosustentación de las comunidades, además de constituirse él mismo en un agente de cambio organizacional al interior de los programas o las áreas de su incumbencia. En este sentido la capacitación requerida ha de apuntar a rediseñar su organización bajo las premisas de la flexibilización, la descentralización y la concertación con la sociedad civil.

Tradicionalmente la incorporación de la participación de la comunidad 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 (1994), 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 señala las ventajas en cuanto a la sustentabilidad y calidad de los proyectos, así como a la capacidad instalada que deja en las comunidades involucradas, que permite encarar nuevos proyectos sobre la experiencia y los conocimientos operativos que agilizan la gestión.

En relación al Estado se pueden recordar las afirmaciones de Crozier acerca de las nuevas cuestiones en la agenda del buen gobierno, donde aparecen como centrales la necesidad de fortalecer las capacidades estatales en el sentido de capacitar a los funcionarios en el proceso del conocimiento de las realidades de la acción colectiva, así como la formación en métodos de preparación de decisores y evaluación de resultados de política pública.

El espacio que se brinde a los miembros de la sociedad civil para participar de los problemas que generan la aplicación de políticas en general, será una de las cuestiones claves para asegurar la real renovación del juego sociedad civil - estado. Se debe tener en cuenta que tanto la estructura que se construya, como medio para llevar adelante este propósito, como la estrategia que se defina, no serán suficientes para marcar el nuevo estilo. Será en la práctica concreta de los funcionarios y la respuesta que obtenga de la sociedad civil, evidenciada en acciones eficaces las que lograrán transformar la lógica operativa estatal.

4.1. Límites y potencialidades de la participación

La primera cuestión que aparece como tensión en el tema de la participación – conceptualizada indistintamente como participación de la comunidad, participación popular, participación comunitaria, desarrollo participativo - es la de concebir a la participación como un fin en sí misma. Es decir verla como un medio para conseguir otros objetivos, esto

—
implica adoptar un concepto instrumental de la misma que garantiza resultados, permite compartir costos, garantiza performance en los proyectos, eficiencia y eficacia.

Podemos afirmar que la participación es un fin en sí misma, que tiene directa relación con el proceso de construcción de ciudadanía y con la democratización de procesos de gestión; y que ésta favorece la gobernabilidad del sistema. Asimismo si nos referimos sólo a programas y proyectos podemos afirmar que una vez que la participación se instala es el seno de una comunidad ésta se institucionaliza como una parte integral de todos los emprendimientos futuros y del modo de vida de cada individuo, lo cual permite suponer márgenes crecientes de autosustentación para los proyectos emprendidos.

Las objeciones que se fundan a la relación causal entre la participación de la comunidad y la performance de un proyecto, supone concebir a la participación como un medio para lograr un fin determinado. La instrumentalidad de la participación es que la misma es una eficaz instancia mediadora en situaciones diferenciales de poder y una herramienta eficiente para la articulación de la relación Estado - Sociedad Civil.

El carácter procesual de la participación tiene implicancias también a nivel de la aplicación permitiendo una gradualidad en la implementación de la misma que se define a partir de decisiones políticas e institucionales.

El carácter instrumental de la participación aparece mas explícito en el discurso político que en el resto de los campos, sean el técnico, el académico, el no gubernamental, el popular, y a la vez está implícito por su especificidad. Sin embargo en todo campo donde se juegue algún tipo de poder el tema de la participación conlleva -cuando visto o propuesto instrumentalmente- la sospecha de legitimación de la situación de poder, de defensa de intereses parciales o de la manipulación de voluntades.

Las asociaciones comunitarias suelen reivindicar autonomía, y esa autonomía se constituye en condición de existencia de los movimientos sociales y ya no hay una única organización que asuma todos los intereses sino que hay una pluralidad institucional, lo que hace a esos movimientos intrínsecamente democráticos. Estas nuevas formas de mediación entre el Estado y la sociedad pluralizan el sistema representativo y desbordan la estructura formal del Estado haciendo que aparezcan canales que no estaban previstos institucionalmente.

El tema de la participación está incluido como uno de los componentes básicos de una sociedad democrática. Al hacer referencia a las necesidades básicas del ser humano se señala: salud, educación, vestimenta, vivienda, alimentación e intervención en las decisiones que afectan a sus propias condiciones de vida. Por tratarse de una necesidad de naturaleza cualitativa genera enfoques cuyo debate dista de estar superado. Así se discute si la participación es un fin y por lo tanto hay que planificar su obtención, o si es un medio -en el sentido de instrumento para obtener otros fines - y por lo tanto hay que planificar con participación popular. Podríamos agregar que la participación puede ser considerada un fin en si misma, por lo cual, aunque no llegase a la obtención plena de otros fines, su autosatisfacción resuelve esa necesidad básica.

“La participación como valor se nos coloca así en términos de última finalidad -hay que buscarla cual un objetivo en un modelo futuro de sociedad-, como un medio-instrumento para resolver otras necesidades, y como un fin en si misma, una práctica que reduce la

—
pobreza política y constituye una conquista humana básica en la dimensión de la cualidad.”
(¹²)

Es así que los auténticos procesos de participación implican la posibilidad de tornar mas eficaces y transparentes los esfuerzos por mejorar las condiciones socioeconómicas de la población como así también permiten superar la pobreza política de los sectores beneficiarios de esos esfuerzos a través de su involucramiento en el planeamiento, gestión y evaluación de esos proyectos.

4.2. Hacia un nuevo paradigma de gestión : la centralidad del desarrollo participativo.

Una de las nuevas destrezas y requerimientos para los funcionarios estatales es la de articular la participación de la comunidad en los programas a su cargo. Esto tiene beneficios tanto en el plano organizativo interno como en los programa permitiendo desarrollar indicadores y herramientas de selección de grupos involucrados que amplíen los márgenes de garantía de la sustentabilidad de los proyectos.

La participación es crucial para el logro de 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 al proceso en el que los individuos y la comunidad están activamente involucrados en todas las fases del desarrollo.¹³ La participación implica equidad en economía y política, más democracia, rol más protagónico de organizaciones locales y autogestionadas, respeto de derechos humanos, participación en la toma de decisiones económica y política, mercados competitivos y empresas privadas dinámicas.

Es necesario que las comunidades se organicen a sí mismos y participen en el proceso de toma de decisiones para que sus necesidades, preferencias y deseos se vean reflejados en el desarrollo de políticas y programas, la participación de los destinatarios de estas políticas y programas y fortalece la apropiación del proceso de desarrollo. Asimismo la incorporación de la participación en programas y proyectos promueve la sustentabilidad social más efectivamente al incorporar el análisis de género, medio ambiente y sociocultural, dando cuenta de la complejidad y diversidad social, así como de la necesidad de respuestas integrales a los problemas sociales, en este sentido induce a grados progresivos de pluralismo, incorpora la diversidad, genera procesos con equidad, enmarcándose dentro de los logros definidos por el desarrollo sustentable.

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 conceptuar al mismo 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 supervisión

¹².Poggiese, Héctor: "Energización rural y participation social" FLACSO .1992

¹³ Rémy Claude Beaulieu y Violeta Manoukian, Desarrollo participativo: un breve informe de la experiencia y potencia de CIDA, Dimensiones Sociales, Area Políticas, CIDA, febrero 1994.

- ✓ la necesidad de cambiar la cultura organizacional hacia un estilo de gerencia pública más participativa.
- ✓ la sinergia entre el autogerenciamiento y sustentabilidad y los lazos entre gobierno, derechos humanos y valores democráticos
- ✓ la importancia de enfatizar el trabajo conjunto de los participantes, desde una perspectiva global
- ✓ un cambio fundamental como respuesta a la complejidad creciente

Este paradigma conlleva a un enfoque que combina un flujo direccionado desde arriba (top-down) y uno que viene desde la comunidad involucrada (bottom-up). Esto implica el reconocimiento de los actores involucrados: gobierno, organizaciones privadas, ONGs., así como la aceptación del principio que vincula participación con desarrollo.¹⁴ Existe sobrada evidencia 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 que es la contrapartida de los enfoques tecnocráticos, burocráticos, top-down y rígidos, basados en las antiguas concepciones de planificación por normas.

A partir de los estudios e investigaciones sobre capacidades institucionales estatales (Israel, BM 1995) incorpora el concepto de suplentes de competitividad como herramientas que sustituya 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, es incorporar un suplente de competitividad que favorezca a las exigencias de la gestión de políticas y programas, sin dejar de lado que también es un replanteo de los criterios de eficiencia y eficacia institucional, en la medida que implica un cambio cualitativo del protagonismo de los actores involucrados: Estado, beneficiarios y técnicos sociales.

Es uno de los nuevos requerimientos para los funcionarios estatales el 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.

Por la tanto será necesario dotar a los técnicos, decisores políticos y representantes de la sociedad civil de capacidades tanto para la construcción de escenarios, como a 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. 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, como medio para llevar adelante este propósito, como la estrategia que se defina, no serán suficientes para marcar el nuevo estilo. Será en la práctica concreta de los funcionarios y la respuesta que obtenga de la sociedad civil, evidenciada en acciones eficaces las que lograrán transformar la lógica operativa estatal.

¹⁴ Los informes del PNUD sobre desarrollo humano corroboran que el crecimiento económico no garantiza por sí solo al desarrollo humano.

V. Conclusiones : la política en las políticas públicas

Hoy estamos en una situación de cambio radical en relación con el sistema de expectativas respecto a la política. A pesar de las rupturas de los paradigmas totalizadores, existe un imaginario colectivo que se construye a partir del vacío de una clase universal y de objetos absolutos a lograr a partir de la acción política y de la transformación que se podía producir desde la teoría política. Sin embargo, sería más apropiado hablar hoy en términos de la necesidad de la profundización del proceso democrático¹⁵ y en la posibilidad de articular las luchas democráticas del tejido social concebido en su conjunto. Desde este punto de vista, la categoría de "hegemonía"¹⁶ resume bien las tareas de una construcción política en la nueva situación, porque presupone que no hay un sujeto absoluto de la historia sino que todo sujeto histórico se construye a partir de articulaciones pragmáticas.

Esta construcción de un nuevo imaginario democrático presupone explorar todos los aspectos y las perspectivas que hoy se abren y plasmarlo en la protección universal de los derechos humanos a partir de una evaluación y protección de los derechos de poblaciones más desfavorecidas. Este proceso es el que usualmente se conoce como el descentramiento de lo político en su sentido clásico, instalado en las sociedades actuales. Es decir el eje se corre del sujeto universal y esto permite avanzar en la consecución de una pluralidad de objetivos democráticos, sabiendo de antemano que son necesariamente parciales y posiblemente temporales.

Estamos frente a un doble desafío de la política que nos invita a repensar el proyecto de la modernidad al mismo tiempo que 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 de juego entre ellos y también de ellos con el Estado.

Desde esta perspectiva es que 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 sus instituciones que le permitan cumplir su papel frente a la reglas de mercado, pero también requiere de una sociedad civil articulada en un proyecto que apunte al bien común.

Las políticas públicas deben ser el resultante 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 los grandes números de las cuentas fiscales.

Transitamos un tiempo donde las expresiones propositivas tienen el carácter de programáticas más que de propuestas acabadas. Existe un espacio de construcción que está

¹⁵ MOUFFE-LACLAU

¹⁶ ERNESTO LACLAU

—

pendiente, que debe responder a las urgencias y 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

Bibliografía

AGUILAR VILLANUEVA, Luis. "La hechura de las políticas". Estudio Preliminar. Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 1993.

BARBEITO, Alberto y LOVUOLO, Rubén. "La modernización excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en Argentina". UNICEF-CIEPP-LOSADA, Bs. As, 1992.

BENNETT, Douglas C., "Democracy and public policy analysis", Working Paper Núm. 16, Kellogg Institute for International Studies, April, 1984.

CEPAL. 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. , 2000

"Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado." Santiago de Chile, 1992.

"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.

CLACSO: ¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina? Introducción metodológica. Mario Dos Santos y Fernando Calderón. Proyecto PNUD-UNESCO-CLACSO, Buenos Aires, 1988.

COHEN, E. Y FRANCO, R. "Evaluación de proyectos sociales." Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano; México D.F., Siglo XXI Editores; Madrid, Siglo XXI de España, 1993.

COOPER, Philip. "Ejecución de la políticas sociales en tiempos de crisis de coordinación." Revista Reforma y Democracia CLAD N° 7. Caracas, Venezuela, 1997.

ELMORE, Richard F. "Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales." En AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. "La Implementación de las Políticas." Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 1993.

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", OIT-ETM Santiago.

Fondos de Desarrollo Social. Experiencias en América Latina. "Fondos de Desarrollo Social, Autoridad Social y Bancos de Proyectos para una política racional contra la pobreza", FONVIS, Caracas, 1990.

FERRER, Aldo. "Hechos y ficciones de la globalización. Argentina y el Mercosur en el sistema internacional". Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2000.

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, N° 90, abril / junio, 1990.

-
- GUIOT, Jean (1985). "Organizaciones sociales y comportamientos". Ed. Herder. Barcelona. 1985. (Cap. 2).
- GUZMAN, V., 2000. La institucionalidad de género en el estado: nuevas perspectivas de análisis, doc. interno, Unidad Mujer y Desarrollo CEPAL.
- HOPENHAYN, Martín "Recomposición de actores en Programas Sociales. Consideraciones desde la experiencia Latinoamericana.". Revista CLAD N° 7 Caracas, Venezuela
- KAROL, Jorge L." Sistemas de Información e Implementación de Políticas Sociales en el Sector Público." CIDES-OEA, Buenos Aires, Junio 1987.
- LACLAU, Ernesto "Emancipación y Diferencia", Ariel, Buenos Aires, 1996.
- "Hegemonía y democracia radical", Fondo de Cultura Económica.
- LAMAS, Alicia Esperanza."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, Noviembre 1992.
- "Las políticas sociales compensatorias en Argentina: análisis de dos modelos vigentes", ponencia Conferencia Internacional del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas: El Rediseño del Perfil del Estado para el Desarrollo y el Cambio. Toluca - México, Mayo 1993
- "Combate a la pobreza: los desafíos de la Política Social". Seminario CLACSO, 1996 (en imprenta)
- "El control social de gestión como participación efectiva". Edición del Seminario sobre Gerencia Social, Universidad de Lasalle, Bogotá Colombia, Agosto de 1996
- "Diseño y gestión de políticas sociales: Los actores sociales en la instrumentación de Programas de Inversión Social". Diciembre 1996, CLAD, Venezuela.
- "Los Fondos de Inversión social en América Latina y la construcción de ciudadanía". Informe final de Investigación CLACSO-IAF Junio 1997
- "La pobreza en tiempos de globalización: Mitos y desafíos de la política social" Universidad Javeriana, Bogotá, Mayo de 1997.
- "La conformación de redes para la coordinación interinstitucional de las áreas sociales". Seminario Gerencia Social, INDES-BID. Asunción, Paraguay, Noviembre de 1999.
- LE GRAND, Julian y ROBINSON, Ray "Privatisation and the Welfare State." Allen and Unwin, 1984.
- LECHNER, Norberto, "Los patios interiores de la democracia Subjetividad y Política", Fondo de Cultura Económica, 1990.
- MACDONALD, M. – SPRINGER, E. – DUBEL, I. (1997). Gender and Organizational Change. Bridging the Gap between Policy and Practice, Royal Tropical Institute, Amsterdam.
- MARTINEZ NOGUEIRA, Roberto "Informe sobre instrumentos metodológicos para el diagnóstico en la Administración Pública Nacional." Mimeo, INAP.
- MATUS, Carlos "Planificación, libertad y conflicto", Instituto Venezolano de Planificación, Caracas, 1985;
- "Estrategia y Plan". SXXI, México, 1985;
- "Política, planificación y gobierno". OPS, Caracas, 1987;
- "Planificación y gobierno". Revista de CEPAL, N 31, 1986. 1986.
- MINTZBERG, Henry. "Mintzberg y la dirección". Díaz de Santos. Madrid. 1991

—
"La estructuración de las organizaciones". Editorial Ariel Economía. Barcelona, 1999.

MORGAN, Gareth. "Imágenes de las organizaciones". Ra-Ma. México. 1989.

MOUFFE, Chantal "El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical." Paidós, Buenos Aires, 1999.

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 sustantivo del Consejo Económico y Social, Ginebra, 20 de junio a 25 de julio 1997.

NOHLEN, Dieter, "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 "Estado y sociedad: las nuevas fronteras." En KLIKSBURG, Bernardo (comp.) "El rediseño del perfil del Estado. Una perspectiva internacional." INAP / Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

OSZLAK, Oscar "Formación del Estado en América Latina: Elementos teórico – metodológicos para su estudio" CEDES, Buenos Aires, N 3, 1978.

OSZLAK, Oscar "La Formación del Estado Argentino." Ed. Belgrano, Buenos Aires, 1982.

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

PAUTASSI; L. (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. "Análisis de la organización. Aspecto sociológico". CECSA. México. 1972..

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

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

SÉRIEYX, Hervé, "El Big Bang de las Organizaciones". Editorial Granica, Buenos Aires, 1993/

TORRE, Juan Carlos y GERCHUNOFF, Pablo "El papel del Estado." Revista IDEA, Buenos Aires, Mayo de 1988.

WEBER, Max . "Ensayo sobre metodología sociológica". Editorial Amorrortu, 1973, Buenos Aires.
"Economía y Sociedad". Fondo de Cultura Económica, 1979. México.

RESEÑA BIOGRÁFICA DE LA AUTORA

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

Licenciada y Profesora de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales. UBA
Maestría en Administración Pública Facultad de Ciencias Económicas. UBA
Especialista en Políticas Públicas

Coordinadora técnica de la Unidad Ejecutora Nacional del Programa Federal de la Mujer. BID- Consejo Nacional de la Mujer, desde Marzo de 2000 a Octubre 2001.

—
Asesora de la Dirección General de Asistencia Social y Política Alimentaria del GCABA. 2000.
Coordinadora de Proyectos del Área Académica del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). 1995 -1997.

Consultora del Gobierno Nacional y de gobiernos de Santo Domingo, Colombia y Paraguay, así como de gobiernos provinciales y municipales.

Consultora de organismos internacionales: BID, BIRF, PNUD, UNICEF y OEA

Datos de Contacto:

Jorge Newbery 3019 (1426)

Buenos Aires. Argentina

54-1-552-0015

E-mail: allicialamas@fibertel.com.ar