

MANUAL DE CAPACITACIÓN

GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA E IGUALDAD
DE GÉNERO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

SONIA MONTAÑO VIRREIRA
JEFA UNIDAD MUJER Y DESARROLLO



NACIONES UNIDAS

CEPAL



LC/L.2726
Abril de 2007

Este manual se basa en la experiencia del proyecto Fortalecimiento de la capacidad de los mecanismos nacionales de gobierno con una perspectiva de género en América Latina y el Caribe, ejecutado por la Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL entre los años 2002 y 2005 y financiado por la Cuenta para el Desarrollo de las Naciones Unidas (ROA 27).

Sonia Montañó Virreira, Jefa de la Unidad Mujer y Desarrollo, estuvo a cargo de la elaboración del manual, orientado a facilitar la integración de la perspectiva de género en los procesos democráticos y las instituciones. El texto se divide en los siguientes módulos:

- Módulo 1. El buen gobierno desde una perspectiva de género
- Módulo 2. Gobernabilidad democrática e igualdad de género
- Módulo 3. Las lecciones aprendidas

Se agradece la contribución de Line Bareiro, Regina Festa, Virginia Guzmán, consultoras del proyecto. El diseño gráfico de este manual estuvo a cargo de Carolina Pereira. Además contribuyeron a su elaboración Roxana Henríquez, Paola Meschi, Mariela Sala, Ximena Sánchez y Mariana Sanz.

Índice

Introducción	5
Módulo I. El buen gobierno desde una perspectiva de género	9
A. Aprenderemos en este módulo	9
B. Objetivos del Módulo	9
1. Derechos Humanos de las Mujeres	10
Bibliografía	15
2. Democracia o “lo personal es lo político”	15
A. Antecedentes generales	15
B. Estado	20
C. Gobernabilidad democrática	23
D. Igualdad	27
E. Acción positiva	28
F. Género	29
G. Ciudadanía	31
H. Conclusiones	35
Bibliografía	36
3. Políticas públicas	39
A. Antecedentes generales	39
B. Conceptos claves	40
C. Perspectiva de género en políticas públicas	42
D. Transversalidad de género en políticas públicas	43
Bibliografía	44
4. Aprendimos en este módulo	44
Módulo II. Gobernabilidad democrática e igualdad de género	45
A. Aprenderemos en este módulo	45
B. Objetivos del Módulo	46
1. El Proyecto	46
A. Antecedentes generales	46
Bibliografía	50
2. Experiencias nacionales	50

3.	Pobreza y transversalidad de género	52
	A. Definición.....	52
	B. Estrategias contra la pobreza	55
4.	Participación política.....	61
5.	Desarrollo institucional	66
6.	Estrategias y herramientas.....	67
	A. Inicio de la estrategia: análisis, evaluación y mapeo de todos los actores del contexto nacional	67
	B. Desarrollo de la estrategia para una segunda etapa: selección de instituciones y actores clave para ensayar actividades piloto.....	69
	C. Las tecnologías de las comunicaciones y la governabilidad desde el punto de vista del género	70
7.	El fortalecimiento de los mecanismos para el adelanto de la mujer.....	72
	Bibliografía	73
8.	Aprendimos en este módulo.....	77
Módulo III. Lecciones aprendidas		79
1.	Elementos para una estrategia de gobernabilidad democrática	81
	A. Primera etapa: Análisis, mapeo y evaluación de todos los actores del contexto nacional.....	81
	B. Segunda etapa: Selección de instituciones y actores clave para ensayar actividades piloto	84
2.	Conclusiones	85

Introducción

Este manual se basa en la experiencia del proyecto Gobernabilidad Democrática e Igualdad de Género en América Latina y el Caribe, llevado a cabo por la Unidad de la Mujer y Desarrollo de CEPAL y por la División para el Adelanto de la Mujer de las Naciones Unidas (DAW) entre los años 2002 al 2005.

El proyecto tuvo como objetivo el fortalecimiento institucional de los mecanismos para el adelanto de la mujer en un contexto de globalización caracterizado por grandes cambios sociales y estatales. Como objetivos específicos se propuso: 1) acrecentar la legitimidad de los mecanismos de avance de la mujer (MAM) frente al resto del Estado y la sociedad para ampliar su capacidad de incidencia en los procesos de reforma del Estado y programas de gobernabilidad, 2) elevar la participación de los mecanismos para el adelanto de las mujeres, de parlamentarias y de líderes del movimiento de los procesos de reforma de los sistemas electorales, 3) generar las condiciones para la inclusión de las demandas de las mujeres en los programas de gobernabilidad, 4) desarrollar y mejorar la capacidad de promoción y formulación de políticas de los mecanismos nacionales de género en el marco de la reforma del Estado y del sistema de gobierno y 5) responder a las demandas de instituciones sensibles al género a nivel local.

En el contexto actual, surgen nuevos y diversos tipos de demandas y temas de conflictividad a los cuales no siempre es posible responder con las normas e instituciones vigentes. Se abre, entonces, un importante debate sobre las reformas institucionales necesarias para participar en estos procesos. El manual forma

parte de las iniciativas para incluir equitativa y visiblemente a los MAM para el adelanto de la mujer, a las expresiones de los liderazgos femeninos y las organizaciones de mujeres de la sociedad civil, inclusiones que deben formar parte de los principios orientadores de las reformas institucionales.

Las condiciones para ello están dadas ya que en todos los países de la región se están llevando a cabo políticas impulsadas y apoyadas por el movimiento social de mujeres. Estas políticas están demostrando que la igualdad de género, además de un objetivo por derecho propio, es imprescindible para enfrentar los principales desafíos que enfrenta esta región: la erradicación de la pobreza y la plena vigencia de la democracia.

Los referentes políticos más importantes del proyecto están constituidos por los acuerdos y resoluciones emanados de las conferencias de las Naciones Unidas y de las reuniones de las mesas directivas de las Conferencias Regionales sobre la mujer de América Latina y el Caribe que han tenido lugar a partir de la *Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer*.

La estrategia de trabajo se nutrió de la experiencia acumulada por la Unidad Mujer y Desarrollo en la investigación, mediante la asistencia política/técnica brindada a los mecanismos para el adelanto para la mujer. El proyecto tuvo en consideración los procesos sociopolíticos y culturales a nivel regional y nacional. No se pretendió instituir un modelo de gestión particular sino, al contrario, abrir el espacio para el diálogo entre y dentro de los países, generando o fortaleciendo redes para el diálogo democrático. En este sentido, el proyecto propició la interrelación de distintos actores y promovió la generación de acuerdos y pactos políticos en torno a la inclusión de la equidad de género en la reforma del Estado y en los programas más relevantes para el avance de la gobernabilidad democrática de los países.

Gracias a la metodología empleada, los mecanismos para el adelanto de la mujer, en interlocución con distintos actores del

Estado y de la sociedad, eligieron temas críticos para la gobernabilidad democrática y la igualdad de género. Los temas elegidos se han agrupado en tres: la dimensión política de la pobreza, donde se analizan la especificidad de la pobreza femenina y los alcances de algunos programas de transferencias condicionadas para su autonomía; en segundo lugar, se muestra la situación de la participación política de las mujeres como una exigencia de la democracia y su nexa con las reformas electorales y de cultura democrática. En ese ámbito también se sitúa la preocupación por la fragilidad institucional de la región que alcanza niveles preocupantes cuando se trata de la consolidación de las instituciones encargadas de las políticas públicas de género. Además, y dentro de este ámbito, se recuperan los aportes de las mujeres a las reformas constitucionales de la región. En tercer lugar, abordaremos el tratamiento de las consecuencias que tuvo el proyecto para el uso de nuevas tecnologías y su relevancia para la gobernabilidad. Lo que al principio apareció como un recurso instrumental, fue ampliando la comprensión de las Ministras y autoridades de las instituciones de género acerca de la potencia transformadora que tiene la asociación entre equidad de género y las nuevas tecnologías. Ambas permiten potencialmente un análisis y un comportamiento social que convierten en obsoletos los prejuicios en que se sustenta la desigualdad y las trabas burocráticas que excluyen los aportes de las mujeres, quienes constituyen la mitad de la población, al buen logro de la democracia.

Módulo I. El buen gobierno desde una perspectiva de género

A. Aprenderemos en este módulo

Los conceptos clave sobre:

- i) Los derechos humanos de las mujeres
- ii) La democracia
 - Antecedentes generales
 - Estado
 - Gobernabilidad democrática
 - Igualdad
 - Acción positiva
 - Género
 - Ciudadanía
- iii) Las Políticas Públicas
 - Antecedentes generales
 - Conceptos claves
 - Perspectiva de género en políticas públicas
 - Transversalidad de género en políticas públicas

B. Objetivos

El propósito de este módulo es que usted cuente con un repertorio conceptual suficiente para iniciar una reflexión sobre los vínculos entre la democracia y la igualdad de género y específicamente entre gobernabilidad democrática y políticas públicas a favor de la igualdad de mujeres y hombres.

1. Derechos humanos de las mujeres

“Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales”. Así reza el artículo 5 de la Declaración de Viena adoptada en la Conferencia de Derechos Humanos en 1993.

A más de 25 años de adopción de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) y a escasos años de la entrada en vigor de su Protocolo Facultativo, no está de más recordar que este instrumento es fruto de una lucha aun más larga por los derechos humanos en general y los derechos de las mujeres en particular, es el resultado de casi 30 años de reflexión, elaboración de ideas, negociación política y sensibilización ciudadana. Este instrumento destaca el papel fundamental que debe jugar el Estado en la promoción de la igualdad real, el enfoque de derechos que debe inspirar a las políticas públicas y la importancia de los cambios culturales para consolidar la igualdad entre mujeres y hombres a todo nivel. Los Estados Partes son responsables de asegurar el goce de los derechos en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna. Según los artículos 2 y 3, los Estados Partes deben adoptar todas las medidas que sean necesarias, incluida la prohibición de la discriminación por razón de sexo, para poner término a los actos discriminatorios que obstan al pleno disfrute de los derechos, tanto en el sector público como en el privado (Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Observación general N° 28 del 29 de marzo de 2000). Por una parte, América Latina es la región que más temprano y de manera unánime ha firmado y ratificado la

Convención. El proceso del Protocolo ha sido más lento. A noviembre de 2005 solo 18 países lo habían firmado y 13 lo habían ratificado.

Vemos, pues, que la adopción y ratificación implican procesos de amplio debate en el que aún es imprescindible la participación de las organizaciones de la sociedad civil y una alianza transversal entre mujeres, defensores de los derechos humanos y encargados de tomar decisiones.

La CEDAW es considerada la carta internacional de los derechos de las mujeres y da expresión jurídica a la búsqueda de igualdad plena al reelaborar el concepto de discriminación de manera novedosa. En efecto, para la Convención, discriminación es “cualquier distinción, exclusión o restricción basada en la diferencia sexual que tenga como efecto u objetivo anular el reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres” (artículo 1). Esta noción sobre los efectos de la ley se complementa con el concepto de igualdad real, diferenciándolo de la igualdad formal con la que tradicionalmente se argumentó la irrelevancia de medidas especiales en contra de la discriminación de género.

De este modo, en la región de América Latina y el Caribe se asume que, a pesar de que la mayoría de las constituciones proclama la igualdad entre hombres y mujeres, y en muchos casos prohíbe la discriminación basada en el sexo, es necesario modificar las normas que, siendo igualitarias en la letra, producen desigualdad en la práctica. Se reconoce que pueden ser discriminatorias aquellas leyes que contienen disposiciones que provocan desigualdades sociales, económicas y políticas o que omiten las que las evitan.

La adopción de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer por parte de los Estados de la región implica el reconocimiento de que los mecanismos y procedimientos tradicionales para garantizar los derechos humanos presentaban insuficiencias para garantizar la igualdad

real de las mujeres con respecto a los hombres. Actualmente la Convención forma parte de un sistema de protección de los derechos humanos. La interacción más frecuente y eficiente entre todos los tratados permite dotar a los países de las herramientas necesarias para aplicar la justicia eficaz y oportunamente.

A lo largo de estos años, se ha comprobado que los conceptos incluidos en la Convención han inspirado modificaciones constitucionales y legislativas y han servido de ejemplo para avanzar en el reconocimiento de los derechos de otros sectores sociales como los pueblos indígenas o grupos discriminados por su opción sexual. En ese sentido, los alcances de la Convención trascienden el ámbito específico de la igualdad de género para convertirse en un hito en la reelaboración del concepto de discriminación, lo que beneficia en forma universal a muchos grupos humanos. Al mismo tiempo, en la Convención se han recogido las experiencias de los demás comités.

Este marco ha servido para que muchos países aprueben modificaciones a la Constitución y las leyes. Ha sido útil, además, para introducir una nueva legislación y utilizar esos argumentos para oponerse a formas directas e indirectas de discriminación hacia las mujeres en el mundo del trabajo, la política y la familia. Ha servido también para promover la rendición de cuentas por parte de los Estados y, de esa manera, institucionalizar una práctica de transparencia en la gestión pública que permite, incluso a las organizaciones de la sociedad civil, elaborar informes alternativos a los oficiales.

Sin embargo, en la aplicación de la norma es donde se han encontrado las mayores dificultades. Esta Convención, a diferencia de otras, nació sin un mecanismo específico que garantice su cumplimiento y, aunque en un inicio se planteó la necesidad de introducir un recurso de queja, algunos países argumentaron que la discriminación contra la mujer no lo requería en vista de que entonces no se la consideraba una violación tan grave de los derechos humanos.

Comenzó a gestarse entonces el nuevo hito que ha concluido con la Adopción del Protocolo facultativo en octubre de 1999 cuya firma se inicia el 10 de diciembre de 2000 y que la mayoría de los países ha decidido adoptar. Ya en 1993, en la Declaración y el Programa de Acción de Viena de 1993 se pidió a los Estados que estudien la posibilidad de aceptar todos los procedimientos facultativos para la presentación y el examen de comunicaciones (párrafo 90). También se sugirió que se examinasen otros métodos, como un sistema de indicadores para medir los avances hacia la realización de los derechos enunciados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y alentaron a la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer y al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer a examinar rápidamente la posibilidad de introducir el derecho de petición, elaborando un protocolo facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

El Protocolo de la Convención permite a las mujeres de todo el mundo, individual y colectivamente, presentar recursos ante la Convención por el incumplimiento de la norma, a la vez que autoriza al Comité para llevar a cabo investigaciones sobre abusos graves y sistemáticos a los derechos humanos de las mujeres en los países que lo adopten.

Este proceso, que forma parte de la evolución positiva en el campo de los derechos humanos, abre la posibilidad de sancionar las violaciones a los derechos humanos de las mujeres al limitar la cantidad de casos que quedan en la impunidad debido a la falta de recursos legales y mecanismos al alcance de estas.

Estos avances se suman a la resolución de la Comisión de Derechos Humanos, tomada en su quincuagésimo período de sesiones, de designar un relator especial sobre la violencia contra la mujer — Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, que actualmente trabaja en

coordinación con el Centro de Derechos Humanos de Naciones Unidas— y crear una Corte Penal Internacional.¹

La Convención prevé suficientes recursos para lograr que las reformas laborales, penales o civiles en marcha en la región integren estructuralmente el concepto de discriminación e igualdad real como contribución a un nuevo milenio equitativo y justo. Es pues necesario trabajar para una adecuada implementación de la norma, lo que nos conduce al contexto de las reformas judiciales. Este es uno de los principales desafíos de la región y consiste en armonizar el marco de derechos humanos que se ha desarrollado ampliamente en la última década con las reformas institucionales actuales. La reforma judicial en marcha en muchos países abre la posibilidad de enfrentar estructuralmente algunos de los problemas que surgen de la aplicación de la Convención, como la falta de conocimiento por parte de los abogados, los jueces y la ciudadanía, así como la falta de registro de los casos emblemáticos en los que se ha logrado la justicia a partir de la aplicación de la Convención. Esto requiere que los cambios en la formación profesional, la capacitación en las escuelas de jueces y las acciones de difusión a la ciudadanía integren la Convención y el Protocolo, así como los tratados internacionales vigentes para cambiar no solo las normas y las instituciones, sino también la cultura y las prácticas cotidianas. Es necesario, pues, mejorar los mecanismos nacionales de aplicación de las normas, sensibilizar a las autoridades para que adopten la Convención y el Protocolo facultativo en el marco de un fortalecimiento general de la legislación en favor de los derechos humanos.

¹ La Corte Penal Internacional surge en el denominado Estatuto de Roma el 17 de julio de 1998, adoptado en la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una corte penal internacional.

Bibliografía

- Bareiro, Line (1996b), “Las recién llegadas. Mujer y participación política”, *Estudios básicos de derechos humanos*, tomo 4, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH).
- Bórquez R., Rita y Carolina Damiá O. (2005), *Corte Penal Internacional: avances en al participación de las mujeres en los sistemas de justicia*, Santiago de Chile, Corporación DOMOS
- INMUJERES (Instituto Nacional de las Mujeres) (2004), *Compilación de los principales instrumentos internacionales sobre derechos humanos de las mujeres*, México, Instituto Nacional de las Mujeres D.F., [en línea] http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100494.pdf
- Naciones Unidas (1978), Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, Nueva York.
- OACDH/CDH (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos/-CDH Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Santiago de Chile) (comps.) (2004), *Compilación de observaciones finales del Comité de los Derechos Humanos sobre los países de América Latina y el Caribe (1977-2004)*, Santiago de Chile, [en línea] <http://www.ohchr.org/spanish/bodies/hrc/>. OACDH-CDH compiladores, [en línea] <http://www.ohchr.org/english/bodies/hrc/index.htm>
- Rioseco Ortega, Luz y Ximena Rojas (2003), *Corte Penal Internacional: desafíos en materia de justicia de género en la región*, Santiago de Chile, Corporación DOMOS, [en línea] http://iidh.ed.cr/comunidades/derechosmujeres/docs/dm_enlinea/cpi%20y%20jg.pdf

2. Democracia o “lo personal es político”

A. Antecedentes generales

Desde hace unos 20 años en América Latina hay un consenso en torno de la democracia. Los gobernantes son electos por el voto universal, libre y secreto de la ciudadanía y aparentemente se ha dejado atrás una larga historia de golpes de Estado y dictaduras. Las elecciones son el mecanismo principal de selección de los gobernantes. Los escenarios políticos, económicos, sociales y culturales se han transformado durante las últimas dos décadas al compás de esos procesos de transición democrática, de reestructuración económica y de reformas del Estado. La

recuperación democrática ha tenido entre sus principales protagonistas a mujeres organizadas en la sociedad civil cuya movilización se observa en el origen de los cambios. Dos han sido los ámbitos en que las mujeres han actuado: la lucha por los derechos humanos y el fortalecimiento y generación de redes de subsistencia y desarrollo comunitario.² A pesar de ello, las mujeres aún no han alcanzado una presencia significativa en las esferas de *toma de decisión*.

A pesar de los aspectos positivos de esta vigencia generalizada de los sistemas democráticos, hay una creciente desconfianza hacia las instituciones: los parlamentos y los partidos políticos pierden fuerza ante la emergencia de nuevos actores políticos y mediáticos que sirven de intermediarios entre la sociedad y el Estado y, en algunos casos, ante la crítica aguda de los y las jóvenes originada en las serias desigualdades de género agravadas por la *mala distribución del ingreso, el poder y el uso del tiempo*.³ Esta tensión se traduce en situaciones de incertidumbre institucional, inseguridad e inestabilidad política.⁴ La renovación de los sistemas políticos y de las principales instituciones, como los partidos políticos y el Estado, plantea desafíos que en algunos casos se traducen en *cambios constitucionales*, pactos políticos y otras reformas de la institucionalidad democrática.

En la vida social surgen dinámicas, tanto en el ámbito privado como en el público, que superan la capacidad de las instituciones

² Las Madres de Plaza de Mayo en Argentina y las mujeres mineras en Bolivia, cuya huelga de hambre inició la caída de la dictadura de Hugo Banzer en 1978, son ejemplos notables, aunque no son los únicos.

³ Durante la novena Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe realizada en México, D.F., en junio de 2004 se analizó extensamente la manera en que se articulan estas tres dimensiones en el documento de CEPAL denominado *Caminos hacia la equidad de género en América Latina y el Caribe* (LC/L.2114 (CRM.9/3)), Santiago de Chile, junio de 2004.

⁴ En el año 2005, los conflictos sociales derivaron en el cambio de presidentes en Bolivia y Ecuador, aunque en general se ha llegado a soluciones por la vía constitucional.

vigentes y hacen necesarios los cambios para lograr una adaptación a la nueva realidad. En este contexto surge la preocupación por la gobernabilidad y, más adelante, por la gobernabilidad democrática.

Aun cuando el término democracia no nos sirve para fines descriptivos, es necesario a los efectos normativos (Sartori, 2003). La democracia es y no puede ser desligada de aquello que la democracia debería ser. Estamos frente a conceptos de democracia descriptiva que hacen referencia a la democracia realmente existente, y conceptos de democracia prescriptiva, que apuntan al ideal buscado por una sociedad. A lo largo de la historia este concepto ha indicado siempre una entidad política, una forma de Estado y de gobierno, diferenciándose corrientes mas o menos liberales y radicales. Una revisión de la literatura da cuenta de la amplia discusión feminista en torno a los conceptos de individuo, ciudadanía, política y estado junto a una alineación con diversas posturas sobre la democracia tales como la liberal o las mas radicales. Mientras el feminismo denominado liberal da prioridad principalmente a los cambios jurídicos, el feminismo mas radical sostiene un debate sobre la deconstrucción de los supuestos que subyacen a la noción de democracia. No existe una definición de democracia feminista pero sí un debate feminista en torno a la democracia.⁵

Las feministas han criticado las limitaciones que tienen los conceptos de democracia. Ya en 1791, la Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana, redactada y presentada a la Asamblea Nacional Francesa por la activista francesa Olympia de Gouges le costó la guillotina. En 1792, la inglesa Mary Wollstonecraft publicó el libro *Vindicación de los derechos de la mujer*, uno de los manifiestos feministas más radicales de la

⁵ Un excelente artículo al respecto se encuentra en María Emma Wills Obregón (1999) "Feminismo y democracia: Más allá de las viejas fronteras", *Análisis político*, N° 37, IEPRI Universidad Nacional de Colombia.

historia. La obra estaba inspirada en la idea de que la mujer no solo existe para el placer masculino y en la propuesta de que la mujer recibiera el mismo tratamiento que el hombre en cuanto a la educación, los derechos políticos, el trabajo, además de ser juzgada con los mismos patrones morales.

El feminismo contemporáneo retomó el debate y planteó una crítica a la democracia por no prestar suficiente atención a las leyes e instituciones (Betty Friedan) y, desde una perspectiva más radical, se ha cuestionado su omisión de la dimensión privada. “Lo personal es político” fue el lema cuyo uso se extendió por influencia de los grupos del movimiento social en América Latina que apostaron por la modificación en el ámbito legislativo y estatal del estatus de la mujer. Carole Pateman fue aún más lejos y estableció que en realidad no existe una teoría democrática, debido a los tradicionales sesgos patriarcales de las teorías tradicionales; en consecuencia, afirma que no existiría una práctica democrática en la medida en que las mujeres nunca alcanzaron algo parecido a un poder igualitario en la familia, en la sociedad civil y en el Estado. Desde esa perspectiva, incluso los países reconocidos como democráticos se considerarían en etapa de transición. Para ello tuvieron que naturalizar el sexo y sustraer el problema de la desigualdad de la esfera política (Valcárcel, 1997).

Recuadro I.1 TIPOS DE DEMOCRACIA

Democracia representativa o formal: es aquella en la que se escogen representantes para tomar decisiones en nombre de todos. Según Nohlen, las elecciones son el mecanismo más amplio de participación ciudadana pues permiten la solución pacífica de conflictos, la consulta de la opinión de todos los ciudadanos y ciudadanas y la adopción de decisiones según el principio de mayoría. Sin embargo, la realización periódica de elecciones competitivas, sin tener en cuenta las condiciones de vida, las identidades y los intereses de la población, constituye un problema y empobrece el contenido de la democracia.

Democracia representativa y participativa: es aquella en la que la ciudadanía elige también representantes, pero se integran elementos de democracia directa como el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular y la revocatoria de mandato. Se debate, además, acerca de la necesidad de contar con mecanismos de participación ciudadana en el diseño, la aplicación y la evaluación de las políticas públicas.

Democracia representativa, participativa e incluyente: A los elementos del modelo anterior se suma como objetivo de la democracia la inclusión efectiva en el sistema político y social del conjunto de la ciudadanía, que por diversas restricciones institucionales, culturales y sociales no tiene la posibilidad de ejercer plenamente sus derechos.

Por otra parte, aunque hay cada vez más estudios sobre el papel político de las mujeres en América Latina, no se ha documentado lo suficiente el aporte de las mujeres a la construcción de la democracia, sobre todo durante las guerras y en la lucha contra el autoritarismo. De igual manera, este aporte invisibilizado por la restauración de los sistemas políticos democráticos ha dejado fuera del poder efectivo a las mujeres.

El debate sobre la democracia, la gobernabilidad democrática y el género presenta el desafío de identificar tensiones y puentes entre las definiciones habituales de democracia –como un sistema político constituido por instituciones representativas– y los aportes

que el feminismo hace cuestionando las dicotomías, replanteando la frontera entre lo privado y lo público y extendiendo la noción de democracia al interior de las familias. Busca también identificar escenarios de diálogo con las políticas públicas para facilitar la transversalidad del análisis de género.

Desde la perspectiva de género se plantean interrogantes acerca de si una democracia limitada al aspecto electoral significa un avance en la posición de la mujer, se analizan los efectos de la pobreza en la igualdad y la libertad de la ciudadanía, el impacto de los programas de alivio a la pobreza sobre las mujeres, el uso de su tiempo, y sus capacidades y libertades para ingresar en el mundo de la democracia y la gobernabilidad.

B. Estado

Norberto Bobbio y Michelangelo Bovero (1985) se refieren a la dicotomía como la distinción que permite dividir un universo en dos esferas, conjuntamente exhaustivas y recíprocamente exclusivas, en las cuales cabe la totalidad. La primera gran dicotomía que sustenta las teorías sobre el Estado es la que distingue lo público de lo privado, que, según el mismo autor, se desdobra en otra gran dicotomía: la de los iguales y los desiguales.

La idea generalizada del Estado como sociedad políticamente organizada no es objeto de este trabajo en el que se pondrán de relieve los aspectos más sobresalientes del debate feminista en torno al Estado moderno.

El debate contemporáneo aborda indistintamente el tema del Estado o del sistema político. Lo que hace intercambiables a ambos conceptos, según Bobbio (1985), es la preocupación por el poder en sus distintas expresiones. Para las feministas esa ha sido también una de sus principales preocupaciones, pero se ha extendido al ámbito de la familia que —desde otras perspectivas teóricas— era considerado como el lugar de lo no político, con la correspondiente supremacía del espacio público sobre el privado.

Recuadro I.2 ELEMENTOS DE LA TEORÍA DEL ESTADO

- 1) *Sociedad políticamente organizada*
- 2) *Agrupación humana asentada en un territorio*
- 3) *Unidad del derecho y de las relaciones internacionales*
- 4) *Institución pública por excelencia*
- 5) *Institución que tiene el monopolio legítimo de los medios de violencia*

Para el feminismo, el poder no se ubica solamente en el espacio público, en el sistema político; también existe en el ámbito privado y la familia. Los conceptos de género y de relaciones de género sirven para desarticular las relaciones de poder (Amorós, 2005) y para mostrar su ilegitimidad desde el punto de vista de la igualdad de género.

El feminismo ha definido las relaciones sociales entre hombres y mujeres como relaciones políticas o relaciones de poder y ha planteado que precisamente el abordaje dicotómico, que excluye la esfera privada del análisis de poder, explica la subordinación de las mujeres en la esfera pública (Scott, 1996). El feminismo critica, precisamente, los sistemas de género como sistemas binarios que oponen a hombres y mujeres, a lo masculino y lo femenino, sin que ello signifique colocarlos en un plano de igualdad. Para el feminismo lo político se relaciona con el poder, y el poder, siguiendo a esta escuela de pensamiento, se encuentra en todas las relaciones.

El Estado ha sido una de las instituciones más criticadas por el feminismo por producir y reproducir la discriminación de género. Para realizar esta crítica, el feminismo radical ha reflexionado sobre la sexualidad y la construcción cultural de la diferencia sexual.

Sin embargo, cada vez más a partir de los años ochenta del siglo XX —en forma simultánea con los procesos de redemocratización de la región— se ha ido revalorizando la posibilidad de que el Estado pueda también contribuir a modificar patrones socioculturales y crear condiciones para una igualdad real, efectiva y de oportunidades para las mujeres. Existe una tensión entre la crítica al androcentrismo y las demandas de redistribución hechas en nombre de consideraciones de igualdad (Puleo, 2005). Es la tensión a la que Valcárcel se refiere, entre lo político weberiano (Valcárcel, 1997, p.101), como actividad gerencial para resolver los macroproblemas y la influencia de una tradición mas bien difusa de un movimiento feminista asumido como amplio desde el punto de vista temporal y espacial. Incidir en las reformas políticas del estado caracterizadas por un manejo mas bien “weberiano”, en el que lo político es un concepto más acotado y conciliar con una visión de la política y el poder que debe desmontarse es un rasgo que caracteriza permanentemente las relaciones entre gobernabilidad democrática y feminismo.

De la misma manera, la noción de soberanía hace referencia al “poder de mando en última instancia en una sociedad política” (Mateucci, 1991). Está vinculada al concepto de Estado, ya que este es soberano en la medida en que pueda decidir en el territorio en el que se asienta. Las decisiones deben tomarse de acuerdo con sus normas e instituciones. En la actualidad, con la aceleración de los procesos de globalización, se profundiza la interpenetración económica, política y cultural de las sociedades y emergen nuevos problemas públicos e institucionales transnacionales. En este contexto, la noción de soberanía también se transforma. Las nuevas formas de regulación de distintas esferas de la vida social —las leyes, normas y prácticas institucionales— se disputan, negocian y deciden no solo a nivel de la comunidad nacional sino también de la comunidad internacional.

La inclusión de la igualdad de género en las agendas públicas e institucionales, así como el tema de los derechos humanos en general, ha significado un cuestionamiento de nociones de

soberanía más estrechamente vinculadas al marco del Estado nacional. Quienes han impulsado el tema de la igualdad de género en estas agendas conforman redes que involucran actores de la sociedad civil, del sistema político y del Estado que trascienden las fronteras nacionales para articularse en las instancias internacionales, particularmente de las Naciones Unidas, y también en los espacios de la política local.

En el proceso de definición de nuevas normas y reglas internacionales, los Estados y otros actores transnacionales tienen distintos grados de poder y recursos, lo que condiciona tanto su autonomía decisoria como su capacidad de cautelar derechos a nivel nacional.

C. Gobernabilidad democrática

El concepto de gobernabilidad no tiene un sentido único ni definitivo. Tiene un carácter histórico y dinámico, ya que sus significados y usos están sujetos a transformaciones de acuerdo al contexto social, político y al marco teórico con respecto al cual se estudia.

El concepto de gobernabilidad aparece ya en 1975 en un informe elaborado por la *Comisión Trilateral sobre la crisis de la democracia*.⁶ En ese informe la idea de gobernabilidad se limita a designar el desequilibrio entre las demandas ciudadanas y la capacidad de respuesta del Estado. La propuesta para abordar la inestabilidad que este desequilibrio ocasiona está orientada a disminuir la demanda y frenar la movilización social, no a la ampliación de la capacidad de respuesta del Estado. Constituye así

⁶ En julio de 1973 nació oficialmente la Comisión Trilateral tras un año y medio de reuniones fomentadas por el Chase Manhattan Bank. Se trata de una asociación de carácter privado cuyo ideólogo más destacado es Zbigniew Brzezinski, quien la definió como "el conjunto de potencias financieras e intelectuales mayor que el mundo haya conocido nunca".

una reacción conservadora frente a la ampliación de las demandas ciudadanas.

Por el contrario, la gobernabilidad democrática se ha conceptualizado desde diversas perspectivas teóricas y políticas, y sus características principales se han descrito con énfasis diversos, aunque se comparte la necesidad de fortalecer la capacidad de representación y negociación de la ciudadanía frente a la autoridad reconocida y legítima del poder político. Aquí presentamos algunas de las perspectivas desde las que se ha formulado el concepto de gobernabilidad:

- Es un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político para responder a ellas de manera legítima y eficaz (Camou, 2000).
- Es la capacidad social de fijar y lograr objetivos que respondan a los intereses compatibilizados de la ciudadanía, con transparencia y responsabilidades claras (IEN, 1999).
- Es una cualidad de los sistemas políticos y no de los gobiernos, pues comprende a la gobernabilidad democrática como la capacidad de autogobierno de un sistema social democrático, enfrentando positivamente los retos y las oportunidades (Prats, 2002).
- Es la capacidad de un gobierno de ser obedecido sin violentar las reglas de juego de la democracia y sin que la amenaza de ruptura de estas por otro actor social o político resulte convincente para el conjunto de la sociedad (Ansaldi, 1995).
- Un sistema de gobernabilidad democrática es aquel que permite que las normas y reglas sean producto de la participación, la deliberación, la confrontación de intereses y modelos mentales entre actores que tienen en cuenta no solo sus derechos e intereses sino también la estabilidad y avances en el orden global. El núcleo central de la gobernabilidad es la calidad de las relaciones entre el gobierno y la sociedad (Guzmán, 2003).

- Es el ejercicio del poder representativo conforme a reglas decididas según procedimientos de soberanía popular y pluralismo, con mecanismos de inclusión, participación ciudadana y rendición de cuentas que posibiliten el acuerdo con las instituciones y organizaciones con poder en la sociedad (Bareiro, 2004).
- La “governabilidad” en las sociedades contemporáneas se manifiesta en:
 - La estabilidad de las instituciones democráticas a pesar de la incertidumbre de los resultados del juego político,
 - La capacidad de las instituciones políticas y sociales para agregar y articular intereses, así como para regular y resolver los conflictos que se susciten entre ellos.

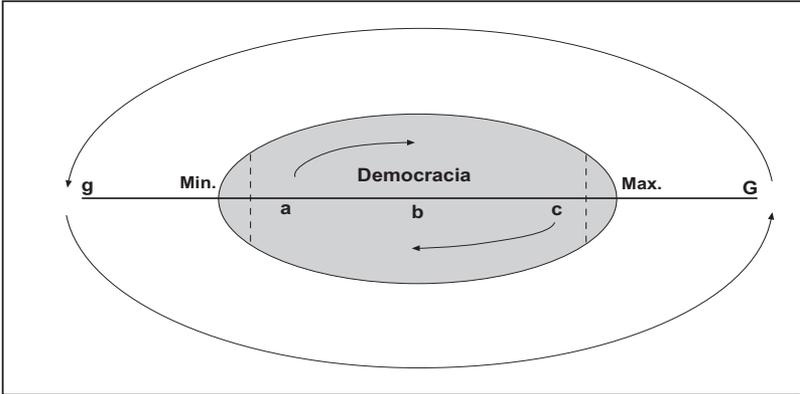
Recuadro I.3

La “governabilidad” requiere una representación de actores en forma proporcional a su poder, mientras que la “democracia” ideal requiere la representación de actores en forma proporcional a su número.

Existen varios grados de gobernabilidad. En el gráfico puede observarse, en un extremo, una situación puramente autoritaria o totalitaria (G) y, en el lado opuesto, una sociedad atomizada que

carece de la capacidad efectiva de procesar y aplicar decisiones políticas (g).⁷

Gráfico I.1



Fuente: David Altman y Rossana Castiglioni, “¿De qué hablamos cuando hablamos de gobernabilidad democrática?”, Desarrollo Humano e Institucional en América Latina (DHIAL), N° 9, Barcelona, 2000.

⁷ En el gráfico 1 la línea horizontal representa el continuo de gobernabilidad, siendo ‘G’ el máximo de gobernabilidad posible y ‘g’ el mínimo. Cuanto más cerca estemos de ‘G’, más nos aproximamos a una situación puramente autoritaria o totalitaria. De forma opuesta, cuanto más cerca estemos de ‘g’, más nos aproximamos a una sociedad perfectamente atomizada, o en otras palabras, a una sociedad hobbesiana de guerra de todos contra todos en la que se carece de la capacidad efectiva de procesar y aplicar decisiones políticas. El paso de ‘G’ a ‘g’ no necesariamente se da a través de la línea horizontal sino que perfectamente puede ir por las líneas curvas. La zona gris al centro del gráfico representa el campo democrático. Sin embargo, por más que un sistema sea democrático, éste no se encuentra anclado en un lugar determinado en la zona gris. Estamos frente a una situación sistemáticamente dinámica. Probablemente el grado de (in) gobernabilidad, en regímenes presidencialistas como los latinoamericanos, esté asociado con el ciclo electoral. Previo a las elecciones los partidos políticos intentan conseguir el más amplio caudal de votos posible. Para ello compiten por apoyo electoral en un contexto en el cual la cooperación interpartidaria se ve muy limitada. Así la ingobernabilidad aumenta, es decir nos acercamos al punto ‘a’ de la figura. Por el contrario, una vez que un partido político dado gana las elecciones presidencialistas en un sistema multipartidista, el ejecutivo usualmente necesita buscar apoyos para tener las mayorías parlamentarias necesarias para cumplir sus promesas pre-electorales. Es en este momento (si es que tales apoyos se materializan) cuando la gobernabilidad es viable, dicho de otro modo, nos acercamos a ‘c’ en el gráfico (Altman y Castiglioni, 2000).

Cuadro I.1
DIMENSIONES DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Profundización	Institucionalización	Rendimiento Social
Ampliación del apego a la ley y la rendición de cuentas entre poderes y hacia la ciudadanía.	Consistencia de las prácticas políticas.	Resultados económicos y sociales del
Reducción de barreras institucionales que limitan la participación política y la movilización de los sectores sociales marginados.	Predictibilidad de las normas.	intercambio político y sus efectos en la estabilidad del régimen institucional.
Descentralización del poder.	Aceptación de la incertidumbre de los resultados del juego democrático.	Estabilidad macroeconómica y eliminación de la pobreza.
Establecimiento de medios que garanticen más espacio, energía y autonomía para la sociedad civil.	Estructuras políticas que permiten ejercer adecuadamente la mediación de intereses y la resolución de conflictos.	
Protección efectiva de los derechos políticos y civiles de los ciudadanos.	Grado de desarrollo de los partidos políticos.	

Fuente: Carlos Sojo, “Gobernabilidad democrática en Centroamérica: riesgos y oportunidades”, Colección de documentos, N° 48, Instituto Internacional de Gobernabilidad (IIG), 2002.

D. Igualdad

La noción de igualdad es relativamente reciente, ya que data del siglo XVIII. De manera sintética, se la puede definir como una convención mediante la cual se otorga el mismo valor a componentes diversos de una sociedad, ya sea por razones de sexo, clase social, etnia, cultura, raza, edad, entre otras. Y es un fin, un principio y un objetivo del Estado democrático y social de derecho.

En la opinión de Sartori, se confunden, muchas veces de manera intencional, dos acepciones del término igualdad, ya que hace referencia a la idea de semejanza —o de que dos o más cosas o personas son idénticas— y también a la idea de justicia. El término “igualdad”, en singular, es útil como declaración de principios, como referente de protesta, pero al convertirse en referente de propuesta puede emplearse solamente el término en plural “igualdades”.

Este autor señala que la noción de igualdad de oportunidades esconde dos concepciones heterogéneas y cita a Flew diciendo que “igual acceso para todos y todo por mérito es una cuenta; iguales condiciones de partida que den a todos iguales capacidades iniciales es otra cuenta totalmente diferente”.

Según las políticas de igualdad de oportunidades para las mujeres, esta diferencia es especialmente relevante, ya que la igualdad de acceso se refiere a que todas las personas deben tener igualdad legal e igualdad en el trato. Pero una política de igualdad de oportunidades debe contemplar también las diferentes condiciones iniciales que tienen hombres y mujeres tanto por la socialización, como por la historia de acumulación masculina del poder, por el mantenimiento de la división sexual del trabajo y los patrones socioculturales discriminatorios. Tal como señala la filósofa Amelia Valcárcel (1997), la democracia no es solo igualdad, es también libertad, pero es respecto de la primera que se han producido los mayores debates y es precisamente sobre esta idea de igualdad que se fundamenta la tradición feminista.

Recuadro I.4

“El feminismo es una filosofía política de la igualdad que simplemente, como claros y distintos son todos los principios, se plantea lo siguiente: admitida la igualdad entre todos los seres humanos en su proclama de aquello que se consideren bienes, ¿qué razón hay para que la mitad de los seres humanos, el colectivo completo de mujeres, no tenga los mismos derechos reconocidos a tales bienes que tiene el colectivo humano completo?”

Fuente: Amelia Valcárcel La política de las mujeres. Instituto de la Mujer de España, Madrid, 1998.

E. Acción positiva

En principio, habría que entender por acción positiva las medidas destinadas a conseguir la igualdad real acudiendo a fórmulas de desigualdad normativa que tratan de eliminar las consecuencias

desfavorables que derivan de la existencia de diferencias de hecho.

Recuadro I.5 ACCIÓN POSITIVA

La referencia constitucional al sexo implica acabar con una histórica situación de inferioridad atribuida a la mujer en el ámbito del empleo y las condiciones de trabajo, por lo que solo resultan constitucionalmente legítimas aquellas medidas que tienden a compensar una desigualdad real de partida, y la interpretación sistemática del precepto constitucional que prohíbe la discriminación por razón de sexo en coordinación con otros preceptos constitucionales, en particular con el artículo 9.2 de la Constitución Española, que obliga a los poderes públicos a promover que las condiciones de igualdad para las mujeres en relación con los hombres sea «real y efectiva» (Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 28/92, de 9 de marzo), impone una actuación muy concreta. Es así como surge la idea compensadora, que en vez de interpretarse en el sentido de facilitar el acceso de la mujer al mercado laboral en igualdad de oportunidades dado su tradicional alejamiento, defiende una actitud que busca una compensación de acuerdo con el desequilibrio originado en la noción existente en un momento en que imperaba la concepción de que el «cabeza de familia» era el hombre y de que había que liberar a la mujer casada de la fábrica (STC19/89 de 31 de enero, f. 5).

Fuente: Susana Torrente G., La mujer y la protección social, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Subdirección General de Publicaciones, Madrid, 1999.

F. Género

El concepto de género se refiere a la construcción social de las relaciones entre hombres y mujeres, aprendidas a través del proceso de socialización, que cambian con el tiempo y que presentan una gran variedad entre las diversas culturas y, aun, dentro de una misma cultura. Hay un consenso general acerca de la diferenciación del concepto de sexo y el concepto de género. El sexo de una persona es una característica biológica determinada

por el nacimiento y tiene un carácter universal. Por el contrario, el concepto de género alude a las diferencias sociales construidas que, por lo tanto, se aprenden y, sobre todo, pueden modificarse. Las relaciones de género varían según los contextos culturales e históricos y de ellas derivan diferentes roles, responsabilidades, oportunidades, necesidades y limitaciones para hombres, mujeres, niñas y niños.⁸ Llamamos género al conjunto de relaciones sociales basadas en las diferencias percibidas entre los sexos, que se traducen en símbolos culturales, conceptos normativos, instituciones y organizaciones sociales e identidad subjetiva (Scott, 1996).

Género es una categoría analítica imprescindible para comprender la desigualdad en campos que se consideraron neutrales, particularmente en el ámbito de la filosofía, la ciencia política y las ideas que inspiran los principios democráticos y la gobernabilidad. Como muchos de los conceptos que aquí se exponen han sido objeto de crítica y reflexión, especialmente a la luz de la experiencia. Una de las reflexiones más interesantes afirma que “Más allá del triunfo de la *perspectiva de género* como requisito obligado para las políticas públicas, su verdadero éxito radica en que la comprensión de dicha perspectiva implica un salto conceptual: reconocer que los comportamientos masculinos y femeninos no dependen de manera esencial de los hechos biológicos, sino que tienen mucho de construcción social. Así, con la idea de perspectiva de género se retoma lo central del discurso feminista” (Lamas, 2006).

El mínimo común denominador, dice Baratta (2000), que siguió la epistemología feminista, fue la demolición del modelo androcéntrico de la ciencia, que toma como patrón lo masculino. El feminismo ha criticado los prejuicios que se ocultan detrás de esos conceptos y ha introducido un nuevo modelo que incluye la

⁸ UN Gender resource package peacekeeping operations 2004, [en línea] <http://www.unficyp.org/Gender%20Affairs/start-grp.html>

necesaria consideración de lo público y lo privado, de la vida productiva y reproductiva, así como de sus interrelaciones.

Recuadro I.6 SEXO/GÉNERO

El sistema sexo/género es el conjunto de disposiciones por el que una sociedad transforma la sexualidad biológica en productos de la actividad humana y en el cual se satisfacen esas necesidades humanas transformadas.

Fuente: Gayle Rubin, “El tráfico de mujeres. Notas sobre la economía política del sexo”, *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*, Marta Lamas (comp.), México, D.F., Programa Universitario de Estudios de Género (PUEG), 1996.

G. Ciudadanía

El debate sobre la ciudadanía de las mujeres ha vuelto a cobrar vigencia a partir de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, realizada en Beijing en 1995, cuya Plataforma recoge las iniciativas del movimiento de mujeres (Vargas, 1996).

Al igual que las ideas de democracia y Estado, la idea de la ciudadanía de las mujeres se articula con los debates signados por las tradiciones liberales (Jelin, 1996), los usos más radicales que diferentes grupos sociales le han dado a los derechos (Bareiro, 1996a) y la ampliación de estos hasta su encuentro con los derechos humanos de las mujeres, incluidos los de orden reproductivo. Actualmente, la discusión sobre ciudadanía se inscribe en el debate sobre "el derecho a tener derechos" (Bobbio, 1991), tal como lo explica Jelin, y trasciende los conceptos delimitados por la práctica jurídica y las políticas públicas que generalmente restringen su aplicación a las personas de cierta edad, con residencia en un territorio y con capacidad de votar. Hay quienes han extendido el concepto de ciudadanía hasta el punto de no establecer fronteras entre los derechos humanos,

reproductivos, sexuales y de ciudadanía (Bermúdez, 1996). Esto plantea no solo problemas metodológicos y conceptuales, sino que tiene consecuencias políticas sobre las estrategias que las mujeres pueden desarrollar para alcanzar mayor poder en la sociedad.

Son varias las tensiones y desafíos que rodean la discusión sobre ciudadanía. Los más importantes son: la redefinición del Estado nacional y el concepto de soberanía, la tensión entre lo particular y lo universal, la tensión entre lo individual y lo colectivo, y el debate sobre lo público y lo privado, así como también los temas vinculados a la representación, la delegación de poder y las formas de liderazgo.

La ciudadanía de las mujeres ha estado asociada principalmente con el sufragio. Sin embargo, un análisis del ejercicio de los derechos cívicos, políticos y culturales y su encuentro con la perspectiva de los derechos humanos de las mujeres, pone de relieve diversas aristas de esta problemática que incluyen: el derecho a voto, la participación en las luchas cívicas por la democracia, la recuperación de los derechos humanos, las demandas de educación, la crítica a los excesos del Estado y otras formas de expresión individual y colectiva de las mujeres en la gestión comunal, la preservación de la lengua, la vigencia de los sistemas tradicionales de autoridad y el relacionamiento con el Estado, así como los más recientes derechos reproductivos. Estas aristas se resumen en el concepto del derecho a tener derechos.

Sin embargo Elizabeth Jelin (1997) recuerda que detrás de la noción de ciudadanía hay un proceso de negociación por el que “la ciudadanía hace referencia a una práctica conflictiva vinculada al poder, que refleja las luchas acerca de quiénes podrán decir qué en el proceso de definir cuáles son los problemas sociales comunes y cómo serán abordados”.

La constitución del imaginario moderno de lo público y lo privado y la idea moderna de la diferencia radical entre hombres y mujeres fueron cruciales para los criterios de inclusión, exclusión y

clasificación que han sustentado las formas de ciudadanía de nuestra época. En efecto, el Estado moderno se ha fundado en una tajante separación entre esfera pública y privada y en un orden jerárquico de géneros.

Para Zincone (1992), la dicotomía entre lo público y lo privado instituye dos tipos de poderes distintos. El primero es el político, ejercido entre “iguales”, que supone una negociación de intereses y conflictos y el reconocimiento recíproco de las capacidades políticas de los participantes. El segundo es el familiar, ejercido sobre los “no iguales”, que está sustentado en la creencia de un orden natural y jerárquico del poder decisorio, basado en el principio de la autoridad y en la idea de la desigualdad natural de las capacidades políticas y vocaciones sociales de los participantes. Históricamente, el poder ha sido una prerrogativa masculina: los hombres, integrantes de la comunidad de “iguales”, han ejercido sus poderes políticos en los espacios públicos, y en los privados han ejercido su autoridad sobre las mujeres, los niños y los sirvientes, entre otros, es decir, sobre los “no iguales”.

La persistencia de la simbología de género y las diferencias de poder entre hombres y mujeres han determinado no solo una distribución discriminatoria de derechos, sino también una seria limitación a su goce real y autónomo.

La emergencia del movimiento feminista en sus expresiones teóricas y políticas ha significado una presión importante para incluir a las mujeres en los espacios públicos y desplazar las fronteras entre lo público y lo privado. Las organizaciones de mujeres y las institucionalidades de género han contribuido significativamente a poner en la esfera pública temas considerados privados, como la violencia doméstica y el reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos.

La igualdad de género es un indicador de cuán democrático es un sistema político. Desde el feminismo se ha criticado a la democracia por no incluir a las mujeres en igualdad de

condiciones, sobre todo en el ejercicio del poder, y por no atender a sus intereses específicos. El género se ha transformado en una variable específica en el espacio político. De manera creciente, se han desarrollado mecanismos de inclusión de las mujeres en cargos electivos y mandatos. Los instrumentos más importantes son las cuotas mínimas de representación, lo cual corresponde a un mecanismo compensatorio. En los últimos años se ha comenzado a debatir y a consagrar la democracia paritaria, que consiste en una revisión del concepto de representación, que solamente atendía a la pluralidad ideológica y territorial, para pasar a considerar el hecho de que si la ciudadanía está compuesta por hombres y por mujeres, ambos deben estar representados en porcentajes iguales en el sistema político. En ese sentido la paridad no es una cuota mayor a favor de las mujeres, sino que es la expresión más amplia de la universalidad. Así lo entendieron las mujeres venezolanas quienes argumentaron a favor de su inclusión en la legislación de la República Bolivariana de Venezuela. Finalmente para dar cabida a las demandas de paridad del siglo XXI es necesario avanzar en el ámbito teórico superando definitivamente la herencia cultural naturalista y fortaleciendo la democracia (Valcárcel, 2001). Es decir que la conquista de la paridad entraña un proceso que incluye el recurso de las cuotas y otras herramientas, pero que requiere, sobre todo, el reconocimiento de las mujeres como ciudadanas de pleno derecho.

Recuadro I.7

CUOTA O PARIDAD: UN DEBATE ABIERTO

Es importante no confundir paridad con discriminación positiva, aunque se parezcan. Las mujeres no constituyen un grupo al que deba darse un "plus" porque no cumplan las condiciones requeridas. Aunque las destrezas y los títulos meritocráticos sean muy similares en varones y mujeres —y este es el caso actualmente— seguimos observando que los varones tienden a ocupar la mayor parte del espacio disponible. Pues bien, hay que modificar esa dinámica y hacer avanzar la democracia, esto es, lograr que no se destierre a un sexo de la vida pública o del poder legítimo. El propósito de la paridad es que el sistema no privilegie continuamente a los varones según la variable de género.

Fuente: Comunicación privada de Amelia Valcárcel.

H. Conclusiones

Asumiendo la importancia de un entorno internacional democrático, puede decirse que para el logro de la gobernabilidad democrática desde una perspectiva de género, es necesario avanzar en los siguientes aspectos:

1. Profundización del sistema democrático extendiendo el gobierno de la ciudad al seno de la familia y las relaciones de género.
2. Institucionalización de la democracia con representación paritaria de las mujeres y una agenda de igualdad política, social y económica que permita un desempeño eficaz, eficiente y responsable de los poderes del Estado. Esto requiere:
 - Una legislación y administración de justicia que garantice los derechos humanos fundamentales en el tejido constitucional y legal de un Estado de Derecho
 - Participación ciudadana en las decisiones políticas y en la gestión pública del Estado.

- Administración pública profesional, eficaz, eficiente y transparente
- 3. Aumento de las capacidades del rendimiento social que produzcan, además de crecimiento, la eliminación de la pobreza y de toda forma de discriminación.
- 4. Erradicación de las nociones que naturalizan los roles femeninos y masculino con la consiguiente tolerancia social hacia la discriminación.

Bibliografía

- Altman, David y Rossana Castiglioni (2000), “¿De qué hablamos cuando hablamos de gobernabilidad democrática?”, *Desarrollo Humano e Institucional en América Latina (DHIAL)*, N° 9, Barcelona, [en línea] http://www.iigov.org/dhial/?p=9_03
- Amorós, Celia (2005), “La gran diferencia y sus pequeñas consecuencias... para las luchas de las mujeres”, *Colección feminismos*, Madrid, Ediciones Cátedra.
- _____ (1997), “Tiempo de feminismo. Sobre feminismo, proyecto ilustrado y postmodernidad”, *Colección feminismos*, N° 41, Madrid, Ediciones Cátedra.
- _____ (1985), “Hacia una crítica de la razón patriarcal”, *Pensamiento crítico/Pensamiento utópico*, N° 15, Barcelona, Editorial Anthropos.
- Amorós, Celia y Ana de Miguel (2005a), *Teoría feminista: de la Ilustración a la globalización. Del feminismo liberal a la posmodernidad*, vol. 2, Madrid, Minerva Ediciones.
- _____ (2005b), *Teoría feminista: de la Ilustración a la globalización. De los debates sobre el género al multiculturalismo*, vol. 3, Madrid, Minerva Ediciones.
- Ansaldi, Waldo (1995), “Gobernabilidad democrática y desigualdad social”, *Estudios sociales*, año 5, N° 9, Bogotá, D.C., [en línea] <http://www.catedras.fsoc.uba.ar/udishal/art/gobernabilidaddemocratica>
- Baratta, Alessandro (2000), “El paradigma de género”, *Las trampas del poder punitivo*, Birgin Haydée (comp.), Buenos Aires, Biblos.
- Bareiro, Line (2005), “Derechos y repúblicas democráticas con igualdad de género”, documento presentado en el Seminario internacional Reformas constitucionales y equidad de género, Santa Cruz, 21 al 23 de febrero, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____ (2004), Hipertexto del seminario "Democracia/s, ciudadanía/s y Estado en América Latina en el siglo XXI", Facultad Latinoamericana de Ciencias

- Sociales (FLACSO)/Programa Regional de Formación en Género y Políticas Públicas (PRIGEPP), circulación restringida, solicitar información a www.prigepp.org
- ____ (1996a), *Mujer, participación política y ciudadanía*, México, D.F., Programa Universitario de Estudios de Género (PUEG), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Bermúdez, Violeta (1996), “Ciudadanía e igualdad política de las mujeres”, Foro-taller Mujer y ciudadanía, La Paz, Centro de Información y Desarrollo de la Mujer (CIDEM), La Paz, 18 al 21 de julio.
- Bobbio, Norberto (1991), *El tiempo de los derechos*, Madrid, Sistema.
- ____ (1985), *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, Norberto y Michelangelo Bovero (1985), *Origen y fundamentos del poder político*, México, D.F., Grijalbo.
- Camou, Antonio (2000), “La múltiple (in)governabilidad: elementos para un análisis conceptual”, *Revista mexicana de sociología*, vol. 62, N° 4, octubre-diciembre, [en línea] <http://132.248.82.108/rms/rms400.html>
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2004), *Caminos hacia la equidad de género en América Latina y el Caribe* (LC/L.2114), Santiago de Chile, junio, [en línea] <http://www.eclac.cl/publicaciones/UnidadMujer/4/LCL2114/lcl2114e.pdf>
- Guzmán, Virginia (2003), “Gobernabilidad democrática y género, una articulación posible”, *serie Mujer y desarrollo*, N° 48 (LC/L.1962-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.119, [en línea] <http://www.cepal.org/publicaciones/UnidadMujer/2/LCL1962/lcl1962e.pdf>
- IEN (Instituto de Estudios Nicaragüenses) (1999), “Paquete educativo en gobernabilidad (documento base). La construcción de la gobernabilidad democrática. Bases conceptuales y opciones de acción”, enero.
- Jelin, Elizabeth (1997), “Los derechos y la cultura de género”, *La ciudadanía al debate*, ediciones de la mujer, N° 25, [en línea] <http://www.isis.cl/publicaciones/ediciones/edi25.htm>
- ____ (1996), *Las mujeres y la cultura ciudadana en América Latina*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires (UBA)/Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).
- Lamas, Marta (2006), *Feminismo. Transmisiones y retransmisiones*, México, D.F., Ed. Taurus.
- Mateucci, Nicola (1991), *Diccionario de política*, Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, tomo II, Siglo XXI, pag. 1483.

- Molyneux, Maxine (1996), "Feminism, citizenship and democracy: Some issues in contemporary debate", Londres, Institute of Latin American Studies, versión preliminar.
- Montaño, Sonia y Verónica Aranda (2006), "Reformas constitucionales y equidad de género. Informe final Seminario Internacional, Santa Cruz de la Sierra, 21 al 23 de febrero de 2005", *Serie seminarios y conferencias*, No. 47 (LC/L.2489-P), Santiago de Chile, Unidad Mujer y Desarrollo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.22, [en línea] <http://www.cepal.org/publicaciones/UnidadMujer/9/LCL2489P/lcl2489e.pdf>
- Montaño Sonia y Elizabeth Dasso (comps.) (1991), *Identidad y ciudadanía. Educación cívica y mujer rural en la subregión Andina*, Santiago de Chile, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)/ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Nohlen, Dieter (1981), *Sistemas electorales del mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, [en línea] http://www.diba.es/icps/working_papers/docs
- Prats i Cátala, Joan (2002), "Liderazgos para la gobernabilidad democrática en América Latina finisecular", *Colección de documentos*, N° 52, Instituto Internacional de Gobernabilidad (IIG), [en línea] http://iigov.org/documentos/?p=1_0052
- Puleo, Alicia (2005), "Lo personal es político", *Teoría feminista: de la Ilustración a la globalización*, Celia Amorós y Ana de Miguel, Madrid, Minerva editores.
- Rubin, Gayle (1975), "El tráfico de mujeres. Notas sobre la economía política del sexo", *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*, Marta Lamas (comp.), México, D.F., Programa Universitario de Estudios de Género (PUEG).
- Sartori, Giovanni (2003), *¿Qué es la democracia?*, México, D.F., Ed. Taurus.
- Scott, Joan (1996), "El género: una categoría útil para el análisis histórico", *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*, Marta Lamas (comp.), México, D.F., Programa Universitario de Estudios de Género (PUEG).
- Sojo, Carlos (2002), "Gobernabilidad democrática en Centroamérica: riesgos y oportunidades", *Colección de documentos*, N° 48, Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- Torrente G., Susana (1999), *La mujer y la protección social*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Subdirección General de Publicaciones.
- Valcárcel, Amelia (2001), "La memoria colectiva y los retos del feminismo", *serie Mujer y desarrollo*, N° 31 (LC/L.1507-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo.

- Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.46, [en línea]
<http://www.cepal.org/publicaciones/UnidadMujer/7/LCL1507/lcl1507e.pdf>
- _____ (1997), *La política de las mujeres*, Madrid, Instituto de la Mujer de España.
- Vargas, Gina (1996), “Reflexiones en torno a una agenda feminista post Beijing”, documento presentado al seminario Mujer y ciudadanía, México, D.F., Programa Universitario de Estudios de Género (PUEG), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Wills Obregón, María Ema (1999), “Feminismo y democracia: Más allá de las viejas fronteras”, Análisis político, N° 37, Bogotá, mayo-agosto. IEPRI, Universidad Nacional de Colombia.
- Zincone, Giovanna (1992), *Da sudditi a cittadini. Le vie dello stato e le vie della società civil*, Bolonia, Societa Editrice Mulino.

3. Políticas públicas

A. Antecedentes generales

América Latina tiene una larga trayectoria de políticas sociales, aunque no necesariamente de estado de bienestar. Este entró en crisis en los años ochenta como resultado de las ineficiencias de una estructura de poder excluyente de la ciudadanía. Estas ineficiencias se agravaron con el surgimiento de dictaduras militares y gobiernos autoritarios que dieron paso a las primeras reformas que desmantelaron la función social del Estado para fortalecer su rol de guardián de la seguridad nacional, entendido como la lucha contra el enemigo interno. Opositores, sindicalistas y partidos políticos tuvieron poco que decir durante los primeros cambios estructurales en la época de Reagan, Thatcher y Pinochet, sus principales exponentes (*Serrano, 2005*).

Muchos autores han denominado a la década de los ochenta como la década perdida desde el punto de vista del rezago económico y social, así como de la agudización de las desigualdades. A partir de los años noventa se producen dos hechos significativos: la recuperación de la democracia que tiene lugar en la mayoría de los países y las reformas estructurales inspiradas en el *Consenso de Washington*.

Sin embargo, desde el punto de vista de las políticas de género, en los años ochenta hay una acumulación y una ganancia, pues durante ese tiempo se desarrollan los principales modelos de incidencia política, gestión y participación del movimiento social en la definición de agendas. Se trata de una época en la que se desarrolla una vasta trama institucional constituida por organizaciones no gubernamentales y de base que inicia un largo proceso de incidencia sobre los gobiernos y las instituciones legislativas. Es la etapa en que las organizaciones de mujeres en toda la región logran elevar el umbral social de legitimidad de sus demandas.

Durante los años noventa, y debido, en gran parte, al impulso de las conferencias internacionales impulsadas por las Naciones Unidas, se conjugaron las condiciones en toda la región para el surgimiento de nuevas instituciones destinadas a formular políticas de igualdad de género.

B. Conceptos claves⁹

Las políticas sociales se refieren al bienestar de las personas, su relación con la política y la sociedad. Su principal preocupación es el diseño de medidas, normas, mecanismos y procedimientos para que la ciudadanía acceda a los servicios, particularmente salud, educación y protección social.

La noción de políticas públicas depende de la perspectiva teórica y política de los autores.

Las políticas sociales se refieren al bienestar de las personas, su relación con la política y la sociedad. Su principal preocupación es el diseño de medidas, normas, mecanismos y procedimientos para

⁹ Para una definición introductoria de políticas sociales ver <http://www2.rgu.ac.uk/publicpolicy/introduction/socpolf.htm>

que la ciudadanía acceda a los servicios, particularmente la salud, la educación y la protección social.

Para algunos autores como Molina (2005) las políticas públicas son un conjunto de decisiones que se traducen en acciones estratégicamente seleccionadas, que provienen, en un principio, del Estado. Su dimensión es pública por el tamaño del agregado social sobre el cual inciden y, sobre todo, por su carácter imperativo, revestido de la autoridad legítima y soberana del poder público.

Otros autores como Muller y Surel (1998) ponen el acento en las relaciones que establecen el Estado y la sociedad en el proceso de gestación, toma de decisiones, planificación, ejecución y evaluación de políticas públicas. Para estos autores, la indagación de las políticas públicas va más allá de comprender los mecanismos de toma de decisiones de las autoridades en el ámbito estatal, ya que estas políticas son el resultado de procesos sociales que se inician en distintos espacios de la sociedad, donde se construyen y definen los problemas que se consideran objeto de estas intervenciones. En el análisis de una política pública se plantea la interrogante, entonces, respecto de las relaciones entre el Estado y la sociedad, así como el funcionamiento de la democracia y la participación de los sujetos en la definición de los problemas públicos y en el diseño de estrategias políticas de intervención.

Aumentar la gobernabilidad democrática desde el Estado implica construir políticas públicas que respondan a las demandas de distintos grupos de la sociedad y sean capaces de dar seguridad y bienestar a la población. Por otra parte, implica crear canales de participación para asegurar que los diversos integrantes de la sociedad pueda expresar sus problemas y que estos sean procesados por el sistema político. La consideración simultánea de los aspectos políticos, comunicacionales y de gestión en las etapas analíticas de origen, diseño, gestión y evaluación de cada política

es imprescindible si se quiere armonizar la economía política con la técnica de gobernar (Lahera, 2006).

C. Perspectiva de género en políticas públicas

Las políticas que toman en cuenta los aspectos de género se basan en el reconocimiento de que las prácticas y las rutinas organizacionales requieren nuevos procedimientos para superar la desigualdad, entre ellos, la inclusión de los actores implicados en la formulación de políticas públicas en las instituciones que toman decisiones; la desagregación de los indicadores por sexo; la evaluación de los impactos diferenciales sobre hombres, mujeres y, en consecuencia, sobre otros grupos socioculturales, principalmente los más vulnerables.

El diseño de esas políticas requiere un cuerpo teórico desarrollado para analizar los significados, las prácticas, los símbolos, las representaciones, las instituciones y las normas que las sociedades elaboran a partir de la diferencia biológica entre hombres y mujeres. Contempla específicamente la dimensión de las relaciones sociales y de las estructuras de poder y hace hincapié en la necesidad de entender cómo se realiza todo esto en cada caso (*Bandeira, 2005*).

Los procesos por los cuales las desigualdades de género son socialmente construidas dependen de un gran número de instituciones. Las desigualdades de género son reproducidas en los procesos de distribución de los recursos, las responsabilidades, el poder y el tiempo. Las reglas y prácticas institucionales determinan qué categorías de personas serán incluidas (o excluidas) y de qué manera se posicionarán dentro de las instituciones. En este sentido, los patrones institucionales de inclusión, exclusión, posicionamiento y progreso expresan desigualdades de género, clase y raza, entre otras.

Recuadro I.8

La incorporación de la perspectiva de género en la corriente principal del desarrollo, se refiere al "proceso de examinar las implicaciones para mujeres y hombres de cualquier tipo de acción pública planificada, incluyendo la legislación, las políticas o los 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. El objetivo final es lograr la igualdad entre los géneros" (Naciones Unidas, 1997).

D. Transversalidad de género en políticas públicas

El compromiso con la transversalidad de género significa que los gobiernos deben promover ministerios o secretarías especializadas en el área de la mujer e incorporar la perspectiva de género en todas las políticas públicas propuestas por el Estado y desarrolladas en la esfera gubernamental. De este modo, cada política debería contemplar las siguientes preguntas: ¿modifica las condiciones de vida de las mujeres? ¿contribuye a su autonomía y aumenta su poder? (Bandeira, 2005).

Desde la perspectiva de la gobernabilidad democrática, avanzar en la transversalidad de género implica considerar el conjunto de demandas de igualdad entre los sexos, movilizadas por distintos actores sociales a nivel nacional y global, y articularlas y negociarlas o contraponerlas con las propuestas de gobernabilidad y de reformas del Estado. En este sentido, la transversalidad está estrechamente relacionada con la generación de nuevos mecanismos de interlocución entre el Estado y la sociedad, en los que participan las mujeres como sujetos sociales (Guzmán, 2004).

El desarrollo institucional en la región ha sido muy amplio y ha dado lugar a una trama para la formulación y el diseño de políticas públicas.

Bibliografía

- Bandeira, Lourdes (2005), “Brasil: fortalecimiento da secretaria especial de políticas para as mulheres para avançar na transversalização da perspectiva de gênero nas políticas públicas”, A pobreza e as políticas de gênero no Brasil, *serie Mujer y desarrollo*, N° 66 (LC/L.2322-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), [en línea] <http://www.cepal.org/publicaciones/UnidadMujer/2/LCL2322/lcl2322p.pdf>
- Guzmán, Virginia (2004), “Proyecto Gobernabilidad Democrática e Igualdad de Género en América Latina y el Caribe”, documento interno, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/División para el adelanto de la Mujer (DAW), inédito.
- Lahera, Eugenio (2006), “Del dicho al hecho: ¿cómo implementar las políticas?”, versión revisada del documento presentado al X Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Santiago de Chile, 18 al 21 de octubre de 2005.
- Molina, Carlos Gerardo (2005), “Modelo de protección para pobres. Alcance y limitaciones de un nuevo modelo de política social para la región”, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), Banco Interamericano de Desarrollo [en línea] <http://indes.iadb.org/boletin.asp?idBol=2&print=1#>
- Muller, P. y Y. Surel (1998), *L'analyse des politiques publiques*. Paris, France. Editorial Omnt Chretien.
- Serrano, Claudia (2005), “La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina”, *serie Mujer y desarrollo*, N° 70 (LC/L.2364-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.103, [en línea] <http://www.eclac.cl/publicaciones/UnidadMujer/4/LCL2364/lcl2364e.pdf>
- Serrano, Josep F. Mària, *El “consenso de Washington” ¿paradigma económico del capitalismo triunfante?*, Barcelona. Papeles Cristianisme I Justícia, [en línea] <http://www.fespinal.com/espinal/realitat/pap/pap46.htm>

4. Aprendimos en este módulo

- Las relaciones entre el marco de los derechos, la democracia y las políticas públicas desde una perspectiva de género.
- La identificación de los sesgos de género en los principales conceptos utilizados en el análisis de la gobernabilidad democrática.
- Las características de las políticas públicas y la transversalidad desde una perspectiva de género.

Módulo II. Gobernabilidad democrática e igualdad de género

A. Aprenderemos en este módulo

Las experiencias llevadas a cabo en los países seleccionados durante tres años (2002-2005) y observaremos la manera en que se han puesto en marcha las diferentes políticas, propuestas y acciones y la articulación existente en cada caso.

A lo largo del módulo trataremos los siguientes puntos:

- El impacto de la pobreza —especialmente de las mujeres— en la legitimidad de la democracia (Brasil, Ecuador).
- Los efectos de la participación de las mujeres en la calidad de la democracia (Bolivia, Honduras, México, Paraguay).
- El valor de las nuevas tecnologías para una estrategia de ampliación de la democracia, tanto en el ámbito nacional como regional.

Las experiencias nacionales y regionales, así como la forma en que ambas dimensiones se articularon en cada caso.¹⁰

¹⁰ Se hace referencia a los países donde el proyecto se desarrolló completamente y donde se registraron resultados verificables.

B. Objetivos

Al finalizar este módulo las usuarias y los usuarios habrán conocido las experiencias nacionales y los desafíos emergentes en la ejecución del proyecto Gobernabilidad.

1. El proyecto

A. Antecedentes generales

Este proyecto se desarrolló simultáneamente a nivel regional y nacional. Mediante encuentros regionales presenciales o foros virtuales, ministras y autoridades de los mecanismos para el adelanto de la mujer (MAM) han desarrollado una mirada regional sobre las estrategias para incorporar la equidad de género en las políticas, asegurar la participación de las mujeres en los espacios públicos y círculos de decisión y transformar las representaciones culturales que se emplean como justificación de la desigualdad de género.

Con el apoyo de las redes de mujeres e instituciones, pero, sobre todo, de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, se han desarrollado mecanismos de debate, de creación de consensos, de aprendizaje y de apoyo a las respectivas gestiones nacionales. Además de proyectar las mejores prácticas a los países que participan directamente en el proyecto, este espacio también permitió proyectarlas a otros países.

Las intervenciones del proyecto se han realizado en contextos diferentes, ya sea en momentos de transición gubernamental o en momentos críticos cuando la continuidad institucional del mecanismo de género está en riesgo.

Los estudios regionales sobre temas relevantes para la gobernabilidad democrática, como los sistemas electorales y la representación política de las mujeres, y la relación entre la

pobreza y el género, entre otros, han permitido conocer las principales tendencias regionales y las características propias de cada país.

Las diversas estrategias de intervención del proyecto han dado como resultado la articulación entre las ministras y autoridades de los mecanismos de género en torno a los temas de gobernabilidad, así como la organización de redes de expertas a nivel nacional y regional sobre los temas de mayor importancia para la gobernabilidad: la pobreza, la cultura política y los sistemas electorales.

Además, según los países, se han generado redes y articulaciones en torno a temas específicos:

- En México y Honduras, sobre cultura política y reformas de los sistemas electorales.
- En Brasil, sobre pobreza, género y raza.
- En Ecuador, sobre políticas sociales, género y pobreza.

El *proyecto* ejecutado durante 36 meses se describe íntegramente en el *sitio de la Unidad Mujer y Desarrollo* de la CEPAL. En ese documento se destaca la naturaleza participativa de los gobiernos representados en la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, cuya Mesa Directiva desempeñó el papel de seguimiento y monitoreo, tanto en la selección de los países como en el debate sobre los resultados y logros informados periódicamente. Los países seleccionados se muestran en el siguiente mapa:



Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

El proyecto se llevó a cabo en un contexto caracterizado por la volatilidad del crecimiento económico, la persistencia de la pobreza y las desigualdades sociales, regionales, étnicas y de género. En este caso, si bien se reconocen adelantos significativos, también se admite que el ritmo y profundidad de los cambios son insuficientes para cumplir los objetivos de desarrollo del Milenio y, aún más, los objetivos de la Plataforma de Acción de Beijing y el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo.

En los años noventa se consolidaron características económicas y financieras que se enraízan en prolongados desarrollos históricos. En dichos procesos se fueron creando las condiciones para que la economía mundial dejara de ser un agregado de economías

nacionales vinculadas por flujos de comercio, inversión y financiamiento, y se convirtiera progresivamente en un conjunto de redes globales de mercados y producción que cruzan las fronteras nacionales. Sin embargo, estos procesos de indudable y creciente empuje no estuvieron acompañados de un desarrollo equivalente de la institucionalidad global, cuya agenda es incompleta y asimétrica (Ocampo, Bajraj y Martin, 2001).

América Latina y el Caribe es la región del mundo en desarrollo que adoptó con mayor firmeza los programas de liberalización económica. El balance del período 1991-2003 muestra evidentes avances, pero también estancamientos y retrocesos. La mayor frustración ha sido la persistente divergencia en términos de producto por habitante entre la región y el mundo desarrollado desde 1973. Según los datos de Maddison (2001), el producto por habitante de la región fluctuó en torno al 28% respecto del de Estados Unidos entre 1870 y 1973 y descendió al 22% en 1998. Desde ese último año, el producto interno bruto (PIB) por habitante se redujo en la mitad de los países que integran la región y perdieron dinamismo las economías de mayor crecimiento en los años noventa (CEPAL, 2002). De esta manera, el período 1998-2002 representó otra media década perdida, que se sumó al magro desempeño económico de la región en el cuarto de siglo previo, y la divergencia en términos de producto por habitante entre la región y el mundo desarrollado continuó aumentando.

Aunque la recuperación del crecimiento en 2003 (un 1,5%) y las estimaciones para 2004 (alrededor del 3,8%) son hechos positivos, no revierten la situación descrita. Esta divergencia ha sido acompañada, además, por una acentuación de las disparidades en materia de distribución del ingreso y por el aumento de la pobreza y la indigencia en prácticamente todos los países de la región (CEPAL, 2003). Según las estimaciones de la CEPAL, en el período 1991-2003 continuó la tendencia al deterioro de la distribución del ingreso, con muy pocas excepciones. Este deterioro está ligado al comportamiento asimétrico de la distribución en las fases del ciclo económico, cuya sucesión se

caracterizó por una elevada frecuencia y amplitud en los últimos 30 años. En las fases recesivas la participación de los sectores de menores ingresos se redujo en mayor medida, mientras que el aumento de la magnitud relativa correspondiente a los sectores de mayores ingresos fue superior al promedio en los períodos de auge. Otro tanto ocurrió con la población en situación de pobreza: durante la recuperación económica del período 1991-1997 se redujo el porcentaje de personas pobres, aunque se mantuvo por encima de las cifras anteriores a 1980. Después de 1997, los avances se estancaron e incluso en algunos países se observaron retrocesos. El optimismo que reinaba a comienzos de la década de 1990 fue dando paso a un sentimiento de desazón respecto de los resultados del período de reformas.

Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2003), *Panorama social de América Latina 2002-2003* (LC/G.2209-P/E), Santiago de Chile, marzo [en línea] <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/12980/P12980.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>
- _____ (2002), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2002*, (LC/G.2196-P/E), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.126.
- Maddison, Angus (2001), *The World Economy. A Millennial Perspective*, París, Centro de Estudios de Desarrollo, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Ocampo, José Antonio, R. Bajraj y J. Martin (coords.), *Una década de luces y sombras. América Latina y el Caribe en los años noventa*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

2. Experiencias nacionales¹¹

Las experiencias se llevaron a cabo en tres ámbitos: las políticas contra la pobreza, la participación política y el desarrollo

¹¹ Se hace referencia a los países donde el proyecto se desarrolló completamente y donde se registraron resultados verificables.

institucional, y la importancia de las nuevas tecnologías para la gobernabilidad democrática y la equidad de género.

A lo largo del proyecto, las instituciones participantes identificaron campos de intersección entre democracia e igualdad de género. La erradicación de la pobreza surgió como uno de los principales desafíos, tanto porque pone en evidencia alarmantes niveles de concentración de la riqueza como por la dimensión política (prebendas) asociada a la gestión de algunos programas de lucha contra la pobreza de amplia cobertura y con fuerte presencia femenina.¹²

El segundo punto de intersección remitió al desequilibrio de poder entre mujeres y hombres. El ritmo de incorporación de las mujeres a los procesos de toma de decisiones en la esfera pública, y el mundo empresarial y sindical, contrasta con su creciente aporte a la generación de ingresos y a las tareas comunitarias y familiares de protección social. De igual manera, su capacidad de incidir en las reformas constitucionales o electorales muestra la distancia entre el principio de igualdad generalmente aceptado y el ejercicio real de esa igualdad.

El tercer punto de conexión se refirió a los problemas de estabilidad institucional de los mecanismos de género que se ven frecuentemente amenazados por los cambios gubernamentales a pesar de la jerarquía alcanzada en muchos países.

Para corregir estas distorsiones que surgen de un tratamiento político de las mujeres como minoría vulnerable, las estrategias que se desarrollaron buscaron el potenciamiento y la generación de capacidades de las organizaciones de mujeres involucradas.

¹² Para una discusión más amplia sobre el tema, véanse Chant (2003), Daeren (2001) y Serrano (2005).

3. Pobreza y transversalidad de género

La literatura feminista sobre el vínculo entre pobreza y género ha puesto de manifiesto algunas limitaciones de las definiciones de pobreza, especialmente para captar los sesgos de género que la condicionan y los factores de distinto tipo (división sexual del trabajo, aspectos económicos, sociales y políticos) que inciden en la mayor vulnerabilidad de las mujeres a caer en situaciones de pobreza, así como las modalidades de salir de ella. La ausencia de una perspectiva de género de muchas de las estrategias de superación de la pobreza significa aumentar la carga de trabajo en las mujeres, lo que dificulta el acceso a las oportunidades y su disfrute.

Los *mecanismos para el adelanto de las mujeres* han analizado la pobreza dentro de las estrategias de desarrollo y han logrado incluir, al menos formalmente, la dimensión de género en las estrategias de combate a la pobreza (Bolivia, Brasil, Ecuador, Honduras y Paraguay, entre otros países). En la mayoría de los casos, articulan sus propuestas con las políticas de descentralización en curso (Bolivia, Colombia, Ecuador y Paraguay). Sus estrategias abordan la pobreza desde la perspectiva de la ciudadanía de las mujeres y la protección de los derechos. Desde esta última perspectiva, los mecanismos para el adelanto de la mujer han favorecido la consideración de la violencia doméstica y el respeto a los derechos sexuales y reproductivos dentro de las estrategias contra la pobreza.

A. Definición

En general se reconoce que la pobreza es un fenómeno multidimensional. Sin embargo, para su medición se ha dado prioridad a la métrica monetaria aplicada a los ingresos del hogar, ya que esta, en cierta forma, sintetiza la posibilidad de acceder a los recursos y satisfactores.

También se presupone que hay una distribución equitativa de los recursos entre todos los integrantes de un hogar, que sus necesidades son equivalentes y que todas las decisiones son democráticas y consensuadas, como si estuvieran exentas de negociaciones y conflictos que incluso llegan a la violencia.

Recuadro II. 1 LA POBREZA DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO¹³

La promoción de la equidad de género –el tercero de los objetivos de desarrollo del Milenio– no es solo un fin en sí mismo, sino un medio indispensable para la consecución de la meta de reducción de la pobreza.

En América Latina y el Caribe, las mujeres sufren una serie de desventajas con respecto a los hombres, que van desde el trabajo doméstico no remunerado y la falta de reconocimiento social al mayor desempleo y la discriminación salarial, así como la desigualdad en el acceso, uso y control de los recursos productivos y la lentitud en el progreso de su participación política. En consecuencia, hombres y mujeres experimentan la pobreza de manera diferente.

Sin embargo, desde la perspectiva de género, la medición de la pobreza por ingresos no refleja la situación de hombres y mujeres ni identifica los factores que intervienen en las dificultades que unos y otras enfrentan para superarla. La mayoría de los indicadores de pobreza en uso no son sensibles al género, ya que son agregados cuya unidad de análisis es el hogar y no los individuos y no se hace una imputación del ingreso del trabajo doméstico no remunerado. Además, en esta opción metodológica se supone que hay una distribución equitativa de los recursos entre todos los integrantes del hogar y que sus necesidades son equivalentes. Pese a las limitaciones de la medición de la pobreza por ingresos según dos indicadores derivados –el índice de feminidad de la pobreza y la proporción de hogares encabezados por mujeres que se encuentran en situación de indigencia–, se advierte que en la región la pobreza afecta con mayor gravedad a las mujeres.

¹³ En el sitio <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/mujer/noticias/noticias/4/7214/P7214.xml&xsl=/mujer/tpl/p1f.xsl&base=/mujer/tpl/top-bottom.xsl> pueden verse los mandatos internacionales al respecto.

Recuadro II.1 (continuación)

El índice de feminidad de la pobreza –que resulta de dividir la relación entre el número de mujeres y el número de hombres en los hogares pobres por la misma relación en el total de hogares– muestra que en 2002 un gran número de países de América Latina tenía valores del índice superiores a 100, tanto en las zonas urbanas como en las rurales. Esto demuestra que hay una mayor presencia femenina en los hogares pobres, fenómeno que se manifiesta con mayor intensidad entre las mujeres en edad activa, de 20 a 59 años de edad.

A su vez, en las zonas urbanas de la región, la proporción de hogares encabezados por mujeres que se encuentran en situación de indigencia supera la de los hogares con jefatura masculina, con una brecha que en los casos de Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Panamá y República Dominicana supera los 5 puntos porcentuales. Además, entre 1990 y 2002 ha aumentado la presencia de hogares con jefatura femenina en el total de hogares en situación de pobreza extrema en un gran número de países.

Estos dos indicadores pueden complementarse con un análisis de las personas que no tienen ingresos propios, fenómeno que afecta en mayor proporción a las mujeres y que es particularmente grave en el caso de las cónyuges.

Por último, según los datos disponibles, las mujeres de la región contribuyen de manera significativa a la reducción de la pobreza, pero sufren con mayor dureza sus efectos, lo que constituye otra razón para buscar acceder al mercado del trabajo. De hecho, durante los años noventa, la tasa de participación laboral de las mujeres creció a un mayor ritmo que la de los hombres y la participación de las mujeres pobres aumentó del 36% en 1994 al 43% en 2002. Sin embargo, aunque las mujeres están más ocupadas y trabajan más que antes en puestos remunerados, sus tasas de desempleo siguen siendo muy superiores a las de los hombres, reciben salarios inferiores y gozan de menos protección social.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama social de América Latina 2002-2003 (LC/G.2209-P/E), Santiago de Chile, 2003.

Recuadro II.2

LA IMPORTANCIA DE LA AUTONOMÍA ECONÓMICA DE LA MUJER PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

El análisis de las personas que no tienen ingresos propios permite una aproximación a la pobreza femenina desde el punto de vista de la autonomía económica, es decir, la capacidad de generar ingresos y tomar decisiones sobre los gastos.

En 2002 se observó que en las áreas urbanas de la región casi el 43% de las mujeres mayores de 15 años carecía de ingresos propios, en comparación con solo el 22% de los hombres. Las mujeres rurales tenían una dependencia económica todavía mayor en todos los grupos etarios. Además, el 61% de las cónyuges de hogares pobres (y el 42% de las de hogares no pobres) carecía de ingresos propios, lo que reflejaba la falta de autonomía económica y las altas posibilidades de ser pobre o caer en la pobreza que afectan a una gran proporción de la población femenina, sobre todo si se modifican sus circunstancias familiares y conyugales (viudez, rupturas matrimoniales).

Por otra parte, las mujeres que cuentan con ingresos propios contribuyen de manera significativa a la disminución de la pobreza. Sin el aporte monetario de las mujeres, en 2002 la pobreza total habría sido más de 10 puntos porcentuales más elevada en 8 países de la región (Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Paraguay, Perú, República Bolivariana de Venezuela y Uruguay).

B. Estrategias contra la pobreza

La incorporación de la perspectiva de género en la corriente principal del desarrollo se refiere al “proceso de examinar las implicaciones para mujeres y hombres de cualquier tipo de acción pública planificada, incluyendo legislación, políticas o 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. El objetivo final es lograr la igualdad entre los géneros” (Naciones Unidas, 1997).

En el marco del proyecto, los mecanismos de avance para el adelanto de la mujer analizaron la pobreza dentro de las estrategias de desarrollo y lograron incidir de diversas maneras y con distintos grados de intensidad, integrando la dimensión de género en las estrategias de combate a la pobreza (Brasil, Ecuador, Honduras y Paraguay).¹⁴ En la mayoría de los casos articulan sus propuestas a las políticas de descentralización en curso (Bolivia, Colombia, Ecuador y Paraguay). Sus estrategias señalan la preocupación por favorecer la ciudadanía de las mujeres y la protección de los derechos. Desde esta última perspectiva, los mecanismos promueven la consideración de la violencia doméstica y el respeto a los derechos sexuales y reproductivos dentro de las estrategias contra la pobreza. Este abordaje ha mostrado tensiones con un enfoque de eficiencia financiera que busca resultados de corto plazo y se asienta sobre una noción de focalización que pretende superar la pobreza sin necesariamente atacar las desigualdades. Los gobiernos, los mecanismos de avance para el adelanto de la mujer y las organizaciones de mujeres reconocen a la lucha contra la pobreza como una prioridad. Este fue el punto de encuentro para explorar caminos compartidos, lo que supuso poner en juego diversas capacidades de negociación, cabildeo y capacidad de presión diferenciadas. Más aún, a pesar de las coincidencias, hubo una visión también diferenciada sobre las restricciones financieras y políticas que demandaban una visión de largo plazo a menudo en contraste con los plazos electorales. Las mujeres reiteradamente señalaron la continuidad institucional como una condición necesaria para el éxito de estas políticas.

¹⁴ Bolivia, que no formaba parte de los países seleccionados en la primera etapa, informa igualmente sobre la incorporación de esta dimensión en la estrategia de reducción de la pobreza.

Brasil

Dos fueron los principales resultados del proyecto en *Brasil*: Por un lado se hizo el análisis de las políticas contra la pobreza para contar con diagnósticos y propuestas oportunas que fortalezcan la capacidad de interlocución del MAM con sectores responsables de esta política. El segundo se refiere al desarrollo institucional y será abordado en la sección correspondiente.

Lo anterior ocurrió durante el gobierno del presidente Lula, cuando el proyecto apoyó la coordinación entre diversas iniciativas existentes, que junto a la recién formada Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres trabajaron para la inclusión de una agenda de igualdad especialmente en las políticas contra la pobreza que ya formaban parte de las prioridades del movimiento de mujeres, de la Secretaría de Estado para los Derechos de la Mujer (SEDIM) y del gobierno de Lula durante el que se impulsaba el programa “Hambre Cero”, posteriormente integrado en un conjunto más amplio de programas para erradicar la pobreza.

En la Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres se incluye el Consejo Nacional para los Derechos de las Mujeres (CNDM), una instancia que existía desde los orígenes de la institucionalidad de género en 1985. El proyecto ha prestado apoyo para transversalizar la perspectiva de género en las políticas de gobierno, en particular las que tienen relación con la superación de la pobreza.

La estrategia de intervención ha seguido los siguientes pasos:

1. Caracterización de la situación de la pobreza en Brasil, en particular de las mujeres.
2. Identificación de las principales propuestas de distintos actores sociales e institucionales a nivel nacional e internacional para contrarrestar la vulnerabilidad de las

- mujeres a caer en situaciones de pobreza, velar por sus derechos y promover su autonomía económica.
3. Identificación dentro del Estado de las instancias, autoridades y funcionarios públicos responsables de estas políticas para argumentar la necesidad de incluir el género en su área de intervención.
 4. Facilitación del vínculo entre la producción académica, la demanda de instituciones, organizaciones, autoridades y funcionarios de otros ámbitos del Estado mediante el papel normativo y articulador de la Secretaría Especial de los Derechos de las Mujeres.
 5. Generación de un debate público al difundir los hallazgos de los estudios en las organizaciones de mujeres, el movimiento feminista, redes, centros de estudio, profesionales académicas representantes, parlamentarias y miembros de los partidos políticos.
 6. Contribución para estrechar vínculos y elevar el compromiso de los actores involucrados en la solución de este problema. En suma, se fortalecen las redes existentes y se crean nuevos lazos en torno a esta problemática que permiten darle continuidad y sostenibilidad en el futuro.

La experiencia de Brasil nos enseña la manera de articular la estrategia de los mecanismos de género con la gobernabilidad democrática al abordar problemas sustantivos como la equidad de género y la pobreza.

Ecuador

En Ecuador, el principal logro fue la firma de un Convenio el 14 de octubre de 2004 y la puesta en marcha de un plan conjunto de acción entre el Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU) con el Programa de Protección Social, que administra el Bono de Desarrollo Humano considerado el programa de mayor impacto en la entrega de subsidios a los sectores más pobres, particularmente mujeres. Este es un ejemplo de la orientación adoptada en el

mismo país durante una reunión internacional sobre la relación entre pobreza, género y gobernabilidad.

En el grupo de expertos y seminario sobre la pobreza desde la perspectiva de la gobernabilidad democrática y la igualdad de género realizado en Ecuador (agosto de 2004) se arribaron, entre otras, a las siguientes conclusiones:

- No es posible analizar el carácter de las políticas de pobreza sin hacer referencia a las políticas económicas y a diferentes mecanismos para redistribuir las oportunidades entre las personas. Las políticas de pobreza no solo se refieren a los pobres sino también y, sobre todo, a la relación entre pobres y no pobres.
- Los programas de pobreza adquieren un sentido muy diferente si están acompañados de políticas sociales de carácter universal pudiendo constituir en ese caso mecanismos de acción positiva para los sectores más pobres. Por el contrario, cuando las políticas sociales son muy restrictivas los programas suelen adquirir un carácter asistencial y compensatorio y usarse con fines de clientelismo.
- El combate a la pobreza no es solo un asunto de las mujeres pobres; compete tanto a hombres como a mujeres, y a otros actores sociales e institucionales.
- La escasez de determinados recursos para las mujeres o la sobrecarga de responsabilidades exigen una redistribución de recursos y tareas entre mujeres y hombres en el mundo productivo y reproductivo.
- El análisis de los programas de pobreza desde la perspectiva de la gobernabilidad, debe hacerse a la luz de la participación y respeto de los puntos de vista de hombres y mujeres pobres, y de otros actores en el proceso de diseño, ejecución y evaluación.
- Es necesario abordar los programas desde una perspectiva institucional: la estabilidad, la articulación con otras políticas económicas y sociales y el carácter integral de las

intervenciones. Las estrategias de ataque a la pobreza de las mujeres deben contemplar políticas de empleo y de articulación entre la vida productiva y reproductiva.

En Ecuador, el Proyecto fue asumido por el Consejo Nacional de las Mujeres, CONAMU, que lo articuló con una estrategia de transversalización de las políticas públicas y con iniciativas complementarias. El CONAMU asumió el liderazgo convocando a instituciones, técnicos, organizaciones de mujeres y académicas, a fin de identificar la demanda de asistencia técnica, la modalidad de trabajo y las distintas formas de cooperación. Se decidió así que el proyecto daría seguimiento desde la perspectiva de género a uno de los programas prioritarios del gobierno, el Bono de Desarrollo Humano, y a los alcances y efecto de este en los derechos ya adquiridos de las mujeres y su reconocimiento como sujetos sociales.

“El objetivo general establecido en el Convenio es: Facilitar y promover la coordinación e interlocución entre CONAMU y el Programa de Protección Social con el objeto de impulsar propuestas desde una perspectiva de derechos y acceso de los servicios sociales respecto de mujeres, niñas, niños y adolescentes en el Programa Bono de Desarrollo Humano y aplicar los mecanismos institucionales necesarios para la implementación de estas propuestas.

Los objetivos específicos establecidos abren las líneas de trabajo para promover la transversalidad del enfoque de género en el Programa BDH, implantar el pilotaje en lo local y desarrollar una estrategia de comunicación conjunta basada en la promoción de los derechos de las mujeres”.

Recuadro II.3

TEXTO DEL CONVENIO FIRMADO ENTRE EL CONAMU Y EL FRENTE SOCIAL COMO RESULTADO DEL PROYECTO

“El objetivo general establecido en el Convenio es: facilitar y promover la coordinación e interlocución de las dos instituciones con el objeto de impulsar propuestas desde una perspectiva de derechos y acceso de los servicios sociales, respecto de las mujeres y las niñas, los niños y los adolescentes en el Programa Bono de Desarrollo Humano y aplicar los mecanismos institucionales necesarios para la implementación de estas propuestas.

Los objetivos específicos establecidos abren las líneas de trabajo para promover la transversalidad del enfoque de género en el Programa BDH, implantar el pilotaje en lo local y desarrollar una estrategia de comunicación conjunta basada en la promoción de los derechos de las de las mujeres.”

4. Participación política

Honduras

En Honduras el proyecto se orientó a construir los vínculos entre la reforma electoral y la agenda de participación política de las mujeres. El principal logro en Honduras fue la modificación de la ley electoral y el establecimiento de la cuota del 30% como mínimo de participación femenina en las listas electorales.

Aunque Honduras cuenta con una Ley de Igualdad de Oportunidades que fija en un 30% la cuota mínima para las candidaturas a las listas parlamentarias, la participación de las mujeres en el Congreso descendió del 18% al 12% tras la aprobación de la norma. Por ello era necesario contar con un documento que desarrollara estrategias para fortalecer la capacidad de liderazgo y la presencia de las mujeres en la política a nivel local y nacional.

Por esta razón, el proyecto se insertó en el proceso de reforma de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas para que se incorporen cuotas de participación de mujeres en las planillas electorales.

Se favoreció la participación política de las mujeres, para lo cual se desarrollaron actividades de incidencia política con autoridades de gobierno y miembros de partidos políticos.

Esta experiencia ha logrado que se aprueben los siguientes artículos de la Ley Electoral que favorecen la igualdad de oportunidades:

Artículo 103. Igualdad de oportunidades. El Estado garantiza la democracia participativa y el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos tanto a hombres como a mujeres en igualdad de oportunidades.

Artículo 104. Garantía de no discriminación. El Estado por medio del Tribunal Supremo Electoral vigilará que en las estructuras de gobierno de los partidos políticos y en las candidaturas a cargo de elección electoral, no exista discriminación por razón de género, credo, raza y cualquier otra forma de discriminación.

Artículo 105. Distribución equitativa en los cargos de elección popular. Para lograr la participación efectiva de la mujer se establece una base del 30% como mínimo aplicable a los cargos de dirección de los partidos políticos, diputados titulares y suplentes al Congreso Nacional, al Parlamento Centroamericano, alcaldes, vicealcaldes y regidores.

México

Promover una cultura de equidad de género

El principal logro del proyecto en México fue la generación de una red sobre gobernabilidad democrática, género y cultura política, con la participación de representantes del Instituto

Nacional de las Mujeres (INMUJERES), la Secretaría de la Gobernación, el Instituto Federal Electoral, el Colegio de México, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las organizaciones no gubernamentales, la Junta de Mujeres y la Asociación Nacional Cívica Femenina (ANCIFEM).

Durante la conferencia sobre “Sistemas y resultados electorales, una visión regional desde las Mujeres” y el seminario “Hablemos del proceso de empoderamiento de las Mujeres” se iniciaron las actividades del Proyecto en México en diciembre de 2002.

Entre las principales conclusiones de las autoridades participantes figuran el reconocimiento de que la gobernabilidad democrática es un tema en auge a nivel internacional y es de gran importancia nacional en México. Con los partidos políticos se debe llevar a cabo un trabajo de sensibilización, monitoreo y recopilación de información cuantitativa de calidad, respecto a su organización y estructura interna, en todos los aspectos referidos a la participación de las mujeres (candidaturas, militancias y toma de decisiones, cargos electivos y municipales). Es muy importante tener en cuenta el contexto y la época electoral en que se impulsarían las acciones del proyecto, sobre todo las que se centrarían en el trabajo con los partidos políticos. Esto se puede hacer desde las Secretarías de la Mujer de cada partido.

También se afirmó la conveniencia de establecer convenios interinstitucionales e intersectoriales en los que el INMUJERES sea nexo y catalizador de las acciones de coordinación, lo que repercute además en su fortalecimiento y visibilidad. Considerando que existen ya algunos avances e iniciativas para la inclusión de las mujeres en la participación política (IFE, SEGOB), se sugirió conformar un grupo intersectorial en el que se incluyan las instancias gubernamentales, la academia, las instancias no gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil para tratar el proyecto o el tema de la participación política de las mujeres y el ejercicio de su ciudadanía (INMUJERES,

SEGOB, IFE, INAFED, SESEM, GIMTRAP, COLMEX, PUEG, PIEM), donde el INMUJERES podría ser la articulación entre esas instancias. Teniendo en cuenta la importancia de la información para las políticas, se sugirió verificar que en los instrumentos de medición como las encuestas se incluya la perspectiva de género en materia de participación política. Se requiere cierta facilidad de acceso a información de calidad sobre la participación política de las mujeres.

Se señalaron algunos obstáculos y limitaciones a nivel jurisprudencial, así como la falta de seguimiento e impulso en cuanto a la normatividad que facilite el acceso de las mujeres a la participación política y en relación con los partidos políticos.

El tema de la participación política de las mujeres a nivel local y municipal requiere de voluntad y compromiso políticos. Se necesitan sensibilización, indicadores básicos y monitoreo. La academia podría ser un espacio para profundizar y analizar los temas de la participación política, incluso mediante la elaboración de tesis doctorales o de maestría.

En el caso de México, el proyecto abrió y fortaleció un diálogo interinstitucional para el fortalecimiento de una cultura política que incluya la equidad de género. Ello significó realizar un análisis de género en la segunda Encuesta nacional de cultura política y prácticas ciudadanas, la creación de foros de diálogo permanentes en los temas de cultura política y participación de las mujeres y el establecimiento de una red multisectorial que comprende autoridades de gobierno, académicos y académicas y miembros de la sociedad civil.

El Instituto Nacional de las Mujeres, con el apoyo de la CEPAL, acordó profundizar las estrategias desplegadas por el Instituto (INMUJERES) orientadas a promover una cultura política que incluya como valores y principios la equidad e igualdad de género, y también a avanzar en el cumplimiento del objetivo específico del Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades y

no Discriminación Contra las Mujeres (PROEQUIDAD) relativo a “garantizar a las mujeres el acceso y la plena participación en las estructuras de poder y la toma de decisiones, en igualdad de condiciones que los hombres”.

Con una estrategia similar a la de los otros países se decidió:

Crear un espacio de interlocución entre el Instituto Nacional de las Mujeres, otras instituciones del Estado y organizaciones no gubernamentales en torno al tema de la cultura política y la equidad de género.

El proyecto contribuyó a identificar las necesidades, las debilidades, los obstáculos y las fortalezas que se enfrentan en el proceso de incorporación de la equidad de género en la cultura política mexicana.

INMUJERES convocó a la Secretaría de la Gobernación y al Instituto Federal Electoral a debatir este tema y analizar la posibilidad de incluir preguntas relativas a la equidad de género en las diferentes encuestas que informan sobre la participación política en el país. Se ha avanzado en la inclusión del género en las Encuestas Nacionales de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas que lleva a cabo la Secretaría de la Gobernación. Por otro lado, se promueve la generación de una red sobre gobernabilidad democrática, género y cultura política con la participación de representantes de la Secretaría de la Gobernación, el Instituto Federal Electoral, el Colegio de México, FLACSO, la CEPAL y las organizaciones no gubernamentales, la Junta de Mujeres y ANCIFEM donde se explica la experiencia con más amplitud.

Bolivia

En Bolivia, el proyecto contribuyó al análisis comparativo de las constituciones desde una perspectiva de género. La decisión gubernamental de convocar a una Asamblea Constituyente y las

oportunidades que esta brindaba al reconocimiento de los derechos de las mujeres requirió un estudio que identificara las experiencias recientes de reforma constitucional, sobre todo las reformas más significativas, las estrategias utilizadas por las organizaciones de mujeres y la evaluación de sus alcances por parte de sus protagonistas. En colaboración con la Corte Nacional Electoral de Bolivia se llevó a cabo un seminario internacional sobre reformas constitucionales y la equidad de género en la ciudad de Santa Cruz con participación de un amplio número de personas pertenecientes al mundo político y de las organizaciones sociales.

5. Desarrollo institucional

Brasil

En Brasil el propósito fue apoyar el fortalecimiento institucional de la Secretaría de estado dos direitos da Mulher (SEDIM) creada el 8 de mayo de 2002 y convertida en Ministerio mediante una medida provisional y facilitar el enlace con la Secretaría Especial de Políticas para la Mulher creada durante el gobierno de Lula y trasladada a la Presidencia de la República.

El diálogo que se propició facilitó la inclusión de una comisión de género en el equipo de transición gubernamental, que ya había creado otras comisiones similares para el resto del aparato gubernamental, y que resultaba imprescindible para el funcionamiento del futuro mecanismo ministerial. Desde la comisión se establecieron lazos con la Casa Civil que tenía a su cargo el proceso de transición, lo que permitió canalizar las demandas del movimiento de mujeres respecto del fortalecimiento y la jerarquización de la nueva institucionalidad, la dotación de recursos y la incidencia en el nombramiento del titular del órgano.

Paraguay

En Paraguay la estrategia reforzó los mecanismos de género en el contexto de cambio de gobierno. Para ello se apoyó la generación de consensos que condujeran al establecimiento de compromisos con diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales que tenían especial relación con la continuidad y el fortalecimiento de la Secretaría de la Mujer y de las demás instituciones de género existentes en el país a nivel local, regional y nacional.

Se realizó una reunión con las congresistas electas en la que se presentaron los principales desafíos y resultados logrados en el avance de las mujeres y se definió una agenda de trabajo.

Se contribuyó a los esfuerzos de la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República y las distintas instituciones de género en el Estado para colocar en la agenda de cambio de gobierno y en el debate público la estabilidad de la institucionalidad de género. La estrategia elaborada contempló la articulación de las distintas iniciativas desplegadas con este fin en la sociedad civil y el Estado, así como la realización de actividades de incidencia política con las nuevas autoridades públicas y políticas para garantizar la estabilidad de las distintas instituciones de género en el Estado.

6. Estrategias y herramientas

A. Inicio de la estrategia: análisis, evaluación y mapeo de todos los actores del contexto nacional

1) Análisis del contexto nacional

Antes de llevar a cabo una acción es necesario hacer un análisis detallado del contexto nacional. Algunas áreas que deben evaluarse son:

- El contexto económico en el que se desenvuelve el país. Los temas como la pobreza, el crecimiento económico, la redistribución del ingreso, el nivel de desempleo y el grado de satisfacción de las necesidades básicas son cruciales para la gobernabilidad del país.
- El contexto político. El nivel de estabilidad o inestabilidad institucional, los canales de participación ciudadana, el rol de los partidos políticos y, en general, la existencia de mecanismos y formas diversas de hacer política, son expresiones del nivel de democracia alcanzado por el país. Según la debilidad o fortaleza de las instituciones democráticas, deberá determinarse la estrategia a seguir para alcanzar la gobernabilidad democrática.
- También el campo político. El avance de la participación de las mujeres y, en especial, el clima político del momento en el país; si es época electoral o de cambio de gobierno; si el gobierno ha perdido legitimidad o si se reconoce una crisis de gobernabilidad.
- El contexto social comprenderá la dinámica de las relaciones entre los mecanismos de adelanto de la mujer y la sociedad, los niveles de participación ciudadana, los niveles de pobreza, la inclusión de minorías, la exclusión y otras relaciones de poder.
- El contexto cultural. Se evaluarán los cambios culturales y los que afectan los procesos sociales, políticos y económicos.

Luego de contar con un análisis detallado del contexto nacional en los aspectos políticos, económicos, sociales y culturales, así como de los procesos que interrelacionan estos aspectos, es posible centrarse en las instituciones y movimientos que pueden constituirse como aliados para implementar acciones que promuevan la gobernabilidad democrática desde el género. Así, es importante realizar un diagnóstico que contemple:

- El mapeo de organizaciones y movimientos en el país, tales como las organizaciones de la sociedad civil, los movimientos de mujeres y feministas, las organizaciones que promueven

los derechos humanos y los movimientos de poblaciones minoritarias, entre otros.

- El análisis de los mecanismos para el adelanto de las mujeres en el Estado, prestando particular atención a los más estables y con mayor capacidad de incidir en las políticas del gobierno y Estado.
- Evaluación de las reformas judiciales, laborales, sociales, políticas, económicas y administrativas que influyen en la gobernabilidad democrática y afectan principalmente los cambios en las políticas y relaciones de género en el país.

B. Desarrollo de la estrategia para una segunda etapa: selección de instituciones y actores clave para ensayar actividades piloto

A partir del diagnóstico anterior podrá definirse el problema y movilizar a los actores institucionales, políticos y sociales para enfrentarlo, y podrá comparárselo con las prioridades de los gobiernos para:

- Seleccionar una o varias instituciones clave para reforzar la gobernabilidad democrática desde la perspectiva de género y reunir a un grupo de expertos y expertas nacionales e internacionales independientes que apoyen a las diferentes instituciones seleccionadas.
- Realizar un diagnóstico detallado sobre la relevancia de la equidad de género en las instituciones seleccionadas respecto de las acciones en los servicios y la estructura de la institución.
- Realizar acciones piloto específicas que pueden incluir la elaboración de cursos o materiales con perspectiva de género y la capacitación de funcionarias y funcionarios en temas controvertidos.
- Buscar apoyo y ejecutar acciones de cabildeo ante parlamentarios y parlamentarias u otros actores del Estado,

luego de un proceso de sensibilización en diferentes áreas del Estado y la sociedad civil.

- Elaborar e implementar instrumentos de evaluación, seguimiento y monitoreo de los avances en la perspectiva de género dentro de la gobernabilidad democrática y la conformación de un comité intersectorial compuesto por técnicos de nivel intermedio de las instituciones involucradas, representantes de la cooperación internacional y del mecanismo de género seleccionado.

C. Las tecnologías de las comunicaciones y la gobernabilidad desde el punto de vista del género

Uno de los aprendizajes más interesantes del proyecto fue observar la compatibilidad entre la perspectiva de género en las políticas públicas y la introducción de nuevas tecnologías.¹⁵ Una hipótesis que surgió de esta experiencia es que las nuevas tecnologías son disruptivas, en el sentido de que ésta “por naturaleza, son de carácter radical” y “las implicaciones estratégicas {de su uso} serán muy sustanciales hasta tal punto que podrán intervenir directamente en el reforzamiento o cambio de oficio de una empresa”, en este caso de un gobierno. Se dice también que estas tecnologías se caracterizan por tender un puente entre lo global y lo local y vuelven obsoleta la manera tradicional de hacer las cosas. Transforman los resultados, las formas de obtener esos resultados, y enfrentan a menudo resistencias al cambio difíciles de superar en instituciones consolidadas. De igual manera, se considera que la perspectiva de género en las políticas públicas busca un cambio radical en la forma de gestionarlas y, aunque este cambio profundo no pretende ser súbito sino que se plantea como un proceso, es evidente que al introducirse en las políticas, vuelven obsoletas también a las formas que sustentan las

¹⁵ El proyecto propició una reflexión sobre las nuevas tecnologías de la información destacándose la limitada investigación al respecto.

políticas de la región y cuyos efectos son supuestamente neutrales. Las nuevas tecnologías y la perspectiva de género tienen en común su naturaleza radical en la introducción de los cambios. De ahí que las participantes en el proyecto tuvieran que enfrentar las resistencias al cambio y proponerse cambiarlas. Las ministras y autoridades de los países participantes evaluaron positivamente su acceso a las nuevas tecnologías y comprendieron la magnitud del cambio propuesto mediante la transversalización de un enfoque metodológico que requiere coordinación interinstitucional, trabajo multidisciplinario y apropiación por parte de los actores.

La introducción de las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) ha posibilitado nuevas formas de participación ciudadana y de relación entre el Estado y la sociedad civil. Aunque han demostrado su capacidad para generar redes, intercambiar información y, de esta manera, contribuir a la gobernabilidad democrática en los países de la región, las autoridades y funcionarias de los mecanismos de género, así como también las distintas organizaciones de mujeres en la sociedad, acceden muy lentamente a estas tecnologías. En el caso de los mecanismos de género, la mayoría permanece al margen de la reforma digital que tiene lugar en los Estados. El tema de gobierno electrónico fue un punto central en la estrategia del proyecto y se capacitó a las ministras y autoridades en el uso de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

Los foros virtuales favorecieron formas de comunicación política más directas, que facilitaron el diálogo y permitieron a las autoridades y funcionarias de los mecanismos de género compartir experiencias y avanzar en una posición común para una participación más concertada en la novena Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe realizada en México, D.F., en la que se evaluaron los avances de los acuerdos de los Estados durante la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer celebrada en Beijing en 1995.

Durante el proyecto se realizaron dos foros virtuales en el que participaron las ministras en el proceso de preparación de la novena Conferencia Regional. Los foros de dos días de duración permitieron un intercambio de información mediante preguntas que las participantes respondieron en el espacio virtual. Asimismo, se realizaron discusiones conjuntas sobre temas establecidos con miras a la Conferencia, lo que permitió una participación más productiva durante la misma y permitió comparar las diversas estrategias de cada uno de los países, lo que sirvió de base para una agenda común.

7. El fortalecimiento de los mecanismos para el adelanto de la mujer

El proyecto apoyó las estrategias para fortalecer los mecanismos de género y legitimarlos como interlocutores válidos ante los demás actores del Estado, transversalizar la perspectiva de género e integrarse en los debates y programas de reforma del Estado y de gobernabilidad democrática.

La experiencia demostró la importancia de diseñar los objetivos y las actividades del proyecto de manera conjunta con el mecanismo de género de cada país que convocó a distintos miembros e instancias del Estado y actores de la sociedad civil para definir el tema que sería objeto de la intervención.

El tema y la estrategia de acción propuestos se insertaron en la coyuntura específica del país y en sus procesos sociopolíticos y culturales, lo que promovió:

- La interrelación de los distintos actores que se movilizan en los campos políticos de la equidad de género.
- La generación de nuevos acuerdos y pactos políticos que sustenten las propuestas de equidad de género en el Estado y su inclusión en los programas más relevantes para avanzar en la gobernabilidad democrática de los países.

- El esclarecimiento de las resistencias y los obstáculos de carácter cultural, institucional y político que se interponen en el cumplimiento de los objetivos de equidad de género, en la representación política de las mujeres y su acceso a cargos de decisión.

En cada país, el fortalecimiento o creación de nuevos mecanismos de género ha tomado una dimensión propia, según el contexto político del país y de las necesidades particulares de las mujeres que en él viven.

Bibliografía

- Armas, Amparo (2005), “Redes e institucionalización en Ecuador. Bono de Desarrollo Humano”, *serie Mujer y desarrollo*, N° 76 (LC/L.2405-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), [en línea] <http://www.cepal.org/publicaciones/UnidadMujer/5/LCL2405/lcl2405e.pdf>
- Bareiro, Line y otros (2004), “Sistemas electorales y representación femenina en América Latina”, *serie Mujer y desarrollo*, N° 54 (LC/L.2077-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), [en línea] <http://www.cepal.org/publicaciones/UnidadMujer/7/LCL2077/lcl2077e.pdf>
- Bonder, Gloria (2002), “Las nuevas tecnologías de información y las mujeres: reflexiones necesarias”, *serie Mujer y desarrollo*, N° 39 (LC/L.1742-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), [en línea] <http://www.cepal.org/publicaciones/UnidadMujer/2/LCL1742/lcl1742e.pdf>
- Bravo, Rosa (2004), “Las metas del Milenio y la igualdad de género: el caso de Perú”, *serie Mujer y desarrollo*, N° 55 (LC/L.2126-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), [en línea] <http://www.cepal.org/publicaciones/UnidadMujer/6/LCL2126/lcl2126e.pdf>
- ____ (2005), “Las metas del Milenio y la igualdad de género. El caso de la República Bolivariana de Venezuela”, *serie Mujer y desarrollo*, N° 73 (LC/L.2377-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), [en línea] <http://www.cepal.org/publicaciones/UnidadMujer/7/LCL2377/lcl2377e.pdf>
- Bravo, Rosa y Daniela Zapata (2005), “Las metas del Milenio y la igualdad de género. El caso de Bolivia”, *serie Mujer y desarrollo*, N° 71 (LC/L. 2367-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe

- (CEPAL), [en línea] <http://www.cepal.org/publicaciones/UnidadMujer/7/LCL2367/lcl2367e.pdf>
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2004a), *Caminos hacia la equidad de género en América Latina y el Caribe* (LC/L.2114(CRM.9/3)/E), [en línea] <http://www.eclac.cl/publicaciones/UnidadMujer/4/LCL2114/lcl2114e.pdf>
- _____ (2004b), *Desarrollo productivo en economías abiertas* (LC/G.2234(SES.30/3)), Santiago de Chile, junio, [en línea] <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/14980/P14980.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>
- _____ (2004c), “Entender la pobreza desde la perspectiva de género”, *serie Mujer y desarrollo*, N° 52 (LC/L.2063-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), [en línea] <http://www.cepal.org/publicaciones/UnidadMujer/3/LCL2063/lcl2063e.pdf>
- _____ (2004d), Informe de la Reunión de expertos sobre políticas y programas de superación de la pobreza desde la perspectiva de la gobernabilidad democrática y el género, Quito, 25 de agosto.
- Chant, Sylvia (2003), “Nuevas contribuciones al análisis de la pobreza: desafíos metodológicos y conceptuales para entender la pobreza desde una perspectiva de género”, *serie Mujer y desarrollo*, N° 47 (LC/L.1955-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), [en línea] <http://www.cepal.org/publicaciones/UnidadMujer/5/LCL1955/lcl1955e.pdf>
- Daeren, Lieve (2001), “Enfoque de género en la política económica-laboral. El estado del arte en América Latina y el Caribe”, *serie Mujer y desarrollo*, N° 29 (LC/L.1500-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), [en línea] <http://www.cepal.org/publicaciones/UnidadMujer/0/LCL1500P/lcl1500e.pdf>
- Dole Duron, Blanca (2004), “Estrategia para viabilizar la participación política de las mujeres hondureñas”, inédito.
- Espinoza, Isolda (2005a), “Las metas del Milenio y la igualdad de género: el caso de Nicaragua”, *serie Mujer y desarrollo*, N° 68 (LC/L.2353-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), [en línea] <http://www.cepal.org/publicaciones/UnidadMujer/3/LCL2353/lcl2353e.pdf>
- _____ (2005b), “Las metas del Milenio y la igualdad de género. El caso de Guatemala”, *serie Mujer y desarrollo*, N° 74 (LC/L.2378-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), [en línea] <http://www.cepal.org/publicaciones/UnidadMujer/8/LCL2378/lcl2378e.pdf>
- Giacometti, Claudia (2005), “Las metas del Milenio y la igualdad de género. El caso de Argentina”, *serie Mujer y desarrollo*, N° 72 (LC/L.2368-P), Santiago

- de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), [en línea] <http://www.cepal.org/publicaciones/UnidadMujer/8/LCL2368/lcl2368e.pdf>
- Guzmán, Virginia (2006), “Sostenibilidad social y política de los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres”, documento de trabajo presentado en el Panel de especialistas “Análisis de las experiencias nacionales de institucionalización de la perspectiva de género en las políticas públicas y sostenibilidad de los mecanismos de género”, realizado en el marco de la trigésimo novena reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, México, D. F., 11 y 12 de mayo, [en línea] <http://www.cepal.org/mujer/noticias/noticias/1/24331/Guzman.pdf>
- ____ (2004), “Proyecto gobernabilidad democrática e igualdad de género en América Latina y el Caribe”, documento interno, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División para el Adelanto de la Mujer (DAW).
- ____ (2003), “Gobernabilidad democrática y género, una articulación posible”, *serie Mujer y desarrollo*, N° 48 (LC/L.1962-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), [en línea] <http://www.cepal.org/publicaciones/UnidadMujer/2/LCL1962/lcl1962e.pdf>
- Guzmán, Virginia y Graziella Corvalán (2003), “La institucionalidad de género en un contexto de cambio de gobierno: el caso de Paraguay”, *serie Mujer y desarrollo*, N° 49 (LC/L.2000-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), [en línea] <http://www.cepal.org/publicaciones/UnidadMujer/0/LCL2000/lcl2000e.pdf>
- INMUJERES (Instituto Nacional de las Mujeres) (2005), “Las metas del Milenio y la igualdad de género: el caso de México”, *serie Mujer y desarrollo*, N° 67 (LC/L.2339-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), [en línea] <http://www.cepal.org/publicaciones/UnidadMujer/9/LCL2339/lcl2339e.pdf>
- León, Magdalena (1999), “Poder y empoderamiento de las mujeres”, *Región y sociedad*, vol. 11, N° 18, Bogotá, Tercer Mundo Editores y Fondo de Documentación Mujer y Género de la Universidad Nacional de Colombia.
- Molina, Carlos Gerardo (2005), “Modelo de protección para pobres. Alcance y limitaciones de un nuevo modelo de política social para la región”, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), Banco Interamericano de Desarrollo, [en línea] <http://indes.iadb.org/boletin.asp?idBol=2&print=1#>
- Montaño, Sonia (2006), “Sostenibilidad política, técnica y financiera de los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres”, documento de trabajo presentado en el Panel de especialistas “Análisis de las experiencias nacionales de institucionalización de la perspectiva de género en las políticas públicas y sostenibilidad de los mecanismos de género”, realizado en el marco de la trigésimo novena reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia

- Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, México, D.F., 11 y 12 de mayo. [en línea] <http://www.cepal.org/mujer/noticias/noticias/1/24331/PresSonia.pdf>
- Montaño, Sonia y Verónica Aranda (2006), “Reformas constitucionales y equidad de género. Informe final del seminario internacional, Santa Cruz de la Sierra, 21 al 23 de febrero de 2005”, *serie Seminarios y conferencias*, N° 47 (LC/L.2489-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), [en línea] <http://www.cepal.org/publicaciones/UnidadMujer/9/LCL2489P/lcl2489e.pdf>
- Muller, P. e Y. Surel (1998), *L'analyse des politiques publiques*, París, Omnt Chretien.
- Naciones Unidas (2005), *Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer. Informe sobre el 49º periodo de sesiones (28 de febrero a 11 y 22 de marzo de 2005)* (E/2005/27), Nueva York, Consejo Económico y Social, Documentos oficiales, Suplemento N° 27, [en línea] <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/295/21/PDF/N0629521.pdf?OpenElement>
- _____ (2005b), *Objetivos de desarrollo del Milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe* (LC/G.2331-P), J. L. Machinea, A. Bárcena y A. León (coords.), Santiago de Chile, CEPAL, [en línea] <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/21541/P21541.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>
- _____ (1997), “Conclusiones convenidas 1997/2”, *Informe del Consejo Económico y Social correspondiente a 1997* (A/52/3/Rev.1), Nueva York, 18 de septiembre, [en línea] <http://documents-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/051/10/pdf/N9905110.pdf?OpenElement>
- Pereira de Melo, Hildete y Lourdes Bandeira (2005), “A pobreza e as políticas de gênero no Brasil”, *serie Mujer y desarrollo*, N° 66 (LC/L.2322-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), [en línea] <http://www.cepal.org/publicaciones/UnidadMujer/2/LCL2322/lcl2322p.pdf>
- Prates, Ceres Alves y M. Beatriz B. Nogueira (2005), “Os programas de combate a pobreza no Brasil e a perspectiva de gênero no periodo 2000-2003: avanços e possibilidades”, *serie Mujer y desarrollo*, N° 63 (LC/L.2309-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), [en línea] <http://www.cepal.org/publicaciones/UnidadMujer/9/LCL2309/lcl2309p.pdf>
- Serrano, Claudia (2005), “La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina”, *serie Mujer y desarrollo*, N° 70 (LC/L.2364-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), [en línea] <http://www.eclac.cl/mujer/publicaciones/default.asp>

8. Aprendimos en este módulo

La principal constatación del proyecto fue que existe una coincidencia estratégica entre las agendas de los gobiernos, los MAM y el movimiento acerca de la importancia de consolidar la democracia en la región. El equilibrio entre los principios de la democracia así como la necesidad de solidez, estabilidad y continuidad de las instituciones aparece tanto en las preocupaciones de los gobiernos que participaron como entre las organizaciones de mujeres. La gobernabilidad democrática se entiende como un objetivo de amplia legitimidad social que demanda el perfeccionamiento de los procesos de articulación de actores y la ampliación y profundización de los contenidos de la agenda social.

El proyecto demostró que los MAM son instituciones necesarias para incorporar las demandas y contribuciones de las organizaciones de mujeres y se demostró asimismo que en los países que han alcanzado un mayor desarrollo institucional estos mecanismos forman parte de los niveles más altos de toma de decisiones.

Los principales aportes de estos mecanismos en los casos en que asumen el papel de vehículos para la agenda de igualdad de género y facilitan el diálogo con la sociedad civil consisten en integrar en la agenda de la gobernabilidad la preocupación central por la igualdad y la no discriminación. En todos los casos estudiados se observó el desarrollo de múltiples capacidades de argumentación, de negociación y alianzas que permitieron avanzar más allá de lo originalmente previsto en las agendas gubernamentales de gobernabilidad. Mientras que en algunos países la corriente principal de las reformas se orientó a reformar las instituciones responsables de las políticas económicas y financieras, los MAM y el movimiento de mujeres aprovecharon la impronta reformista para instalar la preocupación por la construcción de nuevas instituciones modernizadoras y capaces de formular e implementar políticas de género inspiradas en modelos

de gestión participativos, descentralizados y responsables ante la ciudadanía. Esta reflexión contó con la participación de todos los gobiernos de la región y continuó durante la trigésima novena reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe.

El círculo virtuoso de la igualdad social y la democracia política y, por lo tanto, su tratamiento como componente indispensable de la gobernabilidad democrática se expresó en el hecho de que en todos los países surgió la preocupación por la erradicación de la pobreza como un fenómeno que además de impedir el goce de los derechos económicos y sociales impide el ejercicio ciudadano especialmente por parte de las mujeres pobres. El proyecto permitió ampliar el conocimiento sobre las características de la pobreza y subrayó la necesidad de visibilizar estadística, social y políticamente los impactos diferenciados de la pobreza. También identificó las limitaciones de las metodologías de medición de la pobreza.

Módulo III. Lecciones aprendidas

Mediante la ejecución de este proyecto se observa que para desarrollar una estrategia que incorpore la perspectiva de género en los procesos de gobernabilidad democrática es necesario tener presente la heterogeneidad regional y reconocer que no recetas. Es necesario afinar la sensibilidad para reconocer la aparición de “constelaciones virtuosas” que brinden un escenario propicio para la construcción de relaciones democráticas sólidas y duraderas. Como señala un ex presidente de Brasil, es necesario abordar la participación en los procesos reconociendo a todos los actores sociales e institucionales, y dotarse de herramientas conceptuales, técnicas y políticas que permitan superar las resistencias burocráticas al cambio (Cardoso, 2006).

Como se menciona en el *informe* de la reunión preparatoria sobre gobernabilidad democrática e igualdad de género llevada a cabo en octubre de 2003, el conocimiento y reconocimiento de las condiciones coyunturales, nacionales e internacionales que sirven de contexto a las experiencias es un tema muy importante. Los mecanismos para el adelanto de la mujer y los movimientos sociales mostraron la manera en que el proceso de institucionalización del enfoque de género y las oportunidades de los mecanismos de género para llevar adelante su misión están estrechamente vinculados al contexto histórico. En efecto, la creación de los mecanismos para el adelanto de la mujer en América Latina es un ejemplo de la forma en que, en la mayoría de los casos, estos surgieron en coyunturas democratizadoras. En estas coyunturas fue más fácil articular el tema de la equidad de género con la construcción de la democracia y las mujeres fueron reconocidas como protagonistas.

De la misma manera, en las conferencias internacionales de las Naciones Unidas se puso el énfasis en la integración de la equidad de género en el tratamiento de temas de carácter global a la vez que se configuraba una agenda global de género. Los efectos de esta agenda se concretaron en los planes y programas de los mecanismos para el adelanto de la mujer y, de manera muy significativa, en una mayor disposición social y cultural para debatir los temas de esta agenda y apoyar los cambios que propiciaba.¹⁶

Es necesario tener en cuenta la relevancia de la dimensión comunicacional, es decir, de los medios, como actores con voz propia a la vez que intermediarios entre la sociedad y el Estado. Se requiere identificar los sesgos de género, las omisiones, los estereotipos discriminatorios en el abordaje de los debates públicos, para la sensibilización de los comunicadores y de la opinión pública, así como por la necesidad de contar con una estrategia que forme parte integral de la estrategia política. En ese sentido, el uso de las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) en la construcción de una red de intercambio y producción de información entre los mecanismos de género y las líderes políticas de los diferentes países que participan en el proyecto fue importante en el aprendizaje.

El proyecto validó los supuestos que le dieron origen, a saber:

- El intercambio es una fuente importante de creación de conocimiento a partir de las experiencias de los mecanismos para el adelanto de la mujer en la región.
- Las ministras de los mecanismos para el adelanto de la mujer trabajan desde un punto de intersección entre la sociedad y el

¹⁶ Véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Informe de la reunión Gobernabilidad democrática e igualdad de género en América Latina y el Caribe, Santiago 27 y 28 de octubre de 2003, Santiago de Chile [en línea] <http://www.eclac.org/mujer/noticias/articulos/0/14880/informe.pdf>

Estado, tanto para recoger las demandas sociales del movimiento de mujeres y responder a ellas, como para negociar con sus respectivos Estados las condiciones que les permitan cumplir su misión.

- El desarrollo de los mecanismos para el adelanto de la mujer ha ocurrido durante los últimos 20 años, durante los cuales surgieron varias generaciones de ministras que han contribuido en diferentes momentos y según la situación particular de cada uno de sus países a una acelerada propagación de iniciativas tendientes a favorecer el ejercicio de los derechos de las mujeres en la región.¹⁷

1. Elementos para una estrategia de gobernabilidad democrática

Las experiencias en América Latina nos muestran que para desarrollar una estrategia que incorpore la perspectiva de género para la gobernabilidad democrática es necesario seguir algunos pasos que pueden dividirse en las siguientes dos etapas:

A. Primera etapa: Análisis, mapeo y evaluación de todos los actores del contexto nacional

Análisis del contexto nacional

Antes de implementar cualquier acción es necesario hacer un análisis detallado del contexto nacional. Algunas áreas que deben evaluarse son:

El contexto económico. La pobreza, el crecimiento económico, la redistribución del ingreso, el nivel de desempleo y el grado de

¹⁷ Para el desarrollo completo de la reunión, [en línea] <http://www.eclac.cl/cgibin/getProd.asp?xml=/mujer/noticias/noticias/4/13414/P13414.xml&xsl=/mujer/tpl/plf.xsl&base=/mujer/tpl/top-bottom.xsl>

satisfacción de las necesidades básicas son temas cruciales para la gobernabilidad del país.

El contexto político. En primer lugar, es necesario identificar los mecanismos de género que plantea el Estado, el nivel de estabilidad o inestabilidad institucional, los canales de participación ciudadana, el rol de los partidos políticos y, en general, la existencia de mecanismos y formas diversas de llevar a cabo la actividad política. Ellos son expresiones de las características de la democracia en cada país. Según la debilidad o fortaleza de las instituciones democráticas deberá determinarse la estrategia para alcanzar la gobernabilidad democrática.

Asimismo, es necesario analizar el entorno político con respecto al avance de la participación de las mujeres y, en particular, el clima político en un momento determinado del país; es necesario considerar, además, si se está viviendo un período electoral o de cambio de gobierno, si el gobierno ha perdido legitimidad o si se reconoce la existencia de una crisis de gobernabilidad.

El contexto social. Esta evaluación comprenderá las relaciones de género que existen en la sociedad, las formas de discriminación reconocidas y latentes, los niveles de participación ciudadana, las organizaciones y movimientos sociales y su incidencia en la vida social y política, las características de la pobreza, la inclusión de las minorías y la marginalidad, así como la contribución de las mujeres al bienestar.

El contexto cultural. Se evaluarán los cambios culturales que afectan a los procesos sociales, políticos y económicos, los supuestos culturales que subyacen tras las políticas públicas, el peso de los factores religiosos, los roles asignados a la familia y las responsabilidades femeninas, entre otros aspectos.

Mapeo y evaluación de los actores

Luego de contar con un análisis del contexto nacional en lo que se refiere a los aspectos económicos, políticos, sociales y culturales, así como de los procesos en que estos aspectos se interrelacionan, es posible centrarse en las instituciones y los movimientos que pueden constituirse como aliados para implementar acciones que promuevan la gobernabilidad democrática desde el género.

Por lo tanto, es importante realizar un diagnóstico que contemple:

1. El mapeo de organizaciones y movimientos en el país, como las organizaciones de la sociedad civil, los movimientos de mujeres y feministas, las organizaciones que promueven los derechos humanos y los movimientos de poblaciones minoritarias, entre otras.
2. El análisis de los mecanismos de género del Estado. Se prestará particular atención a los más estables y con mayor capacidad para incidir en las políticas del gobierno y el Estado.
3. La evaluación de las reformas judiciales, laborales, sociales, políticas, económicas y administrativas que influyen en la gobernabilidad democrática y que afectan principalmente a los cambios en las políticas y relaciones de género en el país.

“Articular la perspectiva de género con la gobernabilidad constituye un elemento llamativo y permite una mirada más sólida acerca de la importancia de ubicar al género como eje transversal en el desarrollo institucional y la generación de políticas públicas.” Patricia Espinosa Torres, Presidenta del Instituto Nacional de las Mujeres de México.

“El debate suscitado por la adopción del mecanismo de cuotas ha posibilitado que la población en general pueda visualizar a la mujer como profesional y políticamente capaz de ocupar un cargo de responsabilidad pública.” María Isabel Rosas, Viceministra de la Mujer y Desarrollo Social del Perú.

“El tema de la transversalización del enfoque de género en las políticas públicas constituye un avance de importancia y se apoya en procesos que se han desarrollado en las décadas recientes. Se trata de un enfoque que no se centra ya solamente en las modificaciones legales necesarias para lograr la equidad de género, ni tampoco se enfoca específicamente en los problemas más urgentes de discriminación de las mujeres. Se trata de un cambio profundo en el modo de hacer política y que busca nuevas formas de gestión.” Cecilia Pérez, Ministra del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), Chile.

“El fortalecimiento de la institucionalidad de género es posible en los períodos de cambio de gobierno siempre que obedezca a un proceso político adelantado por la instancia responsable, y que se cuente con el respaldo de una presidencia de la República que tenga credibilidad y cuente con el apoyo de la mayor parte de la nación.” Martha Lucía Vásquez, Consejera Presidencial, Colombia.

B. Segunda etapa: Selección de instituciones y actores clave para ensayar actividades piloto

A partir del diagnóstico anterior podrá definirse el problema que deberá enfrentarse y movilizar en torno a él a los actores institucionales, políticos y sociales; habrá que contrastarlo, además, con las prioridades de los gobiernos, y luego:

1. Se seleccionarán una o varias instituciones clave para fortalecer la gobernabilidad democrática y se reunirá a un grupo de expertos y expertas nacionales e internacionales independientes que darán apoyo a las diferentes instituciones seleccionadas.
2. Se realizará un diagnóstico detallado de la relevancia de la equidad de género en las instituciones seleccionadas, con respecto tanto a las acciones en los servicios como a la estructura de la institución.

3. Se realizarán acciones piloto que pueden comprender la elaboración de cursos o materiales con perspectiva de género y la capacitación de funcionarios y funcionarias en temas específicos controvertidos.
4. Se buscará apoyo y se llevarán a cabo acciones de cabildeo ante líderes en el parlamento u otras personas en diferentes áreas del Estado y la sociedad civil.
5. Se elaborarán y se implementarán instrumentos de evaluación, seguimiento y monitoreo de los avances de la perspectiva de género respecto de la gobernabilidad democrática y se formará un comité intersectorial compuesto por técnicos de nivel intermedio de las instituciones involucradas, representantes de la cooperación internacional y del mecanismo de género seleccionado.

2 Conclusiones¹⁸

Al finalizar el proyecto, las delegadas de los gobiernos llevaron a cabo una evaluación en la que identificaron los principales aprendizajes y logros.

El *representante de Honduras*, además de manifestar que hoy en día está totalmente superado el concepto, ahora histórico, de que el puesto de la mujer era únicamente el espacio privado, y que solamente podía y debía realizar las labores relacionadas con el manejo de su hogar, único lugar en que ella podía hacer y disponer, emplear todas sus energías y aplicar su creatividad, mostró que la articulación entre la equidad de género y los procesos de reforma se extendieron mediante de las actividades del Instituto Nacional de la Mujer de Honduras al ámbito policial,

¹⁸ Para el desarrollo completo del seminario internacional sobre gobernabilidad democrática e igualdad de género, [en línea] <http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/mujer/noticias/4/19674/P19674.xml&xsl=/mujer/tpl/p1f.xsl&base=/mujer/tpl/top-bottom.xsl>

en el que se adoptaron medidas específicas para promover la igualdad entre hombres y mujeres.¹⁹

La representante de Ecuador mostró las posibilidades que ofrece el proyecto para promover un Pacto de Equidad como aporte a la gobernabilidad democrática que incluya el enfoque de género y la protección de los derechos humanos de las mujeres como un eje sustantivo del desarrollo humano y la superación de la pobreza. La inclusión de las mujeres con plena igualdad y plenos derechos a la democracia y al desarrollo es una condición sine qua non para la superación de la discriminación y, por lo tanto, constituye el fundamento de la gobernabilidad. La experiencia ecuatoriana mostró la manera en que un proyecto piloto ejecutado por una institución alerta y dinámica puede proyectar el enfoque y adaptar la experiencia a otros campos de la política pública.²⁰

La necesidad de forjar articulaciones con las organizaciones de la sociedad civil fue expuesta por la delegada de México,²¹ quien destacó la necesidad de lograr consensos y coordinar redes de colaboración entre mujeres en el gobierno y en organizaciones de la sociedad en torno a la agenda de género.

En el *caso de México*, el proyecto ha servido de manera efectiva, de acuerdo con los objetivos planteados, como instrumento de transferencia, generación e intercambio de conocimiento útil y experto a propósito del fortalecimiento de las capacidades gubernamentales en materia de gobernabilidad democrática ligada al género.

¹⁹ Oscar Álvarez, Secretario de Estado, Despacho de Seguridad de la República de Honduras.

²⁰ Rocío Rosero, Directora Ejecutiva del Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU).

²¹ Patricia Espinosa, Presidenta del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES).