

**Conferencia Centroamericana y del Caribe
Reducción de la Pobreza, Gobernabilidad Democrática
y Equidad de Género”
Managua, 28-30 de Agosto 2002**

Antecedentes y Justificación

Desde la Década de la Mujer (1975-1985), promovida por la Organización de Naciones Unidas, hasta la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación a la Mujer (CEDAW), la Plataforma de Acción derivada de la IVª Conferencia Mundial de la Mujer (PAM) y la Conferencia Beijing +5 (2000), se ha hecho cada vez más evidente la necesidad de pensar y buscar la Gobernabilidad Democrática y la Modernización del Estado con enfoques e instrumentos que garanticen a mujeres y hombres la igualdad de acceso a las oportunidades de desarrollo político, económico, académico y personal.

En los últimos años, ciertamente ha aumentado la preocupación por incrementar los niveles de equidad de género en la planificación y ejecución de las políticas globales y sectoriales, pero se ha estudiado muy poco la relación entre los fracasos de varios programas de Modernización del Estado y las inequidades de género en los instrumentos concretos de modernización. Se debe reconocer que la conexión entre el enfoque de género y los programas de Modernización del Estado no ha formado parte de la discusión internacional sobre la búsqueda del nuevo Estado. Ha habido más trabajo en la línea de incorporación del enfoque de género en el ámbito de las políticas públicas.

Pueden considerarse como antecedentes internacionales inmediatos de la Conferencia los siguientes eventos:

- 1) Las dos Conferencias Regionales (India, 1996, y Suráfrica, 1997) del Grupo de Trabajo sobre Mujer y Desarrollo de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCED).
- 2) El Seminario Internacional *“Macroeconomía, Género y Estado”*, realizado en Cartagena, Colombia, en Junio 1998, que fue organizado por el Proyecto PROEQUIDAD, de la GTZ y por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) de Colombia como Tercera Conferencia Regional del Grupo de Trabajo de la OCED sobre Mujer y Desarrollo.
- 3) El Panel sobre *“Modernización y Género”*, que formó parte del IVº Congreso del Centro Latinoamericana de Administración para el Desarrollo (CLAD), en México, del 19 al 22 Octubre 1999.

En el ámbito nacional, el Proyecto PPG-GTZ y el Programa de Reforma y Modernización del Sector Público (PRMSP), dirigido por UCRESEP, han venido trabajando, desde finales de 1996, en la incorporación del enfoque de género a los componentes del Programa, especialmente a dos de sus áreas de trabajo: el Sistema de Evaluación de Servicios (SES) y la Reforma del Servicio Civil, y

han logrado resultados importantes que deben ser compartidos con sus homólogos regionales.

Igualmente, desde el ámbito nacional, el proceso de modernización (con enfoque de género) de la Policía Nacional de Nicaragua y el trabajo de género con la Comisión de Jefes de Policía de Centroamérica y el Caribe, en el marco del Proyecto Regional de Género y Seguridad Ciudadana, pueden aportar algunos elementos novedosos a los programas de Modernización del Estado y de las instituciones estatales de la región. Si bien es cierto que, en el caso de la Policía Nacional, se trata de un microproceso de modernización y desarrollo de una institución particular, y no de todo el Estado, hay que recordar, en primer lugar, que la modernización del Estado pasa necesariamente por la modernización de todas y cada una de las instituciones que lo conforman. Y, en segundo lugar, que la dinámica y calidad de los microprocesos de modernización institucional no está absolutamente determinada por el macroproceso de modernización del Estado en su conjunto. Al contrario, cada institución estatal debe asegurar la legalidad y la legitimidad de sus reformas institucionales, si el Estado quiere avanzar efectivamente hacia mejores modelos de servicio a la población cuyos derechos debe garantizar. Por esta razón parece relevante y oportuna la presentación de los resultados y las lecciones aprendidas en este particular microproceso de modernización.

Objetivo General

Contribuir a la reducción de la pobreza y a la gobernabilidad democrática en Centroamérica y el Caribe, promoviendo la voluntad y la sinergia política entre las instituciones de los poderes del Estado, las organizaciones de la sociedad civil, las agencias de cooperación internacional y las organizaciones empresariales, en torno a las alternativas posibles para transversalizar el enfoque de género en los programas de modernización de los Estados y en la formulación, gestión y evaluación de las políticas públicas nacionales y regionales en Centroamérica y el Caribe.

Objetivos Específicos

- a) Compartir las lecciones aprendidas, en Centroamérica y el Caribe y en otras regiones, y establecer una agenda centroamericana y caribeña sobre la reducción de la pobreza, la gobernabilidad democrática y la gestión de la modernización del Estado y de las políticas públicas con enfoque de género.
- b) Fortalecer el trabajo de incidencia política y coordinación interinstitucional de los Mecanismos Nacionales de la Mujer de la Región.
- c) Abrir espacios de diálogo, concertación y negociación entre las instituciones públicas, los movimientos sociales, los sectores productivos y la cooperación internacional sobre los puntos de la agenda a

determinar (igualdad de oportunidades, participación política, seguridad ciudadana integral, crecimiento económico y reducción de la pobreza, etc.)

- d) Difundir al público los conceptos teóricos y las propuestas sociales, económicas y políticas del enfoque de género.

DEFINICIONES CONCEPTUALES

1. Reducción de la Pobreza y Gobernabilidad Democrática

Entendemos *gobernabilidad democrática* como la capacidad de una sociedad determinada para proponerse y alcanzar objetivos comunes y para resolver sus problemas y conflictos, mediante el diálogo y la concertación de intereses, en el marco de una democracia formal, un estado de derecho y una economía de mercado. La gobernabilidad democrática depende de la interrelación entre el sistema institucional (*governance*), las capacidades de los actores políticos, económicos y sociales (*governing actors*) y la calidad del liderazgo político existente. Gobernabilidad democrática es un concepto sistémico constituido por los siguientes elementos:

1. Institucionalidad democrática funcional, es decir, desempeño eficaz, eficiente y responsable (*accountable*) de los poderes del Estado (ejecutivo, legislativo, judicial, electoral y contralor) y los poderes locales.
2. Positivación jurídica y tutela administrativa de los derechos humanos fundamentales en el tejido constitucional y legal de un estado de derecho.
3. Participación ciudadana en las decisiones políticas y en la gestión estatal.
4. Administración pública profesional, eficaz, eficiente y transparente.
5. Mecanismos funcionales de prevención y resolución pacífica de conflictos.
6. Seguridad democrática integral (medioambiental, nutricional, habitacional, médica, laboral, educacional, jurídica, policial y militar).
7. Equidad social (genérica, etaria, étnica, religiosa, económica, política y cultural) y sostenibilidad de los procesos económicos.

En los países de nuestra región, el ejercicio cotidiano de la gobernabilidad democrática se enfrenta a complejos problemas económicos, sociales y políticos, generados no sólo por la dinámica interna de la pobreza sino también por la dinámica de la globalización de los mercados, la aceleración del cambio tecnológico y los nuevos escenarios de la conflictividad mundial.

Sabemos que el fenómeno social llamado “pobreza” no se reduce a un conjunto de carencias de índole económica sino que está constituido también por carencias sociopolíticas, derivadas de la falta de poder de los grupos que la padecen, y por carencias culturales, derivadas de la evolución histórica concreta de los países. Como afirmaba el Informe de Desarrollo Humano del año 1999, “*la pobreza es una condición social e histórica multidimensional y dinámica, que se transmite de generación en generación y se reproduce en un círculo vicioso*”. Por ello, todo análisis parcial y ahistórico de la problemática de la pobreza no puede producir conclusiones verdaderas ni cursos de acción eficaces. Se trata de analizar cada dimensión del problema, sin perder de vista las otras dimensiones, tratando de encontrar las relaciones causales entre ellas. En este tipo de análisis multidimensional, la equidad de género ha resultado ser uno de los “nudos” determinantes del “sistema de la pobreza”.

Llamamos *Estrategia de Reducción de la Pobreza y de Gobernabilidad Democrática* a un plan operativo de gobierno que tiene como objetivos:

- En el campo económico, reducir las elevadas deudas externas y el desequilibrio de las balanzas comerciales y de pagos, mediante la utilización de las capacidades productivas instaladas, la promoción de las inversiones productivas y la modernización tecnológica de las empresas.
- En el orden social, reducir las brechas entre ricos y pobres, trabajadores y desempleados, profesionales y personal no calificado, poblaciones urbanas y rurales, hombres y mujeres, y entre las personas adultas y las personas de los otros grupos etarios.
- En el campo político e institucional, fortalecer todos los componentes de la gobernabilidad democrática y superar la cultura política de carácter patriarcal, autoritario, excluyente y confrontativo.

2. Modernización del Estado para la Gobernabilidad Democrática

Dentro del concepto sistémico de gobernabilidad democrática anteriormente esbozado, entendemos por *Modernización del Estado* un programa de gestión pública que incluye:

- a) La definición de nuevos roles y funciones del Estado, y la transformación consecuente de sus estructuras, teniendo como objetivos: la promoción y defensa de los derechos humanos; el fortalecimiento de la democracia inclusiva; el desarrollo económico sostenible; la corrección de las imperfecciones de los mercados; y la resolución concertada de los conflictos de intereses, mediante la creación de mecanismos efectivos para la expresión y conciliación de esos intereses.
- b) La definición y operativización de "criterios de calidad" de la gestión pública, tales como: eficiencia en el uso de recursos siempre escasos; efectividad en sus resultados; orientación efectiva hacia la ciudadanía como "consumidores y consumidoras con derechos"; rendición social de cuentas (*accountability*); participación de los otros actores sociales organizados y de la ciudadanía en la gestión pública; y flexibilidad para adaptarse y responder a condiciones cambiantes.

- c) La planificación y la ejecución del cambio institucional y organizacional requerido por su nuevo rol y sus nuevas funciones.

3. Enfoque de Género

Enfoque de Género es una herramienta técnica de observación, interpretación y transformación social que permite dar cuenta de la heterogeneidad de las condiciones económicas, políticas y culturales que afectan la vida cotidiana de las mujeres y de los hombres, en su interacción concreta. El enfoque de género está al servicio del compromiso político de definir y promover un proceso de desarrollo socioeconómico y de gobernabilidad democrática donde la equidad social y el respeto a los derechos humanos de los hombres y de las mujeres sean no sólo las metas finales sino también los motores del proceso.

En el diseño de políticas públicas, sobre todo de carácter económico, es todavía práctica común utilizar información estadística supuestamente "neutra", no convenientemente desagregada, que invisibiliza los aportes, necesidades y demandas (solventes o no) de las mujeres y de los hombres, e impide determinar las verdaderas soluciones de los problemas económicos, sociales y políticos. El enfoque de género, al analizar diferenciadamente los aportes y demandas que ellas y ellos hacen a los mercados, a los Estados y, en general, a todas las instituciones de la esfera pública y de la esfera privada, permite aumentar la calidad de los análisis, la viabilidad de las propuestas, y el diseño, ejecución y seguimiento de políticas públicas eficientes y equitativas.

Transversalizar el enfoque de género significa "examinar los impactos sobre mujeres y hombres, de cualquier tipo de acción pública planificada, incluyendo legislación, políticas y programas... para hacer de sus intereses y necesidades una dimensión integrada en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas y programas en todos los ámbitos políticos, sociales y económicos" (Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, E/1997/66).

Institucionalizar el enfoque de género en la esfera pública significa establecer un modelo de gestión pública cuyas prácticas permitan: a) Visibilizar la diferencia de aportes y requerimientos de mujeres y de hombres; y b) Asegurar la igualdad o equidad de género en todas las estructuras y funciones de la esfera pública. Estaremos frente a un *proceso de institucionalización con enfoque de género* cuando tales prácticas sean regulares y continuas, sancionadas y mantenidas por normas legales. No se trata de añadir algo nuevo a lo existente sino de construir sistemas públicos más equilibrados. Como lo expresó una organización de mujeres colombianas: "No se trata de obtener solamente una parte más grande del pastel, se trata de cambiar la receta".

4. Enfoque de Género en las Políticas de Reducción de la Pobreza

El día 6 de Junio de 2000, en Nueva York, durante la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas "*Mujeres-2000: Igualdad de Género, Desarrollo y Paz para el Siglo XXI*", llamada también "*Beijing +5*", el Banco Mundial presentó el importante informe de investigación titulado

Engendering Development, como producto de dos años de investigación sistemática sobre la relación entre género y desarrollo económico en los países pobres. Según el Informe, los países con brechas más pequeñas entre mujeres y hombres, en áreas como educación, empleo y derechos de propiedad, no sólo tienen niveles más bajos de desnutrición y mortalidad infantil, sino que también sus negocios y gobiernos son más limpios y alcanzan un nivel de crecimiento económico más rápido. A su vez, el crecimiento económico ayuda a reducir las brechas de género, creándose así varios ciclos de *feedback* positivo.

En efecto, parece haber sido demostrado empíricamente que las sociedades progresan más rápidamente si también adoptan medidas específicas para reducir las brechas de género; por ejemplo, asegurando la igualdad de derechos de propiedad de la tierra y la vivienda, o diseñando la infraestructura y los servicios (agua, transporte, educación, salud y crédito) para solventar las necesidades de las mujeres. Otras medidas pueden consistir en eliminar los sesgos de género en los lugares de trabajo y en incrementar la participación de las mujeres en las estructuras y decisiones políticas del Estado y del gobierno. A este respecto, el expresidente del Banco Mundial, James Wolfensohn, llegó a asumir una posición categórica, a partir de su experiencia en los países pobres: *"No hay duda en mi cabeza que la cuestión más importante en la mayoría de países que tratamos es la liberación de las mujeres. En todas las partes donde yo he estado está claro que si no trabajas con las cuestiones de la educación de las mujeres, de las oportunidades de las mujeres y de los derechos de las mujeres, simplemente no puedes conseguir un desarrollo efectivo"*.

5. Enfoque de Género en la Modernización del Estado

Se trata de incorporar el enfoque de género en la realización de los tres componentes del plan de acción caracterizado en el anterior acápite 1.2, de la siguiente manera:

a) Enfoque de Género en la definición del nuevo rol y funciones del Estado

Se trata de encontrar de qué forma el Estado puede responder mejor a las condiciones y necesidades de la sociedad a la que sirve, y aportar a su desarrollo, a partir de las capacidades con que cuenta. Las decisiones difícilmente serán apropiadas o correctas si no toman en cuenta los roles reales de mujeres y hombres como actores sociales y económicos, el tipo y nivel de las desigualdades existentes y las condiciones, necesidades y potencialidades reales de la mitad de su población: las mujeres.

b) Enfoque de Género en la definición y operativización de "criterios de calidad" de la gestión pública

b.1) Eficiencia en el uso de recursos siempre escasos

Las desigualdades sociales de género existentes, y su desconsideración en las decisiones públicas, atentan contra el logro de mayores niveles de eficiencia en

el uso de los recursos públicos. Las pérdidas de eficiencia por razones de desigualdad o inequidad de género pueden manifestarse de diferentes formas: errores o ineficiencias en la asignación de recursos (humanos, financieros, de inversión); exclusión de recursos humanos y sus potenciales (mujeres que son actoras económicas en diversos sectores pero sus aportes no se "ven"); y sobreexplotación de recursos (ejemplo: mujeres que enfrentan nuevos retos en la esfera productiva sin alivio de sus cargas en la esfera reproductiva).

b.2) Efectividad en los resultados

La efectividad o eficacia de la gestión pública es función de su capacidad para detectar y priorizar correctamente los problemas, y para definir el curso de acción adecuado para su resolución. Difícilmente se logrará sin conocer los aportes y los problemas propios de las mujeres en sus diferentes ámbitos de actuación, no sólo como madres o esposas, y también la incidencia que los esquemas sociales de género tienen en el desempeño de las mujeres y de los hombres en todos los ámbitos.

b.3) Orientación efectiva hacia la ciudadanía como "consumidores y consumidoras con derechos"

No es posible lograrla sin conocer realmente a esta ciudadanía en su diversidad, incluyendo la de género. La definición y prestación de servicios del Estado con calidad exige el conocimiento de las diferencias y desigualdades de género existentes entre la ciudadanía usuaria y sus implicaciones para el cumplimiento de los objetivos de las instituciones y del Estado en su conjunto.

b.4) Rendición Social de Cuentas (Social Accountability)

El Estado debe responder ante su ciudadanía, es decir, responsabilizarse frente a ella de su gestión, sus decisiones y sus acciones. Difícilmente cumpliría este requisito frente a sus ciudadanas y ciudadanos si no responde, en sus políticas y programas y planes operativos, por el comportamiento de los indicadores específicos relativos a las necesidades, demandas y aportes propios de las mujeres y de los hombres.

b.5) Transparencia y participación de los otros actores sociales y de la ciudadanía en general en la gestión pública

Son obvias las dificultades que las mujeres enfrentan para su participación en la esfera pública, desde el acceso a información (principio básico de la transparencia) hasta los sistemas de participación efectiva. La transparencia de la gestión estatal frente a sus ciudadanas, y la participación de ellas en esa gestión, pasa por el reconocimiento de su situación particular y por la definición de políticas apropiadas.

b.6) Democratización real

El funcionamiento verdaderamente democrático del Estado pasa por el aseguramiento de la igualdad de oportunidades para ciudadanos y ciudadanas.

No puede haber democracia cuando permanece tan segregado y discriminado un segmento tan mayoritario como la mitad femenina de la población. No puede haber democracia real sin respeto ni atención a la equidad política, que incluye como una dimensión central la equidad de género, en la participación ciudadana.

c) Enfoque de Género en el Desarrollo Institucional y Organizacional del Estado

Ahora bien, las instituciones responderán adecuadamente a las exigencias de su misión sólo si aprenden a "ver, juzgar y actuar" sobre la realidad nacional, y sobre ellas mismas, con perspectiva de género, es decir, superando su actual sesgo masculino e identificando las medidas o acciones necesarias para alcanzar la calidad total de su desempeño. Ahora bien, como todo cambio institucional se fundamenta en el compromiso y aporte activo del personal, la superación de las desigualdades de género vigentes en el funcionamiento interno de las instituciones constituye el primer paso para crear un personal motivado, capaz y eficiente en su actuación ante la ciudadanía.