



Capítulo 11

Género y el “buen gobierno”

El hecho de que los responsables de la formulación de políticas pueden dar los pasos necesarios para reducir la pobreza femenina o atender injusticias derivadas de la distinción por razón de sexo depende de la aplicación de políticas en situaciones específicas. Firmar tratados internacionales o aprobar legislación (sobre asuntos tales como derechos de la mujer, acceso igualitario a la educación, violación en el matrimonio, y elegibilidad por igual al crédito y a la posesión de bienes), es sólo un primer paso. Legislación y políticas tienen que traducirse en directrices de gobierno, asignaciones presupuestarias, acuerdos institucionales, procedimientos burocráticos y normas de vigilancia. La conexión entre compromiso político y aplicación eficaz de las políticas se expresa en el concepto “gestión de gobierno”. En el pasado reciente y en la actualidad, se ha dado atención considerable, nacional e internacional, a los programas de reforma de la gestión de gobierno.

Las definiciones de “gestión de gobierno” varían desde una visión restringida que se concentra en la administración adecuada de la economía, hasta una visión amplia que abarca proyectos tales como liberalización de la política y reducción de la desigualdad social.¹ El Banco Mundial describe la gestión de gobierno como “la manera en que el Estado adquiere y ejerce autoridad”.² A efectos de formulación de políticas, la gestión de gobierno se divide en dos grandes componentes: la facultad del Estado de ejercer la autoridad, y su rendición de cuentas

precisamente por ejercerla.³ La “facultad” abarca el *hardware* o soporte físico del Estado: sus recursos financieros; el alcance y la eficacia de su infraestructura física y administrativa para distribución de los bienes públicos; el número y aptitudes de su personal, y la evolución de los procesos de formulación de políticas y elaboración del presupuesto. Con la “rendición de cuentas” se describe el *software* o soporte lógico: el sistema por el cual determinados actores tienen el poder de cuestionar a otros y, en caso de detectarse conducta incorrecta, el modo de castigarla.

El concepto de gestión de “buen” gobierno requiere que se hagan juicios normativos acerca de lo que constituye la adquisición legítima de poder y su ejercicio eficaz. Para algunos organismos de apoyo externo y activistas sociales, la gestión de buen gobierno implica gobierno democrático y, por lo tanto, un programa de participación, derechos humanos y justicia social. Para otros, significa simplemente la administración de las dotaciones nacionales de recursos humanos y naturales de tal modo que se generen bienes públicos (entre ellos, seguridad y justicia), y su distribución de modo que se produzca riqueza y se promueva el desarrollo humano. Las instituciones financieras internacionales (IFI) han adoptado esta visión más restrictiva de la gestión de gobierno; según su perspectiva, “gestión de buen gobierno” se refiere a la eficacia del Estado y no a la equidad del sistema económico o la legitimidad de la estructura de poder.

LA AGENDA CONTEMPORÁNEA DE REFORMA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Las reformas contemporáneas a la gestión de gobierno se refieren a problemas de facultad escasa, ineficacia y rendición de cuentas deficiente en cuanto a instituciones presupuestarias, judiciales, legislativas y administrativas. Las reformas abarcan la creación de bancos centrales independientes y consejos fiscales autónomos, así como medidas para mejorar la elaboración de los presupuestos y la auditoría (contribuyendo de este modo a una administración macroeconómica correcta); protección a la propiedad privada y afirmación del imperio de la ley y el cumplimiento de los contratos (para promover el crecimiento económico); contratación de los funcionarios públicos basándose en sus méritos; evaluación por resultados de la administración en el sector público, además de reducción del empleo en la administración civil y puesta al día del personal en materia de formación (a fin de reducir el tamaño considerado excesivo del gobierno); descentralización (para mejorar el suministro de servicios); formación de comités de inspección en el seno del Parlamento; y promoción de la reforma judicial (para combatir la corrupción y mejorar la rendición de cuentas).

Los críticos sugieren que no obstante que con estas reformas se atienden los problemas de legitimación gubernamental y de la participación pública de los grupos socialmente excluidos, dichas reformas reflejan un interés más reducido y predominante: aplicarlas a la “gestión de gobierno” sobre todo para ampliar la actividad del mercado con todas sus instituciones de apoyo, fortaleciendo especialmente los derechos relacionados con la propiedad privada.⁴ Señalan que el programa de reforma se sustenta en supuestos sobre la relación entre actividad económica capitalista, ordenamiento jurídico e instituciones de gestión de gobierno adoptados a partir de la experiencia del mundo occidental, y puede estar equivocado al no tomar en cuenta determinadas consideraciones. En primer lugar, dicho programa genera un “resultado único” institucional:⁵ la imposición de un modelo ajeno y exclusivo que sirve para todos los casos; además, apoya una “tarea única” institucional:⁶ interesarse

unilateralmente por los contratos y derechos de propiedad de manera tal que se facilite y regularice el intercambio comercial.

Lo que es más problemático aún, al concentrarse únicamente en el aspecto de “facultad” se genera un enfoque tecnocrático que puede aplicarse deliberadamente para evitar que las reformas queden sujetas al difícil proceso de debate político. La política y los políticos pueden ser vistos como problemáticos, no sólo porque admiten la incorporación del patronazgo y la práctica corrupta, sino por el hecho de que, en cuanto a las políticas, tienden a favorecer los incentivos a corto plazo (como bajar las tasas de interés justo antes de una elección), en vez de la solución a largo plazo de las necesidades. Por ello, las reformas de los sistemas bancarios o la administración fiscal a menudo tratan de generar autonomía y excluir la interferencia política, considerada inaceptable; pero, al hacerlo, las nuevas disposiciones también quedan excluidas del control democrático. Surge el peligro de que el proceso de apoyo a la “gestión de gobierno” fortalezca el poder de las élites tecnocráticas (influidas algunas veces desde afuera), y reduzca el ejercicio de poder sobre los instrumentos económicos por parte de quienes tienen prioridades muy distintas; por ejemplo, el logro de metas sociales. Las reacciones de pánico de los mercados de valores del Brasil y la India ante la victoria electoral de partidos comprometidos con la redistribución del ingreso y la justicia social ilustran la respuesta nerviosa de los mercados ante el apoyo democrático a este tipo de programas.

IGUALDAD DE GÉNERO Y LA REFORMA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Los esfuerzos para lograr que los proyectos de ley sobre igualdad de género se traduzcan en estatutos y sean aplicados deben dirigirse a resolver problemas de facultad y rendición de cuentas relacionados con la distinción por razón de sexo. Cuando los programas de reforma de la gestión de gobierno se reducen a la preocupación por el fortalecimiento del mercado y los derechos de propiedad, no es probable que coincidan con el interés por los problemas de género, y hasta pueden socavar las posibilidades

de avance en este campo. Para que la igualdad de género sea abordada estratégicamente, los programas de reforma deben tomar en cuenta desde el principio la manera como las relaciones desiguales entre hombres y mujeres dan forma a las instituciones, acuerdos y procedimientos que vayan a ser reestructurados, y cómo estos tenderán a repetir las desigualdades de género a menos que se les ajuste adecuadamente o se les diseñe de nueva cuenta durante el proceso de reforma.

La igualdad de género no ha sido un tema de interés fundamental de la “gestión de buen gobierno”. En las declaraciones iniciales del Banco Mundial que se refieren a la reforma de la gestión de gobierno, la participación de la mujer sólo se mencionó explícitamente en discusiones sobre descentralización y aplicación de enfoques participativos; y la equidad entre el hombre y la mujer sólo surgió en el contexto de los derechos humanos.⁷ Sin embargo, hay fallos por lo que se refiere específicamente a la distinción por razón de sexo en todas las instituciones que fueron seleccionadas para la aplicación de la reforma. En los sistemas de administración del gasto público no se logra reconocer las necesidades de la mujer ni distribuir equitativamente el presupuesto. La administración civil o de justicia puede estar dominada por hombres que no simpatizan con la igualdad de género. Las trabajadoras del sector público arrinconadas en el fondo de las burocracias estatales pueden ser las primeras en ser despedidas cuando se adoptan medidas de eficiencia que implican reducir costos. Las reformas sobre el “imperio de la ley”, aun cuando se reduzcan a estabilizar el mercado para favorecer la actividad comercial, pueden limitar la posibilidad de que las mujeres se beneficien con la empresa privada informal, o no conseguir asegurarles los bienes sobre los cuales anteriormente gozaban de derechos consuetudinarios. Los comités legislativos pueden estar deficientemente equipados para poder aplicar un análisis de género a los proyectos de ley o a la revisión de cuentas y, por lo tanto, descuidar a las mujeres al ejercer sus funciones de inspección.

Recientemente, se ha insistido en aumentar la participación de la mujer en la política formal y la administración pública con el pretexto de la eficacia: se espera que las mujeres sean más responsables y menos corruptas como administradoras en el sector público.⁸ Las encuestas y estudios de opinión pública han

sugerido que se piensa que las mujeres en el Parlamento, en la burocracia o en la fuerza laboral son menos propensas que los hombres a llevar a cabo actividades relacionadas con la corrupción.⁹ Sin embargo, dichos estudios no se sustentan en la observación del involucramiento real en actos de soborno, sino en la percepción por parte del público apoyado en la idealización de la virtud femenina. Hay algunas razones prácticas por las que las mujeres podrían involucrarse menos que los hombres en actos de soborno: en muchos contextos, las oportunidades para caer en la venalidad pueden estar relacionadas específicamente con la distinción por razón de sexo, y no siempre estarían abiertas a las mujeres recién llegadas a los cargos públicos. En otros contextos, donde las transacciones ilícitas están virtualmente institucionalizadas en los cargos públicos, no es probable que el sexo en sí de la persona en el cargo tenga mucho que ver.

En un estudio reciente sobre mujeres líderes y consejeras de aldea de dos estados de la India se mostró que ni el sexo ni la educación tenían repercusión en el soborno. Los factores que determinan las posibilidades de que una mujer en política se corrompa incluían el alto costo de las campañas, el número de períodos en el cargo, y en qué medida las mujeres estaban sirviendo como “apoderadas” de los hombres, fueran estos sus maridos o algún otro patrón local.¹⁰ No se debería ver a las mujeres (o al género femenino) simplemente como agentes potenciales de gestión de buen gobierno. En vez de ello, la rendición de cuentas a las mujeres por parte del sector público debe convertirse en un objetivo más importante de las reformas de la “gestión de buen gobierno”.

GÉNERO Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Además de los problemas de facultad de las instituciones públicas específicamente en relación con la distinción por razón de sexo, en los debates sobre gestión de gobierno se debería tomar en cuenta los fracasos habidos en la rendición de cuentas en materia de género. A quienes detentan poder en la esfera pública se les debería exigir que defiendan las leyes y normas que favorecen la igualdad de género. Se espera que las instituciones de

rendición de cuentas actúen de manera imparcial, neutral en cuanto al género; pero aun las instituciones electorales (las cuales proporcionan a los ciudadanos los medios para exigir respuestas a los políticos y para apartarlos del poder si no cumplen), contienen sesgos ocultos de género que impiden transformar las preferencias políticas de las mujeres en una selección de representantes que promuevan la equidad entre el hombre y la mujer. Existen varias instituciones cuya tarea es vigilar las acciones del Estado; son las instituciones de auditoría, las judiciales, los comités para revisar políticas específicas y las comisiones especiales contra la corrupción o a favor de los derechos humanos. En ellas, y por otras razones, también se pueden repetir los sesgos de género según las normas que utilicen para evaluar la probidad de la acción pública.

Hay muchos mecanismos informales de rendición de cuentas, que van desde la acción de protesta y el cabildeo, hasta los esfuerzos más estructurados para comprometer a los ciudadanos directamente con los actores estatales a través de audiencias públicas, ejercicios de planificación participativa y auditorías sociales.¹¹ Pero el poder informal de los grupos civiles para hacer que los líderes rindan cuentas tiene un límite. La movilización social para presionar a los funcionarios y llamar a las autoridades a que rindan cuentas toma tiempo, además de habilidad para utilizar los medios de comunicación de masas, y rara vez constituye una opción para las mujeres más pobres y de condición social más baja. La falta de rendición de cuentas, excepto a través de esos canales informales, contribuye a la debilidad política de la “voz” de las mujeres y a su incapacidad para desafiar las desigualdades de acceso a los recursos y de justicia social.

Desde una perspectiva de género, las reformas de las instituciones de rendición de cuentas deberían permitir que las mujeres, individual o colectivamente, estén representadas en dichas instituciones, y asegurar que quienes detentan el poder estén obligados a rendir cuentas sobre su apoyo al principio de equidad entre el hombre y la mujer en sus acciones públicas. Se requiere que se les inspeccione en cuanto a los aspectos siguientes: los términos de participación y nombramiento de hombres y mujeres; los métodos de investigación; el uso de pruebas; y las normas de probidad y justicia. Debería haber una estipulación en sus términos de referencia o acta constitutiva para que den una

respuesta a las mujeres como grupo; y en sus normas de conducta y métodos de procedimiento las desigualdades basadas en el género deberían considerarse como algo inaceptable.

REFORMAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El punto de partida de muchos programas de reforma de la gestión de gobierno en el decenio de 1990 fue la reducción de la administración civil diseñada para ajustar el costo de la nómina del sector público, promover la eficiencia en la prestación de servicios y eliminar la corrupción. Sin embargo, el “recorte” radical sólo tuvo un éxito moderado, y en los programas actuales de reestructuración de la administración civil se insiste en adoptar un paquete de medidas para que haya una “nueva gestión pública”. Estas últimas son: contratación externa de algunas funciones de la administración pública; promoción de una mejoría en su funcionamiento cambiando los incentivos; y vigilancia de dicho funcionamiento a fin de mejorar la rendición de cuentas. Las IFI reconocen ahora que hay aspectos clave de la acción estatal donde la meta debe ser el mejoramiento del servicio en vez de la reducción del Estado. Se trata de áreas tales como atención primaria de salud, educación y protección social, en las cuales el mercado no ofrece las herramientas adecuadas para lograr una cobertura plena o una calidad mínima razonable.¹²

Hasta ahora ha habido muy poco interés en la equidad entre el hombre y la mujer como componente de la reforma del sector público. Habrá que tomar en consideración algunos aspectos tales como la repercusión de la reestructuración de la administración civil en el equilibrio entre el personal masculino y el personal femenino en todos los niveles, al igual que la forma como los cambios de incentivos y de los sistemas de rendición de cuentas influyen en la interacción entre las agencias estatales y las ciudadanas. La privatización o “contratación externa” de servicios estatales y comodidades básicas clave, también repercute en la equidad entre el hombre y la mujer, especialmente cuando el costo de recuperación ha requerido que se fije

o aumente el pago de cuotas por parte de los usuarios. Esto tiende a discriminar a las mujeres (especialmente en los grupos de bajos ingresos), las cuales representan una proporción significativa de dichos usuarios (véase también el capítulo 8).

Los datos comparables entre naciones sobre los porcentajes de mujeres empleadas en el sector público y la posición que ocupan en las jerarquías de dicho sector, son difíciles de obtener; pero la información disponible sugiere que las burocracias públicas despliegan una marcada asimetría de género en sus pautas de contratación de personal, con muchas más mujeres en los niveles bajos que en los altos. Las cifras de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) muestran que las mujeres representan, en promedio, menos del 10 por ciento del personal en “administración pública, defensa y seguridad social” en todo el mundo; y entre el 10 y el 20 por ciento en educación y salud.¹³ Sólo en algunos Estados socialistas o en algunos países en transición, y en algunos países del Caribe, las cifras aumentan significativamente por arriba de estos promedios bajos. La reducción del sector público puede estar dirigida a las áreas donde el empleo femenino es escaso pero donde el exceso de personal es crónico, tales como la minería o el transporte. Sin embargo, en países donde la porción que corresponde a las mujeres en el empleo del sector público es alta, como era el caso de Viet Nam, los programas de reducción de personal han tenido un impacto devastador: a principios del decenio de 1990, el 70 por ciento de cerca de un millón de empleados despedidos de las empresas propiedad del Estado eran mujeres.¹⁴

Cuando los recortes se han hecho en los niveles más bajos de los servicios públicos, esto puede significar que la proporción de mujeres que pierden su empleo es mayor que la de los hombres. En un estudio realizado en el año 2003 en Sudáfrica sobre los efectos para la mujer de la privatización del manejo de desechos sólidos en tres municipalidades, se encontró que las trabajadoras tendían a sufrir más que nadie debido a la forma como tuvo lugar la negociación colectiva. Los empleos ocupados por la mayoría de las mujeres no estaban protegidos por los acuerdos de dicha negociación, a diferencia de los de los hombres.¹⁵ Entre los usuarios, las mujeres negras pobres fueron las que más sufrieron por los nuevos acuerdos, debido a que, por lo general, ellas tenían la responsabilidad de tirar o eliminar los desechos

sólidos, pero con el cambio tenían que pagar por los servicios nuevos. La compensación consiste en que el manejo de desechos sólidos es el servicio urbano que más ha mejorado en los últimos años, con un aumento significativo en el número de hogares que contaron con un nivel aceptable de servicios entre 1996 y 2001.¹⁶

La experiencia de China

China no ha quedado inmune a las presiones de las IFI para que reduzca y ajuste su sector público a fin de promover una mejor administración de la economía. A lo largo del decenio de 1990 se adoptaron varias medidas para abolir ministerios o fusionarlos entre sí, modernizar las pautas de contratación de personal y despedir trabajadores del sector público. En 2001 la dimensión de algunas unidades del Gobierno central, tales como el Consejo de Estado, se había reducido en un 50 por ciento.¹⁷ No está claro qué proporción de aquellos que abandonaron la administración civil eran mujeres; la parte femenina de los empleos del sector público ha estado cayendo desde el decenio de 1980,¹⁸ y hacia 1996 constituía tan sólo el 19 por ciento. Desde que se aplicaron las reformas, parece que este porcentaje se ha reducido más aún.

En 1993, cuando se instituyó una mayor transparencia en la contratación y promoción de personal en la administración civil, la medida fue bienvenida por las mujeres, quienes anticiparon una mejoría en el proceso de nombramientos, que en el pasado había estado controlado por el partido de manera no muy clara. Por el contrario, resultó ser que ellas se encontraron en una situación aún más desventajosa, en la medida en que sus calificaciones eran inferiores a las de los competidores masculinos. En el año 2001, la declaración del Presidente de China Jiang Zemin de que se daría preferencia de manera efectiva a las personas con experiencia en el sector de negocios para ocupar empleos gubernamentales, ha funcionado de la misma manera en perjuicio de las mujeres, quienes representan tan sólo una tercera parte de los empresarios y tienden a concentrarse en los sectores de microempresas y servicios. Así, ellas carecen de experiencia en grandes empresas, que es lo que el Gobierno está buscando.¹⁹

China carece del sistema de cuotas de mujeres en el sector público; en sus nuevos reglamentos de la administración civil ni siquiera cuenta con ninguna cláusula contra la discriminación. Esta experiencia muestra cómo se puede relegar la intención de establecer igualdad de oportunidades en el entorno de un sector público dedicado a ejercer control sobre la ciudadanía y que, además, está fiscalmente restringido. Existe el riesgo de que la insistencia en el control financiero a corto plazo que caracteriza algunas de las reformas del sector público reduzca la capacidad de respuesta del usuario. Cuando los valores del mercado dictan la asignación de recursos y determinan las preferencias de los consumidores, los servicios públicos no atienden de manera adecuada las necesidades de las mujeres, debido a que ni el sistema político ni el mercado logran traducir sus peticiones en demandas “del consumidor”.

Repercusiones perjudiciales para la educación y la salud

Si las reformas del sector público están recortando el empleo de las mujeres en la administración pública o confinándolas a contratos inseguros, esto inhibirá el cumplimiento de metas sobre educación y salud femeninas a nivel mundial. La paridad entre los géneros en la contratación por parte del sector público tiene consecuencias distributivas más allá de la igualdad de oportunidades de trabajo; también afecta positivamente la distribución equitativa de los recursos públicos.²⁰ Los estudios sobre las interacciones entre los trabajadores del sector público y los usuarios muestran que la interacción del personal masculino y el femenino con los usuarios es diferente, siendo el personal femenino el que muestra mayor sensibilidad y responsabilidad hacia los problemas de la mujer.²¹ Sin embargo, este efecto positivo sobre la prestación de servicios sólo sucede cuando los factores institucionales se combinan para superar los sesgos profesionales y culturales en contra de la mujer. Esos factores son: liderazgo al nivel superior, que apoye el trabajo de la mujer; una definición de metas institucionales que incluya la equidad entre el hombre y la mujer; y lograr que por lo menos el 30 por ciento de la burocracia sean mujeres.²²

Cuando el servicio no está financiado suficientemente o es de baja categoría, cuando las condiciones son deficientes o cuando el personal femenino ocupa los empleos de nivel más bajo, las mujeres pueden repetir en la prestación de servicios las pautas con sesgo masculino, identificarse con los superiores masculinos o desconocer los vínculos con las mujeres usuarias. Un personal desmoralizado, mal pagado y escasamente dotado de recursos, sean hombres o mujeres, puede tratar de limitar las demandas que el público plantee, proporcionando escasa información, reduciendo el contacto con los usuarios socialmente marginales y reforzando rituales de deferencia para aumentar su propio estatus en relación con los usuarios.²³

Es probable que los sistemas de incentivos sean más importantes que la distinción por razón de sexo al determinar la manera como los trabajadores del sector público atienden a los usuarios. Las reformas del sector público se han concentrado en asegurar que con estos incentivos y la vigilancia del comportamiento del empleado se reduzca la corrupción y se promueva la eficiencia, aunque también hay un interés creciente en recompensar la actitud comprometida de los funcionarios públicos que atienden a las personas más pobres.²⁴ Pero cuando se diseña la reforma con el fin de promover una respuesta acorde con el mercado en relación con la prestación de los servicios públicos, hay pocos incentivos para exhortar al personal a que se dedique a actividades que consumen demasiado tiempo, las cuales aparentemente no generan beneficios financieros ni para el servicio ni para el individuo. Visitar familias para asegurarse de que las niñas asistan a la escuela o que las mujeres acudan al centro de salud para hacerse las revisiones prenatales son actividades en las que se gasta tiempo y para las que se requiere que haya una motivación firme.

Al aplicar medidas para evaluar el comportamiento y vigilar las labores del personal del sector público es importante, además, que se reconozcan los logros relacionados con la distinción por razón de sexo. Los sistemas de incentivos a menudo recompensan solamente al personal que haya logrado suministrar servicios de la manera más rápida y eficiente. Otro problema es que las acciones para promover la igualdad de género no siempre son fácilmente cuantificables; pueden implicar una inversión a largo plazo para ganar la confianza de las mujeres

usuarias, y comprometerse con ellas en asuntos que no están directamente relacionados con el servicio en cuestión. Un estudio sobre las trabajadoras de salud comunitaria en el nordeste del Brasil, por ejemplo, mostró que la razón por la que su labor era excelente era su disposición a dedicar tiempo a actividades no relacionadas con la salud, ayudando a las mujeres usuarias a cocinar alimentos nutritivos, bañar a los niños y demás.²⁵ Pero los esfuerzos de este tipo no se registran ni se recompensan en los sistemas oficiales de remuneración basados en la evaluación periódica del personal.

Herramientas para mejorar la sensibilidad en materia de género

Las asociaciones de mujeres y las instituciones internacionales han dado prioridad a varios aspectos de la reforma del sector público sensibles a la problemática de género. Estos son: sistema de cuotas de contratación para asegurarse de que haya una fuerte presencia femenina en todos los niveles de la burocracia; incorporación de la cuestión de la equidad entre el hombre y la mujer en la evaluación de la labor del personal; consultar a las usuarias de los servicios públicos y hacer lo necesario para responder a sus quejas. La dotación de servicios públicos exclusivos para niñas o mujeres (tales como escuelas para niñas o cuerpos de policía integrados por mujeres), ha sido visto en algunos entornos como una forma de rectificar el sesgo de género.

Cuando no hay vías institucionalizadas para que los ciudadanos influyan directamente en los suministradores de servicios, se llevan a cabo acciones informales tales como la movilización social y la denuncia ante los medios de comunicación de masas para avergonzar a los funcionarios y obligarlos a que remedien la situación. La denuncia de alguna conducta errónea en la administración pública tiende a ser polémica y en muchos entornos conlleva riesgos personales: las personas pueden perder sus empleos o ser víctimas de exclusión forzosa. En las democracias consolidadas razonablemente, la denuncia es más común y factible. En la India, las organizaciones ciudadanas han adoptado este enfoque, aplicando “auditorías sociales” en las cuales las cuentas del gasto público son expuestas a la ciudadanía y revisadas

por las propias personas que se supone son las beneficiarias. En Nueva Delhi, una organización llamada *Parivartan* (Cambio) ha utilizado de esa manera el Decreto sobre el Derecho a la Información promulgado en Delhi en 2002, para asegurar la mejora de los servicios del consejo para el agua de la ciudad, así como los de los departamentos de obras públicas, de caminos y de alumbrado de las calles. En nombre de las poblaciones más marginadas, *Parivartan* utilizó el Decreto para obtener información sobre el apoyo del Gobierno a las escuelas primarias en los barrios de bajos ingresos y denunció el incumplimiento de las promesas sobre el gasto.²⁶

Los presupuestos basados en el género

Una herramienta que se utiliza cada vez más para vigilar el gasto gubernamental es el método del “presupuesto basado en el género” aplicado de manera pionera en Australia y Sudáfrica.²⁷ Los presupuestos basados en el género analizan la repercusión que probablemente tenga el gasto planificado, a fin de establecer conexiones entre las políticas nacionales de equidad entre el hombre y la mujer y las asignaciones reales del gasto. Estos ejercicios por parte de grupos de la sociedad civil, que algunas veces se llevan a cabo en asociación con departamentos gubernamentales, proporcionan a los parlamentarios información presupuestaria analizada desde la perspectiva de género, con la esperanza de que exhorten a las autoridades ejecutivas a adoptar pautas de gasto más adecuadas. En algunos lugares, dichos grupos han sido sumamente eficaces para exponer la brecha entre los compromisos gubernamentales con determinadas políticas sociales y el gasto real. En Sudáfrica, por ejemplo, revelaron que los compromisos del Gobierno para lograr la equidad social estaban en peligro de ser anulados por los acuerdos de adquisición de armamento, los cuales amenazaban los gastos en programas sociales. En el período que siguió a 1999, el escrutinio que realizó la sociedad civil de la cuenta pública en el campo de la defensa e inteligencia ha ayudado a presionar al Ministerio de Finanzas a cumplir su compromiso de ahorrar en esas áreas y, por el contrario, destinar los recursos a mejorar el bienestar de mujeres y niños.

No obstante que los ejercicios de análisis presupuestario basados en el género realizados en Sudáfrica han tenido un

éxito notable, otros han encontrado limitaciones. Es difícil evitar los retrasos en la elaboración de este tipo de análisis, puesto que sólo pueden llevarse a cabo después de que se haya informado sobre las prioridades presupuestarias. Y su seguimiento es limitado: los parlamentarios favorables a esos análisis por lo general se limitan a plantear preguntas sobre las pautas de gasto diferenciales en función del sexo, lo cual puede ser que no dé lugar a ninguna acción gubernamental. La falta de acceso a información sobre el gasto gubernamental o aun del derecho a la misma, ha sido el obstáculo principal para generar datos que puedan ser utilizados para cumplir los compromisos de política social. Aun si esta información estuviera disponible, por lo general no está desagregada por sexo. El acceso a los datos sobre las diferencias entre hombres y mujeres en el gasto real proporcionaría a los críticos los medios para mostrar las diferencias entre los presupuestos y los gastos y ponerles fin.

Las iniciativas recientes sobre presupuestos basados en el género se han referido a estos problemas. En la India, el presupuesto basado en el género elaborado por grupos de la sociedad civil se basó en el acceso a las auditorías sobre gasto gubernamental a fin de comparar lo propuesto con lo gastado en realidad. En Rwanda, al concentrar la atención en los resultados del gasto, la iniciativa ciudadana de análisis presupuestario basado

en el género ha podido mostrar públicamente si el gasto gubernamental está logrando sus objetivos. Y en México, los analistas de presupuestos basados en el género han informado de manera eficaz a los parlamentarios y han logrado hacer cambios en la asignación de recursos dentro del propio presupuesto.

GÉNERO Y LA AGENDA DEL ESTADO DE DERECHO

La reforma legal y judicial siempre ha sido una preocupación principal de los activistas en pro de la igualdad de género, debido a que la ley y su aplicación juegan un papel central en la implantación del acceso de las personas a los recursos, al estatus social y a los derechos básicos. En todo el mundo, los ordenamientos jurídicos, tanto en el contenido de la ley como en su aplicación, constituyen un caso particularmente notable de absorción y reproducción de sesgos de género. Los sistemas de aplicación de la ley frecuentemente fracasan en cuanto a la mujer. Por ejemplo, pueden fallar al no definir como crímenes las violaciones a la seguridad física de la mujer, o fallan en la aplicación de la legislación al respecto, particularmente si las mujeres han sido víctimas de violencia a manos de alguno de

Casilla 11.1 La lucha de las mujeres por los derechos de ciudadanía conduce al mejoramiento de su representación

La Asociación de Mujeres Emang Basadi de Botswana, fundada en 1994, se propuso eliminar las disposiciones restrictivas del Decreto de Ciudadanía nacional, que negaba los derechos de ciudadanía a los hijos de las mujeres casadas con hombres que no fueran ciudadanos. Subsecuentemente, el movimiento ha demandado que se haga una reforma legal en varias otras áreas, particularmente en aquellas que confieren poder excesivo a los maridos en las relaciones matrimoniales y en asuntos relacionados con el control y posesión de los bienes familiares, atributos que conllevan restricciones a la facultad de la mujer para involucrarse en contratos legales y transacciones financieras.

Con el transcurso del tiempo, las tácticas de Emang Basadi que se habían sustentado en el cabildeo para lograr un cambio en las políticas, evolucionaron hacia la insistencia para que hubiera más mujeres en la legislatura. Antes de las elecciones nacionales, dicha organización elaboró un manifiesto de la mujer, el primero de su tipo en África. En el manifiesto se plantearon demandas para que se rectificaran las medidas que habían rebajado la categoría económica y social de la mujer, y se estableció un marco de referencia con el cual se pudiera evaluar y vigilar el comportamiento gubernamental.

Fuente: Selolwane 2004.

sus parientes masculinos. Este es también un rasgo de los sistemas informales de justicia que rigen las vidas de muchas personas: sistemas de normas comunitarias o ley religiosa presididos por autoridades religiosas o tribales tales como los consejos de ancianos. Muchas veces, las normas que prevalecen en estas instituciones informales se infiltran en los ordenamientos jurídicos formales.

Los ordenamientos jurídicos formales e informales que subordinan las mujeres a los hombres en el seno de la familia, debilitando los derechos de ciudadanía de las mujeres y exponiéndolas a la violencia y el abuso, han generado un poderoso estímulo para que las mujeres de diversas convicciones políticas pudieran unirse. En la casilla 11.1 se describe un ejemplo de lucha por derechos legales a partir de una base social amplia en África meridional. Pero el activismo feminista por los derechos legales ha sido menos eficaz para promover la igualdad de género en los sistemas de justicia informales; y tampoco ha tenido mucho éxito al tratar de incorporar la equidad entre el hombre y la mujer en las reformas actuales al “imperio de la ley” que se refieren a los asuntos comerciales y al entorno de negocios.

Pluralismo legal e igualdad de género

En muchos de los planteamientos feministas sobre reformas de la ley se adopta un enfoque legal “centralista”: el Estado se concibe como la autoridad central de los ordenamientos jurídicos y como la última fuente unificadora de las normas legales. El programa de reforma del “imperio de la ley” promovido por las IFI también se concentra principalmente en los ordenamientos jurídicos formales, aunque en la comunidad internacional de donantes se reconoce que los sistemas de seguridad y justicia no gubernamentales tienen mucho más repercusión en la vida de las mujeres y los grupos de bajos ingresos que los sistemas formales.²⁸ Cuando coexisten dos o más órdenes, el pluralismo legal es la norma en muchos países en desarrollo, donde se respetan los diferentes sistemas de las propias comunidades para asuntos tales como matrimonio o herencia. En algunos contextos, los sistemas informales de justicia limitan severamente el ámbito o la legitimidad del Derecho formal, sembrando dudas

sobre la efectividad de un enfoque feminista en el cual se considere al Estado como el medio a través del cual se puedan hacer cambios en los reglamentos y normas que afectan las relaciones entre hombres y mujeres.²⁹

Como resultado de la concentración en el Derecho formal, se ha tendido también a generar la impresión de que el derecho estatutario y las instituciones judiciales formales son inherentemente más progresistas que las instituciones legales tradicionales, las cuales reclaman autoridad sobre la base de su autenticidad inalterable. Pero todo ordenamiento jurídico, convencional o consuetudinario, refleja normas sociales y relaciones de poder en evolución. El análisis histórico ha mostrado que el derecho “consuetudinario” a menudo constituye un reflejo de prácticas coloniales que privilegiaron a determinados grupos sociales. De manera semejante, en los ordenamientos jurídicos convencionales o modernos a menudo se repiten los sesgos profundos de género; y las instituciones judiciales modernas algunas veces se resisten a la reforma legal feminista, limitando así el acceso de las mujeres a la justicia.³⁰ En consecuencia, las feministas se han vuelto mucho más críticas respecto al universalismo y modernismo de los ordenamientos jurídicos.

Cuando el “universalismo” y la “uniformidad” disfrazan los sesgos de género y culturales, los instrumentos legales modernos pueden seguir siendo tan limitados como el derecho consuetudinario en la promoción del cambio social. Esto se ilustra con el caso de la India. Allí, un código civil uniforme que anula las variaciones consuetudinarias en cuanto al derecho personal era una meta del movimiento laico de independencia, y estaba implantado en la constitución. Subsecuentemente, la comunidad musulmana minoritaria ha considerado la noción de uniformidad como elemento de un complot para aniquilar su condición cultural especial y diferente. En años recientes, los proponentes más importantes de un código civil uniforme han sido las asociaciones chovinistas hindúes que promueven la uniformidad legal como una forma de subrayar el “atraso” de la comunidad musulmana. Los musulmanes argumentan que detrás de la noción de “uniformidad” están las pautas de vida social y relaciones familiares que reflejan la cultura de la mayoría.³¹ Por lo tanto, esa “uniformidad” puede disfrazar discriminación, en vez de servir como fuerza niveladora o igualadora tal como se pretendía que fuera originalmente.

Sistemas de justicia informales

La legitimidad perdurable y accesibilidad práctica de los sistemas de justicia informales, especialmente en el campo del derecho personal, los convierten en focos importantes de reforma sensible a las cuestiones de género. A menudo, quienes aplican estos códigos refuerzan las jerarquías basadas en la edad y el sexo, utilizando marcos de referencia normativos que están en desacuerdo con los derechos constitucionales. Este sesgo de género es particularmente marcado en asuntos que se relacionan con la herencia y otros asuntos de propiedad conyugal, debido a la percepción profundamente arraigada de que los jefes de familia masculinos gozan de autoridad última y única para tomar decisiones en lo que se refiere a los bienes familiares.³²

Las cláusulas de excepción que atañen a los ordenamientos jurídicos informales permanecen intactas en muchos países de África y de Asia Meridional. En Nigeria, por ejemplo, a cada uno de los estados de la federación se le otorga discreción para aplicar el derecho personal en relación con asuntos familiares. Algunos estados del norte de Nigeria han llegado al extremo de aplicar la ley islámica Shari'a a asuntos penales, lo cual ha suscitado un debate acalorado sobre los sesgos de género tales como restricciones al código de vestimenta para la mujer, discriminación en el lugar de trabajo contra las mujeres solteras y castigos severos por acusaciones de supuesto adulterio.³³ Las sentencias de muerte por adulterio impuestas a dos mujeres en el año 2000 mostraron el grado de impunidad con que pueden actuar las autoridades tradicionales al imponer castigos declarados inconstitucionales por el Gobierno federal.³⁴ Finalmente las dos mujeres ganaron las apelaciones contra sus sentencias en el Tribunal Supremo, apoyadas por las protestas locales e internacionales.

Sin embargo, en los países donde el sistema judicial formal tiene un alcance inadecuado, las autoridades dependen cada vez más de esas instituciones informales para resolver litigios y hacer que se castigue a los acusados; es una opción pragmática cuando la única alternativa al derecho consuetudinario es la ausencia de la ley.³⁵ Estos mecanismos son accesibles y baratos, y suministran fallos que las partes en disputa pueden considerar más legítimos que los emitidos por tribunales distantes que se basan en marcos de referencia legal ajenos.³⁶ También pueden ser eficaces al negociar la reconciliación y justicia restaurativa,

tarea que es especialmente necesaria en las comunidades dañadas por la guerra (véase el capítulo 14). Por lo tanto, en muchos países hay una creciente presión política por parte de las minorías religiosas y étnicas y de los grupos indígenas para legitimar las prácticas de justicia comunitarias. Esto implica beneficios al permitir que las comunidades se hagan responsables de sus sistemas judiciales, pero puede también comprometer el avance de los derechos de la mujer.

Propuestas para la reforma de la justicia tradicional

Puesto que la subordinación de la mujer al hombre es un principio central de muchos sistemas de justicia informales, los desafíos a las normas basadas en sesgos de género pueden parecer impracticables. Con un enfoque pragmático se argumenta a favor de extender cualquier espacio que haya para defender los derechos de la mujer dentro de los sistemas tradicionales, particularmente en torno al enjuiciamiento de disputas familiares, a la vez que en otros ámbitos menos difíciles se promueva la apertura de estos sistemas a una supervisión constitucional. En algunos sistemas de justicia informales del África subsahariana, los cambios constitucionales que permiten otorgar poder a los jefes tradicionales permiten al mismo tiempo imponerles a estos últimos nuevos requisitos de rendición de cuentas: se les ordena defender los principios constitucionales sobre igualdad de género en la misma medida en que se espera que lo haga cualquier otra autoridad pública. En este enfoque acomodaticio hacia los sistemas tradicionales se reconoce la legitimidad del derecho consuetudinario, pero se insiste en que no puede anular los derechos de los ciudadanos a expresar su insatisfacción y buscar reparación por parte del ordenamiento jurídico nacional cuando las prácticas justificadas sobre la base del derecho personal producen resultados injustos.³⁷

Hay a menudo un marcado desequilibrio de género en el nombramiento del personal de los sistemas informales de justicia y una falta de contacto con instituciones jurídicas formales que podrían reglamentar sus acciones. En las medidas y propuestas de reforma se ha incluido una representación creciente de la mujer, conexiones con los servicios de bienestar social y

medidas de inspección. Es obligatorio, por ejemplo, que una tercera parte de los miembros de los tribunales de los consejos locales de Uganda sean mujeres; y, en Tanzania, tres de cada siete miembros del consejo agrario de cada aldea son mujeres. Los tribunales *Gacaca* de Rwanda (foros tradicionales a nivel de base para resolver disputas, que han sido reactivados a fin de enfrentar las consecuencias locales del genocidio de 1994), en el pasado habrían estado compuestos de ancianos. Pero el Gobierno promovió la elección de magistrados que fueran mujeres, con el resultado de que cerca de una tercera parte de los jueces que actualmente atienden los casos son de sexo femenino.

Debido a que los tribunales informales de justicia atienden un número mucho mayor de casos de violencia de género que los que atienden la policía y los tribunales formales, las organizaciones no gubernamentales (ONG) de mujeres, en algunos contextos, trabajan con aquéllos para proporcionar servicios de apoyo. En Kenya, la organización de derechos humanos de la mujer *Coalition on Violence Against Women* ha propuesto capacitar a los jefes de aldea sobre la forma de utilizar servicios sociales tales como el departamento de Bienestar del Niño, a fin de mejorar las posibilidades de que las víctimas de violencia doméstica reciban apoyo.³⁸ La mayoría de los esfuerzos para reglamentar y vigilar los sistemas informales de justicia están todavía tan sólo en etapa de propuesta. En Sudáfrica, donde se propone que los tribunales integrados por autoridades tribales sean reconocidos como cortes formales, la Comisión de Derecho ha propuesto que deberían de acatar normas mínimas tales como respetar los derechos de los litigantes a apelar a las cortes superiores de magistrados o de derecho consuetudinario si los problemas permanecen sin resolver o si no están de acuerdo con los dictámenes emitidos por los líderes tradicionales.³⁹

El sistema formal de justicia y la distinción por razón de sexo

El elemento del programa de gestión de gobierno que atañe al “imperio de la ley” contiene supuestos fundamentales sobre la relación entre el Derecho, la economía y la sociedad. Los críticos sugieren que el programa promovido por el sistema

internacional de desarrollo se fundamenta en modelos de racionalidad económica y actividad social que son sumamente mecanicistas y no representativos de las sociedades del “mundo real”. Esto es especialmente pertinente para sociedades en las que las instituciones informales influyen profundamente en la labor práctica del sistema judicial y en la aplicación de los fallos.⁴⁰ En cuanto a los resultados que se pretende obtener con las reformas, se sobrestima el grado en que las personas modifican su conducta a consecuencia de la aplicación de dichas reformas. Además, se considera que su premisa principal es exagerada: para que el capitalismo sea productivo se requiere formalizar las adjudicaciones, cumplir los contratos al pie de la letra y que los derechos sean inviolables.⁴¹

La intención principal de estas reformas del “imperio de la ley” es mejorar la facultad de esta última y su aplicación para poder aislar la propiedad privada y la actividad del mercado a fin de que queden fuera de la reglamentación pública. Esa intención restringe la medida en las cuestiones de género puedan abordarse explícitamente o proponerse como tema de discusión. Los programas de reforma se refieren también a los problemas crónicos de ineficacia, incapacidad y corrupción que aquejan al sistema formal de justicia en muchos de los países en desarrollo. Aquí, tal vez se pueda tomar en cuenta el interés de la mujer por eliminar los obstáculos que impiden su acceso a la justicia. Las mujeres activistas de África meridional han señalado los problemas siguientes: inaccesibilidad geográfica de los tribunales y alto costo de los cargos y de la asistencia por parte de abogados profesionales; tardanzas, falta de ayuda legal y niveles bajos de conocimiento del ordenamiento jurídico. En la mayoría de los países, la falta de jueces y magistrados del sexo femenino también es aguda. Muchos de los países musulmanes y del África subsahariana no tienen ni una mujer en los tribunales superiores. En otros, las mujeres sólo tienen presencia simbólica: en Nepal, por ejemplo, sólo constituyen el 1,3 por ciento de los jueces.⁴²

Aunque se reconoce ampliamente la importancia de estos problemas, en la mayoría de los paquetes de “reforma de la gestión de gobierno” el interés primordial estriba en la función más amplia que tiene el poder judicial en el ámbito de la rendición de cuentas. Los programas de préstamos del Banco Mundial y

del Banco Africano de Desarrollo se concentran primordialmente en la función que tiene la ley para la generación de un entorno favorable a las transacciones de negocios, al garantizar la seguridad de los derechos de propiedad y el cumplimiento de los contratos. Así, los préstamos para realizar la reforma judicial se destinan actualmente a asuntos fiscales a fin de lograr cambios en los sistemas de administración de impuestos, revisión de códigos de comercio y liberalización del sector financiero (lo cual requiere adoptar medidas en aspectos tales como reglamentación bancaria, legislación sobre bancarrotas, gestión de gobierno corporativo, y reglamentación de la industria de seguros y la bolsa de valores). Otros aspectos de interés para los prestatarios son: leyes para facilitar la privatización; creación de mercados agrarios mediante sistemas de titularidad formal; y mejoramiento administrativo e infraestructural de las instituciones judiciales tales como tribunales, policía y prisiones.⁴³

Las reformas al derecho de propiedad, al derecho laboral, a la legislación sobre contratos comerciales y actividades bancarias, tienen implicaciones importantes para la equidad entre el hombre y la mujer, pero no se ha dado mucha atención a las repercusiones en materia de género de estas reformas. El caso de la reforma agraria, la cual afecta de manera importante tanto al entorno de inversiones como a las perspectivas de supervivencia de la población rural, permite ilustrar el problema (véase el capítulo 6).⁴⁴ En África, la tierra se posee y se utiliza bajo acuerdos plurales legales; puede estar sujeta a normas diversas sobre uso y propiedad en diferentes épocas, dependiendo de los actores que estén involucrados. La insistencia férrea en las ventajas del mercado relacionadas con los sistemas formales de titularidad tiene el riesgo de reducir los derechos de los miembros de las familias al usufructo de la tierra, si sus derechos a la misma no están formalmente documentados. Entre estos miembros se incluye invariablemente a las mujeres, cuyos derechos de ocupación o usufructo agrario en muchos casos dependen de que se casen con el “propietario” nominal de la tierra y tradicionalmente pueden considerarse caducados en caso de muerte o rechazo del marido.

Titularidad y tenencia de la tierra

En el decenio de 1990 se aplicó la reforma agraria en el África subsahariana, notablemente en Tanzania, Malawi, Uganda, Côte d'Ivoire, Níger, Namibia, Zimbabwe, Sudáfrica y Ghana. La mayoría de estos programas surgieron para alentar la división de la propiedad agraria familiar en parcelas de propiedad individual. En África, en muchos de los sistemas tradicionales de tenencia agraria, las necesidades de las mujeres agricultoras están protegidas mediante normas comunales de gestión de la tierra que limitan el poder del jefe de familia masculino para enajenarla. En la práctica, si no es que intencionalmente, los programas de titularidad formal tendían a dar como resultado el que se registraran los títulos predominantemente a nombre de los jefes de hogar masculinos y, por ende, generaron un problema nuevo de mujeres sin propiedad agraria. En Kenya, donde el otorgamiento de títulos de tierra se ha estado llevando a cabo desde los años 50, sólo el cinco por ciento de los títulos registrados están a nombre de mujeres.

Este es un caso clásico de programa de modernización en el que se refuerzan las ideas tradicionales de dominio y propiedad masculina de los recursos familiares, de manera tal que se agudiza y formaliza el sesgo de género. A finales de los años 90, en algunos programas de reforma agraria se evaluó el problema. Tanto en Tanzania como en Sudáfrica se reconocieron las virtudes de la tenencia consuetudinaria por lo que concierne a los derechos de la mujer, y se dieron pasos para asegurarse de que sus derechos agrarios fueran defendidos por la ley. Además, Sudáfrica ha reconocido legalmente la propiedad comunal en forma de asociaciones de propiedad común, con medidas firmes para defender el acceso de las mujeres a la tierra.

El sesgo de género en la propiedad agraria y en la legislación familiar tiene efectos significativos para las mujeres que se comprometen en actividades mercantiles. La capacidad de las mujeres empresarias para financiar inversiones está limitada por su incapacidad de ofrecer tierras como aval; sin embargo, en las reformas del sector financiero no se toma en cuenta este factor. En un estudio sobre las reformas de este sector en Uganda se mostró que con ellas se reforzaban los sesgos de los prestamistas contra los sectores agrícola y de ventas al por menor, sectores precisamente en los que se concentran las mujeres empresarias.⁴⁵

La reforma agraria y de los servicios financieros demuestra las consecuencias distributivas que conllevan los diferentes modelos legales desde la perspectiva de género, y muestran que es fundamental para los defensores de la equidad entre el hombre y la mujer plantear desafíos más sistemáticos a las prioridades derivadas del mercado en las reformas del ordenamiento jurídico. Un comentarista señala que en el África subsahariana “los argumentos en pro de la igualdad de género siempre han tenido que enfrentarse a una actitud hostil: ahora predomina un discurso en el que se otorga mayor legitimidad aun a esa impugnación en los círculos oficiales, formulada en parte en términos aparentemente neutrales tales como eficiencia y prioridades en competencia frente a las restricciones de recursos.”⁴⁶ A fin de extender el alcance y el goce de sus derechos constitucionales por parte de las mujeres, es esencial incluir la igualdad de género en las reformas legales dirigidas al mercado.

INSTITUCIONES QUE SE DEDICAN A DEFENDER LOS INTERESES DE LA MUJER

Los activistas han reconocido desde hace mucho tiempo la importancia de establecer una presencia formal para defender los intereses de la mujer en la administración pública y durante treinta años se ha estado experimentando al respecto. Se han inventado diferentes tipos de “maquinaria nacional para la mujer”, en una gama que va desde ministerios que se dedican a asuntos de la mujer hasta instalación de oficinas en el despacho del jefe ejecutivo, o unidades para la mujer en ministerios clave tales como agricultura, salud o educación. En un análisis comparativo reciente sobre la eficacia política de la mujer en toda Europa, se encontró que la existencia de estas unidades dedicadas a ellas ha tenido una influencia fundamental en la promoción de políticas de equidad entre el hombre y la mujer.⁴⁷ Estudios realizados en países en desarrollo han reflejado más dudas, al sugerir que muy a menudo los partidos gobernantes se han apoderado de las unidades de la mujer o las han subordinado a las secciones femeninas dirigidas por las primeras damas, y que

dichas unidades han carecido de recursos y acceso a la toma de decisiones.⁴⁸ No obstante lo anterior, esas mismas unidades pueden ser eficaces para impulsar la causa de la mujer, dependiendo de su poder y facultades, y de la medida en que sean legitimadas y apoyadas por los movimientos nacionales de mujeres.

Se considera que el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) de Chile, cuya directora ejecutiva tiene un puesto en el gabinete, es un ejemplo de éxito. Ha trabajado a través del Ministerio de Planificación para asegurar que se dediquen recursos adecuados a mejorar las oportunidades económicas de la mujer y reducir su pobreza.⁴⁹ Aun cuando los vínculos del SERNAM con el movimiento de mujeres han permitido ampliar la repercusión de sus esfuerzos, estas relaciones no siempre han sido armoniosas. Durante la primera administración democrática posterior a Pinochet, se criticó al SERNAM por no haber atacado la discriminación contra la mujer. En 1995, bajo una nueva administración, el SERNAM sorprendió a sus críticos al plantear un Plan de Igualdad de Oportunidades radical en el que se adoptaron firmemente muchos de los conceptos y demandas feministas fundamentales. Este giro se ha sostenido, tal como lo muestra la aprobación en 2004 de una política nacional de salud sensible a la distinción por razón de sexo.

Superación de las restricciones

Muchos órganos oficiales nacionales de políticas para la mujer, incluido el SERNAM, carecen de poderes formales de inspección para revisar la formulación de políticas en otros sectores. Por lo tanto, para impulsar la rendición de cuentas tienen que depender de controles informales tales como la presión popular y la vergüenza pública.⁵⁰ A fin de suprimir estas restricciones, algunas oficinas de la mujer dependen de asociaciones de mujeres para “hacer sonar la alarma”, y hasta se les reconoce dicha función al otorgarles una categoría formal en la organización oficial. La Comisión sobre Igualdad de Género de Sudáfrica ofrece acreditación a las asociaciones de la sociedad civil y les otorga el derecho de observar su labor con regularidad, tanto para proveer de información a la Comisión como para ayudarle a juzgar la calidad de sus actividades.

Una experiencia contrastante es la de la comisión de la mujer a nivel estatal de Kerala. Establecida en 1996, sus seis comisionadas tenían tan poco acceso a recursos y sus recomendaciones eran tan ignoradas, que a fines de 1999 la institución tuvo que demandar al Gobierno ante el Tribunal Supremo para que le asignara recursos y le diera atención legislativa. En sus primeros tres años, la comisión había propuesto una revisión de la ley sobre custodia de los hijos, decretos de leyes más severas sobre violación y acoso sexual, un aumento en la pensión por divorcio, así como medidas para mejorar la aplicación de la Ley de Prohibición de Dote, y había presionado en favor de aumentar el número de mujeres en puestos de la administración pública. Ninguna de estas recomendaciones fue presentada en la Asamblea Estatal. Aunque sigue luchando por conseguir recursos y atención, la comisión se ganó el respeto de los grupos de mujeres feministas cuando, en el año 2000, defendió a una mujer de alto rango en la burocracia estatal que había sido acosada sexualmente por un prominente ministro del Estado. Mientras que el Gobierno cerró filas con el acusado, la comisión le recordó al Ministro en Jefe, E.K. Nayanar, que “es responsabilidad del Gobierno crear condiciones conducentes

a que las mujeres laboren con honor”.⁵¹ El acusado tuvo que renunciar.

Sin duda, el establecimiento de comisiones y órganos semejantes para defender los intereses de la mujer seguirá y sus filas se extenderán bajo el apremio de los movimientos de mujeres y los grupos feministas. Se requiere de la movilización social sostenida, incluida la de las mujeres, para asegurar que haya una mejor rendición de cuentas a la mujer por parte de los actores del sector público. También es necesario divulgar información básica acerca de la toma de decisiones y aplicación de políticas para permitir que los grupos de la sociedad civil evalúen si los compromisos oficiales para lograr la equidad entre el hombre y la mujer se cumplen o no. Este es otro campo en el que el establecimiento formal de una oficina o unidad de la mujer dentro del gobierno puede abrir cauces para la colaboración con las mujeres de la sociedad en general, creando oportunidades para el diálogo y la consulta. Hay un largo camino que recorrer antes de que la satisfacción de las necesidades de las ciudadanas se acepte universalmente como medida para evaluar la actuación de los líderes y los funcionarios públicos.

Notas

- 1 Santiso 2001:4.
- 2 Campos y Pradhan 2003:1.
- 3 Campos y Pradhan 2003:2.
- 4 Upham, en prensa.
- 5 Evans 2004.
- 6 Comunicación personal de Thandika Mkandawire, el 6 de julio de 2004.
- 7 Banco Mundial 1992, 1994.
- 8 Banco Mundial 2001a.
- 9 Swamy et al. 2001.
- 10 Vijayalakshmi 2002.
- 11 Goetz y Jenkins 2004.
- 12 Banco Mundial 2003a.
- 13 OIT 2003.
- 14 Rama s/f.:7.
- 15 Samson 2003:95.
- 16 SACN 2004:79, citado en Beall 2004:24.
- 17 Jie 2004:11.
- 18 *All-China Women's Federation* 1998.
- 19 Jie 2004:13.
- 20 Keiser et al. 2002:553.
- 21 Thieleman y Stewart 1996; Goetz 2001; Simmons et al. 1993; Keiser et al. 2002; Rao et al. 1999.
- 22 Dahlerup 1986; Kanter 1977.
- 23 Lipsky 1980.
- 24 Banco Mundial 2003a.
- 25 Tandler y Freedheim 1994.
- 26 *Times of India* 2003.
- 27 PNUD 2002:80.
- 28 DfID 2002.
- 29 Manji 1999:439; Nyamu-Musembi 2004; Dahl 1987; Smart 1989.
- 30 Mukhopadhyaya 1998.
- 31 Kapur y Cossman 1995; Mody 2003.
- 32 COVAW 2002; Byamukama 2001; Khadiagala 2001; Nyamu-Musembi 2002.
- 33 Abdullah 2002.
- 34 Sow 2004:43.
- 35 PNUD 2004:59.
- 36 Nyamu-Musembi 2002; *Penal Reform International* 2000; Barya y Oloka-Onyango 1994.
- 37 Nyamu-Musembi 2000, 2002.
- 38 Nyamu-Musembi 2004:34.
- 39 Nyamu-Musembi 2004:35-6.
- 40 Upham, en prensa; Ohnesorge, en prensa.
- 41 Upham, en prensa.
- 42 UNIFEM 2004a.
- 43 Nyamu-Musembi 2004:1-13; Islam 2003; Faundez 1997.
- 44 Whitehead y Tsikata 2003.
- 45 Kiiza et al. 2000.
- 46 Nyamu-Musembi 2004:46.
- 47 Squires y Wickham-Jones 2001.
- 48 Goetz 1995; Staudt 1995; Tsikata 2001.
- 49 Waylen 2000:787.
- 50 Waylen 2000.
- 51 *The Hindu* 1997, 2000.