

RAFAEL MENJÍVAR LARÍN  
DIRK KRUIJT  
LIETEKE VAN VUCHT TIJSSEN  
Editores

# POBREZA, EXCLUSIÓN Y POLÍTICA SOCIAL

FLACSO - Biblioteca



SEDE COSTA RICA



Universiteit Utrecht

339.1

P69p Pobreza, exclusión y política social / ed. por Rafael Menjivar Larín, Dirk Kruijt y Lieteke van Vucht Tijssen. — 1 ed. — San José: FLACSO Sede Costa Rica, 1997. 476 p.

ISBN 9977-68-086-8

1. América Latina - Política Social. 2. Pobreza - América Latina. 3. Exclusión Social. I. Menjivar Larín, Rafael. II. Kruijt, Dirk. III. Van Vucht Tijssen, Lieteke. IV. Título.



303  
M526p

Diseño de portada:  
Valeria Varas



© FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES - SEDE COSTA RICA

Primera edición: setiembre de 1997

FLACSO - Costa Rica. Apartado 11747, San José, Costa Rica. Fax (506) 225-6779

# ÍNDICE

PRESENTACIÓN. RAFAEL MENJÍVAR LARÍN .....	7
-------------------------------------------	---

## CAPÍTULO I MARCO INTRODUCTORIO A LA TEMÁTICA

DISCURSO DEL SEÑOR RAFAEL MENJÍVAR LARÍN .....	13
DISCURSO DE LA SEÑORA LIETEKE VAN VUCHT TIJSSEN.....	16
DISCURSO DEL SEÑOR WILFREDO LOZANO .....	21
DISCURSO DEL SEÑOR FRANCISCO LÓPEZ SEGRERA.....	25
DISCURSO DE LA PRIMERA DAMA DE LA REPÚBLICA SEÑORA JOSETTE ALTMANN DE FIGUERES .....	29

## CAPÍTULO II ENFOQUES, CONCEPTUALIZACIÓN Y MEDICIÓN

PARADIGMAS DE LA POLÍTICA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA.....	35
<i>Rolando Franco</i>	
LA MANO VISIBLE: Ensayo sobre Planificación y Democracia .....	59
<i>Eduardo Bustelo</i>	
EXCLUSIÓN SOCIAL: SOBRE MEDICIÓN Y SOBRE EVALUACIÓN –Algunos modelos–.....	71
<i>Gabriele Quinti</i>	

CAPÍTULO III  
POBREZA, EXCLUSIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES,  
ESTUDIOS REGIONALES Y SUBREGIONALES

*América Latina*

LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA Y ESTRATEGIAS PARA SUPERARLA ..... 93  
*Rebeca Grynspan*

LA POLÍTICA SOCIAL ESQUIVA ..... 113  
*Eduardo Bustelo y Alberto Minujín*

BANCO MUNDIAL, DESARROLLO SOCIAL Y SUPERACIÓN DE LA POBREZA.. 155  
*Estanislao Gacitúa Marió*

ESTRATEGIAS PARA REDUCIR LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA ..... 183  
*José Vicente Zevallos*

POBREZA, INFORMALIDAD Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN LATINOAMÉRICA ..... 198  
*Dirk Kruijt*

*África*

ESCASEZ MATERIAL Y EXCLUSIÓN SOCIAL:  
EJEMPLOS DEL ÁFRICA SUB-SAHARIANA ..... 221  
*Achile Mbembe*

*Europa*

POBREZA URBANA Y POLÍTICAS SOCIALES  
URBANAS EN LA CIUDAD EUROPEA ..... 243  
*Gerard Oude Engberink*

*Norteamérica*

POBREZA Y POLÍTICAS SOCIALES EN MÉXICO  
Y ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA ..... 258  
*Martha Schteingart*

*Centroamérica*

POLÍTICAS SOCIALES PARA LA EQUIDAD DE GÉNERO ..... 277  
*Ana Isabel García y Enrique Gomáriz*

**CAPÍTULO IV**  
**POBREZA, EXCLUSIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES,**  
**ESTUDIO DE PAÍSES**

LA CUESTIÓN SOCIAL DE LOS NOVENTA EN ARGENTINA: UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD PARA LAS POLÍTICAS SOCIALES PÚBLICAS .....	295
<i>Jorge Carpio e Irene Novacovsky</i>	
EL CASO DE COSTA RICA ¿ES NUEVA ESTA POBREZA? .....	319
<i>Carlos Sojo</i>	
POLÍTICA SOCIAL Y POBREZA URBANA EN EL SALVADOR Y COSTA RICA ...	335
<i>Mario Lungo</i>	
EL SALVADOR: POBREZA RURAL PERSISTENTE .....	358
<i>Carlos Briones</i>	
FAMILIA Y POBREZA EN CUBA .....	379
<i>María del Carmen Zabala</i>	
HAITÍ: POBREZA, PROCESOS DE DEMOCRATIZACIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES .....	412
<i>Luis Barriga Ayala</i>	
POBREZA Y PATRONES DE EXCLUSIÓN SOCIAL EN MÉXICO .....	419
<i>Sara Gordon</i>	
SOCIOS DESIGUALES: LA MARGINALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE BIENESTAR SOCIAL EN LA PRÁCTICA DE LA REGENERACIÓN URBANA EN EL REINO UNIDO .....	446
<i>John Schaechter</i>	

**CAPÍTULO V**  
**CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL ...	467
DE LOS AUTORES .....	471

# POLÍTICAS SOCIALES PARA LA EQUIDAD DE GÉNERO

ANA ISABEL GARCÍA  
ENRIQUE GOMÁRIZ

El hecho de que hacia mediados de los años noventa, se inician en Centroamérica políticas públicas para la equidad de género, concretadas en algunos países de la región, en un contexto de ajuste estructural y reforma de Estado, introduce un debate que no siempre se hace explícito en su punto de partida. En realidad, durante un tiempo parece que las políticas de género no introducen mayor contradicción en un cuadro de ajuste duro y reforma ciega del Estado.

Sin embargo, a poco andar esta contradicción se hace cada vez más evidente. Aquellos países que ya la enfrentaron al comienzo de esta década, han mostrado claramente esta encrucijada. Argentina fue uno de ellos. Y en este país varias autoras concluían con un tono pesimista este debate. Para la argentina Aydeé Birgin es imposible desarrollar verdaderas políticas de género sin romper los límites del ajuste duro y la reforma salvaje del Estado. «Una perspectiva de género —afirma— sólo puede ser sustentada en una estrategia de desarrollo con equidad que incluya el conjunto de la sociedad: hombres y mujeres» (Birgin, 1995).

A continuación se va a reflexionar sobre esta problemática, partiendo de un análisis situacional del contexto centroamericano.

No se parte aquí de una perspectiva pesimista, pero tampoco se trata de ocultar o de difuminar, la contradicción que puede socavar el proceso ya iniciado en varios países de políticas públicas para la equidad de género, verdaderamente estratégicas.

## EVOLUCIÓN SOCIOECONÓMICA DE LA REGIÓN (1990-1995)

La salida de la crisis políticomilitar en la región, al llegar el cambio de los años ochenta a los noventa, se ha producido en un contexto de profundiza-

ción de los programas de ajuste y apertura económica, (sobre la base de acuerdos con el Banco Mundial y el FMI), que han incluido fuertes recortes del gasto público y reformas administrativas del Estado. En el campo social, la acción se orientó inicialmente hacia la focalización de la lucha contra la pobreza (principalmente a través de Fondos de Inversión Social).

Ahora bien, la aplicación efectiva de este tipo de políticas económicas ha sido desigual, según datos obtenidos de los informes de CEPAL y BID para este quinquenio. Puede afirmarse que el programa de ajuste se aplicó con radicalidad en El Salvador, Nicaragua y hasta 1994 en Panamá, mientras se aplicaba con intensidad media en el resto de los países. No obstante, desde el punto de vista económico, el resultado de estas políticas también ha sido distinto en cada país.

El crecimiento del PIB es el indicador más inmediato de estos resultados. El crecimiento promedio anual del PIB entre 1990 y 1995 ha sido claramente positivo en El Salvador (5.2%), y Panamá (5.0%) más moderadamente positivo en Costa Rica (4.3%) y Guatemala (3.9%), mientras ha sido de avance lento en Honduras (2.7%) y de práctico estancamiento en Nicaragua (1.1%). Esta escala se mantiene —a la baja— si se observa esa variación en el PIB por habitante: 3.0% en El Salvador, 3.0% en Panamá, 1.8% en Costa Rica, más rezagados Guatemala 1.0%, y de retroceso en Honduras -0.3% y Nicaragua -2.4%.

Ahora bien, si se compara ese crecimiento con el sucedido en el quinquenio anterior de los ochenta (1985-1989), puede apreciarse mejor el cambio que supone la llegada de cada país a la coyuntura del primer quinquenio de los años noventa. En este contexto, se observa la estabilidad de Costa Rica, mientras para El Salvador y Panamá el cambio es claramente positivo (de 1.4% a 5.2% en El Salvador, y de -1.0% a 5.0% en Panamá) y más moderadamente positivo para Guatemala (del 2.5% al 3.9%). En Honduras la llegada de los noventa supone un cambio negativo (del 4.2% desciende al 2.7%) y en Nicaragua representa el paso de la recesión al estancamiento (-3.7% al 1.1%).

Ahora bien, la traducción en términos sociales de esta evolución económica es menos positiva. En general, los diferentes indicadores sociales muestran que los países han aumentado sus niveles de pobreza o bien la han mantenido en términos similares.

En 1990 la pobreza afectaba en torno a los tres cuartos de la población de El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua, mientras afectaba a un tercio de la de Panamá y a un quinto de la de Costa Rica. Según CEPAL, en 1995 hay ligeras oscilaciones en los primeros cuatro países (se ha reducido ligeramente en El Salvador y Guatemala y se ha incrementado ligeramente en Honduras y Nicaragua), mientras la pobreza habría aumentado más apreciablemente en los países con mejor situación previa, Costa Rica (de un quinto a un cuarto) y Panamá (de un tercio hasta superar el 40%).

Esta situación social también se confirma si se utiliza, para 1994, el otro indicador global: el Índice de Desarrollo Humano (IDH) que elabora Naciones Unidas. Excepto Costa Rica, que se encuentra en el lugar 28 en la tabla mundial (ascendiendo 30 lugares respecto al lugar que ocupa por su renta per cápita), y en menor medida Panamá, que se sitúa en el lugar 49 (ganando 10 lugares desde su nivel de renta per cápita), el resto de los países centroamericanos se sitúan en niveles muy bajos del IDH, entre el lugar 109 y el 116 (sin apenas ganar o incluso perdiendo puestos respecto del lugar que tienen en la escala mundial por su renta per cápita).

Durante este primer quinquenio de los años noventa se ha diferenciado sensiblemente el desempeño de los dos factores gruesos que determinan la situación social: a) la evolución de los aspectos sociales que dependen del mercado económico (empleo, salarios reales, etc.) y b) el desarrollo del gasto social y, en general, del sistema de políticas públicas para el bienestar social. Con la llegada en toda la subregión, al comenzar los noventa, de Gobiernos favorables a las políticas de ajuste duro, se instaura la idea de basar la situación social en la evolución positiva del primer factor y no del segundo.

Esta orientación se impone desde 1990, pese a que la experiencia de la subregión muestra algo evidente: los países que han combinado crecimiento económico con Estado de Bienestar (Costa Rica y, en menos medida, Panamá), son aquellos que tienen un Índice de Desarrollo Humano elevado, mientras que los países que crecieron económicamente entre los años cincuenta y setenta, pero no desarrollaron Estado de Bienestar (Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua), presentan un IDH muy bajo (hayan caído o no en el enfrentamiento armado).

Esos dos factores han evolucionado durante los noventa de forma diferente en cada país. En El Salvador han mejorado moderadamente aquellos aspectos que dependen del mercado económico: ha disminuido el desempleo y se ha detenido la caída del salario real, en un contexto de inflación contenida. Pero en cuanto al sistema de políticas de bienestar, la evolución ha sido menos positiva: tomando en consideración que nunca hubo Estado de Bienestar, el recorte del gasto público a comienzos de la década no ha podido ser compensado por el ligero crecimiento que en su interior ha experimentado el gasto social en los últimos años del quinquenio, (especialmente si se mide por habitante). Por otra parte, la caída del empleo público ha continuado sostenidamente.

Esta situación es semejante en Guatemala, aunque con una oscilación menos pronunciada en ambos factores. Los aspectos referidos al mercado han evolucionado menos positivamente que en El Salvador, pero el recorte del sistema público también ha sido menor.

En Panamá, se produjo una situación de shock: tuvo lugar una fuerte reactivación de la economía (hay que recordar que, con la crisis política, el

PIB había retrocedido casi el 18% entre 1988 y 1989), pero se mantuvieron comprimidos los factores sociales del mercado (alto desempleo y bajos salarios reales), al mismo tiempo que se producía un retroceso del gasto social y de los servicios públicos. Ello hizo que aumentara apreciablemente la proporción de pobreza hasta 1993.

En Nicaragua, el empeoramiento de la situación social ha procedido de una evolución negativa, tanto en los aspectos sociales que dependen del mercado económico (el desempleo ha ascendido hasta un cuarto de la PEA), como en los que se refieren al sistema público. El informe oficial sobre políticas sociales afirma en 1995: «los desembolsos presupuestarios para el gasto social bajaron su participación porcentual respecto al PIB, o sea que el sector social se ha rezagado de la riqueza producida en el país.» Y agrega más adelante: «Al introducir en este escenario la variable dinámica de la población, es obvio pensar que la inversión per cápita en educación y salud sufrió una reducción y que esto lógicamente agudizó las tensiones sociales...». (Ministerio de Acción Social, 1995).

Una situación similar se ha producido en Honduras, aunque con oscilaciones menos pronunciadas en ambos factores. La diferencia con Nicaragua reside en que la situación actual supone en Honduras un retroceso respecto de la existente en la década anterior.

En el caso de Costa Rica, se produjo hasta 1994 un mantenimiento de los aspectos sociales que dependen del mercado y, pese a que el Gobierno conservador habló sobre la necesidad de recortar poderosamente el Estado de Bienestar, ello no fue posible por consideraciones de costo político. En realidad, el deterioro de la situación social no fue tan pronunciado como hubiera tenido lugar en caso de que no se partiera de la existencia de un poderoso sistema de políticas públicas.

Para compensar los efectos sociales del ajuste, los Gobiernos de la Región impulsaron fundamentalmente dos instrumentos: a) la puesta en funcionamiento de los Fondos de Inversión Social, y b) políticas de apoyo al desarrollo de las micro y pequeñas empresas. Ambos instrumentos fueron impulsados con el apoyo de la cooperación externa y principalmente con préstamos blandos de la banca mundial y/o para el desarrollo.

La evaluación que hacen todos los sectores consultados en este estudio, acerca del desempeño de estos dos instrumentos, es relativamente positiva en términos de operación y ejecución, pero no lo es tanto en términos de impacto. Es decir, la flexibilidad y la complementariedad de estos Fondos (que reciben diversos nombres en cada país: FIS, FES, FISE, etc.), especialmente cuando construyen infraestructura para otros servicios (salud, educación), los hace bastante operativos en términos de contexto, pero los montos financieros tampoco son altos en términos relativos, por lo que su impacto es finalmente reducido.

Hacia fines del quinquenio, el proceso de reuniones de los Presidentes Centroamericanos, que ya en 1991 creara el Sistema de Integración Centroamericana, se va orientando progresivamente hacia el desarrollo social. De esta forma, en la XVI Reunión de Presidentes en El Salvador (marzo de 1995) se aprueba el Tratado de Integración Social Centroamericana, el cual, si bien ha tenido un relativo desarrollo operativo (coordinado por la Secretaría de Integración Social), recién entra en vigor en 1996, cuando ha sido ratificado ya por tres de los seis Estados firmantes (si bien aún falta el depósito formal de la tercera firma).

En suma, las políticas de ajuste económico, aplicadas con gran intensidad o con mediana intensidad, en toda la región, durante el primer quinquenio de los noventa, han tenido resultados económicos positivos en cuanto al mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos, pero para impulsar el crecimiento —con efectos socioeconómicos— únicamente han sido efectivas en El Salvador. Mientras tanto, la situación social de toda la subregión se ha deteriorado o ha presentado oscilaciones muy leves en contextos muy deteriorados. Ello es especialmente evidente cuando se miden los aumentos del gasto social —si suceden— en términos relativos: en relación con el desarrollo del PIB y el crecimiento poblacional. Los países más afectados por este deterioro son aquellos donde el recorte de los servicios públicos se ha combinado con un estancamiento de los aspectos sociales que dependen del mercado económico. Es opinión extendida entre los sectores consultados que los instrumentos empleados para evitar el aumento de la pobreza (principalmente fondos de compensación) no han sustituido, en absoluto, la necesidad de impulsar políticas sociales que supongan una verdadera inversión en capital humano, para permitir así un despegue de la región en términos estratégicos.

## CAMBIOS EN LA POBLACIÓN FEMENINA CENTROAMERICANA

Para reconocer mejor los cambios sucedidos en las mujeres centroamericanas, durante este primer quinquenio de los años noventa, parece conveniente describir sintéticamente su situación al concluir la pasada década. Dado que, desde las variables demográficas hasta las condiciones de vida, existen diferencias apreciables entre dos países, Costa Rica y Panamá, y el resto de los centroamericanos, parece conveniente tomar en cuenta tal diferenciación en ese examen.

Demográficamente, la población femenina era —al concluir los ochenta— en torno a la mitad de la total, todavía bastante joven (más del 40% tienen menos de 15 años), mitad urbana y mitad rural, que tiende a emparejarse prontamente y a tener un número elevado de hijos (entre cinco y seis

hijos promedio por mujer). Costa Rica y Panamá comparten estos indicadores en cuanto a proporción por sexo, distribución espacial y emparejamiento temprano, pero se diferencian netamente en cuanto a juventud (las menores de 15 años apenas superan el tercio del total) y tienen un número bastante menor de hijos (en torno a tres por mujer).

La composición étnica básica de la región es una mayoría latina (blanca y mestiza), junto a minorías indígenas y negras; pero existen algunas diferencias nacionales: en Guatemala, la población indígena sobrepasa al 40% del total, en El Salvador apenas hay población negra (por no tener Costa Atlántica) y en Panamá hay una sociedad fundamentalmente multirracial.

Las condiciones de vida de las mujeres centroamericanas mostraban en 1989 los indicadores más bajos de América Latina, a excepción de Costa Rica y Panamá. Tres cuartos del total son pobres, un tercio se registra participando en el mercado de trabajo (aunque esa proporción crece apreciablemente desde los años setenta), ocupándose principalmente en los servicios (y en el sector público). Presentan aún elevadas tasas de analfabetismo (entre el 25% de Nicaragua y el 40% de Guatemala) y sus indicadores de salud (esperanza de vida, mortalidad materna y con riesgo, mortalidad infantil, etc.) son los peores de América Latina. Costa Rica y Panamá presentan perfiles muy distintos en este plano: al concluir los años ochenta la pobreza no alcanzaba a un cuarto de su población, tienen niveles de estudios bastante altos (el analfabetismo es del 7% en Costa Rica y del 10% en Panamá) y sus indicadores de salud están entre los mejores de América Latina. Únicamente la participación en el mercado económico presenta un nivel de crecimiento semejante en las mujeres de toda la región.

Al terminar la pasada década, las mujeres centroamericanas encaraban distintas prácticas sociales discriminatorias, que se reflejaban en las legislaciones nacionales. También a ese respecto, las legislaciones de Panamá y Costa Rica eran menos discriminatorias, especialmente en este último país, donde al final de la década se impulsaba una normativa que perseguía la igualdad de derechos y oportunidades. En toda la región se había desarrollado desde mediados de los ochenta un movimiento social de mujeres, compuesto por diverso tipo de organizaciones sociales, que impulsaba la eliminación de la discriminación histórica de las mujeres.

Es necesario mencionar que las condiciones de vida de las mujeres empeoraron en los países con conflicto militar interno, especialmente en aquellos donde el conflicto llegó a afectar apreciablemente la dinámica sociodemográfica, como fueron El Salvador y Nicaragua. En ambos países varió la composición por sexo a favor de las mujeres, y se incrementaron notablemente los movimientos migratorios, tanto internos como hacia el exterior. Especialmente entre los jóvenes, aumentó notablemente la proporción femenina en el mercado de trabajo y en el sistema educativo. Si bien la partici-

pación femenina, en el conflicto militar abierto, fue reducida, fue evidente cómo se incrementó notablemente su esfuerzo por sobrevivirla.

Una vez mostrados los rasgos generales de la población femenina al concluir los ochenta, pueden mencionarse algunos efectos que el primer quinquenio de los noventa ha tenido sobre las mujeres de la región.

En el plano demográfico pueden mencionarse tres aspectos. En los países que superaron la guerra abierta, se ha producido el lento proceso hacia el reequilibrio de la composición por sexos, especialmente en aquellos tramos etarios más afectados por el conflicto. En cuanto a los movimientos migratorios, descendió su ritmo, así como su orientación. Por otra parte, en cuanto a la tendencia observada a fines de los ochenta a la caída de la fecundidad, los últimos registros muestran diferencias nacionales: la caída se ha acelerado en EL Salvador (donde el promedio se situaría en torno a cuatro hijos por mujer) pero no en Nicaragua, Guatemala y Honduras (donde los servicios de planificación familiar han sufrido deterioro). El proceso de reducción continúa en Costa Rica y Panamá, si bien relentizado por el repunte en sectores jóvenes afectados por la pobreza.

En el plano social cabe diferenciar los efectos referidos al mercado económico y los relacionados con el sistema de políticas públicas. Un aspecto negativo que comparten todas las centroamericanas es la caída del empleo público, incluso en El Salvador, donde ha aumentado apreciablemente el empleo total. Este aspecto es importante, dada la alta proporción de empleo público que presenta la PEA femenina. En cuanto al empleo en el sector privado, la participación de la mujer ha seguido creciendo lentamente, a excepción de Nicaragua, donde se han unido el estrechamiento global del mercado de trabajo y el efecto tradicional que tiene el fin de los conflictos militares con el regreso de los hombres al empleo (de hecho, la Encuesta de Hogares de 1993 muestra una tasa de participación femenina menor que la anterior Encuesta de 1985). Este efecto también ha sucedido en El Salvador, pero la ampliación del empleo ha permitido que la tasa de ocupación femenina siga creciendo, aunque se reequilibre la composición por sexo de la PEA nacional.

El otro aspecto negativo que comparten todas las centroamericanas es la caída del gasto social por habitante. Este problema se agudizó en países como Honduras, Nicaragua y Panamá, donde los primeros años noventa vieron un deterioro apreciable en la calidad y cobertura de distintos servicios públicos. Es decir, la Reforma del Estado ha tenido un doble efecto negativo para las centroamericanas: por un lado, se les ha estrechado una fuente de empleo de tradicional importancia para la PEA femenina y, por el otro, se han reducido —en unos países de forma más drástica que en otros— los servicios públicos en aspectos que suponen una ayuda al cuidado de la familia y el hogar (seguridad social, salud, etc.), sin que esa responsabilidad sea más compartida por los varones.

Por otra parte, el principal instrumento utilizado por los Gobiernos de lucha contra la pobreza, los Fondos de Inversión Social, han tenido un efecto contradictorio para las mujeres, según indica un estudio del BID para América Latina (Pollack, 1993). Si bien, en unos casos ha contribuido a compensar de forma directa el deterioro y/o la carencia de los servicios sociales, lo ha hecho considerando a las mujeres como beneficiarias pasivas, y en la mayoría de los casos, en las acciones sobre infraestructura, han beneficiado principalmente el empleo de los varones. En una publicación del PNUD se llega a la siguiente conclusión: «En resumen, las actividades ejecutadas por estos fondos no sólo no han contribuido a resolver el conflicto en el desempeño de papeles de hombres y mujeres, sino que han coadyuvado a la inequidad entre ambos sexos» (Pérez y Pichardo, 1994).

Así, pues, todo indica que —de acuerdo a la propuesta metodológica de INSTRAW— la coyuntura de profundización del ajuste y Reforma del Estado impulsada en este primer quinquenio de los noventa, se ha traducido en un aumento de la cantidad de horas de trabajo diario de las mujeres, también en aquellos países donde han mejorado los factores sociales que dependen del mercado económico. Dicho en breve, si el sobrevivir la crisis centroamericana de los ochenta exigió un mayor esfuerzo de las mujeres, la llegada a las post-crisis de los noventa, enmarcada en el ajuste duro y la Reforma del Estado para mantener los equilibrios macroeconómicos, también requiere de un aumento de la carga para la población femenina. En suma, para las centroamericanas, el dolor de sobrevivir la crisis politicomilitar ha dado paso a un particular esfuerzo para recomponer el desarrollo en convivencia pacífica. En este escenario es en el que se produce la llegada de la coyuntura que introduce en 1993 la preparación de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer.

## LA CONFERENCIA DE BEIJING Y DESPUÉS

Existe consenso mundial en torno a que el desarrollo de políticas para la mujer y la equidad de género, tiene un hito referencial decisivo en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing, China, en setiembre de 1995. También en Centroamérica puede apreciarse la Conferencia de Beijing —y los dos años previos de preparación— como el eje de un giro fundamental en lo que a políticas para la mujer se refiere.

La razón de todo ello guarda relación con el propio objetivo que la ONU estableció para la IV Conferencia. En efecto, el resultado esperado que se decidió para dicha Conferencia, no consistía en un texto declaratorio más, sino en un documento, la Plataforma de Acción, que no es otra cosa que una

matriz para el planteamiento de políticas y planes para la mujer y la equidad de género.

Desde luego, este objetivo fue buscado premeditadamente por la ONU a la vista del proceso seguido por la celebración de las anteriores Conferencias Mundiales. La I Conferencia celebrada en México en el año 1975, fue primordialmente declaratoria, la II celebrada en Copenhague cinco años después, tuvo como resultado una especie de balance de los avances logrados por la mujer, aunque ya en esta II Conferencia se hizo palpable la necesidad de pasar de las palabras a la acción. Por ello la siguiente Conferencia, celebrada en Nairobi el año de 1985, tuvo un resultado distinto: un documento de estrategias que orientara a los Estados en el compromiso para la acción pública a favor del mejoramiento de la condición de la mujer. El propósito era que, estableciendo un documento de estrategias fundamentales, los propios Estados pudieran luego desarrollarlas para concretar políticas y acciones en la materia. Sin embargo, ese presupuesto de partida no resultó muy acertado.

De hecho, al concluir los años ochenta, muy pocos países en la comunidad internacional habían dado pasos sustantivos en esa dirección. Sólo siete países (todos ellos europeos) habían desarrollado políticas consistentes para la igualdad de oportunidades y de esos siete, sólo dos las habían estructurado en un Plan Nacional. En América Latina, un proceso para políticas de esta naturaleza se había iniciado, al cambiar la década, en Argentina y comenzaba a gestarse en Chile.

Ante este flaco resultado, fue creciendo en Naciones Unidas la percepción de que el consenso entre Estados sobre orientaciones estratégicas no era suficiente. Y entonces comenzó a surgir la idea de tomar como referencia los planes nacionales para la igualdad de oportunidades, en ejecución en algunos países, y elevar esa fórmula a nivel internacional, proponiendo así a los Estados el acuerdo sobre un Plan de Acción de dimensión mundial. Cuando la fórmula fue aceptada en principio, se denominó Plataforma de Acción, y se desarrollaron las arduas negociaciones para concretarla.

La aprobación final de la Plataforma de Acción no es otra cosa que un compromiso internacional para el desarrollo de políticas públicas para la equidad de género. De hecho, la Plataforma es, en sí misma, un documento de planificación social. Consta de doce áreas de trabajo: pobreza, violencia contra la mujer, conflictos armados, trabajo y producción económica, salud, educación, medios de difusión, medio ambiente, mecanismos nacionales (institucionales) para el adelanto de la mujer, derechos, poder y toma de decisiones, niña. Cada una de estas doce áreas tiene sus propios objetivos estratégicos, y respecto de cada uno de ellos se definen las medidas que hay que impulsar para alcanzar dichos objetivos.

Una vez aprobada dicha plataforma mundial, ahora se trata de trasladarla a cada país para impulsar las correspondientes políticas y planes naciona-

les. Ahora bien, esta idea general, completamente válida, necesita partir de una comprensión adecuada de las características de la propia Plataforma de Acción.

Ante todo, es necesario recordar la naturaleza del acuerdo. Se trata de una Conferencia, lo que en campo procesal de Naciones Unidas significa una reunión cuyos resultados no son vinculantes sino indicativos. Es decir, los Estados se comprometen a impulsar la Plataforma de Acción en sus respectivos países, pero ese compromiso es más bien interno, consigo mismo, que entre el conjunto de los Estados partes, algo que tendría el valor de norma (sea Tratado, Convención, u otro acto) a incorporar en el derecho internacional positivo.

En cuanto a su contenido, dado que se trata de un consenso con un nivel de avance intermedio, la plataforma mundial no puede ser un instrumento de aplicación directa: los Estados tienen que tomarlo como marco de referencia y aplicarlo a la particular situación de sus propios países. Dicho en breve, la Plataforma es un compromiso que, al compararlo con la situación nacional, puede tener partes de aplicación directa y partes que deban ser adaptadas a las particularidades del país. Pero, desde luego, se trata de un compromiso mucho más concreto para la acción pública que ninguno de los surgidos en las anteriores Conferencias, cuya responsabilidad se asigna a distintos actores, pero fundamentalmente a los Gobiernos (cerca del 80% de las medidas son de responsabilidad gubernamental).

Además de lograr un compromiso para la acción, la IV Conferencia Mundial ha tenido una significación agregada: ha provocado una aclaración de la temática, incluso entre los sectores más refractarios. Antes de Beijing, para proponer la realización de políticas, planes o proyectos para la mujer y la equidad de género, era necesario en primer lugar justificar la discriminación histórica de las mujeres. Después de Beijing, cuando todo el mundo acepta la existencia de tal discriminación y la necesidad de erradicarla, la cuestión central ya no es el qué ni el por qué, sino el cómo desarrollar esas políticas con eficacia.

Así, la Conferencia de Beijing ha supuesto una coyuntura de apreciable impacto en los poderes públicos de los Estados, en el conjunto de la comunidad mundial. En general, dichos Estados han aceptado la necesidad de traducir su compromiso en Beijing en políticas y planes de acción para la equidad de género. Ese impacto también ha tenido lugar en Centroamérica, donde dos países llegaron a la IV Conferencia habiendo iniciado ya el lanzamiento de políticas públicas (Costa Rica y Panamá) y el resto ha creado espacios para el esfuerzo en tal sentido. Es decir, la concentración de esfuerzos en tal dirección que se aprecian en Centroamérica entre 1994 y 1996 no podrían entenderse sin examinar la crucial coyuntura que determinó la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer.

## LAS POLÍTICAS PARA LA MUJER EN EL PLANO CONCEPTUAL

El hecho de que el resultado de la Conferencia de Beijing sea una matriz de planificación social (Plataforma de Acción) facilita bastante la definición precisa de políticas para la mujer y la equidad de género. Sin embargo, todo indica que aún resultan útiles algunas precisiones conceptuales cuando se habla de políticas al respecto.

Ante todo, recordar lo dicho en cuanto a que, si bien es cierto que, en sentido estricto, políticas para la mujer no tienen forzosamente que contener el enfoque de género, no es menos cierto que, hoy día, cualquier evaluación sobre la existencia o no de políticas para la mujer debe contemplar esa perspectiva.

En cuanto a su definición sustantiva, tiene especial importancia aclarar los términos, cuando se habla de la existencia o no de políticas para la mujer o para la equidad de género, precisamente por la materia de que tratan. Es decir, si se tratara de hablar de políticas económicas o de políticas de salud, o de empleo, quizás no sería necesario aclarar de qué se está hablando. Pero la falta de experiencia, por un lado, y la tradicional tendencia a considerar los asuntos de género como temas no prioritarios (cuando no carentes por completo de entidad), producen varios tipos de confusiones cuando de políticas para la mujer se trata.

Así, puede darse la paradoja de encontrar un planificador que, en general, distingue muy severamente cuándo se puede hablar de políticas y cuándo de programas o de proyectos, pero, sin embargo, cuando se enfrenta a la acción social de género, confunde fácilmente el desarrollo de cuatro proyectos dispersos con la existencia de políticas al respecto. La lógica interna de esta paradoja está clara: sólo los temas serios requieren de una severa distinción o, peor aún, sólo los temas serios requieren de políticas (dignas de tal nombre).

Por esa razón, para evitar imprecisiones, parece conveniente mantener los criterios elementales de planificación, igualmente cuando se quiera evaluar políticas para la mujer y/o la equidad de género. Es decir, no puede hablarse de políticas cuando lo único que hay es una nube de programas y proyectos, que generalmente afectan a sectores puntuales de la población, con orientaciones muy diversas y sin proyección estratégica. La existencia de políticas requiere una voluntad de perseguir objetivos de mediano y/o largo alcance, que afecte a sectores amplios de la población y haga que el desarrollo de programas y proyectos posea una estructura coordinada.

Ese carácter estratégico que tienen las políticas puede obtenerse mejor a través de planes nacionales, que buscan una acción más armónica de líneas de trabajo. Pero también puede darse el desarrollo de políticas sec-

toriales que, sin la existencia de un Plan Nacional, se vayan agregando en el tiempo para perseguir esos objetivos estratégicos. Dicho brevemente, pueden existir políticas sin que se articulen en un Plan Nacional, pero que orienten a medio y/o largo plazo un conjunto de programas y proyectos articulados. Es decir, algunos países han impulsado una política de empleo para la mujer y un año más tarde una política de educación con equidad de género, que afecta a casi todo el sistema educativo, y así sucesivamente; mientras en otros países se ha preferido implementar un Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades, que articule al mismo tiempo todos esos sectores. En ambos casos, puede hablarse de la existencia de políticas dignas de tal nombre. No así cuando sólo se desarrollan programas y proyectos en mayor o menor número.

La propia naturaleza estratégica de las políticas hace que estas tiendan a ser de carácter público. Es decir, resultaría ilógico que un tema adquiriera prioridad en la realidad social como para dar lugar al diseño de políticas y los poderes públicos se mantuvieran al margen. Si el Estado es democrático y la temática social es relevante, todo indica que se articularán rápidamente demandas de actuación públicas en tal sentido. De hecho, no es por casualidad que cerca del 80% de las medidas de la Plataforma Mundial sea responsabilidad asignada a los Gobiernos.

Ciertamente, pueden definirse políticas desde otros actores, como, por ejemplo, coordinadoras de organismos no gubernamentales o bien grandes agencias de cooperación, pero es difícil que adquieran verdadera relevancia nacional sin la intervención activa o normativa de los poderes públicos (a menos que se esté en una situación de doble poder o de sustracción de la soberanía en un país con autoridades legítimamente constituidas).

En todo caso, el origen de las políticas no cambia los criterios ya vistos sobre su naturaleza estratégica. Es decir, para que exista desarrollo de políticas, tiene que darse su proceso completo: diseño, decisión, ejecución y evaluación de las mismas. En suma, una política diseñada con rigor pero que no pasa a los otros estadios, se transforma en un texto escrito sin más valor que a beneficio de inventario. Por otra parte, si una política es implementada mediante acciones de naturaleza estratégica (lo que implica algún nivel de decisión de los poderes públicos), sigue siendo una verdadera política, más allá de que, en su origen, haya sido diseñada por una agencia o por una ONG.

Ahora bien, además del diseño de políticas dirigidas directamente a la mujer o a la equidad de género, es necesario tomar en consideración su relación con el resto de las políticas públicas. De hecho, a fines de los años ochenta tuvo lugar una discusión en torno a si era necesario desarrollar específicamente políticas para la equidad de género o bien era mejor introducir la perspectiva de género en el conjunto de las políticas nacionales.

Esa discusión ha evolucionado en el sentido de tratar de no hacer incompatibles las dos vías de avance. Mas aún, si bien el objetivo último es lograr la transversalidad del enfoque de género en todas las políticas públicas, ya hay pocas dudas de que es necesario iniciar ese proceso a través de una política visible que afecte los distintos sectores, pero que tenga su orientación autónoma. Y en ese sentido, no hay duda de que los Planes Nacionales de Acción para la Igualdad de Oportunidades, son el instrumento más efectivo, tanto desde el punto de vista de la eficacia como de la visibilidad.

## LA VERSIÓN NEOLIBERAL DEL AJUSTE Y LA REFORMA DEL ESTADO

Durante los años ochenta, las políticas de ajuste se extendieron por toda la Región, mas allá de que sus efectos visibles fueran diferentes en cada país. En Centroamérica, como ya se ha señalado, estuvieron opacadas, incluso desde el punto de vista del aparato público, por la crisis políticomilitar, para hacerse luego más visibles desde el inicio de los años noventa.

Si en los últimos quinquenios resurge la preocupación declaratoria sobre lo social, es porque desde distintas agencias, incluso desde la banca mundial, se quiere poner límites a las evidentes consecuencias sociales del ajuste, precisamente en la antesala de la ingobernabilidad. Es por eso que el debate sobre las políticas sociales, debe relacionarse con el debate sobre los modelos de Estado.

Existen, a nuestro juicio, dos modelos de Estado que no son propicios para el desarrollo de las políticas sociales y, en particular, para las políticas sobre la equidad de género. Por un lado, el modelo que se acerca mucho a lo que frecuentemente se ha denominado «democracia formal». Este modelo se basa en una democracia representativa donde se elige democráticamente al Gobierno, pero una vez realizada la elección tiene lugar una separación rígida entre gobernantes y gobernados, que se mantiene hasta el siguiente acto electoral. No creo que sea necesario argumentar mucho acerca de las dificultades históricas que presenta este modelo en América Latina.

El otro modelo negativo es el que se propone desde la perspectiva neoliberal. Este supone la elección democrática del Gobierno, aunque no tanto sobre la base de su programa. Con posterioridad se dividen las políticas públicas entre el área económica y el área social. Las políticas económicas se tecnifican y se alejan de los ojos del público, mientras las políticas sociales se negocian con la sociedad civil. Este modelo permite responsabilizar al Gobierno del mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos, frente a las agencias financieras internacionales, mientras que reparte la responsabi-

dad de las políticas sociales entre el Gobierno y la sociedad civil. Dicho modelo, además de fragilizar la democracia, ofrece el espejismo de la participación civil sin responsabilidad gubernamental.

Existe, sin embargo, una tercera alternativa que, basada en la democracia representativa, permite sin embargo la participación de la sociedad civil, sin disolver la responsabilidad gubernamental. En este modelo, los ciudadanos votan según los programas, que luego son capaces de dar seguimiento. Aquí, la sociedad civil participa en varios planos. Por un lado, participa en el afinamiento y en el rediseño de aquellos programas que necesiten ajustarse. Por otra parte, participa en la ejecución sobre el terreno de los programas. Pero, sobre todo, participa en el control y seguimiento de las políticas gubernamentales, combinando negociación y presión ante los poderes públicos. En breve, la sociedad civil asume la responsabilidad de participar organizadamente, sin que ello signifique la difuminación de la responsabilidad gubernamental.

Ahora bien, esta tercera opción es una posibilidad a construir. En la actualidad, la tendencia neoliberal en el Estado, cuando se pasa al mundo concreto de las cifras, y se trata de incluir en el presupuesto nacional a Mecanismos Nacionales fortalecidos, se elevan voces que reclaman la necesidad de ser coherentes con las políticas de reducción del Estado. De igual manera, cuando se diseñan planes para la equidad de género, se choca con el recorte de los servicios públicos.

Ciertamente, esta óptica neoliberal muestra la idea simple de que reformar la Administración Pública no es más que podar todo lo que se pueda la máquina estatal, excluyendo la idea realmente modernizadora del aparato público.

Existe ya suficiente literatura que muestra que modernizar el Estado significa, ciertamente, desprenderse de aquellas funciones que ya no le corresponden, pero también ir asumiendo aquellas problemáticas nuevas que surgen de la realidad social. No atender normativa e institucionalmente la protección del medio ambiente desde la Administración Pública, es en realidad un falseamiento del desarrollo sostenible. Una situación similar sucede con la discriminación por razones de género. Un Estado moderno en América Latina debe destinar recursos al medio ambiente y a la equidad de género, si quiere pasar del discurso a la política pública en los temas emergentes.

Ciertamente, el diseño y funcionamiento de las instituciones para las nuevas problemáticas no puede hacerse ya con la alegre tentación burocrática de los años sesenta y setenta. Las nuevas instituciones deberán ser eficaces, de alta competencia técnica y no expansivas en su desarrollo administrativo y de personal. Pero una cosa es eso y otra que el Estado de una sociedad democrática deje de atender los problemas que surgen de la realidad social.

Por otra parte, la Reforma del Estado debe de incorporar de manera directa la perspectiva de género. El recorte del empleo público no puede

hacerse al margen del estudio de cómo ello afecta a las mujeres. De igual manera, cuando se hagan los cálculos para la reducción de un servicio público, es necesario tomar en consideración cómo ello afecta a las relaciones de género, porque podemos estar «ahorrando» recursos hoy y mediante la combinación de pobreza y desintegración familiar, hipotecando la vida de las generaciones del futuro.

Cuando se adopta este tipo de política, y se quiere hacer compatible con una acción a favor de la mujer, esto sólo parece factible cuando se trata de un programa focal, con un costo específico. Pero cuando se desarrolla un Plan Nacional de Acción, de tipo transversal, tal y como se estipula en la Plataforma de Acción surgida en Beijing, ello implica la necesidad de develar la naturaleza del ajuste y la Reforma del Estado. Se trata de una contradicción muy difícil de manejar.

En suma, no es cierto que tomar en consideración la variable género impida realizar el ajuste para obtener los equilibrios macroeconómicos, pero es indudable que incorporar la perspectiva de género, hace menos compatible la perspectiva neoliberal del ajuste duro y la reforma ciega del Estado.

## BIBLIOGRAFÍA

- BIRGIN HAYDÉE (comp.) (1995). *Acción pública y sociedad: Las mujeres en el cambio estructural*. CEADEL, Argentina.
- GARCÍA QUESADA, ANA ISABEL (1996). «Ajuste Estructural y Políticas de Género». En: *Revista Centroamericana de Economía*, N° 46. Postgrado Centroamericano en Economía y Planificación del Desarrollo. Mayo a Diciembre.
- GARCÍA QUESADA, ANA ISABEL Y GOMÁRIZ MORAGA, ENRIQUE (1990). *Mujeres Centroamericanas* (2 Tomos). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- GOMÁRIZ MORAGA, ENRIQUE (1996). *Las políticas para la Mujer en Centroamérica 1990-1995*. Banco Centroamericano de Información Económica (BCIE) y la Secretaría de Integración Social (SISCA).