
mujer y desarrollo

Las políticas públicas de
género: un modelo para armar.
El caso de Brasil

Sonia Montaña
Jacqueline Pitanguy
Thereza Lobo



NACIONES UNIDAS



Santiago de Chile, junio de 2003

Este documento fue preparado por Sonia Montaña, Jefa Unidad Mujer y Desarrollo de CEPAL, Jacqueline Pitanguy, Directora de CEPIA (Ciudadanía, Estudio, Pesquisa, Informação e Ação) y Thereza Lobo, Directora Ejecutiva de COMUNITAS, organización de la sociedad civil, desde 2000. Consultora del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y diversas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de las autoras y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso: 1564-4170

ISSN electrónico: 1680-8967

ISBN: 92-1-322187-8

LC/L.1920-P

Nº de venta: S.03.II.G.75

Copyright © Naciones Unidas, junio de 2003. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
A. Las políticas públicas de género: un modelo para armar. El caso de Brasil	7
<i>Sonia Montañó</i>	
I. Antecedentes.....	7
II. La historia.....	9
III. La influencia internacional	11
IV. Del auge al retroceso	12
V. El relanzamiento: de la SEDIM a la Secretaría Especial de Políticas para la Mujer	14
VI. Los desafíos: igualdad social y eficacia interna	16
1. El papel del <i>Conselho</i>	17
2. El desafío de la institucionalidad y la gestión pública.....	18
Bibliografía.....	21
B. El movimiento feminista y las políticas de género en Brasil	23
<i>Jacqueline Pitanguy</i>	
I. La Secretaría Especial de Políticas para la Mujer	23
II. El feminismo como movimiento político	25
III. El feminismo y el Estado: movimientos de mujeres, género y políticas públicas	28
IV. Los Derechos Humanos: consolidación nacional e internacionalización.....	31
V. La Secretaría Especial de Políticas para la mujer: contexto y desafíos	34
Anexos.....	37

C. La gestión federal y la cuestión de género. Perspectivas de institucionalización	43
<i>Thereza Lobo</i>	
I. Oportunidades y riesgos del proceso de cambios de la gestión federal	43
II. La relación entre el Estado y la sociedad civil.....	53
III. Espacios de negociación, profundización y cambio.....	55
Serie Mujer y desarrollo: números publicados	59

Resumen

Los textos que conforman esta publicación son el resultado del Seminario Gobernabilidad y Género (Brasilia, diciembre 2002) y muestran la trayectoria de la construcción institucional de género en el caso brasileiro. El documento "Las políticas públicas de género: un modelo para armar. El caso de Brasil" de Sonia Montañó sistematiza la experiencia de fortalecimiento del mecanismo nacional para el avance de la mujer en Brasil, identificando algunos nudos problemáticos del proceso y presenta sus principales desafíos actuales respecto al objetivo de consolidación de la gobernabilidad democrática con equidad de género. El documento "Movimiento Feminista y las Políticas de Género en el Brasil" de Jacqueline Pitanguy, expone algunas consideraciones relacionadas con el movimiento de mujeres en Brasil, y su expresión en la esfera del Estado, especialmente durante los años 1985-1989, cuando el Consejo Nacional para los Derechos de la Mujer fue creado, constituyendo así la primera experiencia brasileira de política pública federal para el empoderamiento de la mujer. Este documento también destaca algunas características de la agenda del movimiento de las mujeres durante la década de los años noventa, años altamente influenciados por la internacionalización de los movimientos sociales y por los continuos cambios en el rol del Consejo Nacional para los Derechos de la Mujer, y señala los principales desafíos a ser enfrentados por la Secretaría Especial de Políticas para la Mujer y por el nuevo gobierno dentro de un contexto de consolidación de las instituciones democráticas. Finalmente, el documento "La gestión federal y la cuestión de género. Perspectivas de institucionalización" de Thereza Lobo, especifica las oportunidades y riesgos del marco institucional de Brasil respecto a la

gestión federal de la perspectiva de género; señala algunos insumos para la reflexión referentes a la articulación entre el Estado y la sociedad civil que pueden repercutir sobre la igualdad de oportunidades para las mujeres, e identifica los puntos de discusión y negociación para la definición de una agenda para tornar la gestión de género en una acción de gobierno habitual e institucionalizada en el quehacer cotidiano de las agencias gubernamentales.

A. Las políticas públicas de género: un modelo para armar. El caso de Brasil

Sonia Montaña¹

I. Antecedentes

En el marco del seminario “Gobernabilidad y Género”, promovido por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Secretaría de Estado de los Derechos de la Mujer (SEDIM), con el apoyo del Fondo de Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), los días 10 y 11 de diciembre de 2002, se reunieron en Brasilia aproximadamente 50 mujeres representativas del movimiento feminista brasileño. En el seminario se presentaron elementos para la reflexión en torno al vínculo entre gobernabilidad y género. Esta actividad formaba parte de una serie de reuniones preparatorias enmarcadas en un convenio de trabajo entre la SEDIM y la CEPAL dirigidas a fortalecer la capacidad del mecanismo institucional para las políticas de género, en el marco del proyecto “Gobernabilidad democrática e igualdad de género de América Latina y el Caribe”.²

¹ Jefa de la Unidad Mujer y Desarrollo de CEPAL. Se agradecen los comentarios de Irma Arriagada, Regina Festa, Virginia Guzmán y Nieves Rico.

² Se prepararon dos documentos especiales sobre Brasil y se presentó “Gobernabilidad Democrática e Igualdad de Género. Una articulación posible”, de Virginia Guzmán, <http://www.eclac.cl/mujer/proyectos/gobernabilidad/documentos/vguzman.pdf>. También

El objetivo del proyecto “Gobernabilidad democrática e igualdad de género en América Latina y el Caribe” es fortalecer la capacidad de los mecanismos nacionales de promoción de la equidad de género para integrar las demandas y necesidades de la mujer en los programas nacionales de gobernabilidad y reforma del Estado.

El proyecto, que fue respaldado por la Mesa directiva de la conferencia regional sobre la mujer de América Latina y el Caribe³ en su sesión de septiembre de 2002, fue diseñado para apoyar iniciativas destinadas a eliminar los obstáculos políticos y electorales que limitan la plena participación de la mujer en el proceso de adopción de decisiones; apoyar y mejorar las iniciativas destinadas a satisfacer la necesidad de instituciones sensibles al género a nivel local, en el contexto de los procesos de descentralización; y desarrollar y mejorar la capacidad de promoción y formulación de políticas de los mecanismos nacionales en el marco de la reforma del Estado y del sistema de gobierno de ciertos países seleccionados. El seminario se inscribía en los objetivos señalados y combinó la necesidad de intercambiar análisis y reflexiones sobre las lecciones aprendidas en la región durante la última década, así como facilitar un debate al interior del movimiento de mujeres del Brasil que les permitiera adoptar una posición frente al gobierno electo. Ambos objetivos se cumplieron y fueron reconocidos por las participantes.

Esta actividad, en el contexto de la transición en democracia, permitió escuchar las voces del movimiento de mujeres sobre temas relevantes como la historia del mecanismo y las políticas públicas para la mujer en Brasil. Las participantes reconocieron que el espacio brindado por el proyecto les permitió identificar temas importantes para el futuro del mecanismo institucional para el adelanto de la mujer, así como evaluar los desafíos que el propio movimiento feminista tiene al frente.⁴

En ese sentido, el texto que se presenta tuvo como fuente el debate suscitado durante el encuentro⁵ entre distintas corrientes del movimiento de mujeres de Brasil. La reunión tuvo lugar durante el proceso de transición⁶ del Gobierno de Fernando Henrique Cardoso al de Ignacio Lula Da Silva, luego de consultas preliminares con las autoridades del SEDIM y del equipo de transición, considerando la experiencia regional que mostraba los momentos de cambio gubernamental como críticos para la supervivencia y/o fortalecimiento de mecanismo de la mujer.⁷

Este documento aborda algunos de los temas críticos en la trayectoria de construcción institucional, identificando algunos nudos problemáticos de ese proceso. Se denomina “Un modelo para armar” porque reconoce que aún se necesita mayor investigación para reconstruir la riqueza del proceso de construcción de las políticas y porque el caso brasileño no tuvo en sus orígenes un modelo posible de ser reproducido,⁸ como ocurrió en los años noventa con otros países.

hizo una exposición la ex Ministra del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) de Chile, Josefina Bilbao, relativa a su experiencia en las relaciones con las organizaciones de mujeres.

³ La trigésima cuarta reunión de la Mesa directiva de la conferencia regional sobre la mujer de América Latina y el Caribe acogió con beneplácito el proyecto “Gobernabilidad democrática e Igualdad de Género en América Latina y el Caribe” y recomendó a los países miembros participar activamente en su seguimiento, ratificando el rol de monitoreo de la Mesa directiva.

⁴ El Gobierno del Presidente Lula decidió transformar la SEDIM en Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres, sacándola del Ministerio de Justicia y transfiriéndola por decreto a la Presidencia de la República. En el mismo decreto, se trasladó el CNDM como parte de la Secretaría. La ex senadora Emilia Fernández, designada como Secretaria de Estado, se mantiene como presidenta del CNDM. Se conforma un grupo de trabajo que hasta julio de 2003 deberá definir las nuevas atribuciones del CNDM.

⁵ Ver informe elaborado por Silvia Camurça de la Articulación de Mujeres Brasileñas AMB.

⁶ Se sostuvo reuniones con Solange Bentes Jurema, Secretaria de Estado SEDIM, Vera Soares del equipo de transición del Presidente electo Jose Ignacio Lula Da Silva y con la entonces Senadora Emilia Fernández del Partido de los Trabajadores (PT), actualmente designada como Secretaria de Estado de la Secretaría especial de *Políticas para as Mulheres*, y otros miembros de la bancada femenina del PT en el Congreso, del equipo técnico de la SEDIM y miembros de ONG y organizaciones de mujeres.

⁷ No son pocos los países que han visto desaparecer o debilitar la institucionalidad de género luego de producido un cambio gubernamental, aunque el proceso inverso también es cierto.

⁸ Se desconoce el bagaje internacional, las experiencias nórdicas y europeas que aparecen en esta historia, pero se considera que, a pesar de ellas, lo de Brasil tuvo mucho más de inédito que el resto de la región que tuvo a Brasil y España como modelos.

II. La historia

El *Conselho Nacional dos Direitos de la Mulher* (CNDM) en Brasil, fue creado el 29 de agosto de 1985, luego de más de una década de movilizaciones del movimiento feminista brasileño y latinoamericano. Este proceso de lucha por los derechos de las mujeres se alimentó del espíritu antidictatorial de la época. Es pues necesario tomar en cuenta el escenario político en el que las mujeres levantaron sus aspiraciones libertarias. El CNDM surge bajo el influjo de las aspiraciones por lograr la representación de las mujeres en la democracia en el marco de procesos de transición de la dictadura, a diferencia de otros organismos que más adelante surgirían al influjo de la reforma del Estado y la búsqueda de gobernabilidad. Eso explicaría el énfasis democrático y de representación que tuvo el accionar del CNDM, frente al énfasis en la gestión y la gobernabilidad que pareciera caracterizar la construcción institucional en otros países.

Los *Conselhos* de São Paulo y Rio de Janeiro, la movilización de 1985 por las reformas constitucionales y las estrategias para incidir sobre el gobierno civil de Tancredo Neves⁹ marcaron la memoria colectiva de la región tanto por la importancia de la movilización ciudadana para cambiar la institucionalidad de la dictadura, como por el alcance de la movilización y los debates públicos que se suscitaron para cambiar el marco constitucional.

Para entonces el feminismo brasileño se había convertido en uno de los referentes más importantes de la región. La importancia capital de los procesos políticos brasileños sobre América Latina acrecentó su influencia y aunque el movimiento feminista de Latinoamérica había mostrado una gran vocación política, era la primera vez que, en la región, feministas autónomas —en el sentido de actuar desde una identidad colectiva sin subordinarse a los partidos políticos— ocupaban los espacios público-estatales para proponer, formular y ejecutar políticas inspiradas en la visión feminista y desarrollaron estrategias de acción positiva en beneficio de la igualdad entre hombres y mujeres.¹⁰

No se afirma con esto que no hubo negociación con los partidos, la hubo y mucha siendo la más importante, sin lugar a dudas, la que llevó a la inclusión de las reivindicaciones feministas en la reforma constitucional de 1988. La inclusión de casi todas las reivindicaciones feministas contenidas en la *Carta das Mulheres Brasileiras aos Constituintes* en la reforma constitucional de 1988 quedó como testimonio de la versión feminista de la “imaginación al poder”... “Llegamos y ganamos” recordaría una de sus líderes. Más de una década después Fernando Henrique Cardoso recordaría que aquel debate constitucional fue un espacio importante de encuentro entre el Estado y la sociedad (Gobierno de Brasil, 2000). Las demandas sociales en materia de derechos, incluidos los sexuales y reproductivos que recorrían la región y que habían generado los más variados y poderosos movimientos de reconocimiento del cuerpo y de identidad de género, desafiaban las formas hasta entonces conocidas de hacer política.

Ubicado en el Ministerio de Justicia (Pitanguy, 2002) pero respondiendo directamente al Presidente de la República, el *Conselho* logró obtener una cierta autonomía financiera y administrativa, formalizando la participación del movimiento de mujeres a través de un Consejo deliberativo, creando una dirección técnica y poniendo en marcha una forma de hacer política donde la sociedad civil tuvo un gran protagonismo. El carácter deliberativo del *Conselho* estuvo en la ley desde 1985 mientras que otros consejos existentes en Brasil como el de salud, lo asumieron

⁹ El Presidente Tancredo Neves, electo en 1985, fue sucedido por José Sarney por elecciones indirectas luego de que el primero falleciera en abril de ese año.

¹⁰ Hay antecedentes de la existencia de oficinas de la mujer y experiencias innovadoras en este ámbito, especialmente en los Ministerios de Trabajo y/o Bienestar Social (Ecuador, Bolivia, entre otros) surgidas en torno a la Conferencia de Nairobi en 1985, pero ninguna de ellas tuvo su origen en el movimiento feminista organizado como sujeto político.

recién en los años noventa. En ese sentido, el CNDM tuvo un carácter totalmente innovador no sólo para las políticas de género si no para las políticas públicas en general¹¹ a las que sirvió de ejemplo.

La misión del *Conselho* fue definida como la de promover en el ámbito nacional políticas para asegurar a las mujeres condiciones de libertad, igualdad de derechos y la plena participación. El CNDM estaba allí para formular directrices, asesorar al Poder Ejecutivo, acompañando al Estado a nivel federal estadual y municipal. Sugerir proyectos de ley, fiscalizar y exigir el cumplimiento de la ley, promover intercambio y convenios con organismos nacionales e internacionales, recibir denuncias de discriminación y encaminarlas a los órganos competentes, mantener canales con el movimiento de mujeres y desarrollar programas y proyectos apoyando el movimiento autónomo de mujeres. Las mujeres que conformaron el CNDM eran propuestas por el movimiento según sus méritos y designadas por el Presidente de la República, incluida la Presidenta del *Conselho*. La Secretaria Ejecutiva, instalada en el Ministerio de Justicia estaría a cargo de la ejecución de las políticas.

Se cuenta que el *Conselho de las Mujeres* fue una fórmula imaginada para conciliar la necesidad de tener un órgano al más alto nivel posible de la toma de decisiones con el deseo de elegir a su cabeza a Ruth Escobar, líder feminista nacida en Portugal y que por razones legales asociadas a su nacionalidad no podía ejercer el título de Ministra.¹²

Más allá de lo anecdótico, esta experiencia muestra una gran capacidad de adaptación al contexto político y la confirmación de que las formas institucionales eran importantes, pero más importante aún era garantizar poder y liderazgo capaces de modificar las relaciones de género. Más interesante fue la influencia del clima político sobre percepciones acerca de lo ocurrido ya que, mientras la norma otorga el poder de decisión al Presidente en la designación de las consejeras, en el imaginario de las activistas brasileñas queda la idea de que fueron ellas las que decidieron. Así, el *Conselho* fue por un lado una especie de órgano de poder en el espíritu de las organizaciones surgidas de la política de masas de los años setenta y, por otro lado, un instrumento de gestión¹³ caracterizado por una fuerte incidencia de la sociedad civil en proceso de crear un imaginario nuevo sobre las relaciones de género.

En ese momento, las feministas también orientaron su acción hacia los órganos emblemáticos de la democracia como el Parlamento y la Constituyente. No fue sin debate que tal cosa ocurrió ya que, en el contexto de la transición de dictadura a democracia, el parlamento parecía tener más legitimidad que el poder ejecutivo. En la práctica, las feministas ocuparon tres espacios: las calles con el movimiento social, el parlamento con los representantes de la democracia y el ejecutivo con el partido de gobierno de turno.

En todos esos espacios prevaleció la conciencia de la necesaria autonomía del movimiento y una cierta noción de transitoriedad nunca explicitada suficientemente y que probablemente tenía su explicación en la precariedad de las instituciones políticas después de la dictadura y en una cierta idea de la democracia representativa como paso necesario, pero insuficiente, para garantizar los derechos de las mujeres. Aunque en ese tiempo las instituciones democráticas habían recuperado legitimidad ante la ciudadanía —las dictaduras habían puesto en evidencia el valor fundamental de las instituciones formales de la democracia (Montaño, 2000)—, desde el punto de vista de género toda democracia era considerada deficitaria. La autonomía era vista como una necesidad.

No fueron pocos los logros del CNDM en la primera etapa en que, además de traducir los cambios constitucionales en medidas legislativas, éste inicia lo que más adelante se convertiría en

¹¹ Ver Sección II.

¹² Historia ratificada por la propia Ruth Escobar en septiembre de 2002 en la “Tenda de las Sabias”, convocada en Brasilia por la SEDIM para discutir el futuro de la Secretaría.

¹³ En aquel momento el CNDM tenía un presupuesto similar al de SEDIM para programas y proyectos equivalente a siete millones de dólares excluyendo salarios y gastos administrativos.

una estrategia de transversalización de la perspectiva de género. Se estaba inaugurando en la región una manera de hacer políticas públicas transversales cuyos objetivos y metas surgían de la demanda social. Comenzaba lo que sería un interesante debate sobre las políticas sectoriales frente a las transversales, cuyos resultados deberían medirse no de acuerdo con el cumplimiento de objetivos delimitados por un tema o sector, si no por la satisfacción en el cumplimiento de los derechos de un determinado grupo poblacional. La idea de incidir sobre y controlar el Estado por parte de la sociedad adquirió renovada importancia. No bastaba ya la fiscalización parlamentaria, ni siquiera el papel de la opinión pública, había que crear mecanismos institucionales. Las mujeres organizadas que ya habían logrado modificar el imaginario social explicitando sus derechos en la Constitución, se disponían a convertirse en mediadoras entre el movimiento amplio de mujeres y el Estado para organizar un sistema que permitiera el ejercicio real de los derechos reconocidos.

III. La influencia internacional

Los años ochenta fueron muy ricos en experiencias y procesos orientados a influenciar las políticas públicas de género en el ámbito internacional. En 1985, en la Conferencia Mundial sobre la Mujer en Nairobi, se aprobaron las Estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de la Mujer hasta el Año 2000. A nivel de la región, ya en 1977 se aprobó un Plan que reflejó el grado de influencia del movimiento de mujeres sobre los conceptos que ordenarían las políticas públicas. Evocando la Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer celebrada en México en 1975, los Estados miembros de la CEPAL aprobaron un Plan de Acción Regional que, además de analizar el contexto, los vínculos de la igualdad de género con las políticas de desarrollo y la importancia de la participación política, prefiguró lo que sería una demanda constante de las últimas décadas en materia de desarrollo institucional. El Plan de Acción Regional de 1977 plantea lo que puede considerarse un catálogo de la institucionalidad llamando a las mujeres a “participar activamente en la realización de todas las acciones propuestas, a todos los niveles, utilizando y creando los medios y mecanismos apropiados para ello”.

El mismo plan recuerda la necesidad de “mecanismos interdisciplinarios y multisectoriales en el plano nacional, regional e interregional para la formación y ejecución de políticas encaminadas a alcanzar objetivos de igualdad e integración para las mujeres”. Concluían llamando a los gobiernos a dotar de presupuesto y recursos humanos a estos mecanismos “de acuerdo con sus propios sistemas administrativos de trabajo”. Esta frase insertada en el Plan (párrafo 21), mostraba lo que sería a lo largo de los años una tensión permanente entre la demanda de las mujeres de tener mecanismos al más alto nivel, específicamente a la creación de ministerios, y las resistencias de los Estados a modificar sus estructuras administrativas para acoger esa demanda. Es con ese argumento que el compromiso de crear mecanismos al más alto nivel fue interpretado como el más alto nivel “posible”.

En 1994, la Conferencia Regional de Mar del Plata no sólo mantiene esta demanda sino que se observa un énfasis en la necesidad de influenciar las políticas sectoriales. Se abandona el lenguaje de la integración de la mujer al desarrollo y se lo sustituye por el de la incorporación de la perspectiva de género “en los más altos niveles de planificación del desarrollo” (1994, línea estratégica 1) incluyendo a organismos nacionales, regionales e internacionales, es decir, repitiendo lo planteado en 1977 y especificando planes, programas y proyectos además de organizaciones no gubernamentales, las que para entonces habían adquirido una gran fuerza como sucedáneas del Estado en la protección de los derechos de las mujeres.

En los años noventa se acentuó este proceso al calor de los preparativos de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. La Plataforma de Acción de Beijing reiteraba que ...“los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer son los organismos centrales de coordinación

de políticas de los gobiernos. Su tarea principal es prestar apoyo en la incorporación de la perspectiva de la igualdad de géneros en todas las esferas de política y en todos los niveles de gobierno. Para lograr el funcionamiento eficaz de los mecanismos nacionales es preciso que:¹⁴

a. Se los considere en las instancias más altas de gobierno que sea posible y que estén bajo la responsabilidad de un ministro del gabinete;

b. Existan mecanismos o procesos institucionales que agilicen, según proceda, la planificación descentralizada, la aplicación y la vigilancia con miras a lograr la participación de las organizaciones no gubernamentales y organizaciones comunitarias, empezando por las de base;

c. Se disponga de suficientes recursos presupuestarios y capacidad profesional;

d. Haya oportunidades para ejercer influencia en la formulación de todas las políticas gubernamentales” (Art. 201).

Además, el artículo 202 manifiesta que: "al abordar la cuestión de los mecanismos para la promoción del adelanto de la mujer, los gobiernos y otros agentes deben fomentar la formulación de políticas activas y visibles para la incorporación de una perspectiva de género en todas las políticas y programas de modo que, antes de que se adopten las decisiones, se realice un análisis de sus posibles efectos para uno y otro sexo".

Los objetivos estratégicos planteados en este capítulo son:

- Crear o fortalecer mecanismos nacionales y otros órganos gubernamentales.
- Integrar perspectivas de género en las legislaciones, políticas, programas y proyectos estatales.
- Preparar y difundir datos e información destinados a la planificación y la evaluación desglosados por sexo.

No cabe duda que la experiencia del CNDM iba en la línea de lo propuesto por el movimiento internacional de mujeres en las Conferencias de Naciones Unidas. Se trataba no sólo del ingreso de las militantes al Estado si no de su capacidad para crear un entramado de relaciones que catalicen las demandas de las mujeres y las conviertan en políticas públicas. Es importante subrayar, tal como señala Pitanguy, que no fue sólo el contexto internacional el que favoreció este desarrollo, si no que Brasil estuvo en una situación privilegiada para liderar posiciones de cambio gracias al marco constitucional que legitimaba la defensa de los derechos de la mujer incluidos los derechos reproductivos.

IV. Del auge al retroceso

Este proceso se caracterizó por su carácter pionero. Era la época de los años ochenta donde todo estaba por hacerse. La creación de los consejos pretendía mantener la flexibilidad de los movimientos sociales y al mismo tiempo penetrar el Estado de una manera híbrida (Blay, 1998), manteniendo una relación ambigua de estar sin estar en el gobierno. Aquí se debe recordar que la búsqueda de una interlocución con el Estado por parte del movimiento de mujeres se hacía desde la vigencia de un concepto que fue hegemónico en el pensamiento feminista de la época: el concepto de autonomía del movimiento, entendida en sus dimensiones organizativas, ideológicas, programáticas y físicas. Se hablaba no sólo de la libertad de pensamiento para formular reivindicaciones desde la matriz conceptual del feminismo, si no de la necesidad de hacerlo desde espacios organizativos autónomos.

¹⁴ Inciso "h" de la Plataforma de Acción de Beijing.

Por otro lado, el concepto de autonomía estaba referido a la necesidad de no ser “cooptada” (Pitanguy, 1999) por el Estado en el sentido de subordinarse a las visiones neutrales y autoritarias que se le atribuían a éste. El Estado era visto, sobre todo a partir de las dictaduras, como la encarnación de la fuerza y en menor medida como el responsable o garante de la protección y ejercicio de los derechos. Esta tensión entre afirmar la distancia de los partidos y del Estado, a la vez que se reconocía la necesidad de políticas públicas llevó a la elaboración del concepto de autonomía y a la idea de interlocución para “penetrar” los órganos del Estado. El movimiento feminista se veía asimismo encarnando una voluntad de “cambio sin contaminación” y se sentía lo suficientemente fuerte como para penetrar en el Estado saliendo impune. A eso Blay añade la falta de experiencia del movimiento feminista para actuar en la legalidad ya que los prolongados períodos de dictadura le obligaron a actuar en la clandestinidad y bajo un clima de violación a los derechos humanos. Según Blay, el modelo del CNDM se adecuaba para un país recientemente salido de la dictadura que no confiaba en la estructura del Estado y de los gobiernos. Además, los movimientos de mujeres no tenían experiencia de actuación en la legalidad después de haber vivido décadas de ilegalidad.

Era el tiempo en que el feminismo latinoamericano todavía saldaba cuentas con una izquierda ciega a los temas de género y no tenía atisbos de aproximación con un liberalismo casi inexistente desde el punto de vista político. El feminismo brasileño, al igual que en otros países, nace principalmente en interlocución, a veces imaginaria, con la izquierda, y sus orígenes están vinculados con la búsqueda de la igualdad social.

Es grande la deuda del movimiento feminista latinoamericano con esta creación del movimiento brasileño. A él se le atribuyeron rasgos democráticos inéditos, capacidad creativa e inspiración en muchas de las formas de combate a la discriminación de género: las comisarías contra la violencia, la constitucionalidad de los derechos reproductivos, la institucionalización de la voz de la sociedad civil en el diálogo con el Estado y un reconocimiento a la vitalidad de un movimiento que actuaba en el Estado como invitado privilegiado.

Es preciso señalar que el CNDM es producto de un momento constitutivo de la recuperación democrática donde se buscaban nuevos arreglos entre sociedad y Estado, pero donde aún no había ingresado en el escenario internacional la idea de reducción del Estado.

Al finalizar el gobierno de Sarney (1985-1990), se produce un episodio crítico que implicó la renuncia con movilización de la entonces presidenta del CNDM, Jacqueline Pitanguy. El gobierno de Sarney consideró inaceptable la defensa de los derechos sexuales y reproductivos así como la vinculación de los derechos de las mujeres con la lucha antirracista liderada por Pitanguy. La presidenta renuncia en un acto masivo que simboliza “la salida” del movimiento de mujeres del escenario gubernamental.

Con la victoria de Collor en 1990, se inaugura en Brasil un proyecto de reducción del Estado que implicó la reducción de las atribuciones del CNDM y una pérdida de potencia aún mayor. En esa etapa se consagra legalmente la pérdida de atribuciones del CNDM para ejecutar políticas públicas (Gobierno de Brasil, 2000, Cabral 2002).

En el ámbito internacional, el modelo brasileño del CNDM —emblemático por su accionar y referencia feminista para el diálogo con el Estado— fue desplazado como modelo de gestión por otro que vino de España: el Instituto de la Mujer. La creación del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) en Chile y de los Institutos de la Mujer en Centro América, además de la dosis propia de creatividad nacional y de influencia de los procesos de reforma estatal, tuvieron una fuerte

influencia de la experiencia española.¹⁵ Brasil quedaba como una referencia para el movimiento, sobre todo por su dimensión participativa¹⁶ pero no para el Estado en el sentido de modelo de gestión. Era necesario profundizar la mirada hacia las instituciones.

Para decirlo en sentido figurado, mientras en la experiencia brasileña se destaca la irrupción de la sociedad dentro del Estado, en otras experiencias —inspiradas directa e indirectamente en el modelo español— como la chilena, destaca la construcción institucional y el desarrollo de herramientas para transversalizar las políticas. En los hechos, todos los países muestran fórmulas distintas de la ecuación participación /gestión eficiente, pero es Brasil el que ha quedado teñido con el signo del movimientismo. La idea de la concertación, de los pactos y la necesidad de guardar los equilibrios políticos estuvo mucho más presente en el resto de los países comparada con la experiencia brasileña donde, en cierta forma, se estaba frente a un movimiento social “químicamente puro”.

Para fines de los años noventa, no sólo se había producido un debilitamiento interno del *Conselho*, sino que habían surgido en el escenario regional otros referentes importantes como Costa Rica y Chile (Del Gatto y Serrano 1990). Se había extendido en la región la influencia del Instituto de la Mujer de España y la creación de un conjunto de mecanismos que surgieron en el nuevo contexto. Brasil aparece como un país con enorme dificultad de remontar la ruptura producida entre el Estado y la sociedad y pierde su liderazgo regional.

Eva Blay escribía en 1993, cuando ya había pasado casi una década de la transición a la democracia, que para una eventual reorganización del *Conselho*, el movimiento de mujeres debía trazar su estrategia haciendo una evaluación del nuevo cuadro político e insertándose en el mismo. Se trataba de entrar en las reglas del juego del Estado democrático repensando la relación con las instituciones y los partidos y asumiendo la lógica estatal desde una perspectiva democrática. Nada de esto se concretó durante el primer gobierno de Fernando Henrique Cardoso y en los hechos fue sólo al finalizar su segundo gobierno, a partir de la designación de Solange Bentes como presidenta del CNDM, que fue posible concluir la gestión con una nueva institucionalidad y nuevos canales de diálogo abiertos con la sociedad civil.

Es interesante observar que los cambios en la relación Estado—sociedad no coinciden necesariamente con los cambios gubernamentales, aunque éstos tienen un efecto innegable. Así se puede apreciar que las secuelas del enfoque de reducción del tamaño del Estado, heredadas de la época de Collor, se mantuvieron en la base del estancamiento del CNDM durante el gobierno de Fernando Enrique Cardoso. Las importantes transformaciones llevadas a cabo en Brasil no fueron acompañadas por un desarrollo similar del CNDM y el debilitamiento de la voluntad política de interlocución con el movimiento social así como la diseminación de éste en diversos ámbitos territoriales y temáticos se mantuvo como rasgo de aquel momento.

V. El relanzamiento: de la SEDIM a la Secretaría Especial de Políticas para la Mujer

Como era de suponer, aunque el Estado brasileño fue débil en iniciativas de “aggiornamento” institucional del Consejo en la primera etapa del gobierno de Fernando Enrique Cardoso, el movimiento de mujeres brasileras actuó para ingresar en distintos ámbitos de la política,

¹⁵ Consulta de la autora con Soledad Larraín y Teresa Valdés, en diciembre de 2002

¹⁶ Queda pendiente una investigación para ver dónde estaba la fuente de inspiración para demandar la participación de mujeres en otros mecanismos nacionales para el adelanto de las mujeres.

construyendo múltiples estrategias para que Brasil ingresara al nuevo siglo contando con un amplio desarrollo jurídico e institucional en materia de igualdad entre hombres y mujeres. El propio CNDM desarrolló iniciativas exitosas. Merece destacarse el esfuerzo relacionado con la lucha contra la violencia hacia la mujer. Algunas no prosperaron por la debilidad política que las afectaba pero quedaron como expresión de sus esfuerzos. Una de las más importantes estuvo relacionada con la necesidad de modificar el Plan Plurianual (PPA), como herramienta de planificación.

Una de las consecuencias de la debilidad política y de la escasa iniciativa gubernamental por rectificar este proceso de debilitamiento del CNDM, fue el fortalecimiento de organizaciones no gubernamentales que asumieron la tarea de remplazar en cierta forma la acción del Estado o de focalizar sus esfuerzos de incidencia política en escenarios territoriales más pequeños como los estados o los municipios. Brasil ha conocido en los últimos años un desarrollo amplio y heterogéneo de iniciativas sociales encaminadas a ejecutar políticas, hacer lobby y organizar las aspiraciones de las mujeres desde una perspectiva ciudadana. Brasil, a comienzos de siglo, no sólo cuenta con un marco constitucional muy avanzado, tiene además del CNDM y los consejos estatales y municipales surgidos en la década pasada, una impresionante cantidad de programas, acciones y experiencias innovadoras. Este desarrollo podría llevar al surgimiento de tendencias corporatistas¹⁷ difusas (Arbos y Giner, 1993) en el sentido de confundir las preocupaciones e intereses legítimos, pero particulares, de algunos grupos de mujeres con las políticas públicas para el bien común. Podría convertirse también en una forma de mediación democrática que favorezca políticas públicas donde se articule de manera concertada lo sectorial con lo transversal y lo particular con lo general.

La Secretaría de los Derechos de la Mujer (SEDIM), dependiente del Ministerio de Justicia, fue creada el 8 de mayo de 2002 al finalizar la gestión de Fernando Henrique Cardoso, por medio de una medida provisional asignándole el estatus de Ministerio. Su creación marca un punto de inflexión muy importante. Hasta entonces el CNDM actuó como sucedáneo del órgano gubernamental conviviendo con una institucionalidad heterogénea y desarticulada que, sin embargo, obtuvo algunos éxitos ya señalados más arriba. El 4 de septiembre del mismo año, fruto de la acción unitaria de la bancada feminista en el Congreso, se aprueba por unanimidad en la Cámara de Senadores la creación de la SEDIM como Secretaría de Estado. Como lo reconoce la propia memoria de la SEDIM, a esta medida se le asigna un gran valor para las políticas de la mujer. Ella ha sido elogiada y criticada tanto por su importancia como por el retraso con que fue adoptada. El contexto electoral en el que ella surgió no impidió que se produjera una unanimidad mientras el propio movimiento de mujeres debatía las consecuencias de la medida. Las mujeres comprendieron que la existencia de SEDIM favorecía la posibilidad de avanzar en el posicionamiento, legitimidad e institucionalización de las políticas públicas de género.

Una de las diferencias entre el proceso de gestación del CNDM y la creación de la SEDIM radica en los nuevos rasgos del movimiento social de mujeres, las nuevas formas de relacionamiento con el Estado y la propia transformación de la gestión estatal. Mientras el Consejo de los ochenta es el producto nítido de una movilización social directa, la SEDIM es el resultado de un proceso de incidencia política y negociación con instituciones estatales. Para surgir, la SEDIM tuvo que remontar las dificultades de relacionamiento con el movimiento de mujeres, tuvo que reconocer las nuevas instituciones y grupos especializados, redes y otros, tuvo que aceptar las nuevas reglas del Estado para la formulación de políticas en un contexto en que la equidad de género no ocupaba un lugar importante en la agenda política y tampoco podía demostrar un liderazgo internacional. La SEDIM debe entenderse como el producto frágil y virtuoso de un

¹⁷ Arbos entiende por corporatismo a la presencia hegemónica de las corporaciones en una sociedad dada, mientras que corporación es cualquier institución social asociativa, formada por individuos o coaliciones para alcanzar un conjunto de fines explícitos.

proceso de concertación y negociación que tuvo la simpatía política de las autoridades y la tolerancia benévola del movimiento. En ese sentido, lo más importante que deja es la legitimidad de un espacio de formulación de las políticas públicas, reposicionado al más alto nivel y que vuelve a plantear la necesidad de un movimiento de mujeres transversal a los partidos políticos y que en el pasado reciente, a pesar de su número reducido y de las diferencias partidarias, actuó en conjunto en torno a las leyes de violencia, el Protocolo Facultativo de la CEDAW, la ley de cuotas o la institucionalidad de género.

Uno de los aspectos más novedosos del proceso electoral que desembocó en la elección del Presidente Lula, fue la percepción generalizada de la importancia electoral y política de las mujeres. De hecho, el cambio en la composición del Senado es muy importante ya que de los ochenta y un senadores electos, nueve son mujeres, la mayoría perteneciente al Partido de los Trabajadores. Aumentó también el número de diputadas en 45% llegando a cuarenta y dos las diputadas federales y en ocho estados las mujeres fueron las más votadas, incluyendo Rio de Janeiro, aunque todavía no llegan a representar el 15% en total. Este incremento de mujeres abre la posibilidad de fortalecimiento de la bancada transversal feminista.

Una vez electo, el Presidente Lula trasladó la SEDIM¹⁸ a la Presidencia de la República, le cambió la denominación a Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres y creó un grupo de trabajo que en sesenta días debería proponer cambios en la relación con el CNDM. Ello va en consonancia con lo demandado por las organizaciones de mujeres las que estuvieron movilizadas durante el proceso de transición.¹⁹

VI. Los desafíos: igualdad social y eficacia interna

La nueva Secretaría Presidencial de Políticas para la Mujer, al igual que la mayoría de los mecanismos nacionales de la mujer en América Latina, debe enfrentar varios desafíos. Uno de ellos tiene que ver con la “baja intensidad” de su poder. Se trata de desarrollar un conjunto de mecanismos que permitan el logro de la igualdad y la eficacia en las políticas. En cuanto a la jerarquía del mecanismo, Brasil ha avanzado al salir del Ministerio de Justicia y pasar a la Presidencia lo que la aproxima más al círculo de toma de decisiones y le da más visibilidad, ha aumentado el número de mujeres en el sistema político y es mayor el peso electoral de las mujeres. Si eso se suma a los avances en el marco jurídico, las políticas y los programas, podría afirmarse que Brasil se encamina hacia una sociedad más igualitaria entre hombres y mujeres. Sin embargo, los logros limitados en el campo social y económico tienen que ver con la baja intensidad de presencia política del tema en la sociedad y en el sistema político. En la medida que las demandas de género no logren ingresar a la agenda política, el mecanismo tenderá a bajar la intensidad de su influencia dentro del gobierno. La ausencia de mecanismos habituales de coerción para el cumplimiento de su mandato son un problema a considerar. Las políticas de género se asientan solamente sobre la persuasión y en general los estados no sancionan su incumplimiento, esto mitiga el impacto de la jerarquía ministerial de muchos organismos que no cuentan con mecanismos necesarios en la política pública para obligar al cumplimiento de metas por parte de sus pares. Sólo el Presidente o el Congreso pueden ejercer coerción para el cumplimiento de los objetivos políticos de género. Es importante aquí que el movimiento de mujeres pueda orientar su acción para lograr que se eleve el umbral social (Muller, 2000) de legitimidad de sus demandas. La experiencia muestra que no basta la cercanía con el poder, es necesario que el clima social de género que prevalece en un país favorezca la lucha por la igualdad o, dicho de otra manera, es necesario que el

¹⁸ La medida provisoria 103 del gobierno del Presidente Lula introduce estos cambios.

¹⁹ Aún no es posible evaluar el impacto de este cambio, excepto en sus aspectos positivos de jerarquización, continuidad y renovación del CNDM y voluntad de diálogo amplio con la sociedad.

movimiento en alianza con el mecanismo promuevan los cambios en la cultura política para que la idea de la igualdad entre hombres y mujeres sea un supuesto naturalizado en el diseño de las políticas (Montaño, 1999). Sólo la experiencia podrá decir cuánto hay que presionar y cuánto se debe negociar para alcanzar ese umbral de legitimidad.

En la mayoría de los países la intersectorialidad y transversalidad del tema de género plantea un desafío a la estructura organizacional del Estado que no ha sido resuelta. A este respecto Brasil tiene algunas ventajas importantes. Por un lado, es un país donde la descentralización forma parte del los procesos consolidados (Lobo, 2002). Además de la institucionalidad hay una conciencia social amplia acerca de la importancia de la dimensión territorial. Por otro lado, el país tiene un sistema de planificación que, a diferencia de otros países, permite un diseño global de las políticas. Como señala Lobo, este punto de partida coloca desafíos importantes para las políticas públicas de género.

La transición en Brasil ha sido un proceso en democracia y aunque son muchos los cambios que se avecinan, es importante considerar que hay un nivel de continuidad que se debe administrar. Continuidad y ruptura que deberán resolverse con respecto al rol del CNDM, al lugar y características de los consejos estatales y municipales, a la cultura institucional de relacionamiento intersectorial y a los supuestos culturales que obstaculizan el diseño de las políticas públicas.

1. El papel del *Conselho*

Antes de la creación de la SEDIM, en Brasil el CNDM era considerado un órgano de deliberación colectiva, expresión de la sociedad civil en el Estado, cuya presidenta reportaba al Presidente de la República. Por su parte, la SEDIM resultaba formando parte de la estructura básica del Ministerio de Justicia equivalente a la Secretaría de los derechos humanos y su titular tenía el rango de ministra.

La nueva autoridad de la Secretaría Especial hereda una dinámica de relacionamiento con el CNDM que plantea muchas cuestiones. Está el problema de la representatividad de sus miembros, el rol y las funciones del CNDM. También habrá que tomar en cuenta que el CNDM, sin ser un órgano ministerial propiamente dicho, a momentos cumplía funciones “paraestatales” formulando lineamientos de política, ejecutando programas y estaba dotado de una infraestructura reducida que reflejaba la ambigüedad de la situación inclusive en el breve período de existencia de la SEDIM. La transformación del CNDM en un consejo de control social puede ser percibida como una limitación a sus atribuciones si el movimiento social no valora adecuadamente la importancia que tiene la creación de una instancia ministerial. Ya en el momento de la transición Cabral planteaba varias preguntas: ¿El consejo debe o no ser dependiente de la SEDIM?, ¿Debe tener unidades operativas?, ¿Cuál es la autonomía de la SEDIM en cuanto unidad de primer nivel?

Por último, el traslado de la nueva Secretaría a la Presidencia de la República abre la oportunidad de diseñar un nuevo modelo que considere los cambios institucionales y políticos del Brasil y favorezca la transversalización de la perspectiva de género provisto que la agenda del movimiento feminista se integre y alcance niveles de coincidencia con la agenda gubernamental. A la nueva Secretaría se le plantea el gran reto de articular las demandas de las mujeres con la agenda gubernamental que, hasta donde se ha anunciado, estará orientada con mucha fuerza a la reducción del hambre. ¿Cuánto ha acumulado el CNDM-SEDIM para aportar a este esfuerzo nacional?, ¿Qué capacidades puede movilizar para hacer la diferencia?

Se podrían añadir preguntas de orden político institucional como el nivel de representatividad que debe tener el CNDM, la forma más democrática para su elección/designación y llevar al extremo la cuestión de la representación/representatividad democrática. ¿Cuál es el órgano depositario de las demandas de las mujeres: el Parlamento o el Consejo?. Es posible que en

ese punto colisionen perspectivas políticas y filosóficas, lo que hace necesario desarrollar enfoques que permitan la convivencia democrática de distintos órganos con la debida demarcación de los alcances y mandatos de las distintas instituciones.

De hecho, hoy en América Latina hay una vasta experiencia de participación de organizaciones y redes de mujeres en los consejos. Estas experiencias difieren por el tipo de vínculo entre sí, por su ubicación territorial (federal estatal, municipal), por el carácter y nivel de su designación, el valor de su voto para la toma de decisiones y sus propuestas, la convivencia con representantes del poder ejecutivo, o simplemente con órganos de la sociedad. Por ejemplo, se trata de un dilema democrático a resolver acerca de la manera más adecuada de combinar en un mismo consejo, representantes de la sociedad civil con atribuciones deliberativas y representantes gubernamentales con dependencia de jerarquías ministeriales y políticas.

La experiencia de Brasil pone en evidencia la importancia que tiene el valor simbólico y los emblemas para la construcción de las políticas. A pesar de que el *Conselho* de las mujeres ha cambiado, a pesar de que se constatan muchos cambios en el contexto político e institucional y a pesar de la pluralidad de miradas que existen en torno al papel actual y futuro del consejo, es evidente que hay coincidencia en torno a la importancia de mantener un consejo que exprese la historia y asuma hacia adelante el papel de control social.

2. El desafío de la institucionalidad y la gestión pública

Brasil tiene un mecanismo de alto nivel, una autoridad con rango ministerial en la Secretaría Especial para la Mujer. La persona designada tiene vínculos sólidos con el sistema político y la Presidencia, así como un capital político propio. Por otro lado, Brasil tiene una institucionalidad estatal importante así como un Estado descentralizado consolidado. Cuenta con una trama de organizaciones sociales, redes y ONG, foros y otros que por derecho propio tienen interlocución con el Estado. Le corresponderá a la nueva Secretaría diseñar una estrategia de empoderamiento del movimiento de mujeres que permita avanzar en la consolidación de un marco de referencia que sustente las políticas públicas, incluyendo la perspectiva de género; fortalecer el rol de gestión para articular las políticas sectoriales con el plan nacional de gobierno; y fortalecer el rol de mediación y negociación para articular la diversidad de demandas de las mujeres.

Con relación a las organizaciones de mujeres, éstas han evolucionado hasta desarrollar una amplia gama de iniciativas societales con relación a las políticas públicas. El aprendizaje a actuar en democracia del que habla Blay es infinitamente superior y forma parte de la práctica cotidiana de las organizaciones de mujeres. También se ha producido una diseminación y ampliación de los espacios de participación y representación política (Tabak, 2002). A los tradicionales espacios electorales y partidarios se han sumado una cantidad importante de espacios estatales, municipales, cívicos y organizaciones de nueva factura que son muy importantes a tomar en cuenta. Este mismo desarrollo permite avizorar que no todo el desarrollo ha sido homogéneo y que pueden surgir rasgos corporatistas que colisionan con la mirada necesaria del bien común. El hábito de actuar a nombre de la sociedad o en lugar del Estado puede ser una dificultad en el fortalecimiento de la Secretaría Especial. El movimiento deberá afrontar el desafío de construir y fortalecer instituciones eficientes.

Tanto las nuevas autoridades como el movimiento actuarán en un escenario en transformación. Ellas deben asimilar las consecuencias de las reformas que han tenido lugar en el Brasil la última década y adaptarse a las anunciadas por el nuevo gobierno. Luego del período en que prevaleció la idea de reducción del Estado asociada principalmente con el gobierno de Collor de Mello, le sucedió un proceso de cambios institucionales que correspondían a la búsqueda de gobernabilidad económica en los años noventa. Las reformas orientadas a lograr la estabilidad monetaria y el control del déficit público requerían desde esa perspectiva una adecuación del rol del Estado.

Según Lobo, son varias las condiciones que favorecerían la formulación de las políticas de género: Brasil es uno de los pocos países que no ha desmontado el ministerio de planificación y ha hecho un proceso de modernización muy importante. Los Planes Plurianuales (PPA) son herramientas que mejor pueden ser utilizadas para las políticas de género. La descentralización político institucional es un proceso irreversible y demanda su profundización desarrollando instrumentos para una distribución de las responsabilidades a nivel estatal y municipal. Se puede observar que uno de los temas que quedan pendientes en la agenda del año 2002 es la redefinición de los mecanismos de articulación entre los niveles federales, estatales y municipales, la relación entre los consejos de manera horizontal y vertical, así como la relación de éstos con los otros sectores y espacios territoriales. Esto es particularmente cierto para las políticas de género. Un ejemplo de este rezago son los proyectos como Casa Abrigo y el Programa de Combate a la Violencia Doméstica y Sexual que no lograron descentralizarse y quedaron hasta el gobierno de Fernando Henrique Cardoso como competencia federal (CNDM/SEDIM, 2002). En ese sentido, una comparación con el sector de la educación y la salud y asistencia social muestra que el grado de descentralización de las políticas de género es proporcional a la “baja intensidad” con que operó el *conselho* durante la última década. Paradójicamente la descentralización puede ser más exitosa si previamente las políticas son reconocidas como políticas de Estado. Una de las dificultades para la descentralización de las políticas de género es que, al no ser reconocidas suficientemente en el ámbito federal, ellas corren el riesgo de diluirse en el ámbito local. Las políticas de género requieren de una fuerte voluntad política, y normas y responsabilidades claras para su ejecución en el nivel estadual y municipal. Si no se transfieren las competencias y los recursos en el marco de nuevas leyes, el organismo encargado de las políticas de género termina convertido en una suerte de gobierno paralelo obligado a hacer “acciones sombra” sin integrarse en la corriente principal de las políticas públicas. Brasil tiene la ventaja de contar con un sistema de planificación que facilitaría este proceso.

Uno de los supuestos de la descentralización es que permite la proximidad entre el ciudadano con el Estado. Sin embargo, en la medida que las desigualdades en la ciudadanía de las mujeres y su situación de subordinación se mantienen, es menor también el poder en el ámbito local. Varios estudios muestran que en las primeras etapas de la descentralización se puede producir un retroceso en la participación femenina. Por ello es importante poner en marcha medidas de acción positiva que garanticen la igualdad de oportunidades y la igualdad de resultados, también a nivel local. De otro modo, se corre el riesgo que muchos servicios municipales pueden ser atribuidos o asignados a la responsabilidad de las mujeres (desayuno escolar, ollas populares, programas contra el hambre, violencia doméstica), sin el correspondiente correlato en la participación en los procesos de toma de decisiones. El supuesto de la cercanía entre ciudadano y Estado desde una perspectiva de equidad de género pasa por reducir la intermediación entre las mujeres y el Estado. Es necesario adoptar medidas específicas para que el proceso de descentralización no se convierta en un proceso de centralización del poder entre los hombres a nivel local.

Una de las herramientas más utilizadas en materia de política social, vinculada con la necesidad de reducción del gasto fiscal, ha sido la focalización, también abordada por Lobo en el estudio citado. La focalización, entendida como la necesidad de concentrar recursos en los grupos sociales más desfavorecidos, ha dado lugar en varios países a la creación de programas dirigidos, por ejemplo, a jefas de hogar de fácil identificación. Sin embargo, no existen evaluaciones respecto del impacto y prevalece la duda de si esos programas en un contexto de reducción del gasto social y de debilitamiento del rol estatal pueden ser exitosos. En otros países de mayor desarrollo, más que de focalización, se trata de acción positiva como la herramienta específica para proporcionar recursos a las mujeres en consideración a la desigualdad en el punto de partida para acceder a los derechos económicos y sociales. El concepto de acción positiva está pues vinculado a la noción de derechos y la voluntad política de igualarlos a través de medidas temporales, mientras que el

concepto de focalización está relacionado con la necesidad de achicar el gasto social. En el primer caso, la medida de acción positiva está orientada específicamente a obtener un objetivo de equidad, mientras que en el caso de la focalización, la equidad es un subproducto del ahorro fiscal. La focalización, como dice Lobo, es objeto de debate.

Finalmente, el desafío más importante tiene que ver con el sistema de planeamiento. Éste ya había sido percibido por el CNDM al programar un estudio específico para identificar aquellos programas más relevantes a la equidad de género (CNDM, 2000) y retomado por la SEDIM para ser trabajado en el marco del proyecto CEPAL. Por eso, el diseño de instrumentos que incorporen la perspectiva de género en las múltiples herramientas que tiene Brasil para el desarrollo social es una de las principales tareas.

Se ha tratado de demostrar las luces y sombras de un proceso de construcción institucional, situando en su contexto las virtudes del CNDM y los desafíos de la Secretaría Especial de reciente creación. A la luz de la evolución reciente de Brasil, es necesario fortalecer las instituciones públicas para consolidar la voluntad política de cambio en las relaciones de género, articular los procesos sectoriales con los globales, desde una perspectiva territorial, y extender los vínculos con otros actores sociales.

Para que ese esfuerzo de mediación entre las demandas de las mujeres y la lógica estatal sea posible, la nueva Secretaría deberá enfrentar no sólo los desafíos de una mayor representación política de las mujeres, sino una mayor representación en la lógica del poder. La gobernabilidad democrática requiere tanto de la representación de las mujeres en el juego democrático como de su presencia eficaz en los procesos de concertación con el poder real. La lógica de la gobernabilidad es la del poder efectivo²⁰ y el poder efectivo demanda un particular esfuerzo sobre los mecanismos e instituciones de gestión.

²⁰ “La Gobernabilidad y los principios democráticos en América Latina y el Caribe”, documento preparatorio a la Cumbre Iberoamericana de Presidentes, Santiago 1996.

Bibliografía

- Arbos, Xavier y Salvador Giner (1993), *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Madrid, Siglo Veintiuno editores, S.A.
- Blay, Eva (1998), “Estado y Género: Historia, perspectiva de género y políticas públicas”, en *Cuarto Propio en el Estado*, Chile, Red de Comunicación Alternativa de la Mujer, FEMPRESS.
- Cabral, Gilda, (2002), “Ampliando o debate sobre a defesa da mulher no Governó Lula”, en *Articulando electrónicamente*, año I. No. 25, diciembre de 2002, Brasil.
- Camurça, Silvia, (2002), *Desenho institucional dos mecanismos para defesa dos direitos Das mulheres no futuro governo Lula, síntese do debate ocorrido em 11 de Dezembro de 2002*, diciembre de 2002.
- CFEMEA (2002), *Documento para discussão. Contribuições do CFEMEA para as discussões sobre o Conselho Nacional dos Direitos da mulher*, Brasil, CNDM/SEDIM.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Fondo de desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, (1995), *Programa de acción regional para las mujeres de América Latina y el Caribe, 1995-2001*, Naciones Unidas, Santiago, Chile.
- CNDM (2000), *Relatório Final, O Plano Plurianual (PPA 2000-2003) E A Equidade de Gênero*, Brasília, Brasil.
- CNDM/SEFIM (2002), *Políticas para a Mulher, Relatório da Gestão 1999/2002*, Brasil, Ministério da Justiça.
- Conferencia Nacional de Mujeres Brasileñas (2002), *Plataforma Política Feminista*, Brasília, Brasil.
- Consejo Nacional de las Mujeres, Embajada de los Países Bajos, UNICEF, UNIFEM (1999), *Acción Positiva: Memoria del Seminario Regional de Mecanismos Gubernamentales de Género*, Ecuador, Consejo Nacional de las Mujeres.
- Cumbre Iberoamericana de Presidentes (1996), *La gobernabilidad y los principios democráticos en América Latina y el Caribe*, Documento preparatorio.
- Del Gatto, Delia y Serrano, María Elena, (1990), “La Oficina Nacional de la Mujer”, en *Tramas para un nuevo destino, propuestas de la concertación de mujeres por la democracia*, junio de 1990, Santiago, Chile.
- Gobierno de Brasil (2000), *Relatório Nacional Brasileiro, Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher*, Protocolo Facultativo, Brasília, Brasil.
- Lobo, Thereza (2002), *A gestão federal e a questão de gênero. Perspectivas de institucionalização*, Santiago de Chile, CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo.
- Montaño, Sonia (2000), “Ni mujeres ni hombres providenciales”, en *Liderazgos para el Siglo XXI*, revista *Perspectivas* N° 20, Chile, Publicación trimestral de ISIS Internacional.
- _____ (1999), “Mecanismos gubernamentales de instituciones de género en la Región”, en Consejo Nacional de las Mujeres, Embajada de los Países Bajos, UNICEF, UNIFEM, *Acción Positiva: Memoria del Seminario Regional de Mecanismos Gubernamentales de Género*, Ecuador, Consejo Nacional de las Mujeres.
- Muller, Pierre (2000, cuarta edición), *Les politiques publiques*, Bibliographie tematique «Que sais-je?», Paris, Presses Universitaires de France.
- Pitanguy, Jacqueline (2002), *Movimiento de Mulheres e Políticas de Gênero no Brasil*, Santiago de Chile, CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo.
- _____ (1999), “Caminamos y tropezamos... pero caminamos”, en *Feminismos de Fin de Siglo. Una herencia sin testamento*, Chile, Red de Comunicación Alternativa de la Mujer, FEMPRESS.
- Tabak, Fanny (2002), *O laboratório de Pandora. Estudos sobre a ciencia no feminino*, Brasil, Editorial Garamond Ltda.

B. El movimiento feminista y las políticas de género en Brasil

Jacqueline Pitanguy

I. La Secretaría Especial de Políticas para la Mujer

La Secretaría Especial de Políticas para la Mujer (antes llamada Secretaría de Estado de los Derechos de la Mujer -SEDIM) se estableció en mayo del año 2002 en virtud de un decreto provisional que se convirtió en la ley 10.539 en septiembre del mismo año, colocándose así, en el centro del poder, el debate sobre los derechos humanos y ciudadanos de la mujer. Este debate surgió en un momento político de gran trascendencia, marcado por la consolidación democrática expresada en las recientes elecciones mayoritarias que trajeron consigo una reconfiguración del poder ejecutivo federal, al cual está ligada esta Secretaría.

En el actual proceso de transición hacia un nuevo gobierno, presidido por Luiz Inácio Lula da Silva, esta Secretaría ocupa una posición especial en la medida en que, recién creada y noreglamentada todavía, también se inicia en el ejercicio del poder. No ha habido tiempo, todavía, para la elaboración de una historia de la Secretaría, en relación con la sociedad civil, el poder legislativo, o el judicial o toda la constelación de órganos gubernamentales.

Aunque todavía es liviano su bagaje, esta Secretaría se inserta en un sistema de gobierno que establece límites y posibilidades para su actuación formal y es de la historia política de la mujer brasileña, lo que ciertamente dejará una impronta en su actuación.

Conscientes de que la historia no se repita y de que tanto el contexto como el campo de los derechos de la mujer han sufrido transformaciones importantes desde el decenio de 1970, la experiencia de la Secretaría Especial de Políticas para la Mujer no se escribirá en una página en blanco. Con esta orientación, se pretende presentar en este texto, en forma resumida, algunas consideraciones sobre el movimiento feminista y su expresión en la esfera del Estado, sobre todo en los años 1985-1989, cuando se creó el Consejo Nacional de los Derechos de la Mujer (CNDM), primera experiencia de políticas públicas destinadas a promover la condición femenina en el ámbito federal. Se describen también algunas características del programa de los derechos de la mujer en los años noventa, marcados por la internacionalización de los movimientos sociales y por un cambio significativo en el papel del CNDM, y se señalan algunos desafíos que habrá que enfrentar en este nuevo siglo, en el cual se inaugura la Secretaría de Estado de los Derechos de la Mujer y un nuevo gobierno en un ambiente de consolidación de las instituciones democráticas del país.

Así también, en el contexto en que se estableció esta Secretaría, cabe recordar que uno de los fenómenos más importantes de los últimos decenios, con repercusiones directas sobre el órgano encargado de los derechos de la mujer, es la transformación que ha sufrido el concepto de los derechos humanos, tanto en términos de su connotación, como de su alcance. El concepto de ciudadanía es hoy más complejo tanto en el plano internacional, regido por acuerdos y tratados entre naciones, como en el plano interno, en función de las nuevas leyes nacionales que rigen las relaciones entre los individuos y el Estado, lo que plantea nuevos desafíos y abre nuevas oportunidades para las políticas públicas en materia de género.

La preocupación principal al efectuar el análisis, en esta coyuntura de transición política, fue contribuir al debate sobre las atribuciones y la sustentabilidad²¹ de la Secretaría, en la certeza de que podrá ser un factor positivo para la gobernabilidad del país. Conviene señalar que, a pesar de no ser equivalentes, estos dos conceptos están, en la práctica, íntimamente relacionados, puesto que la sustentabilidad de un órgano o de un programa tiene efectos positivos o negativos sobre la gobernabilidad y viceversa. En realidad, la sustentabilidad de un órgano con atribuciones para luchar contra las desigualdades de género afecta la gobernabilidad, ya que amplía las bases de sustentación de un programa gubernamental democrático e igualitario.

La sustentabilidad de un órgano como la Secretaría deriva, entre otros factores, de su capacidad para definir claramente su misión de forma tal que resulte legítima, factible y transparente. Deriva también de su capacidad para aumentar su legitimidad institucional y ampliar sus planteamientos, participaciones e influencias frente a los sectores estratégicos tanto dentro como fuera del gobierno, de forma tal que se mantengan sus cuadros, capacitándolos para transmitir sus programas y conocimientos a fin de que otros sectores incorporen la perspectiva de género como un factor transversal en su respectiva acción programática, con lo cual se ampliaría el campo de desarrollo de políticas públicas que hagan efectiva su misión.

Existe una relación circular entre la sustentabilidad financiera, sobre la cual se asienta la posibilidad de actuación de un órgano, y la sustentabilidad institucional que confiere legitimidad al órgano y constituye, a su vez, el pilar de un proyecto de sustentabilidad financiera.

Cabe también subrayar que la sustentabilidad institucional no se vincula con un modelo único sino que es un proceso dinámico sujeto a correcciones de rumbo en función de las nuevas oportunidades y cambios coyunturales que se vayan produciendo.

²¹ El concepto de sustentabilidad se discute aquí desde el punto de vista político. La sustentabilidad financiera es condición *sine qua non* para que la SEDIM pueda lograr la sustentabilidad política, la que, por su parte, es ineludible para poder negociar recursos.

No corresponde, en el ámbito de este texto, profundizar en el concepto de la gobernabilidad, de uso relativamente reciente en el lenguaje de las ciencias políticas. Me gustaría, sin embargo, destacar que la cuestión de la gobernabilidad está ligada directamente con la calidad de las relaciones entre el gobierno y la sociedad, ya que se vincula con la capacidad de establecer normas y programas que satisfagan las demandas sociales así como con la capacidad de la sociedad de expresar esas demandas, derivándolas hacia los canales competentes. En este sentido, la gobernabilidad depende de las características tanto de la sociedad civil como del gobierno, y se relaciona directamente con las estructuras del poder vigentes en una sociedad, las que, en última instancia, son las que influyen en la capacidad de negociación de los protagonistas estratégicos, tanto dentro como fuera del Estado.

Virginia Guzmán (2002) afirma que, en la medida en que tales protagonistas tengan distintos intereses y grados de poder, el conflicto puede ser una dimensión inherente de la gobernabilidad.²² Esta autora destaca además la necesidad de considerar las relaciones entre el orden de género y el orden institucional, así como el papel que las organizaciones y directivas de mujeres y los mecanismos de género desempeñan en cuanto gestores estratégicos en los procesos de gobernabilidad.

Entre los muchos factores que intervienen en la toma de decisiones relativas a la acción programática y al establecimiento de prioridades en el programa de los organismos públicos, factores ligados directamente con la sustentabilidad de mecanismos institucionales como la SEDIM, creo necesario considerar, entre otros, tres elementos: el contexto, el campo de acción, y los efectos de la acción desarrollada.

La necesidad de prever el cuadro de las alianzas, los apoyos, los obstáculos y enfrentamientos que cabe esperar ante cualquier propuesta programática, o frente a tal o cual demanda expresada por la sociedad civil, es de particular importancia cuando se trata de un proyecto encaminado a lograr la igualdad de derechos, en una situación de gobernabilidad como la que se da en una sociedad tan profundamente desigual como la nuestra.

Teniendo en cuenta estas consideraciones iniciales, pasaré a analizar algunos momentos críticos del feminismo en nuestra historia más reciente, procurando situar este movimiento en el panorama más amplio de las coyunturas nacionales e internacionales. Cabe también señalar que tanto el contexto —incluso la coyuntura económica y la política nacional e internacional— como el campo de acción, incluido el programa relativo al género y la dinámica de los diversos protagonistas sociales que participan en su definición, son hoy muy distintos de lo que fueron en las primeras etapas del movimiento feminista y de las políticas de género del país.

II. El feminismo como movimiento político

A fines del decenio de 1970, todavía bajo el régimen militar, surgieron nuevos protagonistas políticos en la sociedad civil brasileña. Los sindicatos se presentaron con programas y prácticas de negociación distintos, y aparecieron movimientos sociales cuyas formas de organización no se ajustaban a las pautas tradicionales de los partidos políticos, planteando cuestiones que no estaban incorporadas en los programas políticos de la oposición.

Definidos en forma genérica como movimientos sociales, estas nuevas formas de práctica política se originaron y expandieron fuera de los marcos del poder institucional, planteando cuestiones que incluían la lucha contra la dictadura, e iban más allá y traían a debate público temas

²² Virginia Guzmán, *Gobernabilidad democrática y género: una articulación posible*, documento de trabajo DDR/2, reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, CEPAL, Santiago de Chile, 5-6 de septiembre de 2002. La autora sostiene que este tema no ha sido privilegiado por los movimientos de la mujer.

ligados con la discriminación y con la desigualdad que permeaban otras esferas de las relaciones sociales, como las desigualdades de género.

Excluida hasta 1932 del derecho de sufragio, históricamente una de las características de la participación política de la mujer en el Brasil ha sido su débil presencia en los partidos políticos y en los cargos electorales y su fuerte participación en otros movimientos y asociaciones diversas. La participación de la mujer en el poder legislativo federal fue muy limitada. En 1933 fue elegida la primera diputada federal y en los 58 años siguientes se eligieron sólo 82 mujeres al Congreso Federal, en comparación con 5 062 hombres, siendo que 52 de éstas se eligieron a fines de los años ochenta cuando el debate sobre el acceso de la mujer al poder político ya había ganado terreno en la sociedad.

Pese a esta evolución, todavía hoy, incluso con el sistema de cuotas para las candidaturas femeninas, no es significativa la presencia de la mujer en la legislatura federal. En las elecciones de 2002, ocho mujeres accedieron a los 54 escaños del senado federal (14.8%) y 42 diputadas federales ocupaban 9.19% de los 513 escaños de la cámara de diputados.²³

El feminismo, que ya en el decenio de 1960 tenía un papel protagónico en Europa y los Estados Unidos, surgió en Brasil, como movimiento social y propuesta política, a partir de 1975, con lo cual se amplió el debate público sobre el poder, la igualdad y la democracia. Para las mujeres que se enrolaron en las primeras filas de este movimiento, reuniéndose en grupos y actos colectivos, estableciendo centros y asociaciones, lanzando periódicos, el concepto de la democracia incorporaba también las esferas de la familia, del trabajo, de la instrucción, la violencia y la salud, todo ello aparte de la esfera de los derechos civiles y políticos.

Sus bases organizativas se afincaban en la solidaridad entre las mujeres, que proyectaban una identidad colectiva común.²⁴ El feminismo cuestionaba los fundamentos culturales en los cuales se basaba el menosprecio de lo femenino, reflejado en leyes, prácticas y expresiones simbólicas y señalaba a la atención el hecho de que, a lo largo de nuestra historia, la jerarquía y la desigualdad teñían todas las relaciones de género, constituyendo un elemento fundamental para la organización del poder y de los sistemas de valores en que se fundamentaban los conceptos de lo masculino y lo femenino en nuestra sociedad. En este sentido, el programa feminista era distinto de otras formas de participación femenina en los movimientos a favor de la paz y de la amnistía, los clubes de madres y las asociaciones de barrio, la lucha contra la carestía, entre otros.

Es interesante señalar que en distintos momentos de la historia nacional, y con importantes repercusiones, las mujeres se han organizado para proyectar una identidad política calcada de su papel más tradicional (y no por ello menos relevante) de madres y generadoras de vida, para situarse a favor de los movimientos de paz, por la amnistía, contra la violencia del Estado y por el respeto a los derechos humanos. En el ámbito latinoamericano, el movimiento de las Madres de la Plaza de Mayo, en Argentina, es uno de los ejemplos más significativos de esta forma de participación. En Brasil, las mujeres participaron activamente en los movimientos por la paz durante la segunda guerra mundial, y a favor de la amnistía y contra la carestía durante la dictadura de 1964-1985. Fue también en nombre de la familia que muchas mujeres marcharon en apoyo del

²³ Mala Hunt señala esta discrepancia entre el avance de los derechos ciudadanos de las mujeres y su escasa presencia en el poder formal (véase, Mala Hunt, "Puzzles of Women's Rights in Brazil", Social Research, vol. 69, N° 32002).

²⁴ En 1975, anunciado por las Naciones Unidas como el Año Internacional de la Mujer, grupos feministas organizaron en Río de Janeiro un seminario, efectuado bajo los auspicios de la ONU, en que se discutieron temas relacionados con la posición de la mujer en la sociedad brasileña y con el feminismo. En ese mismo año se fundó el Centro de la Mujer Brasileña en Río de Janeiro y en octubre se celebró un Encuentro para el Diagnóstico de la Mujer Paulista, del cual nació el Centro de Desarrollo de la Mujer Paulista. En 1976 surgió el primer periódico feminista del país, *Nos Mulheres*. En 1979 tuvo lugar el Primer Encuentro Nacional de Mujeres en Río de Janeiro, y en São Paulo se estableció el Frente de Mujeres Feministas. En 1980 en Minas Gerais se estableció el Centro de Defensa de los Derechos de la Mujer, en Pernambuco el grupo Acción Mujer, en Río de Janeiro la Comisión de Violencia, y en São Paulo el SOS-Mujer, entre otros.

golpe militar de 1973 y participaron en los cacerolazos que ayudaron a derribar a Salvador Allende en Chile.

A pesar de esta diversidad entre feministas y movimientos femeninos, en la lucha contra la dictadura, un frente de lucha común reunió a mujeres de diverso origen que incorporaron en sus espacios específicos de acción, propuestas y demandas originadas en los grupos feministas, sobre todo las relativas a educación, trabajo, y violencia doméstica y sexual. El debate sobre la discriminación de la mujer fue también incorporado a la agenda de las sindicalistas y fue objeto de grandes conferencias y encuentros de las trabajadoras, sobre todo de las metalúrgicas.

Fue así como en sus primeros años, pero concretamente entre 1975 y 1979, las mujeres organizadas en grupos, colectivos y asociaciones, buscaron interlocutores en los sindicatos y las universidades, organizaron manifestaciones, congresos y debates, y alcanzaron una cierta cobertura en la prensa, lo que dio visibilidad a sus reivindicaciones.

Los primeros pasos de las feministas estuvieron, por lo tanto, encaminados a lograr una presencia pública en el país, legitimar su pliego de reivindicaciones y ampliar su base de militancia, introduciéndose en otros espacios organizacionales, como los sindicatos, las asociaciones y las universidades, refutando al mismo tiempo las críticas de algunos sectores que veían en este movimiento una amenaza para la unidad de la oposición organizada entonces como un frente único. Algunos sectores de esta oposición manifestaban cierto recelo ante las demandas feministas, que introducían otros planteamientos en el debate político, centrado entonces en la restauración de la democracia y en la crítica de un Estado violador de los derechos humanos.

Una característica que marcó desde un comienzo a este movimiento en Brasil fue su empeño en influir sobre el gobierno, buscando el diálogo con el poder legislativo (un proyecto de enmienda del Código Civil fue sometido por feministas al Congreso Nacional, ya en 1976), presentando demandas y propuestas a los partidos en las elecciones de 1979 (la Alerta Feminista para las Elecciones) y, a partir de la victoria de la oposición en Minas Gerais, São Paulo y Rio de Janeiro en 1982, reivindicando espacios institucionales a nivel estadual como las Delegaciones Especializadas de Atención a la Mujer (DEAM) y los Consejos de la Condición Femenina (São Paulo) o de los Derechos de la Mujer (Minas Gerais y Rio de Janeiro).

Esta capacidad de diálogo con el otro se convertirá en característica distintiva del movimiento de mujeres en Brasil, a diferencia de movimientos semejantes en otros países, orientados fundamentalmente hacia el plano de las relaciones interpersonales. Hoy, este movimiento de mujeres es reconocido internacionalmente por su experiencia en *advocacy* (abogacía, apoyo) y por su capacidad de idear estrategias consensuales entre las diversas organizaciones y redes que lo componen, lo cual fortalece su poder para la oposición o la negociación con el Estado.

Al considerar estas características con relación al debate sobre la gobernabilidad, yo diría que el movimiento tenía uno de los requisitos básicos, a saber, la capacidad de dar expresión a demandas y establecer estrategias de orientación de la sociedad civil. Sin embargo, un gobierno autoritario no tenía canales para la incorporación de estas demandas, las que se crearon a mediados de los años ochenta con la transformación del contexto más amplio del país, al iniciarse el proceso de democratización de las instituciones políticas.

A lo largo de los últimos decenios el movimiento de la mujer ha enfrentado desafíos en el sentido de construir o integrarse a los espacios institucionales sin ceder a la cooptación, de trabajar con partidos políticos sin “partidizar” su agenda e incluso de responder con agilidad a los obstáculos y presiones. La profundidad y extensión de su éxito han variado a lo largo del decenio de 1980 y de 1990, según los factores coyunturales, nacionales e internacionales, las características más estructurales de la distribución del poder en la sociedad brasileña, y su capacidad de mantener

su presencia en el escenario político en cuanto protagonista visible y coherente en medio de intereses conflictivos.

A pesar de numerosos vaivenes, con períodos de mayor expresión y otros de retracción, una victoria importante del movimiento fue la de haber incorporado —con mayor o menor sustentabilidad— los temas ligados a la violencia de género y a la discriminación de la mujer en la familia, en el trabajo, en la educación y en la política, en el debate sobre cuestiones de gobernabilidad.

Sin embargo, es importante destacar que el campo de la acción política y el programa del movimiento de las mujeres atañen a temas cuya legitimidad social es bastante diversa. Desde una perspectiva amplia, el campo de la acción política del feminismo es el de las relaciones de género, que tienen raíces estructurales e institucionales. Este campo, que se construye también en nivel conceptual y simbólico, se desdobra en esferas específicas, como la violencia doméstica, los derechos sexuales, los derechos reproductivos, el mercado del trabajo, la educación, y la participación política, todos las cuales no gozan de la misma legitimidad social ni de la misma capacidad de informar políticas públicas. Por ejemplo, la lucha contra la violencia doméstica, que se incorporó a la plataforma del movimiento feminista desde sus primeros días, siempre tuvo mayor aceptación en la sociedad brasileña que la campaña por lograr el respeto a los derechos reproductivos.

En este último frente de acción, el movimiento siempre se enfrentó con la resistencia de la Iglesia Católica y de los sectores más conservadores y ha avanzado en forma más lenta, ya que es más tortuoso el camino por recorrer para incorporar las cuestiones ligadas a la sexualidad, la contracepción, la esterilización y el aborto en el debate social y en las políticas públicas.

III. El feminismo y el Estado: movimientos de mujeres, género y políticas públicas

El análisis de las políticas públicas y de la legislación vigente en el país refleja lo que sucede en la arena política en que se mueven los distintos protagonistas sociales, entre ellos los movimientos sociales que, a través de negociaciones, enfrentamientos y alianzas, luchan por tener voz, impacto e influencia sobre los programas económicos y sociales, sobre leyes y normas, sobre la atribución de prioridades en la distribución de los recursos presupuestarios.

Tales políticas, cuyos parámetros se definen, en última instancia, en función de las características estructurales y coyunturales del país, expresan también las tensiones entre fuerzas e intereses diversos y el peso relativo de esos sectores en la balanza del poder. Reflejan también el impacto social de las diferentes temáticas que componen el programa defendido por estos protagonistas.

A lo largo de los últimos decenios, con mayor o menor visibilidad e influencia, el movimiento de mujeres ha participado en este juego de fuerzas de *advocacy* a favor de políticas públicas de género, proponiendo reformas en la legislación discriminatoria, presionando por lograr una acción positiva frente a las entidades de defensa de los derechos de la mujer —las delegaciones especializadas, los refugios para las víctimas de la violencia—, por establecer programas de salud sexual y reproductiva y, más recientemente, por crear sistemas de cuotas en los partidos políticos, entre otros.

Fue, sobre todo, a partir del cambio de la coyuntura política del país, o sea, con el proceso de democratización de los años ochenta, que una parte significativa del movimiento de mujeres se propuso ya no buscar, desde su nicho en la sociedad civil, una posibilidad de diálogo con el

gobierno, sino penetrar en el aparato mismo del Estado. La creación de los Consejos de la Condición Femenina en São Paulo y de los Derechos de la Mujer en Minas Gerais en 1983, luego de la victoria de la oposición en esos estados, marcan el primer paso de militancia dentro del Estado. En 1985, después del gran movimiento de masas de las *diretas já* y la elección de Tancredo Neves, primer presidente civil después de 21 años, se intensificó la movilización con la creación, en el plano federal, de un órgano semejante a los consejos estaduais.

Este paso en dirección al Estado no se dio sin intensas discusiones en el movimiento de mujeres, existente entonces en la mayoría de los estados, quienes actuaron en la arena política con fuerza y visibilidad, trazando estrategias concertadas y propuestas fundamentadas. El meollo de estas discusiones se refería al problema de una eventual cooptación del movimiento por el Estado, con lo cual se frustraría el poder de diálogo y el programa de las mujeres. Éste es un debate estratégico y necesario, todavía hoy vigente en algunos países de América Central, donde luego de años de guerra civil, comienzan a reconstruirse las relaciones entre el Estado y la sociedad civil a través de las negociaciones de paz.

En Brasil, gracias a un relativo consenso en cuanto a la necesidad de llamar al gobierno a asumir responsabilidad en la lucha por los derechos de la mujer, así como el convencimiento de que no convenía que la sociedad civil sustituyera al Estado, las divergencias internas no llevaron a una ruptura ni a un fraccionamiento del movimiento de mujeres que ya había acumulado experiencia previa de *advocacy* ante al gobierno. Frente a esta cuestión, el movimiento se dividió, *grosso modo*, en tres posturas: algunas estaban dispuestas a participar en el gobierno introduciendo, desde el Estado, políticas públicas de género, otras se proponían apoyar y subvencionar a estas compañeras manteniéndose, sin embargo, en la sociedad civil, y algunas optaron por mantener una autonomía total.

El Consejo Nacional de los Derechos de la Mujer (CNDM) fue establecido por efectos de la Ley N° 7.353 del 29 de agosto de 1985 con la finalidad de promover, en el plano nacional, políticas encaminadas a eliminar la discriminación contra la mujer, asegurándole condiciones de libertad e igualdad de derechos, así como su plena participación en las actividades políticas, económicas y culturales del país.

También se estableció un Fondo de Desarrollo de la Mujer, que le aseguraba condiciones de operabilidad a ese órgano, inserto en el Ministerio de Justicia, pero que respondía directamente al Presidente de la República. El CNDM fue dotado de autonomía administrativa y financiera; lo formaba un Consejo Directivo de 20 consejeros, una asesoría técnica, y una secretaría ejecutiva, aparte sus cuadros técnicos y administrativos. Posteriormente, se le agregó un centro de documentación, estudios e información. De la dirección técnica dependían varias comisiones de trabajo, como las de educación, cultura, guarderías, trabajo y mujer rural, legislación, violencia, salud reproductiva, la mujer negra y comunicaciones.²⁵

Desde el punto de vista internacional, el CNDM se inscribe en el contexto de las recomendaciones de la Conferencia Internacional de la Mujer, realizada en Nairobi en 1985, que recomendaba que los gobiernos nacionales hicieran lo posible por crear mecanismos gubernamentales orientados a mejorar la condición de la mujer.

El CNDM fue uno de los primeros órganos de promoción de los derechos de la mujer que se estableció en América Latina. Influiría sobre iniciativas semejantes, particularmente en los países del Cono Sur, donde la democratización de las instituciones políticas también hizo posible que el

²⁵ Véanse en el anexo las líneas de actividad que desarrollaron estas comisiones. Véase también el documento preparado por Gilda Cabral (documento de discusión de noviembre de 2002, distribuido por el CFEMEA) en que compara el CNDM antes de su reestructuración con la actual SEDIM.

movimiento de mujeres tuviera más influencia en el discurso político de esas sociedades.²⁶ En realidad, la historia política de estos países es bastante semejante. Durante los períodos de dictadura, la sociedad civil tiene el monopolio de la defensa de los derechos humanos que, con el proceso de democratización, pasa a formar parte de los programas gubernamentales en sus ramas legislativa, ejecutiva y judicial.

Desde su fundación, el CNDM se estructuró con el propósito de desempeñar un papel relevante en la asamblea constituyente de 1988, momento crucial de afirmación de los derechos de la ciudadanía en el Brasil, y cuyas proposiciones tendrían posteriormente repercusiones en cuanto a la posición del país en las conferencias internacionales de la ONU en el decenio de los noventa cuando, ahora con la perspectiva internacional, los derechos de la mujer tendrían también un importante espacio de afirmación.

El éxito de este trabajo junto a la Asamblea Nacional Constituyente se tradujo en la introducción, en el texto constitucional de 1988, de cerca de un 80% de las reivindicaciones de los movimientos feministas, incorporadas en la *Carta das Mulheres Brasileiras aos Constituintes*, aprobadas en una reunión convocada por el CNDM en Brasilia y entregadas al Presidente del Congreso. El éxito de la iniciativa se debe en mi opinión, a la conjugación de las tres fuerzas que trabajaban en consenso: el CNDM, los consejos estaduais y municipales de derechos de la mujer y los grupos y movimientos sociales de mujeres.²⁷

El éxito del CNDM entre 1985 y 1989 se debió a una acción programática eficiente y a su capacidad de diálogo como protagonista fuerte y legítimo frente a otros órganos del Estado, particularmente con el poder legislativo y los consejos estaduais, con las instituciones universitarias —con apoyo a los programas de investigación—, con los medios de divulgación, con los grupos de juristas y, sobre todo, con las asociaciones feministas y los movimientos de mujeres con los cuales se mantenía una comunicación permanente, estrechándose así los lazos entre sociedad civil y Estado que habían permanecido rotos durante más de 21 años.

Sin embargo, la experiencia exitosa del CNDM y su desmantelamiento en el segundo semestre de 1989, plantean cuestiones importantes relativas a la sustentabilidad. Estas cuestiones se remiten al juego de fuerzas al interior del gobierno, que, por no constituir un bloque monolítico, dibuja las líneas maestras de su perfil a partir de coaliciones, alianzas y tensiones entre sectores e intereses diversos.

Estas disputas, elemento crucial en las discusiones sobre la gobernabilidad, se acentuaron al final del período de Sarney, cuya base de sustentación era cada vez más conservadora. Dos instituciones se distinguían en su gobierno por su compromiso con los sectores más progresistas de la sociedad: el Ministerio de la Reforma Agraria y el CNDM. Al crecer la influencia conservadora en el gobierno de Sarney, éstos fueron los primeros órganos en ser eliminados —como el Ministerio—, o en desestabilizarse como el CNDM.²⁸ Esta desestabilización, producida por la injerencia del Ministro de Justicia en su autonomía, llevó a la renuncia colectiva de su Consejo, de su presidente y de la mayoría del cuerpo técnico. La estrecha relación entre el CNDM y el movimiento de mujeres se manifestó en el hecho de que esta renuncia fue acordada en consulta con los movimientos feministas de todo el país, evitando así que sus integrantes participaran en un proceso de cooptación de este órgano por las fuerzas conservadoras.

²⁶ Cabe destacar en este contexto que el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) establecido con la democratización de los años noventa en Chile no ha sufrido una solución de continuidad en su actuación, a diferencia del CNDM.

²⁷ Como los procesos históricos tienen protagonistas individuales, quiero destacar que, por haber sido presidente del CNDM de 1986 a 1989, en la época del proceso constitutivo, mi análisis de su papel refleja una visión que quiere comprender la lógica de los procesos políticos de afirmación de la ciudadanía de la mujer a partir de una posición de compromiso y participación en el mismo proceso, con las limitaciones y posibilidades inherentes a esa posición.

²⁸ Por haber sido establecido por una ley del Congreso Nacional, el Presidente de la República no tenía atribuciones para abolir el Consejo.

Con la elección de Collor de Mello y su proyecto de jibarización del Estado, el CNDM recibió un golpe adicional, pues en 1990 perdió su autonomía administrativa y financiera, eliminándose en seguida el Fondo de los Derechos de la Mujer. A propósito de esta aniquilación del CNDM, la Articulación Nacional de Mujeres afirma que en ese momento se cerró el diálogo con el movimiento feminista.²⁹

Afectado en su estructura técnico-administrativa, el CNDM se convirtió en un órgano sólo de carácter deliberativo, subordinado al Ministro de Justicia, situación en que permaneció durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, a pesar de que en el año electoral de 1994, más de 200 organizaciones feministas suscribieron un Programa para la Igualdad de Derechos de la Mujer, que fue presentado a los candidatos.³⁰ Sólo en el año 2000, en virtud del decreto 3511, se creó una secretaría ejecutiva con miras a poner en marcha y ejecutar las deliberaciones del CNDM que fue entonces subordinado jerárquicamente a la Secretaría de Estado de Derechos Humanos.

Fue así como durante más de diez años hubo un desfase entre los avances en el campo internacional en términos de ampliación de los derechos humanos y de reconocimiento de su carácter indivisible y universal —y la afirmación, en este contexto, de los derechos humanos de las mujeres— y la capacidad de respuesta de los mecanismos institucionales vigentes en el ámbito de las políticas de género.

Durante el decenio de 1990, el CNDM, funcionando sólo como órgano de deliberación colectiva, contó con escasos recursos técnicos y financieros; sin embargo, gracias a acuerdos con otros órganos de gobierno y con organismos internacionales, logró poner en marcha algunas iniciativas en materia de los derechos de la mujer.

Analizando el informe de actividades del CNDM de 1994-2000, se observa que actuó sobre todo integrándose a actividades, campañas y programas desarrollados en otras esferas del gobierno, como la Secretaría de Derechos Humanos, el Programa Comunidad Solidaria, celebrando protocolos de intenciones con ministerios, entre otras cosas. Al mismo tiempo, el CNDM participó en las conferencias internacionales convocadas por las Naciones Unidas, en las cuales, gracias a un conjunto de acuerdos, alianzas y enfrentamientos entre movimientos sociales, gobiernos y agencias internacionales, se lograron avances significativos en el ámbito de los derechos humanos de las mujeres.

IV. Los derechos humanos: consolidación nacional e internacionalización

En la mayoría de los países del Cono Sur de América Latina, el decenio de 1990 fue un período de consolidación de los valores democráticos, sobre todo los derechos cívicos y políticos que, presentes durante los regímenes militares sólo en las agendas de las entidades de la sociedad civil, también se incorporaban al discurso gubernamental y a la política pública. Fue la década de las comisiones, las secretarías y los planes de derechos humanos, elaborados por el poder ejecutivo y el legislativo.

Otra característica de este decenio es la proliferación de organizaciones no gubernamentales que trabajan con programas orientados hacia los derechos de la mujer y el fortalecimiento de las redes nacionales, regionales e internacionales en esta materia.

²⁹ Véase, AMB, *Políticas Públicas para as Mulheres no Brasil*, Brasilia, 2000. En este documento la AMB efectúa un balance crítico de la situación del CNDM entre 1994 y 2000.

³⁰ AMB, *ibid.*

A pesar de que en el Brasil el debate sobre los derechos ciudadanos se inició en los años ochenta, con el proceso constituyente de un nuevo orden político, en el decenio siguiente la cuestión de los derechos humanos adquiere mayor relevancia y visibilidad en la retórica gubernamental, y deja de ser una plataforma casi exclusiva de la sociedad civil, específicamente de las organizaciones no gubernamentales.

Aparte de que en el decenio de 1990 el gobierno hablaba sobre los derechos humanos, el alcance y significado de este concepto fue modificado por efecto de la acción política de protagonistas diversos, entre ellos los movimientos de mujeres, desarrollados a nivel internacional, en especial durante las conferencias de las Naciones Unidas. Se trata de un proceso de ampliación del campo de los derechos humanos y de afirmación de los derechos humanos de las mujeres, con repercusiones de orden interno, lo que fue posible gracias a las conquistas de las mujeres en el nivel nacional.³¹

Este proceso de ampliación del concepto de los derechos humanos gracias a la acción política de la sociedad civil ha sido una constante de las últimas décadas, y particularmente del decenio de 1990 durante el cual se realizaron la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Rio de Janeiro, 1992), la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993), la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994), la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1995), la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos: Hábitat II (Estambul, 1996). La realización de la Conferencia mundial contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia (Sudáfrica, 2001) representa una contribución fundamental en el sentido de denunciar la existencia de una ciudadanía de segunda clase en función de la raza en el seno de los Estados nacionales y en las esferas internacionales.

Los planes y declaraciones resultantes de estas conferencias no tienen fuerza de ley, como las convenciones y los tratados. Sin embargo, dan un sello de legitimidad a determinadas demandas y establecen un patrón ético en que las diferencias de género, raza y etnia, edad, orientación sexual y situación social y económica deben reconocerse como categorías fundamentales en la definición de las esferas específicas de respeto y protección de los derechos individuales, dejando de ser variables determinantes de los ciudadanos de segunda categoría. Demarcado por la acción política, en cambio, el concepto de ciudadanía está sujeto a avances y retrocesos. El lenguaje actual de los derechos humanos es fruto de un proceso de afirmación de protagonistas políticos que traen a este campo cuestiones ligadas con el género, la raza y la etnia, el medio ambiente, la violencia doméstica, la reproducción y la sexualidad. El retroceso es siempre posible.

En este proceso de ampliación de los derechos humanos, temas como la violencia doméstica, la salud, la reproducción, la sexualidad y el medio ambiente se incorporan a la esfera de los derechos humanos. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993) reconoció la violencia doméstica como una violación de los derechos humanos y la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994) colocó a los derechos reproductivos como matriz estructural en materias de población. Un avance fundamental se dio también en el plano interamericano con la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (Belém do Pará, 1994).

Existe cierta tendencia a asociar el concepto de los derechos humanos sólo con el escenario internacional, correspondiéndole un lugar destacado a las tensiones entre lo particular y lo

³¹ Recientemente el gobierno de Bush se mostró contrario a los avances de la Conferencia de El Cairo, cuestionando incluso el concepto de los derechos reproductivos. En Brasil, en 1995, parlamentarios conservadores presentaron propuestas de reforma constitucional a fin de proteger la vida desde el momento de la concepción, impugnando así la legislación penal de 1946. Las normas técnicas de atención a la mujer víctima de la violencia sexual son criticadas constantemente por la Iglesia Católica.

universal, la soberanía nacional frente a la competencia internacional. Los avances que alcanzan los Estados nacionales son, en este sentido, cruciales ya que dan gravitación a la posición de los gobiernos en los foros internacionales. Como la Constitución Brasileña de 1988 ya reconocía el papel del Estado en frenar la violencia de las relaciones intrafamiliares, fue posible avanzar en Viena, en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos organizada por la ONU. Fundamental para definir la posición de Brasil en la Conferencia de Viena fue la inclusión en la Constitución brasileña del párrafo 8, artículo 226 en que se afirma que el Estado asegurará asistencia a la familia en la persona de cada uno de los que la integran, creando mecanismos para cohibir la violencia en el ámbito de sus relaciones. Ese dispositivo constitucional es de gran importancia en la medida en que sustrae a la violencia intrafamiliar del espacio privado y la coloca en el terreno de la ciudadanía, definida por las relaciones entre el individuo y el Estado, el que es, tradicionalmente, el espacio al que se refiere el lenguaje internacional de los derechos humanos.

El reconocimiento de que la violencia doméstica es una cuestión de derechos humanos, representa la culminación de un largo proceso, iniciado, en el caso del Brasil, con el surgimiento del movimiento feminista a mediados de los años setenta, cuando se denunció el silencio y la impunidad que la amparaba.

Con referencia a la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994) por ejemplo, el gobierno brasileño sólo pudo desempeñar un papel importante en la redacción del principio relativo a la salud porque nuestra Constitución de 1988 ya consideraba la salud como un derecho de todos y un deber del Estado, garantizado mediante políticas sociales y económicas orientadas a reducir el riesgo de la enfermedad y de otros males y el acceso universal e igualitario a las acciones y servicios que promueven, protegen y recuperan la salud (artículo 196). En virtud de ese mismo principio, el artículo 226 N° 7 afirma que el Estado brasileño reconoce que entre los principios que atañen a la dignidad de la persona humana figura el de la paternidad responsable, la planificación familiar y la libre decisión de la pareja, cabiendo al Estado proveer los recursos necesarios para ejercer ese derecho y estando prohibida toda forma de coerción por parte de las instrucciones oficiales o privadas. La Ley de Planificación Familiar de 1996, en la cual se empeñaron las ONG de mujeres, es posterior a la Conferencia de El Cairo y reglamenta esa disposición constitucional lo que refleja, en el plano interno, la importancia de los resultados de esa Conferencia. Las normas técnicas de atención a la mujer víctima de violencia sexual, del Ministerio de Salud, de 1999, encuentran un importante respaldo internacional en el párrafo 8:25 del Plan de Acción de El Cairo.

Además, hay que destacar la intensa movilización de las mujeres en el proceso preparatorio de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo. En febrero de 1993 se estableció una Comisión Organizadora Nacional que preparó un importante evento, celebrado en el Congreso Nacional en septiembre del mismo año. Durante ese encuentro, que reunió a más de 500 mujeres provenientes de diversas partes del país, se redactó y aprobó en plenario la Carta de Brasilia, Nuestros Derechos para El Cairo 1994. Ya entonces se discutía en Brasil la cuestión de la población en el ámbito de los derechos humanos y de la salud sexual y reproductiva. Se adelantaba así en el escenario nacional el salto paradigmático que se daría en El Cairo, donde se trasladaría el eje conceptual del debate internacional sobre la población, de la esfera de las metas demográficas a la de los derechos humanos.

También destaca la gran movilización preparatoria para la Conferencia de Beijing, a través de la Articulación de Mujeres, así como la importante presencia de las mujeres brasileñas en el Foro Paralelo de esa Conferencia. Tanto en las conferencias de El Cairo como en la de Beijing, representantes de la ONG feministas también integraron las delegaciones oficiales, hecho que se repetiría en Sudáfrica, en 2001, con relación al movimiento negro.

Existe así una interrelación entre las esferas nacionales e internacionales. El movimiento de las mujeres viene actuando en ambas esferas, consciente de que los avances en el diálogo internacional de los derechos humanos corresponden a la reconfiguración ocurrida en los escenarios nacionales y que, al mismo tiempo, contribuyen a la afirmación y legitimación de esos conceptos tanto frente a los gobiernos nacionales como a las organizaciones internacionales.

Esta internacionalización de los movimientos feministas ocurre en un contexto de acelerada globalización, bajo la hegemonía del modelo económico neoliberal, con la reforma del Estado y el avance del libre mercado, procesos que se acentúan en el siglo XXI y plantean nuevos desafíos a los movimientos de mujeres y a los órganos de gobierno, como la Secretaría Especial de Políticas para la Mujer y otros consejos y secretarías, empeñados en la expansión del ejercicio efectivo de los derechos humanos, con la mayor responsabilidad que implica para el Estado.

El proceso de globalización no es homogéneo: afecta a los sistemas económicos y a los grupos sociales de distinta manera. Por un lado, la globalización produce un efecto uniformante, sobre todo en materia epidemiológica, ambiental, cultural y de comunicaciones. Por el otro, propende a crear y acentuar las diferencias. A lo largo de los últimos años se han acentuado las diferencias entre países de una misma región y entre regiones de un mismo país. La temática de género también se inserta en la lógica más amplia de este proceso que afecta las agendas tanto de las entidades de la sociedad civil como a los órganos gubernamentales al plantear nuevas demandas y propuestas que constituyen desafíos para la gobernabilidad.

En contraposición con el avance de la globalización económica en la década de los años noventa, orientada por los preceptos del consenso de Washington, que incluyen la privatización, la desreglamentación del Estado y el mercado libre, otro proceso —también ligado a la transnacionalización— se viene insinuando desde mediados del siglo pasado. Se trata del proceso de universalización de los derechos humanos, en el cual los movimientos feministas desempeñarán un papel decisivo.

V. La Secretaría Especial de Políticas para la Mujer: contexto y desafíos

En un medio que se caracteriza, a grandes rasgos, por la globalización, la internalización de los programas de los movimientos sociales, la concepción más compleja de la ciudadanía de la mujer y el descompás que define al Brasil en términos de desigualdad social y discriminación étnica y racial, así como con profundas modificaciones en la organización del Estado, el Presidente de la República establece la Secretaría de Estado de los Derechos de la Mujer, hoy Secretaría Especial de Políticas para la Mujer.

La existencia de la Secretaría Especial de Políticas para la Mujer abre, sobre nuevas bases, el debate sobre políticas públicas, género, gobernabilidad y movimientos femeninos en el Brasil. La creación de esta Secretaría de Estado coloca nuevamente la cuestión de la ciudadanía de la mujer y las políticas de género en el Brasil en el centro del poder, en la dinámica de las disputas y alianzas de gobierno, incluso el propio CNDM, que permanece en el escenario político en calidad de órgano deliberativo.

Se plantean también nuevos desafíos para las organizaciones, grupos y redes de la sociedad civil que se ocupan de la temática de género, al trazarse nuevas estrategias consensuales en torno a propuestas que contribuyan al avance de la ciudadanía femenina y a la gobernabilidad del nuevo equipo político.

En medio de las esperanzas y preocupaciones que despierta esta nueva Secretaría, me gustaría llamar la atención sobre —una vez más— los cambios sustantivos que ocurrieron en el decenio de 1990 en el debate respecto de los derechos humanos y los derechos de las mujeres que ciertamente influirían en la coyuntura en la cual le tocaría actuar a ese órgano.

En primer lugar quisiera señalar el fenómeno de la internacionalización de los movimientos feministas y su repercusión en el ámbito nacional. En el decenio de 1990, organizado en gran parte en torno a las ONG, ese movimiento tuvo una participación relevante en las conferencias internacionales de las Naciones Unidas. Actualmente, adoptando la perspectiva de la indivisibilidad de los derechos humanos, el movimiento de la mujer viene trabajando por lograr una mayor integración entre las cuestiones de salud, violencia, y pobreza, que tienen como sustrato las cuestiones de raza y etnia.

Sin embargo, incluso con esos avances, es innegable todavía la necesidad de capacitar a profesionales y activistas, mujeres y hombres, provenientes de esferas profesionales y militancias distintas para aprovechar los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos. En efecto, las organizaciones no gubernamentales y el movimiento feminista enfrentan en todo el mundo, en este comienzo de siglo, el gran desafío de desplegar mayores esfuerzos para formar a sus integrantes y para dar expresión a sus planteamientos específicos frente a las profundas alteraciones políticas, económicas, sociales y culturales del decenio de 1990, fruto de la transformación tecnológica, de la reestructuración productiva y de los procesos de acelerada renovación de los padrones culturales que ha caracterizado a la llamada globalización.

En las actuales circunstancias, la ampliación de las articulaciones entre grupos y organizaciones, la promoción de la capacitación y de la transferencia de conocimientos sobre los derechos humanos revisten importancia fundamental para la afirmación de la ciudadanía femenina y para evitar retrocesos en la condición de los derechos humanos para la mujer.

Frente a un movimiento social en marcha y a las ONG con voz y experiencia acumulada en decenios de lucha por la expansión de los derechos humanos de las mujeres, así como con un bagaje normativo que ya ofrece parámetros legales avanzados, uno de los mayores desafíos para un órgano como la Secretaría radica en su posibilidad de concretar esas conquistas gracias a una acción programática concertada y eficiente, que se desenvuelva en un diálogo con la sociedad civil y en íntima articulación y repercusión con otras instancias del Estado y los organismos gubernamentales, introduciendo en ese diálogo la perspectiva de género y de la intersectorialidad.

El programa de los derechos de la mujer ha influido sobre el discurso político del país y se ha plasmado en políticas públicas. Corresponde ahora responder simultáneamente a los desafíos de consolidar esas conquistas y avanzar en su aplicación. No obstante, las características de los organismos encargados de las políticas de género, entre los cuales no hay un órgano ejecutivo de nivel federal, el desequilibrio entre los consejos estadales y locales, que entorpece las estrategias y acciones comunes, la escasa discusión, en todos estos años, de las estrategias de sustentabilidad y gobernabilidad entre los movimientos de mujeres y las ONG, van llevando a una pérdida de visibilidad y de influencia del debate sobre el género en el discurso público. La posición secundaria atribuida en las recientes elecciones al programa de derechos de la mujer (que no se confunde con el debate sobre la candidatura de las mujeres) refuerza la responsabilidad que debe asumir la SEDIM para velar por que los derechos de ciudadanía de la mujer sean considerados como temas centrales en un proyecto de gobernabilidad. En su calidad de Secretaría de Estado, este órgano debe tener participación en el Consejo de Ministros, para no minimizar las cuestiones de género en el plano de la gestión gubernamental. Como en cualquier escenario del poder, sin embargo, la sustentabilidad institucional de la Secretaría Especial de Políticas para la Mujer, su capacidad de influencia y de crecimiento derivará, en última instancia, del elemento crucial de la gobernabilidad, o sea, de la capacidad de la sociedad civil para expresar y canalizar demandas y propuestas (sin

funcionar sólo como una especie de control social) y la capacidad del Estado para conocer e incorporar tales propuestas manteniendo abiertos los canales del diálogo.

Me gustaría recalcar un punto relativo a la posición de un organismo como la Secretaría Especial de Políticas para la Mujer en el contexto regional e internacional. Históricamente, el Brasil ha tenido poco intercambio con otros países de la región. Un organismo como la Secretaría podría romper ese aislamiento al acercarse a sus congéneres en América Latina, participar en las comisiones de la ONU en que tiene participación el país y formar, como lo hicieron los movimientos de mujeres en el ámbito de la sociedad civil, coaliciones internacionales de apoyo e intercambio de experiencias.

Es indispensable preparar programas de derechos humanos de las mujeres que informen los procesos de integración como el Mercosur, o los debates sobre el ALCA, lo que debe hacerse a partir de la búsqueda de un consenso en torno a estrategias conjuntas con órganos similares en otros países.

Por último, quiero llamar la atención sobre el hecho de que organismos como la Secretaría Especial de Políticas para la Mujer o el CNDM derivan no sólo su legitimidad, sino también su fuerza política, de su reconocimiento por los movimientos feministas y de las ONG como espacios gubernamentales que oyen e incorporan (no representan) las demandas y propuestas de esos movimientos y que están abiertos a dialogar en forma constructiva con los sectores que adopten, frente a esos organismos, una actitud de colaboración crítica y autónoma. De hecho, la legitimidad de un organismo como la Secretaría ante la sociedad civil y los movimientos feministas constituye su principal fuerza de sustentación frente a las corrientes conservadoras tanto dentro como fuera del gobierno.

Anexos

Anexo 1: Líneas de acción desarrolladas por el CNDM, 1985-1989

Consciente de que la historia no se repite y de que tanto el contexto como el campo de los derechos de las mujeres han sufrido transformaciones significativas desde los años ochenta, considero, sin embargo, que la experiencia de la SEDIM no se escribirá sobre una página en blanco y es por ello que quiero presentar, en forma resumida, algunas líneas de acción desarrolladas por el CNDM entre 1985-1989.

a) Salud

- Organización de la Primera Conferencia Nacional de Salud de la Mujer con la participación de profesionales de la salud, autoridades y grupos de mujeres. En este encuentro se establecieron las metas y prioridades de acción del CNDM en esta área.
- Producción, publicación y distribución de diversos materiales informativos sobre reproducción y contracepción. Cooperación sistemática con el Ministerio de Salud para la distribución de estos materiales. Colaboración sistemática con el Ministerio de Seguridad Social (antiguo INPS) para que el programa de salud femenino fuera efectivamente ejecutado, lo que se logró en 1987.
- Participación en la Comisión de Derechos Reproductivos del Ministerio de Salud y en la Comisión de Combate del SIDA (que dio lugar al programa DST/SIDA) de ese mismo ministerio.
- Coordinación de la campaña nacional de combate de la mortalidad materna y de la campaña nacional de prevención del cáncer mamario y cérvico-uterino. Estas campañas se desarrollaron nacionalmente, junto con el Ministerio de Salud, utilizando anuncios en la televisión y la radio, carteles al aire libre y propaganda en los periódicos.
- Organización y convocatoria del Primer Encuentro Nacional de Salud de la Mujer (un derecho por conquistar), en que se aprobó la Carta de los Derechos Reproductivos.
- Defensa de los proyectos de ley relativos a la salud reproductiva, actuando frente a la Asamblea Constituyente para impedir que prevaleciera la posición de defensa de la vida desde el momento de la concepción.
- Colaboración sistemática con el Ministerio de Salud para establecer programas de atención a las mujeres víctimas del estupro que optasen por el aborto, organizando incluso seminarios nacionales sobre el tema del aborto en el Congreso Nacional.
- Colaboración con asociaciones médicas como la FEBRASCO y el Consejo Federal de Medicina.
- Establecimiento en el CNDM de una Comisión de Derechos Reproductivos. Lanzamiento de la campaña nacional mujer y salud, un derecho por conquistar.

b) Violencia

- Organización del encuentro de mujeres policías adscritas a la Delegación Especializada de Atención a la Mujer para hacerlas reflexionar sobre su papel y profundizar en el debate sobre la violencia doméstica, trayendo a ese encuentro feministas que actúan en círculos universitarios y en los grupos de mujeres.
- Producción y distribución de material informativo sobre la violencia doméstica.
- Desarrollo de campañas nacionales de concientización sobre la violencia doméstica, usando la televisión, la radio y publicaciones en la prensa.
- Seguimiento de los trabajos parlamentarios y presentación de un proyecto que responsabiliza al Estado de la acción de cohibir la violencia intrafamiliar.
- Establecimiento de un sistema nacional de estadísticas sobre las denuncias a las delegaciones especializadas para tener un perfil de la incidencia de la violencia doméstica y sexual en el país.
- Investigación de las sentencias dictadas por el poder judicial relativas a estupro, agresión y homicidio en seis ciudades capitales. Divulgación de este estudio en todo el país, con participación del Ministerio Público y de Justicia.
- Actuación, junto con el Tribunal Superior de Justicia, para denunciar el uso del argumento de legítima defensa de la honra en los tribunales populares.

c) El trabajo y la mujer rural

- Organización del primer encuentro sobre la mujer y la legislación del trabajo, en el cual, a partir de las propuestas de las sindicalistas, se elaboró el documento que promovió la reforma del código de trabajo en lo que se refiere a la condición de la mujer.
- Preparación de documentos y publicaciones relativos a la situación de la mujer en el mercado del trabajo, recopilación de las principales reivindicaciones de las mujeres trabajadoras, reunión de representantes de las diversas centrales sindicales.
- Asistencia y apoyo técnico a las asociaciones (todavía no eran sindicatos) de empleadas domésticas y apoyo a los encuentros de trabajadores rurales.
- Redacción, publicación y divulgación del trabajo sobre violencia contra la mujer y el niño en el campo, junto con el Ministerio de la Reforma Agraria.
- Propuesta de garantía de los derechos de propiedad de la tierra para la mujer rural.
- Colaboración con el Ministerio del Trabajo para el fortalecimiento de las delegaciones regionales del trabajo con el fin de lograr una mejor fiscalización de las violaciones a los derechos de la mujer trabajadora.

d) Educación y cultura

- Desarrollo de una labor de concientización sobre el papel de la mujer en la sociedad con un programa titulado “Discutiendo en la escuela el papel de la mujer en la sociedad” que llegó a 250 000 escuelas de la red municipal.
- Organización de un concurso del libro didáctico, que establecía un premio para aquel que contuviera menos estereotipos sexuales y raciales.
- Desarrollo de un proyecto de tapas de cuadernos escolares a partir de un concurso organizado por el CNDM. La tapa premiada fue reproducida por el Ministerio de Educación. Se distribuyeron cerca de cinco millones de cuadernos escolares cuya tapa ostentaba un diseño con el mensaje de que las diferencias de sexo no implicaban diferencias de vida: en un mismo mundo, las mismas responsabilidades.
- Desarrollo de un programa de becas en colaboración con CAPES para estudiantes de maestría que estuviesen escribiendo su tesis sobre temas relacionados con la situación de la mujer.
- Realización de eventos culturales, como los festivales de video. Realización, junto con el Ministerio de Cultura, de un concurso de cuentos titulado “Cora, Coralina” y de concursos de afiches distintivos utilizados por el CNDM.

e) Legislación y Asamblea Constituyente

- Desde 1985, desarrollo de la campaña nacional “El constituyente para valer tiene que tener derechos de mujer”, que culminó con una reunión en Brasilia donde se aprobó la Carta de las Mujeres Brasileñas a los Constituyentes.
- Establecimiento de un grupo de trabajo encargado de seguir el proceso legislativo, formado por personal del CNDM y un grupo de juristas que, a lo largo del proceso constituyente, presentó más de 100 propuestas a las diversas comisiones del Congreso. Realización de un trabajo sistemático de *advocacy* en el Congreso, conocido como el *Lobby do Batom*, desarrollado en forma conjunta con los movimientos de mujeres y otros consejos.
- Elaboración de propuestas legislativas para remover las disposiciones discriminatorias y avanzar en otros campos de los derechos de la mujer en el ámbito de las legislaciones ordinarias.

f) La comunicación social

- La comisión de comunicación social cumplió un papel fundamental en el sentido de dar visibilidad a la acción del CNDM, gracias a campañas en la prensa con artículos en revistas y periódicos, producción y colocación de espacios publicitarios en televisión sobre cuestiones ligadas con la violencia doméstica, la salud, los derechos reproductivos, la mujer negra, el código civil (en lo tocante a la familia) y los derechos del trabajo, así como películas del tipo publicidad de televisión que informaban sobre los avances alcanzados en la asamblea constituyente. Estas campañas incluían también carteles al aire libre y transmisiones de radio.

g) Comisión de la mujer negra

- Desarrolló un trabajo fundamental, sobre todo en 1988, cuando se celebraban 100 años de la abolición de la esclavitud, organizándose el Tribunal Winnie Mandela para juzgar crímenes de discriminación contra la mujer negra en Brasil.

h) Centro de información y estudio

- Ese centro, establecido con el apoyo de organismos de las Naciones Unidas, representó un importante centro de referencia, ya que mantenía un archivo de los grupos de mujeres, y recopilaba y distribuía informaciones, lo que permitía efectuar investigaciones y obtener datos sobre el tema. Éste, aparte de funcionar como centro de consultas, llevó adelante también algunos trabajos de investigación, como el catálogo de las fuentes de financiamiento para proyectos sobre género disponibles en Brasil.

Anexo 2: Consideraciones para el debate

Entre los distintos factores que intervienen en la toma de decisiones relativas a las acciones programáticas y al establecimiento de prioridades en la agenda de los organismos públicos es necesario considerar, entre otros, tres elementos: el contexto, el campo de la acción y los resultados o efectos esperados. Es necesario también prever el cuadro de las alianzas, apoyos, obstáculos y enfrentamiento que pueden esperarse para cualquier propuesta programática.

Por contexto me refiero al análisis lo más amplio posible sobre la coyuntura nacional e internacional, con el objeto de evaluar la pertinencia de dar mayor importancia a ésta o aquella cuestión, considerando lo que ocurre en el cuadro más general. Es así como una conferencia de la ONU puede legitimar y reforzar las iniciativas gubernamentales en determinada área, por ejemplo, el adoptar una actitud más decidida frente a la discriminación racial a partir de la Conferencia de Sudáfrica, haciendo posible una mayor aproximación en el trabajo conjunto con las ONG que luchan contra esa discriminación. De la misma manera, la presión internacional para que Brasil presente determinado informe puede traducirse, como en el caso reciente del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), en una oportunidad de trabajo conjunto entre la Secretaría Especial de Políticas para la Mujer y las organizaciones feministas. Por otro lado, un mayor énfasis del gobierno en la privatización y la jibarización del Estado planteará mayores conflictos con las entidades defensoras de los derechos sociales. El contexto puede, por lo tanto, significar una mayor o menor sintonía entre el gobierno y la sociedad civil. Sin embargo, debe tenerse presente que estas dos categorías no son homogéneas y que tanto en la sociedad civil como en el gobierno, el contexto puede también acentuar contradicciones y disputas.

Por campo me refiero al conjunto de actores sociales que participan en determinada temática y luchan por configurar su perfil imponiendo direcciones. Los derechos reproductivos representan un campo en que las Iglesias, los movimientos sociales de mujeres, los sectores médicos, las entidades de planificación familiar, los organismos internacionales, los gobiernos, los laboratorios farmacéuticos y otros, establecen estrategias conjuntas o se enfrentan en un proceso continuo que será más o menos intransigente en función de los cambios en el contexto. Como ejemplos pueden citarse la posición más o menos progresista de un gobernante, o de un dirigente religioso, el cambio de prioridades de los organismos internacionales, la transformación del perfil parlamentario, entre otros.

Por último, corresponde considerar que los resultados de determinada política pública influyen sobre la sustentabilidad de un organismo. Por ejemplo, una política restrictiva como la relativa al aborto ha sido considerada por la mayoría de los países de América Latina, como un factor de sustentabilidad de sus gobiernos. La influencia de las Iglesias en la configuración del campo de la salud reproductiva ha hecho que éstas pierdan legitimidad frente a otros sectores. En el caso de Brasil, la denuncia de los resultados de estas políticas, como los altos índices de mortalidad materna resultantes del aborto inseguro y la evolución favorable del medio nacional e internacional frente a los derechos humanos, se han traducido en una pérdida relativa de la gravitación de la Iglesia. El Ministerio de Salud ha introducido políticas más acordes con los compromisos internacionales del gobierno, políticas que no afectan la sustentabilidad del gobierno sino que, por el contrario, amplían sus bases de sustentación. Como ejemplo podemos citar las normas técnicas que regulan la atención de la mujer víctima de violencia sexual.

El programa de un organismo recién establecido como la Secretaría Especial de Políticas para la Mujer se elaborará a partir de un bagaje de experiencia de las políticas de género, que constituyen sus bases fundamentales. Un primer paso consistiría en efectuar un análisis de este bagaje, en el cual figurarían la legislación nacional y los acuerdos internacionales suscritos por el país, así como los programas del gobierno (federal y estatales) ya en curso. Otro análisis que debe

efectuarse corresponde al de las necesidades y carencias en materia de políticas de género y a los efectos de esos vacíos. Como ejemplo, podemos destacar los siguientes:³²

- En el campo de la salud, la persistencia de altos índices de mortalidad materna, a pesar de la disminución considerable de las tasas de fertilidad.
- La escasez de servicios de atención a la mujer víctima de violencia sexual, pese a la existencia de una extensa red de salud pública. La dificultad que enfrenta la mujer para interrumpir el embarazo en los casos previstos por la ley y la necesidad de dar seguimiento a la jurisprudencia relativa al aborto por malformación del feto y el debate sobre los conceptos de riesgo vital y de salud.
- La necesidad de establecer nexos entre servicios distintos, maximizando los recursos y evitando soluciones de continuidad entre, por ejemplo, la seguridad y la salud.
- La necesidad de capacitar profesionales de seguridad pública y salud en materia de derechos de las mujeres.
- La necesidad de invertir en diagnósticos y en actividades encaminadas a producir propuestas para enfrentar la discriminación salarial de la mujer en el mercado del trabajo, donde todavía recibe cerca de 66% de lo que se le paga al hombre.
- Establecer proyectos que atiendan a los sectores más vulnerables, como las trabajadoras domésticas y la mujer rural.
- Desarrollar estrategias de defensa de intereses para aumentar el número de mujeres en el poder ejecutivo y en el judicial, en niveles decisorios.
- Maximizar el uso del internet creando un sitio interactivo y boletines electrónicos que se comuniquen con los movimientos sociales y con otros órganos gubernamentales sobre las actividades de la Secretaría Especial de Políticas para la Mujer.

Desde el punto de vista metodológico, es importante tener presente que las categorías raza/etnia pueden ser objeto de programas específicos; sin embargo, deben cortar transversalmente cualquier forma de actuación de la Secretaría Especial de Políticas para la Mujer, ya sea ésta correctiva o propositiva. Otro aspecto por considerar se relaciona con la necesidad de distinguir las que son acciones programáticas de carácter más permanente de respuesta a situaciones coyunturales, de las demandas que tienen carácter de emergencia, teniendo presente que la falta de respuesta inmediata frente a una emergencia puede tener un profundo efecto sobre la legitimidad de un órgano.

³² Sería interesante convocar a una reunión de consulta con la participación de los representantes de los movimientos de mujeres o de otros consejos, en otros sectores, para debatir las prioridades de acción de la SEDIM, a partir de sus diagnósticos.

C. La gestión federal y la cuestión de género. Perspectivas de institucionalización

*Thereza Lobo*³³

I. Oportunidades y riesgos del proceso de cambios de la gestión federal

Para el gobierno federal brasileño, la década de 1990 constituyó un período de fuertes transformaciones que continúan en los primeros dos años del milenio. Con el intento de desestructuración de la máquina federal, parcialmente logrado en la administración Collor, se abrió la puerta a nuevos cambios que tenían como telón de fondo nítidas orientaciones de política macroeconómica, en especial la estabilidad monetaria y el control del déficit público. Desde la creación de un ministerio encargado de la reforma de la administración pública hasta la promoción de ajustes internos, no tan claramente percibidos, fueron varios e importantes los movimientos político-institucionales que se sucedieron desde esa época. ¿Qué tendría esto que ver con el tratamiento de las cuestiones de género en el ámbito de la gestión federal? En la medida en que se cree que la igualdad de oportunidades para las mujeres en la vida nacional es un tema directamente relacionado con los derechos humanos y la democracia y

³³ Directora Ejecutiva de la COMUNITAS, organización de la sociedad civil, desde 2000. Consultora del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y diversas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

que compete al Estado un papel fundamental en la promoción de ambos asuntos, se justifica revisar algunos de estos procesos de cambio.

1. Principios e instrumentos

A lo largo de los años vienen consolidándose ciertos movimientos al interior de la administración federal. Aun a riesgo de simplificar demasiado procesos bastante complejos, se destacan aquí algunos principios e instrumentos que se presentan como capitales: la descentralización, la focalización y la transparencia. Ninguno de ellos es nuevo en el país, por lo menos como parte del discurso oficial.

La lucha por la descentralización político-institucional del Estado brasileño se confunde con los movimientos para la redemocratización del país, surgida hacia el final de los años setenta y acentuada en los ochenta. La Constitución de 1988 se considera el gran marco histórico que redefinió las relaciones entre los tres niveles de gobierno, particularmente desde el punto de vista fiscal. La reforma tributaria, sin duda, contribuyó a la recuperación de la capacidad de financiamiento de estados y municipios. Al mismo tiempo, en la medida en que esa reforma no avanzó de forma adecuada en la atribución de responsabilidades, dejó al descubierto al gobierno federal. Sólo a mediados de los años noventa se vislumbró un movimiento al interior de la administración federal que intentaría ordenar, en sectores clave, un proceso del que mucho se había hablado pero que hasta entonces estaba desordenadamente encaminado.

Así, gracias a un conjunto de medidas en el área de la educación, se produjo un rápido proceso de municipalización de la enseñanza básica (véase más adelante la sección sobre fondos), al tiempo que se valorizaba la autonomía de la escuela (Programa Dinero en la Escuela). En la enseñanza media el gobierno federal ha promovido el apoyo a los gobiernos estatales, habida cuenta del aumento explosivo de la demanda. La participación de la comunidad escolar se vio estimulada y valorizada, lo que llevó a la descentralización a salir de las fronteras del Estado y a acercarse a la población a la prestación del servicio.

Por su parte, el área de la salud registró también progresos significativos en el Sistema Único de Salud, elevando el número de municipios responsables de la puerta de entrada del sistema y consolidando la transferencia automática de recursos mediante el Piso de Atención Básica. El refuerzo del programa Agentes Comunitarios de la Salud y la federalización del programa Salud de la Familia agregaron valor a la descentralización.

En la asistencia social, la tan requerida implementación de la Ley Orgánica de Asistencia Social rompió con la tradicional concentración ejecutiva en manos del gobierno federal. La creación generalizada de los consejos de asistencia social en los ámbitos estatal y municipal, la transferencia de recursos del Fondo Nacional a los fondos subnacionales y la utilización de asociaciones con organizaciones de la sociedad civil para la prestación de servicios demuestran concretamente la descentralización en este sector.

Estos tres ejemplos brevemente mencionados sólo ilustran un proceso mucho más amplio que, de hecho, se ha tornado irreversible. La discusión sobre los fondos que se presenta a continuación corrobora lo anterior. Actualmente sería impensable que cualquier administración federal en el país intentase volver a concentrar recursos y capacidad ejecutiva sin crear una fuerte crisis político-institucional.

Replanteamos la pregunta: ¿qué tiene que ver esto con las mujeres? ¿en qué afecta su mayor o menor participación en la vida pública nacional? Las mujeres son reconocidas guardianas del bienestar de la familia y su activo papel en esas tres áreas, en que tienen una participación preponderante, posibilita la prestación más adecuada del servicio. Una de las ventajas reconocidas

de la descentralización es propiciar la aproximación del Estado al ciudadano, al transferir hacia las agencias locales la responsabilidad de la prestación del servicio.

La focalización no presenta una previsibilidad semejante a la descentralización. Aún despierta desconfianzas e interrogaciones de quienes quieren contraponerla a la necesidad de universalización de la prestación de servicios básicos. No obstante, en los últimos años se observa un intento por buscar nuevos criterios para las inversiones en el área social que mejor identifiquen las necesidades insatisfechas, inclusive su concentración espacial, aunque hay un nítido predominio de la focalización por renta disponible en el núcleo familiar. En las tres áreas mencionadas pueden encontrarse esfuerzos en este sentido, además de la utilización del índice de desarrollo humano como criterio para la asignación de recursos públicos en determinados programas.

Sin embargo, ésta es una cuestión que aún no está suficientemente dimensionada en lo que respecta al tema de género. Mucho se ha debatido, por ejemplo, sobre la dificultad que existe para introducir la focalización por género en programas públicos, como se observa más adelante con referencia al Plan Plurianual de Inversiones.

La transparencia en el trato de la causa pública es un tema que desde hace tiempo ha estado presente en todos los discursos oficiales. Se han tomado medidas concretas a este respecto en varios sectores de la administración federal, desde recaudos relativos a la difusión de informaciones que en general no estaban disponibles o no eran comprensibles antes, hasta la apertura de canales habituales de comunicación entre el ciudadano y el gobierno, pasando por evaluaciones de programas y divulgación de sus resultados. Este tema se retomará más adelante, al referirnos a la relación entre el Estado y la sociedad civil.

Pese a todos los avances, cabe señalar algunos desafíos a los que se enfrentan los principios e instrumentos mencionados. Si bien aquí se presentan como si fueran comunes a la descentralización, la focalización y la transparencia, se entiende que los desafíos van adquiriendo contornos propios a lo largo del tiempo y en el espacio en que se procesan:

- **enfrentamiento de resistencias:** la consolidación de estos principios e instrumentos equivale a la introducción progresiva de cambios que afectan intereses establecidos, algunos de los cuales forman parte del “ethos cultural histórico” de la administración pública brasileña. De allí que continúen apareciendo resistencias, más o menos disfrazadas, que reflejan nada más que el miedo de perder poder por parte de algunos sectores. Es una tarea constante dejar claro que la supuesta pérdida de poder derivada de tales reformas de hecho puede contribuir a ampliar la esfera de poder, por la legitimidad de las acciones realizadas de forma efectiva y atendiendo a los intereses colectivos;
- **fortalecimiento institucional:** los procesos de cambio aún son bastante recientes y agregan nuevos papeles, responsabilidades y compromisos para todos los actores involucrados. La comprensión de las cuestiones pertinentes y la preparación profesional quizá todavía no son adecuadas para enfrentar el proceso. La constante exposición a las nuevas ideas y oportunidades de capacitación y asistencia técnica es fundamental para cualquier tipo de actor, ya sea público o privado;
- **tensión entre los actores:** a semejanza de las resistencias, los procesos de cambio cultural e institucional generan tensiones entre los actores y con frecuencia se observan situaciones conflictivas en el ámbito interno del Estado; por ejemplo, entre el Ejecutivo y el Legislativo, entre las esferas de gobierno, entre órganos públicos y organizaciones de la sociedad civil, y entre el sector público y las empresas privadas concesionarias de los servicios. Tales tensiones deben considerarse inherentes al proceso democrático;

- sustentabilidad de los cambios: el proceso es reciente y aún insuficiente, como hemos visto, y extremadamente complejo. La pregunta crucial es cómo garantizar su supervivencia y avances. El acuerdo político en torno a intereses comunes y que produzca compromisos consensuales aparece como fórmula imprescindible;
- estímulo al perfeccionamiento de la democracia: la descentralización, la focalización y la transparencia deben siempre contribuir a la mayor aproximación entre el Estado y la sociedad, así como a una distribución más justa de los beneficios. El control social permanente de los fines perseguidos puede contribuir a la democracia.

La creciente participación de las mujeres como sujetos de las políticas públicas las califican para enfrentar estos desafíos.

2. Sistema de planificación

Tal vez uno de los cambios más significativos que se han venido registrando al interior de la administración pública en Brasil sea la recuperación de su capacidad de planificación, cuyo factor primordial ha sido la conquista de la estabilidad monetaria. Sin embargo, no sólo el control de la inflación contribuye a que los gobiernos de todos los niveles vuelvan a pensar y planificar sus acciones.

Una vez más, cabe recordar la Constitución de 1988. Fue entonces cuando se definieron dos nuevos instrumentos básicos para la recuperación del sistema de planificación en el país: el Plan Plurianual de Inversiones y la Ley de Directrices Presupuestarias. En el ámbito de la planificación, a ellos se suma la Ley de Presupuesto Anual.

El Plan Plurianual de Inversiones se configura como la “visión de mandato” de cualquier nueva administración. Se trata de un documento preparado por el gobierno federal, en el cual se definen las prioridades del gobierno con un horizonte de cuatro años. Es éste el instrumento que promueve la relación entre el mediano plazo y las previsiones de la Ley de Presupuesto Anual, de corto plazo. A cada nuevo Presidente de la República cabe la responsabilidad de enviar al Congreso Nacional, en el primer año de su mandato, un proyecto de ley que contenga las directrices, objetivos y metas de la administración pública federal para los gastos de capital y otros derivados de ellos y para los relativos a los programas de duración continuada (www.planejamento.gov.br).

Posteriormente, a partir del período 2000-2003, el Plan Plurianual de Inversiones pasó a presentar las acciones y recursos del gobierno organizados por programas, con base en objetivos por cumplir. Así, en un documento específico, el Catastro de Acciones, el gobierno federal registró 387 programas existentes en el Plan, que engloban cerca de 1000 diferentes actividades, y otros 1200 proyectos, además de 370 operaciones especiales.

En el Plan Plurianual de Inversiones actual figura una orientación que se incluye entre los temas tratados en este trabajo. En el plan se definieron para el período tres macroestrategias de acción: la construcción de un Estado moderno y eficiente, la reducción de los desequilibrios espaciales y sociales, y la inserción competitiva y modernización productiva. Cada una de ellas se divide en un conjunto significativo de directrices. Y en ninguna de ellas se encuentra referencia alguna a la cuestión de género o a la igualdad de oportunidades.

Reaccionando proactivamente, el Consejo Nacional para los Derechos de la Mujer transmitió a la Presidencia de la República, en mayo de 2002, un documento propositivo en que presenta un conjunto de sugerencias de intervención estratégica en diversos sectores, enumerando posibilidades de incorporación de una visión de género en los respectivos sectores. Se destacaron 25 programas en las áreas de: educación, salud, derechos humanos y combate a la violencia contra la mujer, trabajo, reforma agraria y desarrollo rural, ciencia y tecnología, telecomunicaciones, cultura e

infraestructura urbana y vivienda. Aún no hay información sobre el efecto de tal iniciativa. Posiblemente si hubiera transcurrido más tiempo y hubiera mayor capacidad institucional instalada, se habrían experimentado resultados más efectivos.

Las bases para la preparación del presupuesto anual figuran en la Ley de Directrices Presupuestarias. También preparada por el Ejecutivo federal y aprobada por el Congreso, la Ley establece las metas y prioridades del gobierno para el año siguiente, las orientaciones que se han de seguir para la elaboración del presupuesto, las posibles alteraciones en la legislación tributaria y la política de aplicación de las agencias financieras de fomento. Es un documento bastante extenso, está acompañado de Anexos de Metas y Prioridades y de Metas Fiscales y funciona como un manual para los responsables de la elaboración presupuestaria.

Los movimientos político-institucionales referidos están reflejados en la Ley. La descentralización, por ejemplo, se encuentra consignada en la Ley que define las directrices para la elaboración del presupuesto de 2003, en el inciso I de su artículo 51: el destino de los recursos para las acciones de alimentación escolar obedecerá al principio de la descentralización y la distribución será proporcional al número de alumnos matriculados en las redes públicas de enseñanza localizadas en cada municipio, en el año anterior (www.planejamento.gov.br). En lo que atañe a la focalización, por su parte, en el artículo 3° figura: En el destino de los recursos relativos a los programas sociales en el proyecto de ley presupuestaria se dará prioridad a las áreas de menor índice de desarrollo humano, pudiendo desagregarse por distrito o sector censal (www.planejamento.gov.br). Es interesante señalar que el principio de la transparencia aparece en varios artículos de la Ley, mucho más que la descentralización o la focalización, y en algunos casos también literalmente. Como ilustración, léase en el artículo 14 una directriz de carácter general: La elaboración del proyecto, la aprobación y la ejecución de la ley presupuestaria de 2003 deberán realizarse de modo de evidenciar la transparencia de la gestión fiscal, observándose el principio de la publicidad y permitiéndose el amplio acceso de la sociedad a toda la información relativa a cada una de esas etapas (www.planejamento.org.br).

Resta aún tratar una innovación legal que está directamente asociada a la recuperación de la capacidad de planificación del gobierno y a los procedimientos para llevar a cabo, con ética y responsabilidad, las tareas inherentes a la gestión de los recursos públicos: la Ley de Responsabilidad Fiscal.

Sancionada en abril de 2000 por el Presidente de la República, tras un extenso proceso de discusión en el Congreso Nacional que repercutió en toda la sociedad, la Ley de Responsabilidad Fiscal se ha entendido como una mezcla de modelos de reglas y de transparencia, además de un código de buena conducta fiscal. Inédita en el país y en América Latina, la legislación busca, ante todo, el equilibrio entre las aspiraciones de la sociedad y los ingresos públicos, al estimular acciones que lleven a la sanidad fiscal, entre ellas la prevención de déficit excesivos y reiterados, la limitación de la deuda pública a un nivel prudente, la adopción de una política tributaria previsible y estable, la transparencia y la divulgación de los documentos presupuestarios y contables.

Las reglas estipuladas por la Ley varían desde las de carácter bien general, referentes a límites para los gastos de personal, para el endeudamiento y para el financiamiento entre gobiernos, hasta los procedimientos referentes al final de mandato de los gobernantes. También se posibilita la flexibilidad en la aplicación de estas reglas, aunque restringida a circunstancias predefinidas (bajo crecimiento económico, calamidad pública, entre otras). Gran importancia reviste la posibilidad de aplicar penas a los infractores de la Ley. En octubre de 2000 el Presidente de la República sancionó la Ley de Delitos de Responsabilidad Fiscal, en que se indican los tipos de delitos y se definen las penas, ya sean multas, detención o reclusión de hasta cuatro años, para los administradores públicos que infrinjan la Ley.

Una vez más volvemos a la pregunta: ¿qué tienen que ver las mujeres con toda esa confusión de leyes y presupuesto? Sin dudar, puede afirmarse que mucho, ya que en estos momentos se están tomando decisiones estratégicas de política. Allí se establecerán las intervenciones del gobierno, su definición de objetivos y metas por alcanzar y sus prioridades programáticas. Además, la forma de manejar los recursos públicos, con justicia y honestidad, también es importante para las mujeres, como ciudadanas. Se está frente a una oportunidad única que no puede desaprovecharse. Sin duda la oportunidad más importante es la posibilidad de consolidar demandas y, por ende, la construcción de un proyecto de gestión de género en la administración pública federal que se configure en política de Estado, evitando la práctica de programas puntuales, fragmentados y aislados.

3. Los fondos específicos

Otro asunto que merece atención se refiere a cierto conjunto de recursos públicos que obedece a reglas definidas y consensuadas, que se apartan de las tradicionales líneas presupuestarias. Aquí se destacan aquellos fondos que, de una u otra forma, pueden afectar los intereses de las mujeres, como el Fondo de Asistencia al Trabajador, el Fondo de Garantía de Tiempo de Servicio, el Fondo para el Mantenimiento y el Desarrollo de la Enseñanza Básica y Valorización del Magisterio, el Fondo de Universalización del Acceso a los Servicios de Telecomunicaciones y el Fondo de Combate y Erradicación de la Pobreza.

a) Fondo de Asistencia al Trabajador/FAT

Instituido en 1990 por la misma ley que creó el Programa de Seguro de Desempleo, este Fondo cuenta como principal fuente de recursos la recaudación de las contribuciones para el Programa de Integración Social y el Programa de Formación del Patrimonio del Servidor Público y tiene una mecánica institucional compleja. Los recursos del Fondo están manejados por el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), para el financiamiento de programas de desarrollo económico, y por el Ministerio del Trabajo y Empleo, en lo que se refiere a las cuestiones de empleo. Es en esta instancia en que se encuentra el órgano gestor del Fondo de Asistencia al Trabajador, el Consejo Deliberativo del Fondo de Asistencia al Trabajador. Se trata de un órgano colegiado, tripartito, donde se reúnen representantes de trabajadores, empleadores y gobierno. Toda decisión relativa a la asignación de recursos del Fondo pasa por este órgano, que tiene también una función fiscalizadora sobre la ejecución de los recursos.

De especial interés son las dos grandes líneas de financiamiento del Fondo relacionadas con el tema del empleo: los programas del Seguro de Desempleo y los programas de Generación de Empleo y Renta. En ambas líneas debe considerarse un actor fundamental: las Comisiones Estatales y Municipales de Empleo, que orientan la aplicación de los recursos, obedeciendo las directrices generales emanadas del Consejo Deliberativo.

Los Programas del Seguro de Desempleo engloban tres acciones: el pago del seguro de desempleo, la reubicación del trabajador en el mercado de trabajo y la capacitación de trabajadores. Estos programas, en general, se ejecutan de forma descentralizada, utilizando las estructuras regionales del Sistema Nacional de Empleo, entidades sindicales, sistema S (Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI), Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (SENAC), Servicio Nacional de Aprendizaje de la Agricultura (SENAR)), universidades y organizaciones de la sociedad civil.

Cabe dar atención especial a las oportunidades de calificación profesional que se ofrecen a los trabajadores por esta línea de financiamiento. Nos referimos al Plan Nacional de Calificación del Trabajador, creado en 1995, que establece como su público objetivo lo que denomina grupos vulnerables (personas desocupadas, ocupadas en riesgo de desocupación permanente o coyuntural,

empresarios y autónomas o asociadas). Para estos grupos vulnerables se asignan por lo menos 80% de los recursos y 90% de las vacantes disponibles en cursos ofrecidos por las diversas entidades participantes. El resto se reserva para cualificar otros grupos definidos con base en prioridades locales y regionales (www.mte.gov.br).

Los programas incluidos en la línea Generación de Empleo y Renta buscan articular la oferta de crédito con la capacitación. Allí se destacan el Programa de Generación de Empleo y Renta, en sus vertientes urbana y rural, y el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar, este último bajo la responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Agrícola. Cada uno de ellos tiene sus directrices específicas y se destinan básicamente a personas que trabajan en el mercado informal en el campo o en la ciudad, como pequeñas y microempresas, cooperativas y asociaciones de producción (también urbanas o rurales). A la oferta de crédito subsidiado se agregan actividades de capacitación y asesoramiento técnico a los empleadores. Además de las Comisiones de Empleo, tienen un papel fundamental los agentes financieros por medio de los cuales los recursos se ofrecen a los beneficiarios: el Banco del Brasil, el Banco del Nordeste, la Caja Económica Federal y el BNDES, éste mediante agencias financieras acreditadas.

b) Fondo de Garantía por tiempo de Servicio/FGTS

Éste es el más antiguo de estos fondos, presente en la administración pública brasileña desde 1966. La protección al trabajador del mercado formal frente a despidos sin justa causa, mediante la formación de peculio, fue y continúa siendo su mayor inspiración. A lo largo de su vigencia, este Fondo fue abriendo un espacio considerable para la aplicación de recursos en programas sociales. Tras un largo período de limitaciones causadas por el descontrol en la aplicación de los recursos del Fondo, esta posibilidad se retomó en 1995. Cabe recordar que los recursos del Fondo para inversiones en el área social son obligatoriamente reembolsables, en la medida en que deben garantizar una tasa mínima de retorno a los trabajadores. La habitación popular (60% de los recursos), el saneamiento básico y la infraestructura urbana (40% de los recursos) son sectores prioritarios para el uso de los recursos del Fondo, que pueden estar articulados con recursos presupuestarios, mediante transferencias voluntarias de la Unión (no reembolsables).

A semejanza del Fondo de Asistencia al Trabajador, el proceso de decisión sobre la aplicación de los recursos del Fondo de Garantía de Tiempo de Servicio, en términos de directrices generales, recae sobre un órgano colegiado, el Consejo Curador del Fondo. Allí se reúnen representantes del gobierno, de las entidades patronales y de las entidades laborales. En la mecánica institucional importa destacar el papel de la Caja Económica Federal, como agente operador, y de la Secretaría Especial de Desarrollo Urbano de la Presidencia de la República, como gestor de aplicaciones. Esta última es responsable de la selección y jerarquización de los proyectos que ha de contratar la Caja, utilizando un mecanismo descentralizado (la instancia colegiada estatal).

Son varios los programas del Plan Plurianual de Inversiones que utilizan recursos del Fondo. Cabe mencionar algunos ejemplos. En el área de saneamiento básico están el Financiamiento a Concesionarias Privadas de Servicios de Saneamiento, dirigido al sector privado, y el Pro-Saneamiento, destinado a órganos públicos estatales y municipales. Los estados y municipios también están contemplados, con recursos para infraestructura urbana, con dos programas: el Pro-Comunidad y el Pro-Vivienda, este último focalizado específicamente a poblaciones en áreas de riesgo. En este Fondo las personas físicas están contempladas en dos programas habitacionales: el Carta de Crédito y el Financiamiento a Inmuebles en Planta y en Construcción. Cabe destacar que el único criterio de focalización de todos estos programas es la renta familiar.

c) Fondo para el Mantenimiento y el Desarrollo de la Enseñanza Básica y Valorización del Magisterio

Este es uno de los movimientos al interior de la administración federal, que se reproduce en menor escala en los ámbitos estatal y municipal, y que en poco tiempo generó cambios significativos. El Fondo para el Mantenimiento y el Desarrollo de la Enseñanza Básica y Valorización del Magisterio, creado en 1996, recibe recursos fiscales de origen estatal y municipal y se propone ser una fuente estable de recursos para la educación. Busca transferir la competencia sobre la enseñanza básica –hasta entonces de naturaleza competitiva, lo que genera redes paralelas— a los gobiernos municipales. La descentralización de la educación encuentra ahí su instrumento primordial.

La redistribución de recursos vinculados, de obligatoriedad constitucional, con base en necesidades identificadas por el sistema educacional, apunta a la inversión en profesores y alumnos. El gasto mínimo por alumno y el mínimo salarial para profesores inducen a una mayor equidad en la asignación de recursos públicos. El papel redistributivo adscrito al gobierno federal, de complementación financiera para aquellas regiones en que los recursos locales son insuficientes para cubrir las necesidades de gasto, agrega valor al combate a las desigualdades regionales. Importa destacar la exigencia de la creación, en el ámbito estatal y local, del Consejo de Seguimiento del Fondo, que funciona como un importante mecanismo de control social, monitoreando la aplicación de los recursos y la veracidad de las informaciones básicas, como por ejemplo las matrículas en la red municipal.

Algunos resultados observados constituyen importantes reflejos de la estrategia adoptada: universalización de la enseñanza básica prácticamente alcanzada, municipalización acelerada de la educación y crecimiento superior a 70% en la remuneración de profesores en las regiones más pobres del país. En ellas, el ritmo de mejora en los indicadores educacionales fue acentuadamente mayor que el de la media del país.

d) Fondo de Universalización del Acceso a los Servicios de Telecomunicaciones

Hace cerca de dos años fue creado por ley este Fondo, con vistas a expandir el acceso de la población brasileña a tales servicios. Lo importante, en este caso, fue el entendimiento de que los servicios de telecomunicaciones no se restringen a la telefonía, sino que abarcan también el acceso a la informatización y, por ende, a la Internet. Así se pretende disminuir la llamada “brecha digital”, reflejo de las desigualdades existentes en el país, y posibilitar el pleno desarrollo del Brasil en la era de la información.

Cabe señalar que, pese a los avances en la preparación de las diferentes estrategias, el Fondo aún no ha concretado la implementación de sus actividades previstas.

El Fondo da prioridad a las áreas de educación, salud, seguridad pública, regiones remotas de frontera y asistencia a personas portadoras de deficiencias, además de orientar parte de los recursos para las regiones Norte y Nordeste. En lo que concierne a la educación, se atenderán escuelas de enseñanza media y en el área de la salud se privilegiarán sistemas de telecomunicaciones informatizados en apoyo a la salud pública. Vale destacar que el Fondo promueve el estímulo a la participación de las organizaciones de la sociedad civil, lo que se lleva a cabo con el Programa Bibliotecas en que, además de la red pública de bibliotecas, las organizaciones comunitarias y no gubernamentales también pueden solicitar los recursos del Fondo.

e) Fondo de combate y erradicación de la pobreza

Instituido en el mismo año que el Fondo anterior, este fondo propone viabilizar a todos los brasileños el acceso a niveles dignos de subsistencia (www.planalto.gov.br). Los recursos de este

Fondo, que en 2002 ascendieron a los 4.500 millones de reales, se destinan a acciones en las áreas de la nutrición, habitación, educación, salud y refuerzo de la renta familiar, además de otras inversiones destinadas al mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones desposeídas. Vale indicar que la enmienda constitucional que dio origen al Fondo propone que los estados, los municipios y el Distrito Federal creen sus propios fondos de combate a la pobreza, manejados por entidades que incluyan la participación de la sociedad civil.

Tal como en otros casos, este Fondo también aplica criterios de focalización, sea por renta per cápita o por localización espacial. Se privilegian las localidades urbanas y rurales incluidas en el Proyecto Alborada, en el Programa Comunidad Solidaria y en el Plan de Convivencia con el Semiárido e Inclusión Social.

Reproduciendo la mecánica institucional de sus similares, este Fondo tiene como órgano gestor al Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión y un Consejo Consultivo y de Seguimiento. En este Consejo participan los secretarios ejecutivos de cinco ministerios (Planificación, Educación, Salud, Desarrollo Agrícola e Integración Nacional), la Secretaría de Estado de la Asistencia Social y cuatro participantes de la sociedad civil, escogidos como representantes de otros consejos nacionales (Asistencia Social, Derechos del Niño y el Adolescente, Salud y del Programa Comunidad Solidaria). Entre los programas federales que reciben recursos del Fondo destacamos la Beca Escuela y la Beca Alimentación.

Con lo anterior esperamos haber dejado clara la importancia de estos fondos, en caso de que se quiera agregar valor a la focalización ya existente, introduciendo el punto de vista de género. Toda mujer estará interesada en aumentar su participación y oportunidades de acceso al trabajo, la educación, el saneamiento, la vivienda, las tecnologías de la información y comunicación y el combate a la pobreza.

4. El papel del Congreso

Entre los aspectos más importantes del proceso de redemocratización experimentado por el país sobresale la revitalización del Congreso Nacional, en su papel de interlocutor privilegiado del Ejecutivo Federal y de representación de la sociedad en general. En esta instancia, en los últimos 20 años cabe destacar dos momentos históricos: la Asamblea Nacional Constituyente, que dio por resultado la promulgación de la Constitución de 1988, y el proceso de censura del entonces Presidente Collor.

En la Asamblea Constituyente los movimientos de mujeres desempeñaron un papel fundamental en la defensa de sus intereses. El llamado “lobby del labial” llamó la atención por el esfuerzo y la tenacidad en el encaminamiento de sus propuestas. Actualmente la bancada femenina en el Congreso se presenta como interlocutora relevante en las discusiones que se desarrollan en ambas Casas, e incluso con el Ejecutivo federal, y su carácter suprapartidario fortalece las negociaciones en curso. Actualmente hay 37 mujeres parlamentarias, de las cuales 5 son senadoras y 32 diputadas. En la legislatura que se inicia en 2003 ese número aumenta a 52, con 10 representantes en el Senado y 42 en la Cámara de Diputados.

Cabe señalar una cuestión que remite a la apertura y aprovechamiento de espacios de negociación en lo que respecta a la tramitación de proyectos de ley. Se trata de las comisiones permanentes que deliberan sobre propuestas presentadas por los legisladores o por el Ejecutivo.

En la Cámara de Diputados hay 16 comisiones permanentes sobre los siguientes temas: agricultura y política rural; ciencia y tecnología, comunicación e informática; Constitución y justicia y de redacción; defensa del consumidor, medio ambiente y minorías; Amazonia y desarrollo regional; economía, industria y comercio; fiscalización financiera y control; finanzas y tributación; minas y energía; relaciones exteriores y defensa nacional; seguridad social y familia;

trabajo, administración y servicio público; aviación y transportes; desarrollo urbano e interior; y derechos humanos.

En este momento cabe formular una observación: sólo dos de esas comisiones en la Cámara de Diputados abordan de forma directa, y muy tangencialmente, la cuestión de género. En la Comisión de Seguridad Social y Familia y en la Comisión de Trabajo, Administración y Servicio Público se inscriben, entre innumerables campos temáticos, las responsabilidades de apreciar propuestas sobre materias relativas a la familia, la mujer, el niño, el adolescente y el anciano y sobre el trabajo del menor de edad, de la mujer y del extranjero, respectivamente.

El número de comisiones permanentes en el Senado Federal es bastante menor que el de la Cámara, sólo siete, y con temas bastante distintos: asuntos económicos; asuntos sociales; Constitución, justicia y ciudadanía; educación; fiscalización y control; relaciones exteriores y defensa nacional, y servicios de infraestructura. En ninguna de ellas se hace mención alguna a la cuestión de género. La omisión es total.

Se tramitan en el Congreso propuestas que intentan modificar tal escenario de omisión con respecto a las cuestiones de género. En el Senado se encuentra aún sin resolución la propuesta de la Senadora Emilia Fernandes, de 1999, que sugiere la creación de la Comisión de Derechos Humanos y Cuestiones de Género. La mera observación del aumento progresivo de proposiciones referentes a las cuestiones de género actualmente en curso en el Congreso sólo justifica la referida propuesta.

Retomando la indagación: ¿qué tiene que ver todo este proceso legislativo con la búsqueda de igualdad de oportunidades? Durante estos trámites se han tomado decisiones, encaminadas a la votación en el plenario, que reflejan un esfuerzo de negociación que va mucho más allá de las instancias partidarias, bancadas regionales o temáticas, e incluso de la interlocución con el Ejecutivo. Son intereses relativamente explícitos y valores parcialmente declarados que exponen una búsqueda de consensos que van a afectar a los ciudadanos en general. En consecuencia, a las mujeres les cabe un papel relevante en dicho proceso.

Al hablar de espacios de negociación no se puede omitir la importancia de los tiempos políticos, de las llamadas “ventanas de oportunidades” que se pueden abrir o cerrar. Especial pertinencia reviste el conjunto de instrumentos comentado –que componen el sistema de planificación– el Plan Plurianual de Inversiones, la Ley de Directrices Presupuestarias y el propio presupuesto. Cada uno de ellos tiene un plazo definido por la legislación para su transmisión al Congreso por parte del Ejecutivo. A saber:

- i) Proyecto de la Ley de Directrices Presupuestarias: hasta el 15 de abril de cada año;
- ii) Proyecto del Plan Plurianual de Inversiones: hasta el 31 de agosto del primer año del mandato presidencial;
- iii) Proyecto de Presupuesto: hasta el 31 de agosto de cada año.

Cabe destacar el hecho de que es fundamental aprovechar los períodos de preparación de estos proyectos para negociar la introducción de cuestiones que puedan interesar a las mujeres. En las etapas posteriores también se necesitan iniciativas que lleven adelante la defensa de sus intereses al interior del Congreso y del Ejecutivo, buscando consolidar los compromisos alcanzados.

5. Síntesis

A pesar de la limitación de estos comentarios, hemos podido mostrar que, sin duda, las transformaciones de las formas de gestión federal fueron significativas y abrieron grandes oportunidades, aprovechadas o no. Los riesgos que se han de asumir, así como los desafíos que se

han de superar, no deben ser menospreciados, y tal vez el mayor de los riesgos sea el de continuar haciendo caso omiso de la tarea de conseguir poner la cuestión de género como pauta prioritaria en la agenda política del gobierno.

Así, además del hecho de que no ha transcurrido tiempo adecuado para la consolidación de los procesos de cambios, éstos tampoco han sido suficientes. Dependiendo del grado de movilización y, en consecuencia, de compromisos con los varios actores involucrados, se podrá aprovechar más y mejor las oportunidades que ahí están dadas.

II. La relación entre el Estado y la sociedad civil

En esta sección se discutirán algunos aspectos referentes a la articulación entre el Estado y la sociedad civil que pueden repercutir sobre la igualdad de oportunidades para las mujeres.

1. Información para Evaluación

Uno de los movimientos importantes al interior del gobierno federal en los últimos años, como se vio antes, ha sido la búsqueda de mayor transparencia en las intervenciones públicas. Las ideas e iniciativas en torno de la creciente rendición de cuentas (*accountability*) de entes y agentes públicos, así como de mecanismos que posibiliten el control social de las acciones del Estado, vienen ganando espacio y consistencia al interior de la administración federal.

Uno de estos mecanismos sin duda es la existencia de sistemas de información disponibles no sólo para la administración, sino también para la sociedad en general. Brasil ha avanzado mucho en este campo. Pese a las grandes dificultades enfrentadas, tal vez la expresión más evidente de este avance sea la disponibilidad de informaciones sobre la actuación del gobierno por medio de la Internet. Del mismo modo, han proliferado instrumentos de comunicación directa entre las diversas agencias de gobierno y los ciudadanos, por ejemplo, las líneas telefónicas especiales y la divulgación sistemática de informaciones sobre transmisión de recursos a los gobiernos subnacionales.

Reviste especial relevancia la evaluación de programas públicos, como herramienta del proceso de decisiones, y como mecanismo de diseminación de información, de corrección de rumbos y de rendición de cuentas. Es relativamente reciente la importancia atribuida a la evaluación en la administración pública brasileña. Sin embargo, ya hay síntomas claros de que la cultura de la evaluación poco a poco se va introduciendo en la agenda gubernamental.

Cabe registrar el proceso de evaluación del Plan Plurianual de Inversiones. Primero vale indicar su inscripción como aparato legal, desde 1998, por medio del decreto en que se definen las normas para la elaboración y ejecución del Plan y de los Presupuestos de la Unión. Por su parte, la ley que rige el Plan 2000-2003 determina que el Ejecutivo envíe el Informe Anual de Evaluación del Plan al Congreso hasta el 15 de abril. La Ley de Responsabilidad Fiscal y la Ley de Directrices Presupuestarias también se vinculan con la cuestión, una vez que la primera manda que la Ley de Directrices establezca una norma relativa a la evaluación de los resultados de programas financiados por el presupuesto.

Con respecto a la evaluación del Plan, merece atención la preocupación sobre la manera en que se la debe procesar. Así dice el texto: “La evaluación es un proceso participativo que debe incluir otras percepciones, además de la visión del gerente, mediante la consulta al equipo del programa, a los dirigentes de la organización (...), las partes interesadas en los resultados y finalmente, a los usuarios y beneficiarios del Programa” (Manual de Evaluación del Plan Plurianual de Inversiones 2000-2003. Ejercicio 2002). Entre las técnicas sugeridas para alcanzar ese objetivo figuran: investigación de campo junto al público objetivo, encuesta vía Internet, servicio 0800,

visitas locales y consultas a instituciones de investigación y universidades. Los resultados de las evaluaciones ejecutadas en 2000 y 2001 están disponibles en Internet (www.abrasil.gov.br).

El binomio información para la evaluación de inversiones públicas es crucial si se pretende una administración más democrática. Las mujeres no deberían estar al margen de las oportunidades que se han presentado. Saber más y mejor sobre lo que se está haciendo y cuáles son los efectos de las intervenciones públicas sobre sí mismas y sobre sus propias familias puede contribuir cada vez más al empoderamiento de las mujeres.

2. Los Consejos

Retomamos aquí la Constitución de 1988 como importante marco para el estímulo a la mayor participación de los ciudadanos. Las legislaciones sectoriales resultantes, que exigen la creación de consejos en los planos estatal y local, han cumplido las directrices de allí emanadas y actualmente ya existe un conjunto importante de mecanismos que buscan la mayor aproximación entre el gobierno y la población usuaria de servicios. Son herramientas de gestión pública que funcionan como canales de comunicación y articulación entre el gobierno y la sociedad.

De un rápido intento de sistematizar los diferentes tipos de consejos existentes surgen tres grandes grupos:

i) de políticas: son exigidos por ley y, entre otros, incluyen los de salud, educación, defensa y derechos de los niños y adolescentes, asistencia social, cultura y transportes;

ii) temáticos: creados por recomendación del gobierno federal, están focalizados a grupos de la población como los negros, las mujeres, los indígenas y las personas con necesidades especiales; y

iii) de programas: son los consejos creados como condición para recibir recursos, tales como los de trabajo y empleo, desarrollo rural y desarrollo urbano.

Centrados principalmente en los ámbitos regionales y locales, los consejos cumplen un papel definitivo de instrumento de control social, como espacio privilegiado de seguimiento de las intervenciones públicas. El perfeccionamiento del diálogo entre actores públicos y privados y la posibilidad de representación y defensa de intereses colectivos abren oportunidades de voz y acción en el proceso de decisiones. Más importante aún son los posibles compromisos políticos que de allí surgen, con vistas a la mejor implementación de los programas públicos.

En términos operacionales, generalmente los consejos tienen una participación paritaria, entre el gobierno y otras entidades presentes, sean ellas de carácter deliberativo o consultivo. En algunos casos, especialmente en aquellos exigidos por ley y creados por orientación programática federal, los consejos aprueban la asignación de recursos públicos y asesoran a los programas sobre criterios de selección de beneficiarios, en el monitoreo y en la evaluación de las intervenciones.

Estudios recientes indican que cerca de 90% de los municipios brasileños cuentan con, por lo menos, cuatro consejos: de salud, de educación, de asistencia social y de niños y adolescentes. En los municipios mayores fácilmente se encuentran, además de éstos, otros que se ocupan de la política urbana, el medio ambiente y los transportes. Incluso se percibe que hay temas más amplios que van dando origen a la constitución de nuevos consejos, como el presupuesto participativo, trabajo y empleo, desarrollo económico y social.

Es imprescindible ocupar esos espacios institucionales. La participación femenina en los diferentes consejos puede agregar valor a su efectividad, aportando elementos de innovación y sensibilidad a las tareas bajo su responsabilidad y a los compromisos perseguidos.

3. Asociaciones

El concepto y la práctica de asociaciones entre el Estado y la sociedad civil no son nuevos en el Brasil. Sin embargo, sí son recientes el entendimiento y las distintas características que llevan al establecimiento de asociaciones efectivas, con beneficios para todos. El compartir responsabilidades, poder, éxitos y fracasos entre actores interesados se presenta mucho más saludable y democrático que las anteriores prácticas de división y atribución de tareas, en que el socio más poderoso (léase con más recursos) se atribuía el derecho de definir y cobrar todo.

Los movimientos que hoy se registran en la consecución de asociaciones están más asociados con la articulación, comunicación, intercambio de informaciones, negociación y cooperación entre los diversos actores participantes. Actualmente es más aceptable admitir que el gobierno en forma aislada difícilmente esté en condiciones de atender las demandas de la sociedad. Al mismo tiempo, se entiende más fácilmente, aunque todavía con cierto escepticismo, que el establecimiento de asociaciones no significa que el Estado se desliga de su responsabilidad de prestar servicios. Por el contrario, la asociación puede facilitar y abrir espacios para las intervenciones públicas que antes estaban postergadas o ni siquiera existían.

Varios programas sociales del gobierno federal trabajan hoy en asociación con organizaciones de la sociedad civil y mucha de la efectividad alcanzada por ellos se debe a la asociación existente. El combate al SIDA y a la mortalidad infantil, la transmisión directa de recursos a las escuelas y los programas de renta mínima son buenos ejemplos de ello en el ámbito de los ministerios. La estrategia seguida por la Comunidad Solidaria, en sus diversas intervenciones, se ha visto consolidada gracias a la asociación con centenas de universidades y de empresas privadas y con millares de organizaciones de la sociedad civil y de gobiernos locales.

Se estima que las asociaciones, a partir de una nueva forma de encararlas, pueden lograr mayor responsabilidad en la rendición de cuentas de todos los actores, mejores servicios y distribución más justa de beneficios, más efectividad en el gasto público y, en suma, más democratización. De allí la importancia de incorporarlas en la agenda política de una gestión de género en el país.

III. Espacios de negociación, profundización y cambio

En todo este documento se presentaron insumos para la reflexión y la acción en el caso en que la administración federal adopte la gestión de género como prioridad política. Hay que tener en cuenta, en este contexto, el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, ratificado por el gobierno brasileño en junio de 2002. El registro realizado en el informe nacional brasileño merece atención en los diversos momentos de ocupación de espacios, de negociación y de establecimiento de compromisos, de forma de evitar retrocesos.

Retomamos aquí los puntos que podrían servir para una agenda de discusiones y negociaciones y que, a su vez, llevarían a la definición de otra agenda, de intervenciones concretas. El objetivo es uno solo: tornar la gestión de género en una acción de gobierno habitual e institucionalizada en el quehacer cotidiano de las agencias gubernamentales.

La propuesta es innovadora, no sólo para Brasil, sino también para otros países con diferente grado de avance económico y social. Cabe señalar el ejemplo de Dinamarca, de larga tradición democrática y de elevado nivel de desarrollo, que recién en 2001 comenzó el proceso de introducir la gestión de género en su administración central (www.lige.dk).

En pocas palabras, se creó un Ministerio para la Igualdad de Género, que desarrolló un plan para el período 2002-2006, con dos grandes vertientes: i) herramientas y metodología de trabajo y ii) desarrollo organizacional. En el primer aspecto, los Ministerios deberán adoptar procedimientos que les permitan analizar y evaluar leyes que tengan impacto sobre género e igualdad y presupuestos, y preparar otros tipos de actividades e iniciativas (como, por ejemplo, campañas de salud, directrices de responsabilidad social del comercio y la industria, directrices para escuelas primarias y secundarias). Además, se espera que los Ministerios produzcan y distribuyan internamente materiales y estadísticas focalizadas en género, además de nuevos conocimientos. Con respecto al desarrollo organizacional, los Ministerios y sus unidades deben indicar dónde recae institucionalmente la responsabilidad de la gestión de género, promover la competencia interna sobre el tema por medio de la educación continua, estimular la integración entre proyectos e iniciativas de sus diferentes unidades en lo que respecta al género, y diseminar el conocimiento y la experiencia acumulada en el plano interno y externo al Ministerio.

Este breve relato da algunas pistas importantes para un trabajo que se estima complejo y que ciertamente supone cambios culturales, además de nuevos procedimientos. Centrar la atención en las cuestiones planteadas a lo largo de este documento no significa que éstas sean las únicas. Se las puede tomar como punto de partida de un proceso cuya finalización difícilmente se puede definir. Sólo se quiere dejar en claro que el momento es muy oportuno. Los movimientos de mujeres están presentes y activos y sus demandas se vienen acumulando progresivamente en las varias esferas de la vida pública y privada. La nueva administración federal que actualmente está en el poder tiene un inmenso apoyo popular, sensibilidad para el área social y voluntad de introducir cambios.

Uno de los primeros aspectos a considerar se refiere a la búsqueda de ampliación de alianzas y asociaciones que permitan la construcción de un ambiente favorable al establecimiento de compromisos y de futuras intervenciones conjuntas. Mapear los actores, públicos y privados, sus respectivos papeles y sus ventajas comparativas es un paso inicial. En cada sector pueden encontrarse actores estratégicos. Los consejos en los niveles subnacionales son parte interesada, desde luego, como ya se ha visto. A título de ejemplo, cabe mencionar otras organizaciones: en el área de la educación, la Unión Nacional de Dirigentes Municipales de Educación, el Consejo de Secretarios Estatales de Educación; en la salud, las organizaciones de Agentes Comunitarios de Salud; en el trabajo y empleo, las entidades de clase, las organizaciones del Sistema S. También los gerentes de programas del Plan Plurianual de Inversiones y los agentes gestores de los fondos específicos son otros grupos de gran relevancia.

Por último, se sabe que la formación de asociaciones es un proceso en construcción. La sensibilización de los socios se da sobre la base de intereses comunes, aunque existan divergencias que persisten en los conocimientos, la experiencia y la motivación. Los puntos de encuentro deben siempre ser más valorados que las discrepancias. Las alianzas, aunque sean coyunturales, pueden facilitar la formación de futuras asociaciones. La definición de los compromisos que se quieren alcanzar es otro punto importante, y la búsqueda de consensos en torno de temas acordados como relevantes es el camino imprescindible para un acuerdo político.

Derivado del movimiento mencionado, se encuentra lo que tal vez sea la esencia de una gestión de género y su gran desafío, a saber, introducir y consolidar la transversalidad de la cuestión en los gastos federales. Vale decir, garantizar una focalización estratégica en dos momentos: en la preparación de los tres instrumentos fundamentales del sistema de planificación (Ley de Directrices Presupuestarias, Plan Plurianual de Inversiones y Presupuesto) y, posteriormente, en su implementación. Los compromisos y acuerdos logrados deben reflejarse allí concretamente. Cabe recordar que, conforme a la programación definida, el equipo dirigente del gobierno recién electo tendrá a su disposición el resultado de dos etapas del proceso de evaluación del Plan Plurianual de Inversiones: cualitativa y cuantitativa. Ambas proveerán subsidios

fundamentales para la preparación del nuevo Plan Plurianual de Inversiones, para el período 2004-2007.

Otros dos aspectos que exigen atención. Hay que apuntar al cronograma político. El primer semestre de 2003 se presenta como la gran oportunidad para cualquier iniciativa que se quiera tomar en ese sentido. De allí la necesidad de diseñar una estrategia que involucre a todos los actores previamente mapeados, sensibilizados y comprometidos y pueda dar cuenta de un movimiento tan complejo. El otro aspecto se refiere al aprovechamiento de esta oportunidad para, también, introducir alguna organicidad en el tratamiento de las llamadas acciones afirmativas. Sin duda la gestión pública puede ser bastante más beneficiosa al conseguir articular acciones que muchas veces recaen sobre un mismo grupo de personas. En este sentido cabe observar que las interrelaciones entre las cuestiones de raza y de género son innegables. El Programa de Acciones Afirmativas del Ministerio del Desarrollo Agrícola es un ejemplo de viabilidad en la promoción de tal organicidad. Implementado a partir de 2001, en él se contemplaron diversas acciones, entre las cuales figura la creación de cuotas para cargos de dirección en el Ministerio, capacitación específica de funcionarios en gestión social y de género, diagnósticos desagregados por sexo y raza y facilitación de acceso de mujeres a la tierra y al crédito.

En este momento es importante recordar la necesidad apremiante de diseñar una estrategia de fortalecimiento institucional para el gobierno federal que posibilite una adecuada gestión de género. Las acciones volcadas a la capacitación permanente de funcionarios y a la asistencia técnica para la creación y revisión de bases de datos, comunicación social y sistemas de monitoreo y evaluación son condiciones *sine qua non* para que se alcancen los resultados pretendidos. La propia Secretaría de Estado de los Derechos de la Mujer (SEDIM) es candidata natural a beneficiarse de un esfuerzo de esta naturaleza.

El diseño estratégico de una gestión de género en la administración federal no puede prescindir del fuerte papel que se ha de atribuir al Congreso Nacional. Éste es un espacio de negociación que merece tener una posición destacada. En la discusión de los proyectos de ley que constituyen el sistema de planificación, en las comisiones permanentes e incluso en las articulaciones con el Ejecutivo para la instauración de la gestión de género, la bancada femenina debe siempre ser llamada para participar y contribuir con ideas y acciones. Su autoridad como representante de un importante segmento de la población la legitima como línea del frente del “campo de batalla”.

Finalmente, la consolidación de la SEDIM como promotora de la gestión pública de género reviste suma importancia. En ella se debería concentrar la coordinación, compartida con otros actores esenciales, de los esfuerzos para garantizar que la igualdad de oportunidades para las mujeres encuentre finalmente un lugar en la agenda política del gobierno federal y que se amplíen las vías y se señalen las rutas que en última instancia irán a formar la política de Estado sobre género. Cabe a la SEDIM ser actor protagonista en la formulación de esta estrategia.



NACIONES UNIDAS



Serie

mujer y desarrollo

Números publicados

- 1 Mujeres rurales de América Latina y el Caribe: resultados de programas y proyectos (LC/L.513), septiembre de 1989.
- 2 América Latina: el desafío de socializar el ámbito doméstico (LC/L.514), octubre de 1989.
- 3 Mujer y política: América Latina y el Caribe (LC/L.515), septiembre de 1989.
- 4 Mujeres refugiadas y desplazadas en América Latina y el Caribe (LC/L.591), noviembre de 1990.
- 5 Mujeres, Culturas, Desarrollo (Perspectivas desde América Latina) (LC/L.596), marzo de 1991.
- 6 Mujeres y nuevas tecnologías (LC/L.597/Rev.1), abril de 1991.
- 7 Nuevas tecnologías de participación en el trabajo con mujeres (LC/L.592), octubre de 1990.
- 8 La vulnerabilidad de los hogares con jefatura femenina: preguntas y opciones de política para América Latina y el Caribe (LC/L.611), abril de 1991.
- 9 Integración de lo femenino en la cultura latinoamericana: en busca de un nuevo modelo de sociedad (LC/L.674), marzo de 1992.
- 10 Violencia doméstica contra la mujer en América Latina y el Caribe: propuesta para la discusión, María Nieves Rico (LC/L.690), mayo de 1992.
- 11 Feminización del sector informal en América Latina y el Caribe, Molly Pollack (LC/L.731), abril de 1993.
- 12 Las mujeres en América Latina y el Caribe. Un protagonismo posible en el tema de población (LC/L.738), mayo de 1993.
- 13 Desarrollo y equidad de género: una tarea pendiente, María Nieves Rico (LC/L.767), diciembre de 1993.
- 14 Poder y autonomía roles. Roles cambiantes de las mujeres del Caribe, Pauline van der Aa (LC/L.881), abril de 1996.
- 15 Formación de los recursos humanos femeninos: prioridad del crecimiento y de la equidad (LC/L.947), María Nieves Rico, junio de 1996.
- 16 Violencia de género: un problema de derechos humanos (LC/L.957), María Nieves Rico, julio de 1996. [www](#)
- 17 La salud y las mujeres en América Latina y el Caribe: viejos problemas y nuevos enfoques (LC/L.990), Elsa Gómez Gómez, mayo de 1997.
- 18 Las mujeres en América Latina y el Caribe en los años noventa: elementos de diagnóstico y propuestas (LC/L.836/Rev.1), abril de 1997.
- 19 Reflexiones sobre los indicadores del mercado de trabajo para el diseño de políticas con un enfoque basado en el género (LC/L.1016), Molly Pollack, mayo de 1997. [www](#)
- 20 El sector informal urbano desde la perspectiva de género. El caso de México (LC/L.1017), Molly Pollack y Clara Jusidman, julio de 1997.
- 21 Mitos y evidencias del trabajo femenino urbano en América Latina (LC/L.1034), Irma Arriagada, agosto de 1997. [www](#)
- 22 La educación de las mujeres: de la marginalidad a la coeducación. Propuestas para una metodología de cambio educativo (LC/L.1120), Marina Subirats, julio de 1997. [www](#)
- 23 Violencia en la pareja. Tratamiento legal. Evolución y balance (LC/L.1123), Hanna Binstock, agosto de 1998. [www](#)
- 24 Hacia la igualdad de la mujer. Avances legales desde la aprobación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (LC/L.1126), Hanna Binstock, agosto de 1998. [www](#)
- 25 Género, medio ambiente y sustentabilidad del desarrollo (LC/L.1144), María Nieves Rico, octubre de 1998. [www](#)
- 26 El trabajo a tiempo parcial en Chile (LC/L.1301-P), Sandra Leiva, N° de venta: S.00.II.G.9 (US\$ 10.00), enero de 2000.
- 27 El desafío de la equidad de género y de los derechos humanos en los albores del siglo XXI (LC/L.1295/Rev.1-P), N° de venta: S.00.II.G.48 (US\$ 10.00), mayo de 2000. [www](#)
- 28 Mujer y trabajo en las reformas estructurales latinoamericanas durante las décadas de 1980 y 1990 (LC/L.1378-P), Francisco León, N° de venta: S.00.II.G.94 (US\$ 10.00), mayo de 2000. [www](#)
- 29 Enfoque de género en la política económica-laboral. El estado del arte en América Latina y el Caribe (LC/L. 1500-P), Lieve Dearen, N° de venta: S.01.II.G.44 (US\$ 10.00), marzo de 2001. [www](#)

- 30 Equidad de género y calidad en el empleo: Las trabajadoras y los trabajadores en salud en Argentina (LC/L. 1506-P), Laura C. Pautassi, N° de venta: S.01.II.G.45 (US\$ 10.00), marzo de 2001. [www](#)
- 31 La memoria colectiva y los retos del feminismo (LC/L. 1507-P), Amelia Valcárcel, N° de venta: S.01.II.G.46 (US\$10.00), marzo de 2001. [www](#)
- 32 La institucionalidad de género en el estado: Nuevas perspectivas de análisis (LC/L. 1511-P), Virginia Guzmán, N° de venta: S.01.II.G.58 (US\$ 10.00), marzo de 2001. [www](#)
- 33 El turismo en la economía ecuatoriana: la situación laboral desde una perspectiva de género (LC/L. 1524-P), Martha Ordoñez, N° de venta: S.01.II.G.69 (US\$ 10.00), marzo de 2001. [www](#)
- 34 La situación económico-laboral de la maquila en El Salvador: Un análisis de género (LC/L.1543-P), Ligia Elizabeth Alvarenga Jule, N° de venta: S.01.II.G.83 (US\$ 10.00), mayo de 2001. [www](#)
- 35 Aspectos económicos de la equidad de género (LC/L.1561-P), Thelma Gálvez P., N° de venta: S.01.II.G. 107 (US\$10.00), junio de 2001. [www](#)
- 36 ¿Género en la reforma o reforma sin género? Desprotección social en la series previsionales de América Latina (LC/L.1558-P), Haydeé Birgin y Laura Pautassi, N° de venta: S.01.II.G.103 (US\$ 10.00), junio de 2001. [www](#)
- 37 Economía y género. Bibliografía seleccionada (LC/L.1610-P), Flavia Marco, N° de venta: S.01.II.G.152 (US\$ 10.00), octubre de 2001. [www](#)
- 38 Las relaciones de género en un mundo global (LC/L.1729-P), Virginia Guzmán, N° de venta: S.02.II.G.40 (US\$10.00), abril de 2002. [www](#)
- 39 Las nuevas tecnologías de información y las mujeres: reflexiones necesarias (LC/L.1742-P), Gloria Bonder, N° de venta: S.02.II.G.54 (US\$ 10.00), junio de 2002. [www](#)
- 40 Violencia contra la mujer en relación de pareja: América Latina y el Caribe. Una propuesta para medir su magnitud y evolución (LC/L.1744-P), Diane Almeras, Rosa Bravo, Vivian Milosavljevic, Sonia Montaña y María Nieves Rico, N° de venta: S.02.II.G.56 (US\$ 10.00), junio de 2002. [www](#)
- 41 La reforma de pensiones en Colombia y la equidad de género (LC/L.1787-P), Consuelo Uribe Mallarino, N° de venta: S.02.II.G.101 (US\$ 10.00), octubre de 2002. [www](#)
- 42 Legislación previsional y equidad de género en América Latina (LC/L.1803-P), Laura C. Pautassi, N° de venta: S.02.II.G.116 (US\$ 10.00), noviembre de 2002. [www](#)
- 43 A cinco años de la reforma de pensiones en El Salvador y su impacto en la equidad de género (LC/L.1808-P), Ligia Alvarenga, N° de venta: S.02.II.G.120 (US\$ 10.00), noviembre de 2002. [www](#)
- 44 Género y sistemas de pensiones en Bolivia, Alberto Bonadona Cossío, (LC/L.1841), N° de venta S.03.II.G.6, febrero de 2003. [www](#)
- 45 Las políticas públicas de género: un modelo para armar. El caso de Brasil, (LC/L.1920-P), Sonia Montaña, Jacqueline Pitanguy y Thereza Lobo, N° de venta S.03.II.G.75 (US\$ 10.00), junio de 2003. [www](#)

- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad Mujer y Desarrollo, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No todos los títulos están disponibles.
- Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.
- [www](#): Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre:
Actividad:
Dirección:
Código postal, ciudad, país:.....
Tel.:..... Fax: E.mail:.....