

LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA BUENA GOBERNANZA

Mariana González Guyer
Directora
Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo
Uruguay

La organización del presente Panel de Discusión sugirió que mi intervención se centrara en los desafíos y debilidades que presenta la buena gobernanza desde la perspectiva de las mujeres, focalizando en aspectos vinculados al género.

Como punto de partida quisiera realizar algunas precisiones básicas.

Compartimos que una buena gobernanza debe guiarse por determinados principios como la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, la integridad, la no discriminación, la igualdad, la eficiencia y la competencia¹.

Recordamos que la mayoría de estos principios integran la necesaria perspectiva de derechos humanos que debe orientar al aparato gubernamental y que los Estados tienen la responsabilidad de respetar, proteger y hacer efectivos. En este sentido, los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos establecen estándares mínimos para su cumplimiento.

La definición de buen gobierno y gobernanza ha evolucionado en los últimos años, para incorporar aspectos clave en la promoción y protección de los derechos humanos. Resulta también importante la integración de aspectos tales como los mecanismos, los procesos, las instituciones a través de los cuales la ciudadanía - individual u organizadamente- ejerce sus derechos, cumple con sus obligaciones y resuelve sus diferencias.

La calidad de los procesos; los mecanismos utilizados para la toma de decisiones; la sensibilidad frente a las necesidades y aspiraciones de la población; el derecho a la información; la exigibilidad; la existencia de recursos accesibles y eficaces para la reparación frente a la violación de derechos; la responsabilidad social; se integran en lo que entendemos por buena gobernanza. También es necesario considerar factores como la estabilidad de los sistemas democráticos, la legitimidad, las formas de ejercicio del poder, la participación política en sentido amplio².

¹ A/HR/C/25/27, párr.10. “En su resolución 19/20, el Consejo de Derechos Humanos señala los siguientes principios de buena gobernanza: la rendición de cuentas, la transparencia, la integridad, la no discriminación, la participación, la igualdad, la eficiencia y la competencia. Muchos de estos principios coinciden con los principios de derechos humanos, aunque es esencial que cuando ambos conceptos están vinculados, la buena gobernanza se defina y se guíe en general por las interpretaciones normativas existentes de esos principios de derechos humanos y las normas de derechos humanos. Este planteamiento general de tomar los derechos humanos como guía también se aplica a principios de buena gobernanza como la integridad, que no es en sí un principio de derechos humanos, aunque en el contexto de la buena gobernanza sea un elemento clave que completa las nociones de rendición de cuentas y transparencia.”

² Ideas tomadas de Line Barreiro & Isabel Torres “Gobernabilidad Democrática, Género y Derechos de las Mujeres en América Latina y el Caribe”. IDRC, DFID. Documento de Trabajo 2010; y de Martha

Desde estas consideraciones coincidimos que el fortalecimiento de las instituciones democráticas; la mejora en la prestación de servicios; el estado de derecho; y la lucha contra la corrupción son temas atinentes a la buena gobernanza³ y están inextricablemente ligados a la promoción y protección de los derechos humanos.

Pero nos interesa detenernos en la necesaria perspectiva de género -que entendemos inherente a la perspectiva de derechos humanos, ya que entendemos que integrarla a los temas anteriormente señalados, complementa, enriquece y precisa la noción de buena gobernanza. Como punto de partida constatamos que las propias instituciones de gobernanza no son ajenas al sistema de género y si no se pone especial atención a este fenómeno, seguirán reproduciendo los patrones que sostienen la discriminación, lo que hace ineludible la adopción de medidas específicas para revertir esta situación.

El sistema de género da cuenta de la presencia de líneas divisorias en la sociedad y de jerarquías internas, y junto con otros sistemas de diferenciación social, resultan estructurantes de las relaciones humanas. Las leyes y las normas; las grandes instituciones como los sistemas de parentesco, las familias, la economía; las identidades personales; los símbolos, mitos, creencias y valores; los patrones de relaciones sociales; etc. integran este complejo sistema, que presenta límites difusos y cambiantes, y que cuenta con mecanismos de retroalimentación pero también de modificación y cambio. En la medida que se trata de una construcción cultural, los elementos que la constituyen varían con el tiempo, el contexto, y son plausibles de ser transformados mediante intervenciones.

Modificar el sistema de género desde la buena gobernanza y la función pública, haciendo más justas las relaciones entre mujeres y hombres y avanzando en el acceso y ejercicio de derechos, resulta un desafío imperativo. Para ello es necesario integrar el enfoque de género en los diferentes temas y dimensiones de la gobernanza, así como superar la visión de las mujeres como grupo vulnerable. El acceso a los servicios públicos adecuados resulta imprescindible pero insuficiente a la hora de perseguir el ejercicio pleno de todos los derechos humanos⁴ de las mujeres.

Por diversas vías las mujeres ya están transformando los procesos de gobernanza a través de su participación en las diferentes instituciones estatales (poder ejecutivo, legislativo, judicial; y a niveles nacionales, regionales y locales), así como en las organizaciones de la sociedad civil (movimientos, grupos, ONGs).

Porque no se debe desconocer que las instituciones están también atravesadas por el sistema de género como lo muestran los cargos que ocupan mujeres y hombres en las mismas; las tareas que desempeñan; los niveles de decisión que manejan; las dificultades de acceso que deben sortear; etc. como lo prueban gran cantidad de estudios. Las instituciones están insertas y son parte del sistema de género que permea también las normas y leyes que las rigen; los rasgos institucionales que las caracterizan; las prácticas administrativas que se siguen; los

Nussbaum "Gender and Governance: An Introduction". En Essays on Gender and Governance. Human Development Resource Centre. United Nations Development Programme. UNDP 2003

³ A/HR/C/25/27 Párr.7

⁴ A/HR/C/25/27 Párr.38

mecanismos informales que operan en las mismas. Estos hechos deberían llevar a revisar las prácticas discriminatorias que operan en las instituciones de gobernanza.

En general además, cuanto mayor poder manejen las instituciones, resulta menos probable que los intereses de las mujeres estén representados, ya que las mujeres estarán en desventaja en instituciones públicas que tradicionalmente se asociaron con los hombres y con lo masculino⁵.

La relación entre género y gobernanza no ha sido suficientemente atendida en el campo teórico ni en los estudios empíricos. En el caso de América Latina, fuera de los organismos multilaterales, las principales teóricas feministas no han trabajado desde la noción de gobernanza, sino que han centrado su atención fundamentalmente sobre la democracia, la participación política y pública de las mujeres, los derechos humanos, la institucionalidad pública para la igualdad de hombres y mujeres, la transversalización de la perspectiva de género y las políticas públicas. Se ha colocado desde el comienzo de este siglo un fuerte acento en la necesaria participación de las mujeres en los espacios donde se debate y se construyen las bases de una nueva gobernabilidad⁶. Son todos temas que están ligados a la buena gobernanza.

Han colocado en debate la democracia y género, las tensiones entre las definiciones habituales de la democracia y los aportes realizados desde el feminismo, que cuestionan las dicotomías clásicas entre lo privado y lo público y extienden la noción de democracia al interior de las familias y a la vida privada⁷. Asimismo, han llevado a la esfera pública temas como la violencia doméstica, tradicionalmente considerado privado.

Como expresa Nussbaum la influencia de la distinción conceptual rígida entre las esferas pública y privada, que ha identificado a los hombres con “lo público” y a las mujeres con “lo privado”, ha llevado a desconocer las aspiraciones y actividades de éstas, subsumiéndolas en muchos casos a su rol en la familia⁸. Por otro lado, es obvio que la familia es una esfera que se

⁵ Amrita Basu “Gender and Governance: Concepts and Contexts” Pág. 25. en Essays on Gender and Governance. Human Development Resource Centre. United Nations Development Programme. UNDP 2003

⁶ “En suma, es posible articular la gobernabilidad democrática y la equidad de género siempre y cuando las mujeres ganen fuerza y legitimidad en los espacios públicos e ingresen en los debates articulando sus intereses de género con los intereses más generales de la democracia y la gobernabilidad democrática. Esto permitirá que, en los procesos de creación de nuevas instituciones, se incluya un análisis de género que contribuya a debilitar los mecanismos que operan a nivel de las mentalidades, de las normas institucionales, de los patrones de comportamiento y de subjetividades, que constituyen a las mujeres como un grupo subordinado en las relaciones que el Estado establece con la sociedad o en las relaciones que se establecen entre Estado, mercado y familia”. Guzmán, Virginia, Gobernabilidad democrática y género, una articulación posible, Serie Mujer y Desarrollo N° 48, CEPAL, 2003, pág. 15

⁷ Barreiro, Line & Torres, Isabel “Gobernabilidad Democrática, Género y Derechos de las Mujeres en América Latina y el Caribe”. IDRC, DFID. Documento de Trabajo 2010. pág 21

⁸ “The relationship between gender and governance has too often been neglected in both theoretical and empirical work. Until very recently, most influential political thought has been built around a conceptual distinction between the “public” realm of politics, military affairs, and administration, and the “private” realm of family and domestic life. Women’s role, in a wide range of traditions and in theoretical work influenced by them, has typically been associated with the “private” realm, and men’s role with the “public” realm. The public/private distinction has been thoroughly criticized as being in

ve afectada por las leyes y las políticas, a la vez que la esfera pública refleja también la división sexual del trabajo en los hogares que resta posibilidades de participación económica y política a las mujeres.

Las esferas pública y privada y las relaciones entre ambas impactan en la ciudadanía y en el ejercicio de poder y de derechos de las mujeres en una estructura social, política y económica que dificulta su acceso a oportunidades y servicios básicos, así como al desarrollo de sus capacidades. Muchas mujeres han modificado su situación, pero todo parece indicar que esto no se ha acompañado por las necesarias transformaciones por parte de los hombres en la redistribución de tareas y poderes en el ámbito privado⁹.

A partir de todo lo expuesto consideramos que la buena gobernanza y la función pública, de ser ciegas a las desigualdades de género y a la forma que opera el sistema de género en las diferentes sociedades, tendrán dificultades para hacer realmente efectivos para las mujeres¹⁰ los principios de rendición de cuentas, participación ciudadana, igualdad y no discriminación, transparencia y acceso a la información, y exigibilidad. En definitiva, no se asegurará el acceso, ejercicio y goce de los derechos humanos de las mujeres¹¹.

many ways misleading and untenable. Nonetheless, it continues to influence both theoretical and empirical work, with the result that women's efforts to gain a voice in governance have often been ignored." Nussbaum op.cit pág.2

⁹ "En ALC se ha promovido el levantamiento de información sobre uso del tiempo y trabajo no remunerado. Actualmente, 19 países de la región han realizado encuestas independientes de uso de tiempo o han incluido preguntas o módulos específicos al respecto en sus encuestas de hogares. De igual manera, en los últimos años, varios países han iniciado el cálculo de las Cuentas Satélite de Trabajo no Remunerado (CSTnR). También se ha avanzado en la elaboración de una clasificación de actividades de uso del tiempo que permita la armonización de la información que se genera en los países. Gracias a la recopilación de esta información se han podido generar estudios para dimensionar la sobrecarga de trabajo doméstico no remunerado de las mujeres y las necesidades a futuro en materia de cuidados de menores, personas enfermas y adultos mayores, así como impulsar legislaciones y políticas al respecto".

¹⁰ Obviamos aquí por problema de espacio, el hecho que las mujeres no conforman un grupo homogéneo y que la interseccionalidad de las discriminaciones (por raza, etnia, discapacidad, edad, orientación sexual, etc.) agrava y complejiza aún más el abordaje de la temática.

¹¹ Vale recordar que los Pactos de Derechos Civiles y Políticos, y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del sistema universal, así como la Convención Americana sobre Derechos Humanos incluyen explícitamente la igualdad entre hombres y mujeres. CEDAW por su parte abre una fase de especificidad de los derechos para grandes colectivos como las mujeres y las niñas. En este sentido resulta importante subrayar que los Estados que han ratificado la CEDAW se obligan a tomar todas las medidas apropiadas para modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres (art. 5 lit. a) de CEDAW). Sin embargo, existe aún una gran distancia para la concreción de estos Pactos y Convenciones, a pesar de las obligaciones de los Estados para su cumplimiento.