

NACIONES UNIDAS. **Adopción de medidas a favor de la igualdad entre los géneros y el adelanto de la mujer.** Nueva York. Junio de 2000

NACIONES UNIDAS. **Informe de la Cuarta conferencia mundial sobre la mujer.** Nueva York. 1996.

NÚÑEZ, MACHÍN, Ana. **Mujeres en el periodismo cubano.** La Habana, Editorial Oriente. 1989.

OSORIO, Iris. **La mujer en el periodismo panameño.** 1993- 1994. Panamá 1995.

PANAMÁ. **Ley de Igualdad de Oportunidades.** Ley No. 4 de 21 de enero de 1999.

PROGRAMA PROMOCION DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN PANAMA- Sindicato de Periodistas. **La perspectiva de género y su aplicación en los estudios universitarios de comunicación y en el ejercicio del periodismo.** Estudio diagnóstico. Informe final. Panamá. 1999-2000.

PÉREZ, Margarita. **Incremento de la mujer en el medio televisivo.** Panamá 1996.

PRIETO CASTILLO, Daniel. **Discurso autoritario y comunicación alternativa.** México. Ediciones Coyoacán. 1995

PROGRAMA DE EDUCACIÓN - LAS DIGNAS. **¿Yo sexista? Material de apoyo para una educación no sexista. Mujeres por la dignidad y la vida** (Las Dignas) El Salvador. 1998.

PUJOL, Marijulia. **La mujer y el ejercicio del periodismo en Panamá.** Panamá. 1984.

SAU, Victoria. **Ser mujer: el fin de una imagen tradicional.** Barcelona. Ed. Icaria. 1993

SANTA CRUZ, Adriana, Viviana Erazo. Compropolitán. **El orden transnacional y su modelo femenino.** Un estudio de las revistas femeninas en América Latina. México. Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales. México. 1980

UNESCO. **Informe mundial sobre la comunicación. Los medios frente al desafío de las nuevas tecnologías.** Acento Editorial. 1998.

VALLE, Norma, Hiriart Berta, Alvarado Ana María. Espacio para la Igualdad. EL ABC de un periodismo no sexista. Editorial Fempress. 1996. Santiago de Chile.

VARGAS, Elizabeth. El rol de la mujer en el ejercicio de la publicidad panameña. Panamá. 1992.

VÁSQUEZ, Vielka. La mujer en el periodismo y su relación con el manejo de la noticia y la imagen. Panamá. Ponencia. Mimeo. Panamá. 1999.

Camuflar la luz: mujeres, Estado y cooperación internacional en Panamá

Apuntes para evaluar una década

Briseida Allard O.

Briseida Allard O.

Panamenseña. Tiene una Licenciatura en Relaciones Internacionales por la Universidad de Panamá y una Maestría en Sociología Política por FLACSO-México. Ha publicado una gran cantidad de artículos y libros sobre género, teoría política, condición femenina y participación política, así como ha dictado innumerables conferencias sobre dichas temáticas. Ha sido una de las pioneras e impulsadoras de la creación de los estudios de la mujer y género en la Universidad de Panamá.

Miembro del Foro Mujer y Desarrollo, y asesora de diversos organismos e iniciativas a favor de las mujeres, fue integrante de la Comisión "Poder y participación Política" que produjo el Plan Nacional Mujer y desarrollo.

Actualmente es Profesora Titular de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Facultad de Administración Pública de la Universidad de Panamá, colaboradora del IMUP y Directora de la Dirección de Educación Continua de la misma Facultad.

Quien quiera reducir a alguien, deberá engrandecerlo primero.
 Quien quiera debilitar a alguien, deberá fortalecerlo primero.
 Quien quiera eliminar a alguien, deberá exaltarlo primero.
 Quien quiera sustituir a alguien, deberá hacerle concesiones primero.
 Esto es lo que se llama "camuflar la luz".
 Lao Tse, *Tao Te King*, XXXVI¹

Durante las últimas dos décadas del siglo XX, la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe ha presenciado la aparición, el crecimiento y la multiplicación de organizaciones dedicadas a trabajar en proyectos y programas sociales cuya característica distintiva es la lucha por la equidad en las relaciones entre hombres y mujeres. Se trata de organizaciones privadas, aunque no de naturaleza empresarial, que se distinguen por no tener fines de lucro y que actúan en esferas clásicamente consideradas propias de la actividad gubernamental, como son la prestación de servicios sociales y, en general, la producción de bienes públicos o cuasipúblicos, como educación, salud, guarderías infantiles, capacitaciones en prevención de salud comunitaria, viviendas de bajo costo, protección del ambiente, entre otros asuntos. Este escenario tiene lugar en medio de las transformaciones sufridas por los Estados de la región, las cuales van desde una redefinición de su rol hasta una reestructuración profunda y cambios en sus relaciones con la sociedad.

Sin duda, en buena parte de estas transformaciones, podemos identificar acciones deliberadas de los movimientos de mujeres, a nivel nacional e internacional, para influir en los procesos políticos y de otro orden, tratando de penetrar en el poder del Estado y de sus ámbitos de acción específicos, reconociéndolo como el único mecanismo capaz de

¹Citado en Jean-Daniel Clavel: *La negociación diplomática multilateral*. F.C.E., México, 1994, p.13.

generar cambios a gran escala y de influir en personas que ocupan espacios en el poder y que pueden llegar a poner en práctica las demandas y las propuestas. En fin, reconociendo que el Estado es, al mismo tiempo, parte del problema y parte de la solución.

Desde estas circunstancias, la cooperación internacional ha señalado como área prioritaria de sus intervenciones la mejora de la gobernabilidad a través de procesos de reconstrucción de un Estado moderno, que habilite a la ciudadanía para el pleno ejercicio de derechos como condición del fortalecimiento de la sociedad civil y de la eficiencia estatal.

En Panamá, en los años noventa, los temas ligados a los derechos de las mujeres entran en la agenda y en el discurso estatal como parte de los procesos de reforma que desde entonces caracterizan a nuestro mundo público. En ese contexto la acción ciudadana del movimiento de mujeres y diversas organizaciones no gubernamentales jugaron un papel protagónico crucial. (Arce y Fukuda, 1996).

Para las mujeres y sus organizaciones el complejo - y quizá irrepetible - proceso iniciado en 1992, que dio lugar al *Plan Nacional de la Mujer* y al entramado institucional que generó, ha significado asumir una problemática que si bien no era desconocida, lo cierto es que hasta ahora implicó una perspectiva más amplia que, entre otras cosas, abrió paso al trabajo colectivo, replanteó las relaciones con los espacios mixtos, articuló lo local con lo nacional y/o internacional, permitió consensuar mecanismos de legitimación de los liderazgos ya ganados y, sobre todo, integrar los temas nacionales y la agenda de las mujeres, traduciéndolos en una propuesta de modelo de desarrollo (Arce y Fukuda, 1996; Wilson, 2000).

El ascenso de las organizaciones no gubernamentales de mujeres (ONGMs) en el horizonte de la política social en Panamá, debe verse en el contexto de procesos más amplios que afectan a la sociedad en general y al papel del Estado en ellos. Una de esas tendencias tiene que ver con la extensión y la profundización del proceso de democratización que ha impactado sobre todo la forma de la incorporación,

todavía muy parcial, de nuevas voces en el proceso de formación de políticas y de una mayor participación de las ONGMs en la gestión de los servicios.

II.

En agosto de 1994, la revista *Newsweek* exponía las razones por las que califica la cooperación como neocolonialista: su influencia en la formulación de políticas, el uso de caros expertos internacionales en vez de nacionales, el uso con fines comerciales de los fondos de cooperación y el dato de que la mayoría de los recursos financieros fluyeran hacia el Norte. Por su parte, *The Economist*, en su edición del 7-13 de mayo de 1994, calificaba la ayuda internacional como una promesa vacía o una coartada para obtener objetivos nacionales de seguridad o de comercio. (Citados en Prats i Catalá, 2000: 56)

En realidad, la cooperación internacional aparece como un fenómeno consolidado del sistema de fuerzas y valores que rigen las relaciones entre los pueblos. Su origen y su evolución testimonia un esfuerzo y un progreso indudable hacia la búsqueda de mecanismos que puedan reducir efectivamente la conflictividad y los desequilibrios en el mundo. Sin embargo, las incertidumbres, ambigüedades y contradicciones en las cuales la cooperación se ha desarrollado hacen que los resultados hayan sido no pocas veces inconsistentes y frecuentemente opuestos a los que se esperaba. Con todo, el nacimiento de ayuda multilateral, administrada por un conjunto de organismos internacionales especializados, representa un adelanto sin precedentes en la historia de la humanidad en la medida en que crea modalidades nuevas para enfrentar los problemas de la comunidad internacional (Basurto y Hertenberg, 1992).

En definitiva, la discusión actual sobre la cooperación internacional

se inscribe dentro de los procesos globales de reforma del Estado y de redefinición de sus relaciones con la sociedad. En este sentido, se entiende que la cooperación tiene que estar en condiciones de operar eficientemente bajo condiciones de una creciente globalización y, además, debe contribuir a la gobernabilidad democrática. Por lo tanto, es un proceso eminentemente político. No entenderlo así diluye el debate en una mera simplificación tecnicista (Prats i Catalá, 2000).

Así, pues, es ingenuo considerar que la cooperación internacional se mueve desde el interés exclusivo por el desarrollo humano. Por el contrario, sólo la perspectiva política de la cooperación permite explicarnos, por ejemplo, por qué la nueva agenda de reformas institucionales ha pasado a ser una condicionalidad más del financiamiento externo. De acuerdo con Prats i Catalá, hay una economía política de la cooperación internacional que nos revela actores, tramas de intereses, conflictos e interdependencias de cuya calidad depende la mayor o menor eficacia de los mecanismos de cooperación internacional y las organizaciones, sean éstas gubernamentales o no.

Como reconociera Enrique V. Iglesias, Presidente del BID: "La cooperación internacional aisladamente considerada no existe: lo que existe son intereses políticos concretos que mueven a la comunidad internacional a emprender ciertas acciones, cuya articulación constituye lo que ha dado en llamarse cooperación económica. Cualquier intento de separar este fenómeno del contexto político en el que se produce es una simplificación ingenua en el mejor de los casos. Vista en profundidad, la cooperación económica sólo es una parte de la política internacional contemporánea". (Citado en Prats i Catalá, 2000: 56)

Desde este punto de vista y teniendo en cuenta, en general, que la ayuda ha sido un factor importante de desarrollo para la mayor parte de los países del Tercer Mundo, es urgente profundizar y extender la reflexión y el debate acerca del impacto de la cooperación ligada a los procesos que impulsan políticas para la igualdad de oportunidades en el marco del escenario mundial de globalización que afecta decisivamente

tanto la dimensión financiera como las modalidades y contenido de la ayuda internacional (Cf. Wilson, 2000).

La reflexión sobre el papel actual y futuro que la cooperación desempeña en la promoción del desarrollo sostenible debe tomar en cuenta diversos perfiles de análisis: un perfil que asume particular importancia es, sin duda, el político institucional; igualmente destacable es también el perfil macroeconómico. Hay un tercer perfil, hasta ahora poco tenido en cuenta. Se trata de los aspectos organizativos y de gestión que influyen directamente el rendimiento y la capacidad de ejecución de los diversos sujetos implicados en la cooperación: de las ONGs a las organizaciones internacionales, de los gobiernos de los países donantes a la administración pública de los países que reciben los recursos financieros y la asistencia técnica. El perfil organizativo y de gestión asume una importancia creciente y está destinado a convertirse en uno de los problemas estratégicos de la cooperación internacional en nuestro tiempo (Meneguzzo, 1992).

III.

En la aproximación entre ONGMs y Organismos de Cooperación Internacional (OCIs) en Panamá, como ha ocurrido en otras partes de la región, no ha faltado una buena dosis de ensayo y error, malentendidos y conflictos. (Cf. Wilson, 2000)

Del lado de los OCIs, lo más frecuente ha sido que el período de apertura a la integración de las ONGMs a programas de cooperación en principio haya sido impulsado por indiscutibles muestras de urgencia y entusiasmo, lo que poco después parece convertirse en desconfianza y alejamiento. Y es que de pronto se descubre que alguna ONGMs ha hecho un uso ilegítimo o incluso ilegal de ciertos fondos de la cooperación; o aparecen dificultades en acostumbrar a estas organiza-

ciones sociales a rendir cuentas de la manera usual dentro de la agencia. O, pura y simplemente, en la medida en que una agencia empieza a tratar ya no con las ONGMs mejor conocidas sino con un espectro más amplio de organizaciones pequeñas, muchas de ellas surgidas o consolidadas precisamente gracias a la existencia de los subsidios provenientes de la cooperación, entran serias dudas acerca de la confiabilidad, competencia y honradez de estas nuevas socias de la política social.

Otro aspecto fundamental relacionado con los OCIs tiene que ver con el establecimiento de condiciones sobre los desembolsos de la cooperación. Sin poder detenernos ahora en la rica discusión sobre esta polémica (Schoultz, 1989), Prats i Catalá señala al respecto que las prácticas de cooperación que descansan en condicionalidades más que en la interiorización, participación y compromiso pueden tener "efecto perversos inesperados". Sostiene que en vez de aprender cómo razonar y desarrollar capacidades analíticas, el proceso de imponer condicionalidades puede socavar tanto los incentivos para adquirir esas capacidades como la confianza en la habilidad de usarlas. En todo caso, el daño mayor es que actuando así los OCIs pueden llegar a impedir que crezca la capacidad nacional para pensar y poner en práctica los programas apropiados para la situación singular de cada país.

Por su parte, las ONGMs también (re)descubren el lado menos feliz del trabajo con los OCIs. En efecto, no cabe duda que las ONGMs tienen numerosos éxitos en su haber en calidad de agentes del desarrollo. Sin embargo, evaluaciones recientes también han podido detectar algunas deficiencias en su forma de operación. Una percepción es la de que los proyectos de estas organizaciones a menudo adolecen de serias fallas, entre otras, las relaciones costo/beneficio no son favorables, los proyectos no son sostenibles sin subsidios, y no son demasiado replicables (Navarro, 1998).

Sin embargo, la crítica más lesiva es la de que las ONGMs no promueven un desarrollo autosostenido, creándose así una relación de dependencia entre el organismo de asistencia y la población-meta. Muy

ligadas a este problema están las reservas que todavía subsisten en cuanto a la capacidad gerencial de no pocas ONGMs con serios déficits en materia de gerencia y otras destrezas que potencien su papel en estos procesos. También los requisitos de rendición de cuentas, con las que las ONGMs están poco familiarizadas, se convierten en trabas burocráticas que impiden una mejor relación con la mayor parte de las agencias de cooperación.

Otro problema nada desdeñable radica en que recibir fondos de la cooperación internacional puede implicar colaborar con el gobierno de turno, lo que, en última instancia y en ciertos contextos, hace aparecer a las ONGMs como corresponsables o solidarias con una serie de políticas o personalidades que las organizaciones rechazan o con las cuales prefieren mantener distancia.

Son significativos también los temores de las ONGMs en relación con una excesiva dependencia de fondos y con una pérdida de su misión original como consecuencia de su concentración en las tareas meramente administrativas ligadas a la ejecución de programas o proyectos.

En todo caso, parece que la forma más adecuada de aproximarse al tema de los desencuentros que genera la relación entre ONGMs y OCIs es la de entender esa relación como un proceso de aprendizaje mutuo en la que ambas partes están enfrentando retos nuevos que se van resolviendo gradualmente, la mayor parte de las veces por ensayo y error (Navarro, 1998). Si esto es así, es posible identificar estrategias para la armonización tanto de la relación como de las contribuciones entre OCIs-ONGMs-Estado. De cualquier modo, estas estrategias no pueden desligarse de la manera en que se definen las relaciones Estado/sociedad.

En este sentido, las perspectivas que visualizan estas relaciones en términos de cooperación y consensos aportan fórmulas diferentes de las que ponen el acento en el conflicto y la confrontación. Entre las primeras se incluye la creación y fortalecimiento de órganos consultivos, la introducción de procedimientos formales obligatorios de consulta

entre funcionarios y ONGMs; la creación de cursos de capacitación para la participación tanto para funcionarios como para la membresía de las ONGMs; y el establecimiento de procedimientos para evaluar el apoyo estatal.

A su vez, las estrategias que emanan de una perspectiva de conflicto aientan la necesidad de que las ONGMs desarrollen confianza en sus actuaciones con las organizaciones gubernamentales y los OCIs. En efecto, ante la recurrente multiplicidad de situaciones conflictivas en la gestión de la cooperación internacional, es indispensable que las mujeres organizadas dominen el arte de negociar, sus técnicas y recursos, como también tácticas específicas de concertación.

Como se puede apreciar, ambos enfoques son válidos ya que pueden ser aprovechados en forma efectiva y fortalecer la posición de las ONGMs en su trato con la cooperación internacional y el Estado. Mediante una síntesis basada en estrategias de esta índole, las ONGMs pueden incrementar el aprendizaje de esta dimensión de su quehacer y adquirir un mayor control sobre los asuntos que les conciernen. Con todo, para conseguir este propósito hace falta mucho más compromiso y modestia por parte de las agencias de cooperación y sus expertas/os.

Por otra parte, en las nuevas condiciones histórico-políticas, el Estado requiere renovar su propia institucionalidad para poder servir mejor al despliegue de la sociedad y, en última instancia, al desarrollo económico. Es evidente que las ONGMs no pueden reemplazar por completo a los organismos estatales (además, tampoco se crean con esta intención) en la gestión de proyectos para la igualdad de oportunidades. Su papel consiste fundamentalmente en completar los esfuerzos de desarrollo administrados por el gobierno.

Desde esta perspectiva, si bien se están tomando en cuenta numerosos enfoques innovadores que buscan un papel progresivamente reducido para las organizaciones gubernamentales, todavía no se avizora una alternativa a la burocracia. De hecho, es probable que en asuntos relativos al desarrollo se amplíe aún más su papel en el futuro. Así,

si el desarrollo es realmente una meta buscada será necesario que la burocracia realmente existente realice un cambio significativo de orientación en sus enfoques y métodos.

Una vez reconocemos que estas limitaciones y problemas requieren una acción concertada en todos los ámbitos sociales y políticos, el papel que queda para la cooperación internacional es importantísimo y, por tanto, debe generar una intensa actividad diplomática cuyo objetivo es establecer acuerdos que adquieren diversas formas y grados de compromiso entre los Estados.

Sin embargo, no hay que olvidar que el discurso principal sobre la cooperación internacional ha internalizado la lógica de la soberanía del Estado; por tanto, mientras los Estados sean los principales actores internacionales, las voces de las mujeres sólo podrán escucharse a través del Estado y, a su vez, la efectividad de las alianzas entre grupos de mujeres de diferentes Estados dependerá en gran medida de las alianzas entre sus respectivos Estados (Knop, 1997).

De ahí la importancia de una nueva diplomacia que reconozca en su discurso y en su hacer la temática de género en el desarrollo, la variopinta diversidad de actores implicados y una complejidad que obligue a la adopción de enfoques más interdisciplinarios e integradores de esa actividad del Estado. Todo ello debe facilitar también el trabajo con redes no estatales que constituyen la sociedad civil internacional de hoy.

Ahora bien, si la reestructuración del Estado en torno a los problemas ligados a las relaciones de género, tanto a nivel nacional como internacional, es una cuestión clave para promover el avance social, no lo es menos el fortalecimiento de la capacidad de las mujeres para contribuir a su propio desarrollo. Sin dudas, se requiere suficiente capacidad de autoorganización social para evitar que los logros alcanzados por las ONGMs no se desvanezcan poco después de que se retiren de la comunidad los grupos de trabajo sostenidos por la cooperación internacional.

Así, pues, ¿cómo asegurar un financiamiento que concilie los requerimientos de autonomía de las ONGMs con la preservación de su

responsabilidad por el uso de los recursos de la cooperación? De hecho, el financiamiento plantea una serie de cuestiones críticas, entre las que figuran las siguientes: ¿cómo se puede asegurar el uso de los recursos de la cooperación sin obstaculizar la operación de las ONGMs?, ¿cuáles criterios de orden procedimental pueden ser adaptados para definir donde aplicar tales recursos?

En este marco, teniendo en cuenta las lecciones de la experiencia, surgen varios temas que requieren ser más explorados: Uno, es la adopción de una especie de esquema de contratación de las relaciones entre Estado/ONGMs/OICs que pueda evitar los riesgos que, sobre la diversidad ideológica y la diferenciación de servicios, producen las regulaciones uniformes. Por medio de contratos de gestión se podría establecer un sistema de derechos y obligaciones recíprocos. En este aspecto quizá pueda contribuir a mejorar esta relación un marco regulatorio y contractual de las relaciones ONGMs/OICs, entendiéndolo como un conjunto de incentivos y compromisos arreglados apropiadamente de manera de aumentar la productividad y la eficiencia de la relación entre las partes, asegurando una supervisión efectiva pero compatible con el objetivo principal, no atentando contra él. Sin olvidar que un marco regulatorio siempre está en evolución a partir del aprendizaje que resulta de

reglas sobre estas actuaciones de carácter de los organismos.
 establecimiento de criterios públicos como base de
 peño, de forma de considerar no sólo los crite-
 ciencia y eficacia, sino la medida en que se satis-

Otro nudo crítico son los medios para lograr la
 ntratos, de modo que puedan constituirse en un

habilitar a las organizaciones. Es necesario explo-
 mayor profundidad la posibilidad de fomentar la auto-organi-
 través del fortalecimiento no sólo institucional sino también
 l de la membresía de las ONGMs, principalmente de las
 on funciones gerenciales. Es también necesario explorar
 modalidades para contrarrestar el riesgo de favorecer sólo a las

Siempre es un reto por lograr

Otro tema es el es-
 la evaluación del deser-
 rios tradicionales de ef-
 hacen valores públicos.
 publicitación de los co-
 instrumento de la auto-

rar con m-
 zación a
 profesio-
 mujeres o
 nuevas m-

organizaciones "visibles", las más conocidas, reforzando así las desigualdades en los recursos de poder.

Por supuesto, no hay que esperar que estas experiencias produzcan de una sola vez y en primera instancia un marco ideal de relaciones entre las partes involucradas en la gestión de la cooperación internacional. Lo importante es que se fundamenten en una conciencia de que esta relación es un rasgo permanente de una política social moderna, y a partir de allí ir perfeccionándola y adaptándola a nuevas circunstancias y retos. Todos estos cambios implican, al mismo tiempo, cambios en las relaciones de poder y de mentalidades, además de exigir nuevas e imprescindibles competencias de manejo técnico.

Generalmente, los trabajos que aluden a la relación entre los movimientos de mujeres del Tercer Mundo y los organismos de cooperación internacional lo hacen desde perspectivas acotadas de acuerdo al sector al que se pertenezca. A mi juicio, una de las principales conclusiones que se puede extraer de la experiencia es que la primera condición que debe satisfacerse para asegurar el mejoramiento de la relación a favor de los procesos para la igualdad de oportunidades y la equidad de género es su tratamiento como un complejo asunto multidimensional.

Quienes trabajen en esta área requieren lo que Richard Falk ha descrito como "una clase especial de creatividad que combina el pensamiento y la imaginación, sin dejar de entender los obstáculos para el cambio" (citado en Knop, 1997: 152). En Panamá, este aprendizaje sin dudas ha comenzado, pero todavía queda mucho por recorrer y aprender. En todo caso, hay que seguir avanzando en la economía política de la cooperación para disponer de mejores fundamentos con los que orientar y mejorar las relaciones con el Estado y las organizaciones no gubernamentales de mujeres.

Bibliografía

Manela Arce y Junia Fukuda (1996): **Políticas públicas desde las mujeres**. Una propuesta concertada en Panamá; CEASPA, Panamá.

Paolo Basurto y Rachelle Hertenberg (1992): **"Evolución de la cooperación internacional"**, en Alessandro Pio (ed.), *Ajuste económico y desarrollo social: ¿Complementariedad o conflicto?*; EGEA, Milán.

Joan Prats i Catalá (2000): **"Reforma del Estado y Cooperación Internacional"** en *Revista Quórum* # 1, Barcelona.

Goya Wilson, ed. (2000): **Nosotras y la cooperación. Ponencias y debates**. Memoria del Taller Regional, San Salvador 2/5 noviembre 1999.

Lars Schoultz (1989): **"La Respuesta de Reformas Políticas e Institucionales a la Condicionalidad de la Ayuda"**, en William Ascher y Ann Hubbard, eds., *Recuperación y Desarrollo en Centroamérica*; s.c., San José.

Marco Meneguzzo (1992): **"Project Management Interinstitucional y Cooperación para el Desarrollo en el Sector Salud"**, en Alessandro Pio, *ob.cit.*

Juan C. Navarro (1998): **"Las ONGs y la prestación de servicios sociales en América Latina: el aprendizaje ha comenzado"**, en Luiz C. Blesser y Nuria Cunill, eds., *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Paidós, Buenos Aires.

Karen Knop (1997): **"Reconceptualizar el Estado soberano"**, en Rebeca J. Cook, ed., *Derechos Humanos de la Mujer. Perspectivas nacionales e internacionales*; Profamilia, Bogotá.

**De los pactos
entre mujeres al pacto
con el Estado:
aproximación al análisis
de una experiencia
en Panamá**

Urania A. Ungo M

Urania A. Ungo M.

- Filósofa, feminista, madre de una hija de siete (7) años...
- Profesora Regular de Filosofía de la Sede Veraguas de la Universidad de Panamá.
- Master en Filosofía Latinoamericana por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Activista e investigadora del Movimiento de Mujeres de Panamá y Centroamérica.
- Autora de numerosos artículos, conferencias y libros sobre la condición de las mujeres, la participación política y el feminismo.
- Directora de la Dirección Nacional de la Mujer, Secretaria Técnica del Consejo Nacional de la Mujer del Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia y como tal Contraparte Nacional del Promoción de la Igualdad de Oportunidades en Panamá Convenio PAN B/ 7- 3010/95/ 100, desde enero de 1996 hasta agosto de 1999.
- Miembro del Centro para el Desarrollo de la Mujer (CEDEM), del Colectivo Feminista Clara González y del Foro Mujer y Desarrollo.
- Profesora de Teoría Feminista y de Epistemología II en la Maestría Género y Desarrollo que realiza el Instituto de la Mujer en la Universidad de Panamá.
- Actualmente Directora del Instituto de la Mujer de la Universidad de Panamá y representante de dicha Universidad en el Consejo Nacional de la Mujer.

Introducción

El documento siguiente contiene una visión sobre el proceso político de desarrollar políticas públicas de equidad de género que se ha dado en Panamá en los últimos años e intenta analizar críticamente las fortalezas y debilidades de tal proyecto desde una mirada feminista. En una primera parte se analiza la experiencia panameña, en la segunda se reflexiona de modo más general sobre los logros, alcances y limitaciones de tal proceso y en la última finalmente se intenta componer una visión de las actuales condiciones de dicha apuesta política y las perspectivas que al respecto asoman al actual escenario.

Como se verá me ha sido imposible una visión más 'objetiva', en el sentido de menos involucrada. A pesar de lo cual he tratado de construir una distancia que medie entre la descripción y la interpretación. En todo caso es un primer documento al respecto y no me es posible esquivar el complejo y sinuoso entrecruce que la subjetividad produce entre el análisis y la valoración.

Poner distancia no es fácil cuando se analiza la propia experiencia vivida, menos cuando hubo en el hacer razones de peso tanto como grandes dudas, espero, que este sirva para apoyar la reflexión que ahora es necesaria, evidenciar que hemos logrado de lo que nos propusimos e iluminar, un poco, la senda que tenemos construir, en Panamá y en toda la Nuestra América, para cambiar la vida.

I.

Entre el neoliberalismo y las políticas públicas de equidad de género

El 5 de abril de 1999 el movimiento de mujeres de Panamá logró que los y la candidata a la presidencia de la República firmaran una segunda versión del *Pacto Mujer y Desarrollo* comprometiéndose con ello a seguir impulsando y desarrollando políticas gubernamentales dirigidas a colaborar con el proceso hacia la igualdad social entre mujeres y hombres.¹

Este segundo "Pacto" estableció compromisos que iban desde "nombrar un número plural de mujeres en los más altos niveles del Estado Panameño", pasando por el cumplimiento de las leyes, el fortalecimiento de los mecanismos gubernamentales creados para impulsar, formular y ejecutar políticas públicas con perspectiva de género, contribuir a la plena democratización del país, llegando hasta formalizar el compromiso de dar impulso y continuidad para "lograr el máximo cumplimiento y desarrollo del **Programa Promoción de la Igualdad de Oportunidades en Panamá PAN/B7-3010/95/100**, promovido y negociado por las organizaciones de mujeres panameñas con la Unión Europea para el desarrollo de proyectos que van en beneficio de la población femenina". Hoy a casi dos años de la firma de tal compromiso es altamente dudoso que éste haya sido cumplido en su letra o espíritu. Por el contrario el enorme y complejo proceso de políticas públicas montado en Panamá, a partir de la lucha social del movimiento de mujeres, parece mostrar algunos muy buenos avances e impactos, a la vez que un aura de parálisis cuando no de franco retroceso.

Símbolo de un proceso, la nueva firma intentaba garantizar su continuación, su fortalecimiento y desarrollo. El movimiento de mujeres de Panamá, a inicios de los años noventa y dadas las condiciones políticas y sociales post-invasión produjo, en lo que puede ser considerado una síntesis de veinte años de historia anterior del movimiento, un proceso de concertación entre mujeres que fue apoyado por organismos internacionales - sobre todo UNICEF - y que dio como resultado el Plan Nacional Mujer y Desarrollo, el cual después de un proceso de operativización se convirtió en el Plan de Acción Mujer y Desarrollo, cuya ejecución implica la acción gubernamental y de organizaciones no gubernamentales. Se trataba de un plan de trabajo que impulsaría el proceso hacia la equidad de género, la igualdad de oportunidades y crearía un nuevo clima ideológico más acorde con la real situación femenina en el país.

Desde la firma del primer pacto en noviembre de 1993, los organismos de concertación entre las organizaciones de mujeres, el Foro Mujer y Desarrollo (FMD), la Coordinadora de Organizaciones para el Desarrollo Integral de la Mujer (CODIM) y el Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos (FNMPP) habían obtenido del gobierno del Dr. Ernesto Pérez Balladares la creación de algunos de los pilares fundamentales del proceso, en 1995 se crearon el Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU), la Dirección Nacional de la Mujer (DINAMU) y dieciséis oficinas sectoriales para el avance de la condición femenina en el espíritu del pacto así como en el espíritu de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), a su vez todo ello en un marco internacional favorable constituido por el proceso de participación continental de las organizaciones no gubernamentales (ong's) y la realización de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Beijing en ese año, que en el caso de la delegación nacional participaron algunas representantes del movimiento de mujeres.³

Desde sus inicios el proceso no sólo confrontó grandes con-

tradiciones sino que su existencia y puesta en escena se realizó en un aparato estatal que si bien es cierto, en ese momento realizaba a su vez un proceso de modernización también estaba - y está- sometido al dictamen de las políticas de ajuste estructural neoliberales. A la vez en un marco institucional en el que el divorcio de las políticas económicas y sociales, se resuelven en la primacía de las primeras y en una indefinición, cuando no ausencia de las segundas. Marcados por la 'estrategia' de la lucha contra la pobreza' los "lineamientos" de política social se concentran en proyectos de desarrollo comunitario en los cuales la paradójica situación de las mujeres en el sistema político se evidencia con toda claridad, presentes en los procesos de movilización en pro de mejoras a la calidad de vida de las comunidades y las familias, ausentes en los procesos de la política formal y de la gestión y administración de los recursos - que se han obtenido por su movilización -, a ello que no es poco, hay que añadir que los organismos - el mecanismo nacional, la DINAMU y los mecanismos sectoriales - no sólo eran débiles en su inserción estructural en el aparato estatal, carecían del recurso humano calificado en la cantidad y calidad necesarias sino que dependían - y dependen - casi en su totalidad del financiamiento externo, ya fuera de las agencias del Sistema de las Naciones Unidas u otros.

Producto de la concertación política entre mujeres y entre estas y el gobierno, el PAMD sin embargo no fue nunca un plan oficial, jamás fue presentado ante el gabinete ministerial ni ante la Asamblea Legislativa. Su compromiso y ejecución se realizó parcialmente, con grandes costos existenciales y políticos - de las mujeres en los organismos y en el movimiento -, sobre todo al iniciarse la ejecución del Programa Promoción de la Igualdad de Oportunidades en Panamá (Proigualdad) y con la posterior creación del Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia (MJMNF), en 1998. El proceso de las políticas para la equidad de género, al recibir con dicho programa un gran impulso económico, hizo que el PAMD aunque cir-

culase como en un limbo político, adquiriera realidad institucional como referente conceptual y de acción. Es decir que aunque no fue consagrado por la ritualidad formal de la jerarquía política, fue la médula de un enorme conjunto de actividades de fortalecimiento institucional, de capacitación, de sensibilización y otras que han estado realizando los organismos ejecutores de Proigualdad tanto en el gobierno como fuera de él.

A su vez, el MJMNF concebido como el ente rector de las políticas sociales focalizadas - y por Convenio con la UE, organismo de tutela de Proigualdad y seno en el cual está la contraparte nacional, la DINAMU - vino a ser un enorme aparato burocrático en el que coexistían - y coexisten- organismos disímiles cuando no de naturaleza francamente antagónica, la DINAMU, mecanismo nacional de políticas públicas para el avance de las mujeres así como entidades nacionales para el asistencialismo comunitario, para la atención de la vejez desamparada, la niñez en condición de abandono, la promoción y fortalecimiento de la familia y los subsidios a centros y asociaciones asistenciales. Es más que mera historia la sorda tensión que existía entre el Consejo Nacional de la Familia y el Consejo Nacional de la Mujer que se expresó de diversos modos y ocasionó que en el Primer Plan Estratégico Quinquenal del MJMNF se destinasen recursos del ejecutivo sólo a los programas concebidos en el horizonte del combate a la pobreza, valga decir destinados al fortalecimiento comunitario y familiar, en todas sus versiones y además de la estructura de sueldos, ningún presupuesto al mecanismo nacional.

Tales resistencias no eran las únicas. A las contradicciones visibles entre las políticas macroeconómicas neoliberales y el espíritu de las políticas con perspectiva de género, a la naturaleza íntima - partidista, laberíntica, clientelar - de la estructura del aparato estatal y la visión de los nuevos mecanismos creados en su interior, a la carencia de presupuesto de entidades con amplios mandatos, hay que sumar la invisibilidad del PAMD en los altos niveles directivos, las prácticas insti-

tucionales del sistema político panameño visibles en una resistencia sorda y gris que funcionó de diversos modos en particular contra áreas del plan consideradas amenazantes.

Dicho en breve, el impulso y fortalecimiento del proceso no podía provenir del interior de las instituciones sino del movimiento social gestor y fiscalizador. El compromiso contraído vía el "Pacto" generó diversos mecanismos de concertación, propuesta y evaluación del proceso, entre los cuales sin duda el más importante fue - y es- el Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU), sin embargo entre su creación formal, adjudicación de funciones y su real estructuración como mecanismo de seguimiento y evaluación media un gran abismo, constituido por diversos elementos cuyo análisis excedería esta narración. Respecto a ello, lo central es analizar como ha utilizado y para qué, el movimiento de mujeres dicho mecanismo, si en definitiva la presencia allí de los organismos de concertación del movimiento en paridad con representantes de los tres órganos del Estado, de las Universidades y el Despacho de la Primera Dama han logrado que el proceso de políticas públicas reciba impulso, direccionalidad y gane legitimación y profundidad.³

La construcción del "Plan" fue de hecho la posibilidad de una agenda común entre mujeres a la que debía darse orientación y seguimiento, dicho de otro modo significaba determinar un horizonte a alcanzar, estableciendo prioridades, imaginando límites, negociando recursos, identificando obstáculos y haciendo política en consecuencia. Por propia experiencia sé que ello ocurrió en tanto no se crearon los mecanismos institucionales. Al ser creados los organismos para impulsar tales políticas en la situación que ya se ha mencionado, el movimiento ingresó por la vía de la representación en el CONAMU.

De alguna manera el "Consejo" era no sólo el depositario de la voluntad política respecto del "plan" sino que debía impulsar y proponer, dar seguimiento, sugerir, recomendar y medir avances. La presencia allí de las representantes del movimiento debía preservar y

desarrollar el espíritu de avanzada del proceso de formulación y ejecución de las políticas de equidad de género, sin embargo como bien se ha mostrado durante todos estos años no es insignificante la diferencia entre concertar políticamente entre mujeres y entre estas y los gobiernos, como tampoco son insignificantes las diferencias entre mujeres feministas y las no comprometidas con tales asuntos. Aún más, tales diferencias emergen de modo muy fuerte cuando se establece la visión sobre los alcances y límites del proceso, cuando se analizan sus potencialidades y se evidencian las expectativas, en muchos casos se asiste, para decirlo de modo simple, a la confrontación entre emancipación y empoderamiento. Es decir a la confrontación entre conceptualizaciones divergentes cuando no francamente antagónicas sobre la naturaleza del cambio en la condición de las mujeres, que van más allá del acuerdo sobre la necesaria presencia de las mujeres y que se instalan en un debate filosófico sobre el cambio de la condición femenina.

Examinado desde otro ángulo el aparato creado en el Estado Panameño para impulsar dichas políticas dista mucho de ser suficiente respecto de los mandatos y competencias que estos organismos poseen. Un primer gran paso del CONAMU respecto a materializar tales acuerdos políticos fue fortalecer su propia estructura, proceso que en los primeros años fue simultáneo a la formación del propio mecanismo nacional, la DINAMU, Secretaría Técnica del Consejo, concebida como organismo ejecutor de sus decisiones. En los primeros momentos principal acción del CONAMU tuvo que ver con su propia constitución, con su propio proceso de encontrar y/o generar una visión común sobre el horizonte a alcanzar, más allá de la mera realización de múltiples actividades. Ello significaba no sólo plantearse una agenda inmediata, temas, estrategias y procesos, sino ser un instrumento político respecto de todo el proceso y sobre todo la definición de ese horizonte y de la naturaleza del cambio a promover, con las visiones diversas mencionadas ello se convirtió en una

nueva tensión. Aún hoy, más allá de la exigencia de la presencia y participación de los organismos de la "sociedad civil", el CONAMU no plantea una visión sobre los avances y desafíos futuros. Ello como déficit no es poco, a lo que hay que sumar que el CONAMU, resultado de la concertación entre mujeres fue de hecho la expresión concentrada de todas las diferencias.

Otra paradoja vino a sumarse, el Programa Promoción de la Igualdad de Oportunidades en Panamá (Proigualdad), un programa negociado y obtenido por los organismos no gubernamentales y pactado entre el gobierno de Panamá y la Unión Europea a cinco años para invertir en algunas áreas de ejecución del PAMD y con un aporte europeo de más de nueve millones de dólares y casi cinco por el gobierno y organismos no gubernamentales inició su ejecución en octubre de 1997. Ejecución que a su vez ha implicado la inmersión de los organismos de mujeres en procesos de planificación y administración que para decirlo tersamente, han hecho que grandes sectores del movimiento se concentren en el aprendizaje técnico-administrativo de ejecutar según los parámetros de gestión de la UE, en tanto disminuye su rol político aunque ahora tengan recursos para actuar. Arriesgo a pensar que una gran lección sobre la naturaleza de la cooperación internacional estamos a punto de hacer las panameñas, la existencia de recursos para la acción no garantiza la eficacia política del movimiento. E incluso que tales recursos ejercen un rol ambivalente: acrecentan las posibilidades concretas de acción en tanto disminuyen el perfil político, esquivan asuntos conflictivos y no necesariamente fortalecen a las organizaciones.⁴

Desde su creación en 1995 este aparato para las políticas públicas para la equidad entre los géneros había logrado un cierto nivel de existencia y ubicación institucional, se realizaba la ejecución de Proigualdad y con la Ley de Igualdad de Oportunidades de 1999 se establecía la existencia y funciones de los mecanismos sectoriales en todos los ámbitos gubernamentales. Y en este último año el país sufre