



Conclusiones

En la actualidad la capacidad de actuar de las mujeres es cada vez más evidente e impresionante: en los movimientos de mujeres de todo el mundo, en las organizaciones de la sociedad civil, en el ámbito del Estado y la sociedad política, y en el sistema internacional de asistencia para el desarrollo. Los procesos de democratización, a los cuales contribuyeron los movimientos de mujeres, han alterado los términos bajo los cuales los grupos de mujeres emprenden la actividad política. A pesar de haber sufrido algunos reveses iniciales y la pérdida consecuente de ímpetu, se han adaptado y revisado las estrategias para ayudar a las mujeres a conseguir poder político bajo las normas del juego democrático. El acceso de un número mayor de mujeres al Parlamento, a los concejos municipales y a otros órganos administrativos locales, ha contribuido a la consolidación de la democracia en todo el mundo, al mismo tiempo que proporciona a las diputadas y concejalas oportunidades valiosas para la articulación de prioridades diferentes en la toma de decisiones a nivel local y nacional.

Coincidiendo con las demandas clamorosas de los movimientos de mujeres, desde el interior del Estado las “femócratas” y las mujeres parlamentarias han trabajado con firmeza para hacer que las leyes nacionales garanticen los derechos de salud reproductiva de las mujeres y para prohibir la violencia y discriminación de que son víctimas, sin importar dónde sucedan estas violaciones y quiénes sean sus perpetradores. Gracias a históricos procesos penales internacionales que juzgaron los ataques sexuales durante la guerra como crímenes contra la humanidad, ahora se está empezando a exigir que los actores públicos responsables de violencia sexual respondan de sus actos no sólo

ante los ciudadanos de sus propios países sino ante la sociedad mundial.

Estas acciones explícitas de carácter político y legislativo y el hecho de que las familias y las prácticas culturales estén inmersas en procesos de cambio social a largo plazo, han llevado a un número más grande de mujeres a participar en la esfera pública. En efecto, una década después de Beijing hay mucho que celebrar.

Pero también hay mucho en riesgo. En el décimo aniversario de la Conferencia de Beijing, las mujeres protagonistas de sus propios movimientos analizarán no solamente el predominio constante del neoliberalismo en algunas arenas importantes de la formulación de políticas, sino los desafíos que se suscitan por los recientes giros geopolíticos y por las nuevas formas de política ligadas a la identidad religiosa, que se desarrollan a niveles subnacional, nacional y mundial. El riesgo es que los anhelos de las mujeres de que haya un cambio social queden relegados a un segundo término ante la preocupación por la seguridad. El unilateralismo está erosionando el marco multilateral dentro del cual las redes transnacionales de mujeres han auspiciado, a través de los años y con muchas dificultades, un régimen de derechos de la mujer a nivel mundial. En un clima ideológico polarizado en el que las preocupaciones por la seguridad adquieren suma importancia y se impide la disidencia, a fin de mantener espacios autónomos donde los grupos y movimientos de mujeres puedan abordar los problemas fundamentales y controvertidos sobre igualdad de género y libertades del sistema político liberal, se requerirá agilidad política y establecer alianzas con otros movimientos sociales, con los partidos políticos y con los Estados.



LIBERALIZACIÓN ECONÓMICA

Al reflexionar sobre los logros del decenio de 1990, este informe se ha centrado de modo especial en el potencial de la política de desarrollo para contribuir a acentuar o disminuir la subordinación de la mujer. Se ha sugerido que la ortodoxia política predominante, con su insistencia en las restricciones monetaria y fiscal, ha sido una de las causas de las persistentes desigualdades basadas en el género.

La liberalización económica nunca ha sido fácil de aplicar y siempre ha habido espacios para la experimentación y la heterodoxia política, con respecto ya sea a las políticas macroeconómicas o a las sociales. Cuando los responsables de la formulación de políticas se han ceñido a las prescripciones ortodoxas (ya sea bajo las presiones de Washington o por su propia voluntad), los resultados han sido decepcionantes incluso en opinión de sus diseñadores. Las formas de supervivencia en el medio rural se han vuelto más inseguras y más diversificadas, en contextos donde los recortes en el apoyo estatal a la agricultura local han coincidido con el hecho de que los campesinos están cada vez más expuestos a la competencia con los grandes productores subsidiados. En una época en que los mercados mundiales de productos agrícolas han estado marcados por la inestabilidad y la tendencia a la baja, un gran número de personas han quedado atrapadas en la pobreza, el hambre y hasta la hambruna.

La inseguridad es inherente también al crecimiento de las economías informales en todo el mundo, cuando la “flexibilidad” ha llegado a significar una relajación de las normas laborales en vez de la generación de un mayor equilibrio entre el trabajo y la vida. En un entorno de programas públicos de salud y bienestar precarios, infraestructuras frágiles y escasos mecanismos de protección social, la prestación de asistencia no remunerada por parte de mujeres y niñas se ha intensificado, alcanzando grados intolerables en el África subsahariana, donde la epidemia de VIH/SIDA se está cobrando una cuota asombrosa de vidas. Al mismo tiempo, se ha hecho cada vez más necesario obtener trabajo remunerado por parte de todos los miembros del hogar (sean hombres o mujeres, jóvenes o viejos), a fin de poder subsistir en entornos cada vez más comercializados.

Sin embargo, es importante subrayar que el programa de política económica que ha sido tan profundamente adverso para muchas mujeres en todo el mundo, también ha proporcionado oportunidades nuevas a determinados grupos sociales, incluidos los de algunas mujeres de bajos ingresos. Los empleos en las empresas manufactureras orientadas a la exportación y en las empresas agrícolas capitalistas que producen cosechas de “alto valor” para la exportación en todo el mundo, con independencia de su fragilidad y corta duración, de lo reducido que sea el salario y lo desfavorable que sean las condiciones de trabajo, han beneficiado a algunas mujeres: les han permitido obtener ingresos propios por primera vez y tener nuevos contactos sociales más allá de los confines de la familia y el vecindario, además de la posibilidad de posponer el matrimonio hasta mayor edad, tal vez ahorrar para un futuro mejor, invertir en la educación de sus hijos o tener algo más que decir sobre la manera como se asignan los recursos en el hogar. Puede ser que esto no haya terminado con la subordinación y dependencia de la mujer en relación con la protección masculina, pero al menos les ha proporcionado a algunas de ellas herramientas para socavar los pilares del patriarcado. Para aquellas que disponen de más capital y recursos, la liberalización de los mercados ha representado oportunidades para comerciar e invertir, para adquirir tierra y vivienda a su propio nombre y poder legárselas a sus descendientes o a sus hermanos, tal vez a cambio de una promesa de protección y seguridad para la vejez.

Para la vasta mayoría de las mujeres, sin embargo, la igualdad de género seguirá siendo un sueño lejano en tanto que el cálculo del mercado continúe siendo el árbitro principal de la política. Para lograr la igualdad de género se requiere el fortalecimiento de los sistemas de solidaridad con rendición pública de cuentas, como defensa contra el ataque a sus derechos económicos y sociales básicos. Esto significa invertir en áreas que en las prescripciones ortodoxas no se permiten: servicios públicos de salud y educación accesibles y que funcionen correctamente, normas y derechos laborales que protejan el empleo y las condiciones de trabajo de la mujer, e inversión en el suministro público de una gama de servicios complementarios (agua limpia, sanidad, electricidad, calles pavimentadas, guarderías infantiles), a fin de apoyar la economía doméstica asistencial.

Tener derechos fundamentales y derecho a prestaciones implica participar en un sistema de rendición de cuentas en el cual el acceso a un recurso no dependa del capricho de un funcionario público, el favor de un empleador o la buena voluntad de un marido, ni del poder que tenga un monopolio para fijar los precios de los productos que suministre.¹ La verdadera autonomía significa contar con alternativas institucionales satisfactorias a la dependencia de las relaciones familiares y conyugales, de los mercados y los empleadores, y de los actores públicos y no estatales, cuando los términos de cualquiera de esas relaciones son inaceptables. Significa trabajo decente y derechos laborales, y subsidios razonables para las contingencias del ciclo vital, como la vejez, las enfermedades, la discapacidad y los períodos de atención intensiva. Significa también compartir la atención no remunerada de manera más equitativa entre los hombres y las mujeres y, por tanto, redefinir la noción de trabajo a tiempo completo.

¿INCRUSTACIÓN DEL LIBERALISMO?

En respuesta al descontento generalizado por el programa de liberalización, ahora se está dando más atención a las políticas sociales y a los asuntos de gestión de gobierno. En algunos círculos relacionados con las políticas existe el punto de vista de que si la mundialización ha de seguir su curso, entonces se debe “domesticar” o “incrustar” mediante políticas sociales y reformas políticas.² Sin embargo, el potencial pleno de estas acciones positivas está viciado por el dominio persistente que ejerce el “fundamentalismo del mercado” en algunos de los foros más influyentes de la formulación de políticas.³

La angustia y las desigualdades sociales que están desencadenando las políticas económicas actuales son mucho más extensas que los remedios que se sugieren al respecto. Por lo tanto, estas prescripciones corren el riesgo de repetir los errores ya muy conocidos, relacionados con las redes de seguridad mínima en la era del ajuste estructural. En el contexto del comercio liberalizado (que reduce los impuestos a las importaciones y exportaciones) y las presiones ejercidas por el capital móvil (que

reducen los impuestos sobre las sociedades de capital, sobre los beneficios del capital y sobre la renta), resulta muy difícil para los gobiernos obtener los ingresos fiscales necesarios para financiar los servicios y las transferencias públicas que permitirían resolver el problema de las víctimas de las políticas económicas. En suma, hay una falta de afinidad y complementariedad entre las políticas sectoriales y las macroeconómicas.

Ahora se reconoce más ampliamente que la gestión de gobierno eficaz no consiste en reducir el Estado. Algunos de los propios arquitectos del programa neoliberal de reformas lo critican por no haber desentrañado las diferentes dimensiones de lo “estatal” y no haber distinguido entre el ámbito del Estado y la fortaleza del Estado.⁴ Aun en las versiones restringidas de la gestión de gobierno, tal como la conciben las instituciones financieras internacionales (IFI), el Estado ágil y receptivo que regula la industria privada y los servicios sociales comercializados es un Estado con una gran capacidad para ejercer sus funciones. Ello significa formación, salarios e incentivos.

Se advierte también cada vez con más claridad que la visión del Estado moderno previsto en las reformas de la gestión de gobierno, con burocracias y judicaturas limpias y reducidas que generan las condiciones para que haya una competencia sin trabas en el mercado, así como derechos de propiedad individuales e inviolables y contratos correctamente cumplidos, de hecho nunca existió en ninguna versión histórica del desarrollo del capitalismo.⁵ Las versiones del modelo único de reforma institucional que se les impone a los países en desarrollo al objeto de promover el crecimiento económico no necesariamente estimularán sectores privados vigorosos, al menos si se tiene en consideración lo sucedido a lo largo de la historia. El peligro de adoptar un “monocultivo” institucional⁶ radica en que es probable que las reformas de la gestión de gobierno generen tantos problemas como las reformas económicas, en la medida en que en ambos casos se ha de afrontar la indisciplinada realidad de las instituciones de los países en desarrollo.⁷

No obstante, hay un ataque cada vez más coordinado contra el mercado local y las instituciones del Estado para intentar que se parezcan a ese modelo abstracto. En este tipo ideal de Estado y de mercado, rara vez aparece la igualdad de género. Por el contrario, el “mercado en abstracto” y el Estado “basado

en la racionalidad y la legalidad” se sustentan a su vez en la noción del individuo como un ser racional, sin trabas, con libertad para elegir. Tal como sugiere el análisis que se hace en este informe, las mujeres no caben en ese modelo. Tienen personas que dependen de ellas y cargas asistenciales. La “voz” política de las mujeres puede ser amortiguada por las instituciones con sesgos de género y por las nociones restrictivas sobre participación implícitas en algunas reformas de la gestión de gobierno.

HACIA UNA AGENDA DE POLÍTICA EQUITATIVA EN MATERIA DE GÉNERO

En cualquier propuesta de alternativas se debe eludir la prescripción de una solución generalizada tipo “talla única”, como se ha hecho en los enfoques ortodoxos, dada la inmensa diversidad institucional, histórica, social y política existente entre los países.⁸ Trazar una política macroeconómica equitativa entre el hombre y la mujer es en cierto sentido un arte para el cual no hay ninguna receta sencilla. Sin embargo, hay determinados principios orientadores que las políticas macroeconómicas deben tomar en cuenta: evitar las políticas deflacionarias en las que se sacrifique el crecimiento económico y la generación de empleo; por el contrario, adoptar la igualdad como un objetivo central en el núcleo de la formulación de políticas, a la par de la estabilidad macroeconómica, y asegurar las afinidades y complementariedades entre las políticas sectoriales y macroeconómicas. Tal como señalara un prominente economista:

“El conservadurismo financiero tiene una buena razón de ser e impone grandes condiciones, pero sus demandas deben interpretarse a la luz de los objetivos generales de la política económica y social. La contribución del gasto público a generar y garantizar muchas capacidades básicas reclama nuestra atención; debe considerarse junto con la necesidad instrumental de mantener la estabilidad macroeconómica. De hecho, esta última debe evaluarse *dentro* de un amplio marco de objetivos sociales”.⁹

No obstante que el crecimiento económico proporciona las condiciones necesarias para escapar de la pobreza, mejorar el nivel de vida y generar recursos para las políticas redistributivas, no

es suficiente para lograr la igualdad de género. Las trayectorias de crecimiento de Asia Oriental, ampliamente elogiadas, pueden haber generado sociedades relativamente igualitarias en términos de distribución de bienes e ingresos entre las clases sociales y los hogares, pero en cuanto a las relaciones entre hombres y mujeres quedaron lejos de lograr la igualdad. Esto no equivale a sugerir que el crecimiento económico sea inherentemente adverso a la igualdad de género, pero sí a subrayar el hecho de que algunas trayectorias de crecimiento pueden en efecto coincidir con un orden sumamente desigual en relación con la distinción por razón de sexo. Por ejemplo, las tasas elevadas de crecimiento económico permiten que un número más grande de mujeres ingresen en la fuerza laboral, pero esto puede coincidir con la persistente segmentación por género de los mercados laborales. Lo que se sugiere es que se necesitan más políticas específicas para hacer que el crecimiento económico sea compatible con la igualdad de género: una regulación social de todos los mercados laborales para socavar las normas sociales con sesgos de género y erradicar las formas de discriminación causantes de la persistencia de la segmentación por género, junto con la eliminación de las restricciones estructurales a la facultad de las mujeres para aprovechar las oportunidades cada vez más grandes que les ofrece el mercado laboral.

De manera semejante, unas tasas de crecimiento más altas junto con políticas fiscales que generen mayores niveles de ingresos gubernamentales no necesariamente conducirán a un uso más equitativo de estos recursos en relación con la distinción por razón de sexo. Por ejemplo, para asegurarse de que el gasto público llegue efectivamente a las mujeres y las niñas de manera equitativa y que éstas se beneficien de los mecanismos de promoción de la seguridad social, es preciso fijar objetivos de política de género y adoptar mecanismos para garantizar que el gasto público se encauce hacia esas áreas, así como hacia el suministro de infraestructuras y servicios que contribuyan a reducir el tiempo de trabajo no remunerado de las mujeres.

La feminización de los parlamentos nacionales y los gobiernos locales en algunas regiones del mundo no necesariamente significará que las mujeres dedicadas a la política aprovechen las iniciativas en favor de los presupuestos basados en el género u otros mecanismos para impulsar los intereses de la mujer. La

sensibilidad hacia el objetivo de la igualdad de género de las mujeres que ocupan cargos públicos depende de varios factores, como que su medio de acceso a la política les imponga la obligación de responder ante un electorado femenino y que uno de sus recursos políticos sea la habilidad para garantizar que los partidos incluyan la igualdad de género en sus plataformas. La eficacia de las mujeres en política como partidarias de la igualdad de género dependerá también de que las instituciones de gestión de gobierno (el poder judicial, los sistemas de auditoría, el parlamento, la administración pública), puedan ser reformadas a fin de que la justicia social y la igualdad de género constituyan formas de medir la excelencia del servicio público.

Tal como se ha argumentado en párrafos anteriores, en tanto y en cuanto en las reformas económicas y de gestión de gobierno no se preste atención a la protección de los derechos humanos y no se contribuya a generar oportunidades significativas para la participación y la profundización democráticas, seguirá siendo difícil establecer la justicia de género como un objetivo de la actuación en el sector público. De hecho, si la privatización del núcleo de las funciones del Estado que está produciéndose en algunos lugares y las limitaciones que la mundialización económica está imponiendo a la formulación de las políticas nacionales en otros lugares, presagian el declive del Estado activo capaz de “regir los mercados”,¹⁰ entonces la capacidad de las mujeres con cargos públicos para incorporar la igualdad de género a las políticas públicas se verá disminuida en grado extremo.

Sin embargo, es demasiado pronto para lamentar el fin del Estado. Las numerosas contradicciones del programa de liberalización están obligando a hacer una reevaluación de las políticas de reforma del mercado y del Estado, que han mostrado ser destructivas en lo que atañe a la preservación de modos de vida seguros y de estabilidad nacional. La democratización y la mundialización han generado también expectativas ciudadanas sobre el papel del Estado. En diversos contextos hay cada vez más expectativas populares en el sentido de que los principios de que ha de haber más rendición de cuentas, transparencia y apertura, no sólo deberían aplicarse a las transacciones comerciales sino a todas las instituciones, tanto públicas como privadas. La globalización ha significado que las jurisdicciones en las que pueden

realizarse las luchas sustentadas en los derechos se han multiplicado: ya no están limitadas al nivel estatal, sino que son evidentes tanto a nivel supranacional como subnacional. Es factible que ahora el conocimiento de las batallas de la mujer por la justicia llegue a un auditorio mundial, a través de las instituciones jurídicas internacionales, y a un nuevo público local, a través de las nuevas instituciones de gobierno a este nivel.

Estos esfuerzos por mejorar el acceso de la mujer a los recursos y a la justicia pueden sumarse a los de las personas partidarias de la igualdad de género a nivel nacional para crear y aplicar una legislación progresista en relación con los derechos de la mujer. Este tipo de estrategia de jurisdicción múltiple es evidente hoy, por ejemplo, en Rwanda, en los esfuerzos para afrontar la violencia sexual y doméstica.¹¹

El instrumento principal de protección de los derechos ha sido y debe seguir siendo el Estado, aun si sus propios procedimientos e instituciones hayan de ser ampliamente democratizados para proporcionar justicia de género.¹² Cuando el fundamentalismo del mercado reduce la legitimidad del Estado como creador de las normas nacionales sobre los derechos y las obligaciones de los ciudadanos, se reduce la utilidad del propio Estado como mecanismo más importante de promoción del cambio social y de la aplicación de las normas de igualdad de género.

En los Estados que son frágiles, no funcionan o están asolados por conflictos armados, el proyecto de fomentar la igualdad de género presenta dificultades colosales que demandarán una creciente atención internacional en años venideros. Cuando las funciones principales del Estado, tales como el suministro de servicios sociales básicos, son transferidos a las organizaciones de ayuda humanitaria e internacional; los procesos de construcción del Estado y consolidación de la paz están de por sí sujetos a proyectos detallados planteados por protagonistas internacionales; y los movimientos locales de mujeres son débiles, es extremadamente difícil construir un consenso nacional en favor de la justicia de género.¹³

Por el contrario, cuando las personas tratan de conseguir protección social a través de las instituciones sociales tradicionales o informales debido a que el Estado es incapaz de prestar los servicios o generar una conciencia nacional, los planteamientos conservadores sobre las relaciones entre hombres y mujeres

pueden resurgir (o incluso inventarse allí donde nunca existieron). La flexibilidad de estas instituciones informales, su ingenio para substituir a los servicios estatales y la eficacia perdurable para proporcionar a sus integrantes un sentido de dignidad y utilidad social, las hacen indispensables para restablecer la cohesión social en las situaciones posteriores a un conflicto armado o cuando el propio Estado no lo logra.

Cuando las instituciones tradicionales son de índole patriarcal, insertar la problemática de la igualdad de género (o de una igualdad social más amplia) en estos procesos tal vez sea difícil,¹⁴ pero no es imposible. Sudáfrica aporta un modelo de sustentación de instituciones tradicionales con normas constitucionales básicas de igualdad social. El caso sudafricano permite subrayar la necesidad de que el Estado defienda la igualdad de género en todas las instituciones sociales, y esto seguirá siendo un desafío en los contextos de precariedad o deterioro del Estado.

Esto demuestra que los proyectos de gestión de buen gobierno e igualdad son difíciles (requieren de Estados fuertes) pero esenciales para forjar Estados y sociedades seguros, capaces de tolerar la diversidad y la diferencia. Las prescripciones neoliberales para la reforma del mercado y del Estado eluden los problemas de la desigualdad. A corto plazo, las desigualdades, incluidas las basadas en la distinción por razón de sexo, pueden facilitar el crecimiento económico rápido; pero a largo plazo comprometen gravemente la posibilidad de que dicho crecimiento contribuya a la reducción de la pobreza, erosionan la cohesión social y pueden fomentar la actividad política de tipo extremista y la inestabilidad.

Notas

- 1 Elson 2002.
- 2 OIT 2004d; Ruggie 2003.
- 3 Molyneux 2002.
- 4 Fukuyama 2004.
- 5 Upham, en prensa.
- 6 Evans 2004.
- 7 Mkandawire 2004.
- 8 Rodrik 2004.
- 9 Sen 1999:141.
- 10 Wade 1990.
- 11 Goetz y Jenkins 2004:capítulos 2,4.
- 12 Molyneux y Razavi 2002b.
- 13 Kandiyoti 2004.
- 14 Kabeer 2002.