



# Sinopsis

## Tras Beijing: Progreso dispar en un mundo desigual

Diez años después de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer llevada a cabo en Beijing, una pregunta importante que muchas organizaciones de mujeres están planteándose en todo el mundo es: ¿Qué tanto se ha logrado en la última década? Para aquellas personas interesadas en la búsqueda de la igualdad de género les será difícil encontrar respuestas satisfactorias y que no sean ambiguas.

Es evidente que ha habido algunas mejoras notables para las mujeres en dicho período: una mayor presencia entre los elegidos para el Congreso y en instituciones estatales; eliminación de algunas diferencias de género en la inscripción escolar primaria y, en menor medida, en secundaria; presencia más importante de las mujeres en el mercado laboral y en los flujos de trabajadores que cruzan las fronteras internacionales; así como menores tasas de fertilidad.

Estos cambios en la vida de las mujeres están vinculados con las transformaciones sociales que acompañan al desarrollo económico, pero no son simplemente consecuencias del crecimiento de la economía. En muchos casos el cambio en la posición social de las mujeres ha sido fomentado o acelerado por las reformas del Estado y por los movimientos sociales. Los movimientos de mujeres, tanto nacionales como internacionales, aprovecharon el cambio que se dio en el contexto político del decenio de 1990 para lograr avances en los derechos de las mujeres. Uno de los logros notables fue incluir en el centro de los debates mundiales y nacionales los problemas de derechos sexuales y salud reproductiva, la violencia contra las mujeres y la desigualdad de poder en las relaciones de género.

## La persistencia de las desigualdades basadas en el género

Dichos resultados positivos deben ser ponderados a la luz de las persistentes desigualdades basadas en el género y de un entorno económico y político desfavorable.

A pesar de la mayor presencia numérica de las mujeres en el mundo laboral y en el terreno de la política, la reducción de esas diferencias de género definidas en términos generales esconde marcadas asimetrías y segmentación en la distinción por género, que limitan el acceso de las mujeres a los ingresos, a la autoridad y al poder. La reducción en las tasas de fertilidad sigue mejorando las oportunidades de vida de las mujeres en sus años reproductivos en muchos países, pero en algunos otros, también ha sido asociada con un incremento artificial en la razón hombres-mujeres de la población, debida a una conducta discriminatoria contra ellas. A un nivel más general, la naturaleza ambivalente de los logros de las mujeres queda demostrada por la “feminización” de la fuerza laboral, con la cual ha aumentado su acceso al trabajo asalariado en la mayoría de los países, pero ha coincidido con el deterioro en los términos y condiciones de trabajo para muchas de ellas.

No hay una explicación única sobre estos resultados diversos. Las desigualdades basadas en el género están profundamente arraigadas en todas las sociedades y se repiten mediante diversas prácticas e instituciones, incluyendo intervenciones en las políticas. Una pregunta que se plantea en este informe es: ¿Cómo contribuye la política de desarrollo a la promoción de condiciones favorables o desfavorables para lograr una mayor igualdad en materia de género?

## El entorno incapacitante de las políticas

La agenda económica neoliberal, que empezó a predominar a principios del decenio de 1980, se centró en la austeridad fiscal, en el fortalecimiento de los derechos de propiedad privada y de los mercados orientados hacia el lucro, así como en el llamado “retroceso” del Estado. En tanto que la inflación era controlada en muchos países, la estabilidad en los precios se lograba a costa de menor crecimiento económico y menor generación de empleo. Las crisis financieras y la volatilidad económica se hicieron más frecuentes y la desigualdad en el ingreso se extendió por todo el mundo.

A falta de sistemas adecuados de seguridad, la liberalización económica sometió los medios de vida de las familias de bajos ingresos a una presión excesiva. En condiciones económicas difíciles, las mujeres de bajos ingresos se destacaron cada vez más como actoras económicas fuera de la esfera doméstica, como jornaleras agrícolas casuales, como participantes en la sobrepopulada economía informal urbana, y como migrantes. Mientras tanto, la comercialización paulatina de los servicios de asistencia social, particularmente en el contexto de la pandemia de VIH/SIDA, significó que los hogares más pobres tuvieron que adaptarse a las nuevas condiciones al pasar mayores responsabilidades de la atención a la familia, sobre todo a las mujeres y niñas.

La crisis social que ha seguido afectando a muchas regiones del mundo se ha manifestado de forma sumamente dramática con descontento cívico y disturbios políticos, incluidos el surgimiento y la continuación de guerras civiles, en donde las aflicciones económicas y sociales subyacentes están entre sus dinámicas causales. En esas zonas de inseguridad y violencia rampantes, pocos son los que se escapan de las desastrosas repercusiones de la guerra, estén o no involucrados activamente en ella como combatientes.

## El retorno de la distinción por género

En el enfoque analítico que se utiliza para este informe se supone que las sociedades, las relaciones sociales de sus miembros, sus economías y sus estructuras de poder contienen distinciones

por género profundamente grabadas, de la misma manera que reflejan divisiones de clase, étnicas y raciales. Las desigualdades basadas en el sexo constituyen un rasgo muy arraigado en todas las sociedades; son el resultado de normas, prácticas y relaciones de poder construidas socialmente.

Mientras que en algunos ámbitos hay una preocupación creciente por las desigualdades basadas en el género—al nivel intrafamiliar en particular, así como en el campo legal donde las “tradiciones y costumbres” juegan un papel importante—la atención que se presta a la distinción por género en la política pública es a menudo selectiva. Los silencios y las omisiones resultantes son reveladores: por ejemplo, los mercados y los flujos macroeconómicos (comerciales y de capital) no siempre están sujetos al análisis de la distinción por género; por ello se supone implícitamente que son en esencia benignos e imparciales en cuanto a la distinción por género. Sin embargo, al elaborar el informe se encontró que esto no es cierto ni en el caso de la economía ni en el de la familia; tampoco los Estados, las comunidades, los partidos políticos o los movimientos sociales “progresistas” operan necesariamente en forma neutral en materia de género.

El análisis realizado en el informe se refiere en gran parte a las relaciones sociales y, particularmente, a las de género, en torno a una amplia gama de instituciones. Sin embargo, el enfoque primordial está puesto en las mujeres, entendidas como resultado de una diferenciación por clase, raza, etnicidad y casta. Es importante mantener a las mujeres en el centro de la atención, en vista de los recientes cambios en las ideas (y el lenguaje) tanto en las burocracias relacionadas con el desarrollo, como en algunas ramas de la investigación académica, las cuales algunas veces han ignorado involuntariamente la importancia continua de la subordinación de las mujeres. Ello no implica que los hombres estén invariablemente en situación de ventaja, aun si pudiera ser así, en relación con las mujeres. Las culturas masculinistas pueden ser contraproducentes o incluso destructivas para los hombres, y mientras que los hombres son los principales perpetradores de violencia, tanto doméstica como pública, ellos son también las víctimas principales de la violencia fuera del ámbito doméstico. Tampoco la insistencia en la subordinación de las mujeres implica un cuadro estático de relaciones de

género inmutables: por el contrario, es importante reconocer que las jerarquías en función del sexo cambian constantemente en la medida en que las formas antiguas se disuelven y se vuelven a crear.

### **Agendas políticas actuales: Implicaciones para la igualdad de género**

El contexto político y de formulación de políticas de los últimos años ha generado algunas oportunidades así como desafíos para lograr la igualdad de género y los derechos de la mujer. El hecho de que las políticas sociales y las reformas de la “gestión de buen gobierno” ocupen un lugar prominente en la agenda de las políticas de desarrollo parece ofrecer una posibilidad importante para tomar en cuenta las desigualdades basadas en el género en lo que se refiere al acceso a recursos y servicios, así como los fracasos del Estado en cuanto a su capacidad de acción y de rendición de cuentas en el campo específico de la distinción por género.

El paquete de políticas predominantes en la actualidad—conocido como el “Consenso post-Washington”—retiene sin embargo algunos de los elementos centrales de la ortodoxia económica, suplementada con elementos a favor de la democracia tales como “gestión de buen gobierno”, “participación” y “propiedad comunitaria”. Detrás del consenso aparente forjado con un vocabulario compartido de “pobreza” y “protección social”, las interpretaciones en conflicto sobre política social compiten para atraer la atención, sustentadas en valores, prioridades y juicios diferentes sobre la responsabilidad del Estado. De manera semejante, mientras que una inferencia amplia sobre la agenda de la “gestión de buen gobierno” abarcaría la liberalización política, los derechos humanos y además atendería los problemas de la desigualdad social como parte de un compromiso fundamental con la democracia, los críticos alegan que tales reformas de la gestión de gobierno, de hecho, han sido dominadas por la imposición de anteproyectos abstractos y no diferenciados sobre reforma institucional. Por eso ha habido una tendencia a excluir el tema de la igualdad de género. Sin embargo, algunas reformas relacionadas con la gestión de gobierno, en particular la descentralización del poder político hacia

las municipalidades y los órganos locales de gobierno, aparentemente han facilitado la representación política de las mujeres al nivel local, y con ello la posibilidad de tener una repercusión favorable en la formulación de políticas. Puede que sea difícil lograr esos resultados positivos cuando los sistemas patriarcales tradicionales a nivel local se resisten a la presencia activa de las mujeres en las estructuras locales de poder.

En efecto, un fenómeno que ha surgido con fuerza especial en los últimos años es el de la “política basada en la identidad”; sobre todo en forma de movimientos sociales en torno a identidades étnicas, raciales y religiosas. Aunque ha habido discrepancias entre algunas versiones sobre reclamaciones sustentadas en la identidad y las nociones de igualdad de género, tales discrepancias no han sido necesariamente irreconciliables. Sin embargo algunos ataques radicales a las agendas sobre los derechos humanos y sobre los derechos de las mujeres han sido resultado del resurgimiento de identidades religiosas en las que se incluye la afirmación tanto de los papeles tradicionales asignados a la mujer y al hombre, como de los sistemas tradicionales de autoridad. Puede ser que las “tradiciones” y las doctrinas religiosas invocadas específicamente en algunos de estos movimientos sociales ni sean tradicionales ni auténticas, sino que hayan sido acuñadas recientemente con fines políticos.

### **Forjando vínculos entre política económica e igualdad de género**

Un mundo en el cual el modelo de política predominante tiende a profundizar la desigualdad económica y social y a reforzar la marginación, en el cual no hay lugar para una redistribución de la riqueza y los gobiernos arriesgan los intereses de sus ciudadanos a fin de adaptarse a las fuerzas de la mundialización, no es probable que sea un mundo en el que se garantice la igualdad entre los sexos. Por esta razón, los activistas a favor de los derechos de las mujeres han estado dedicando cada vez mayor atención y energías a las estructuras más amplias del poder mundial y a la evolución de los problemas de injusticia global relacionados con las tendencias macroeconómicas. La justicia económica mundial es también un requisito clave para lograr que se proteja la salud y se respeten los derechos sexuales y la salud reproductiva

de las mujeres. De todos modos, conseguir que los encargados de formular políticas concentren su atención en la interdependencia entre la justicia económica mundial y la justicia en la distinción por género no es tarea fácil y, una vez lograda, se requiere un esfuerzo considerable para conseguir un cambio en las políticas para que éstas sean susceptibles a la cuestión de género.

Más aún, en los últimos años, el entorno político mundial en el cual se tiene que negociar la justicia económica y la justicia en materia de género, ha sido menos favorable. Los derechos humanos y los programas sobre la mujer así como el marco de referencia multilateral entero dentro del cual se habían logrado avances en el decenio de 1990, se han debilitado por la crisis política mundial de la actualidad ocasionada por el terrorismo, el militarismo, la guerra y el unilateralismo. Se requerirá que los movimientos de mujeres establezcan alianzas nuevas con instituciones gubernamentales, movimientos sociales y partidos políticos a fin de evitar que la justicia en materia de género siga perdiendo importancia en dicha agenda.

## SECCIÓN 1: MACROECONOMÍA, BIENESTAR E IGUALDAD DE GÉNERO

### Liberalización y desregulación: ¿La ruta hacia la igualdad de género?

Las políticas macroeconómicas neoliberales y las políticas de desregulación interna asociadas a las primeras han sido ampliamente aplicadas en el mundo en desarrollo en los últimos decenios. Están enraizadas en la creencia de que una intervención gubernamental mínima en la economía, junto con una mayor confianza en el lucro como motivación y el libre juego del mercado conducen hacia una distribución más eficiente de los recursos económicos, a tasas más elevadas de crecimiento económico, a un desarrollo más extenso, a un incremento más rápido del ingreso y, en consecuencia, a una disminución de la pobreza y la desigualdad. Se puede deducir que las mujeres se beneficiarán por igual y que un incremento en su acceso al

empleo, al salario y a la educación puede generar una mayor igualdad de condiciones entre los sexos.

Sin embargo, la perspicacia analítica y la acumulación de evidencias empíricas aportan un escaso apoyo a dicha perspectiva. Esta estrategia política no ha proporcionado un entorno favorable para el mejoramiento del bienestar de las mujeres, ni para superar los prejuicios en materia de género ni reducir las diferencias por razón de sexo en cuanto a aptitudes básicas, oportunidades y acceso a recursos. Tampoco ha generado un reparto equitativo entre mujeres y hombres en cuanto a las tareas domésticas no remuneradas ni en cuanto a los costos que implican el cuidado de la familia y la crianza de los hijos.

En realidad, el fracaso del neoliberalismo ha sido ampliamente probado, aun en sus propios términos. En general, las estrictas políticas monetarias y fiscales han contenido la inflación, pero a costa de reducir las tasas de crecimiento en la mayoría de las regiones del mundo (y sobre todo en los países más pobres); han acotado el cambio estructural y han provocado el lento crecimiento en el empleo cuando no su franca reducción. La liberalización de los flujos internacionales de capital ha dado como resultado una creciente volatilidad financiera y económica, así como crisis financieras más frecuentes y graves. Muchos países han quedado sujetos al agotamiento fiscal resultante de las reducciones de impuestos relacionados con el comercio y las finanzas y por la reducción de las tasas impositivas al capital. A menudo, todo ello ha contribuido a una reducción en el porcentaje de los gastos gubernamentales en relación con el PIB. En algunos casos, los recortes al gasto se han concentrado en los gastos de capital afectando a la infraestructura y, en otros, han sido los rubros de salud, educación, bienestar y atención a las necesidades apremiantes los que han sufrido reducciones.

Más aún, en la mayoría de los países la desigualdad interna en la distribución del ingreso se ha reducido poco y ha habido un incremento generalizado de la pobreza. Las tendencias que se advierten en los indicadores de desarrollo humano, de pobreza y desigualdad permiten poner en tela de juicio la capacidad de las políticas neoliberales para generar desarrollo social ya sea en términos de un incremento sostenido del PIB o de mejoramiento en los niveles de salud y seguridad humana.

En suma, los beneficios previstos en cuanto a un crecimiento económico más elevado y una reducción de la pobreza, no se han cumplido y, precisamente en un momento en el que más se necesita protección social efectiva, la capacidad de los gobiernos para proporcionarla, junto con los servicios públicos, ha quedado ampliamente menoscabada.

En contraste, sin embargo, varios países asiáticos que, en su búsqueda del desarrollo industrial, aplicaron políticas de manejo de los mercados en vez de liberalizarlos plenamente, han logrado éxito significativo en cuanto a crecimiento económico, desarrollo y reducción de la pobreza. Empero, en tanto que en la promoción de algunos aspectos relacionados con el bienestar de las mujeres han tenido mayor éxito que el de los países que aplicaron la vía neoliberal, en torno a la igualdad de género no han alcanzado un progreso significativo en todos los campos.

## **Liberalización, mercados laborales y beneficios para las mujeres: Una imagen contradictoria**

En un entorno económico mundial bajo liberalización, cada vez más competitivo, una estrategia de desarrollo en la que se pone énfasis en la producción con un alto índice de mano de obra y orientada hacia la exportación, ya sea en la industria, en la agricultura o más recientemente en los servicios, ha intensificado los esfuerzos de las empresas para contratar la mano de obra más barata. Los salarios de las mujeres, relativamente más bajos, las han convertido en una fuente atractiva de mano de obra; y el resultado ha sido un aumento en el nivel y la participación del empleo femenino remunerado en muchos de los países en desarrollo, a menudo directa o indirectamente relacionado con las empresas multinacionales.

No obstante, en lo que se refiere a mejorar el bienestar de las mujeres y la igualdad de género, la evidencia que se deriva de la liberalización del comercio y de la inversión extranjera directa (IED) permite sugerir que el panorama es variado. En efecto, el análisis apunta a una coincidencia entre los roles sexuales (relacionados con las normas que relegan el trabajo remunerado de las mujeres a una importancia secundaria después de

sus responsabilidades domésticas y de atención a la familia), la segregación del empleo por la industria y las necesidades de las empresas en un entorno internacional sumamente competitivo.

En algunos casos, el salario y las condiciones de trabajo son mejores en los empleos del sector formal exportador que en cualquier otro sector de la economía, pero muchos de los empleos son inseguros y sin mucho porvenir. El trabajo subcontratado de las mujeres, incluido el domiciliario, es igualmente precario si no peor, y sujeto a condiciones extremadamente duras. Tampoco son siempre permanentes los beneficios por el empleo de las mujeres, como lo demuestra la disminución de la participación femenina en el empleo remunerado en el sector manufacturero de muchos países. Las mujeres que pierden su empleo en las industrias con alto índice de mano de obra, internacionalmente móviles, enfrentan dificultades para conseguir trabajo en las industrias manufactureras de capital intensivo que pudieran reemplazarlas. Además, la competencia con los productos importados baratos ha dado como resultado una reducción del empleo en el sector manufacturero local.

Más aún, la tendencia deflacionaria de las políticas macroeconómicas, que conduce hacia un bajo crecimiento de la economía y a las recesiones, ha tenido repercusiones más graves para las mujeres que para los hombres. Por ejemplo, los niveles de desempleo son a menudo más altos para ellas que para ellos. Además, el número de mujeres que se encuentran empleadas por cuenta propia o en trabajo asalariado en la economía informal, es mayor que el de los hombres.

Estas condiciones de empleo a las que se enfrenta la mayoría de las mujeres, hacen que sea estructuralmente difícil aumentar su salario y reducir las diferencias salariales por razón de sexo. En efecto, los estudios sobre las economías asiáticas de crecimiento más rápido sugieren que el crecimiento de las manufacturas para exportación, con alto índice de mano de obra, así como el crecimiento económico han sido más rápidos en aquellos países que tenían las diferencias salariales más marcadas por razón de sexo. Aun en algunas de las economías asiáticas de crecimiento más acelerado, no se ha reducido el grado de discriminación en las diferencias salariales por razón de sexo en plena era de la mundialización.

Se ha encontrado que las crisis financieras y económicas resultantes de las políticas que promueven los flujos irrestrictos de capital repercuten de manera diferencial sobre los trabajadores femeninos y los masculinos. Durante la crisis del Este asiático de 1997, frecuentemente fueron las mujeres las primeras que perdieron sus trabajos debido a las condiciones de empleo menos seguras y también a la discriminación basada en el “prejuicio que el hombre es el sostén de la familia”.

### **Gasto público:**

#### **¿Una línea vital para las mujeres?**

Las restricciones al gasto público como resultado de la insuficiencia en los ingresos fiscales tienen efectos particularmente negativos para las mujeres. Un gasto gubernamental fijo o reducido en infraestructura y en servicios públicos implica una pesada carga para las mujeres en especial, puesto que ellas son las responsables principales del manejo del hogar y tienen a su cargo el trabajo doméstico no remunerado. En tiempos normales, la familia funciona como substituta de una red de seguridad o como un refugio en última instancia, con las mujeres sufriendo la mayor carga al extender su tiempo y energías entre el trabajo remunerado y el no remunerado; esa situación se agrava en épocas de crisis económica. Ello tiene costos para las mujeres tanto a corto como a largo plazo así como para la eficiencia económica sea a nivel micro o macro.

Si se van a mejorar las aptitudes de las mujeres que les permitan acceder a segmentos más amplios del mercado laboral, es necesario entonces elevar los niveles del gasto estatal en salud y educación. Se requiere también mayor gasto gubernamental en los mecanismos de protección social que abarquen a la fuerza de trabajo femenina, puesto que esta última se afecta particularmente por la inseguridad en el empleo causada por la volatilidad económica, las elevadas tasas de desplazamiento de la mano de obra en mercados laborales cada vez más flexibles, y por la preponderancia de las mujeres en el trabajo informal. En suma, es fundamental que el Estado proteja a todos sus ciudadanos, mujeres y hombres, de las veleidades del mercado en un entorno abierto y competitivo.

La privatización de los servicios por razones fiscales y de otra índole, también tiene costos considerables para las mujeres,

a corto plazo y potencialmente a largo plazo. El establecimiento de cuotas a los usuarios por parte del gobierno no ha aportado una solución socialmente satisfactoria, en especial desde la perspectiva de las mujeres; a menudo son ellas quienes cargan con el peso del manejo de los presupuestos en hogares con menores ingresos y con servicios esenciales cada vez más escasos, y se ha encontrado que los esquemas de exención por lo general, en la práctica, no han dado resultado.

### **Consolidación de beneficios para las mujeres: La necesidad de una agenda política más amplia**

Además de trazar las tendencias en el estatus absoluto de las mujeres por lo que se refiere a su bienestar, es esencial que se evalúen los cambios en su condición social en comparación con la de los hombres. Esto se debe a que las diferencias afectan y reflejan las dinámicas de poder, que por sí mismas tienen el potencial para lograr un cambio positivo en los procesos de distribución de recursos y oportunidades. Es importante ponderar si las diferencias en materia de género relacionadas con el bienestar han cambiado en las economías de crecimiento rápido al igual que en las de crecimiento lento, utilizando para ello una gama amplia de indicadores en vez de utilizar sólo el parámetro monetario del ingreso per cápita.

Aunque se han reducido algunas de las diferencias entre los hombres y las mujeres, ha habido excepciones notables al igual que retrocesos, lo cual indica que los cambios positivos no necesariamente son estables o duraderos. Asimismo, la reducción de las diferencias requiere ser examinada cuidadosamente ya que puede reflejar una reducción de los logros masculinos. Sin embargo, las tendencias positivas en las aptitudes de las mujeres no siempre se traducen en mayores oportunidades. Por ejemplo, en las economías de lento crecimiento donde los empleos son escasos, las normas en materia de género tienen una función importante al garantizar que los hombres participen más que las mujeres en los puestos de trabajo vacantes.

No es probable que se logre la equidad de género sin el empoderamiento de las mujeres. Pero la sola presencia de estas últimas en las legislaturas no necesariamente se traduce en políticas económicas que les sean favorables. No se ha demostrado que la incorporación de un enfoque ostensiblemente más participativo para formular estrategias de desarrollo mediante los Documentos Estratégicos de Lucha contra la Pobreza (DELP), que implican consultar a una amplia gama de representantes de la sociedad civil, sea un vehículo muy efectivo para empoderar a las mujeres. Los errores más relacionados consisten en que el nivel de consulta con los grupos de mujeres es muy bajo, además de que frecuentemente el análisis en materia de género no se integra al diagnóstico sobre la pobreza. Por lo general, el tema de la distinción por género no ha sido incluido como cuestión importante en los análisis de políticas macroeconómicas y de desarrollo, o en las secciones de los DELP que se refieren a la estrategia recomendada de lucha contra la pobreza, asignación de recursos o vigilancia y evaluación.

¿Cuáles estrategias macroeconómicas permitirían promover mejor un desarrollo equitativo en términos de género? ¿Cuáles estrategias serían las que amplíen además las aptitudes de las mujeres y sus oportunidades para atenderse a sí mismas y a sus familias, las que mejoren su bienestar en relación con los hombres y también su poder de negociación al interior del hogar y de otras instituciones sociales? En principio, sería razonable esperar que ese tipo de mejoramiento se lograría con mayor probabilidad cuando haya un crecimiento económico rápido, estabilidad macroeconómica, un entorno económico externo favorable, una expansión de oportunidades de empleo formal, una redistribución de la carga impositiva y del gasto público, así como políticas sociales que incluyan también a las mujeres.

Los economistas feministas se han unido a los economistas heterodoxos para identificar los componentes de un paquete alternativo de política macroeconómica, con estrategias que pudieran proporcionar a los países en desarrollo una gama más amplia de instrumentos además de una visión más amplia para adaptar las políticas a sus circunstancias particulares. Sin embargo, reconocen que aun cuando son necesarios, los cambios en la política macroeconómica no son suficientes.

La medida en que las políticas macroeconómicas promueven la igualdad de género no sólo depende de la capacidad de dichas políticas para aumentar el crecimiento económico. Los efectos de dicho crecimiento son diferentes en materia de género en la medida en que el crecimiento opera mediante diversos tipos de mercados, a través de la distribución intrafamiliar de recursos y al interior de los hogares, así como mediante el gasto público. Cada uno de estos últimos elementos está sujeto a la influencia incisiva de las normas sociales relacionadas con los papeles diversos de las mujeres y sus derechos. De ahí que las aptitudes de ellas y de los hombres, su acceso a recursos tales como el tiempo, la tierra, el crédito y el ingreso, además de su habilidad para obtener seguro social, difieren entre unas y otros. Por ejemplo, en cuanto al ingreso por remuneración salarial, el efecto de las políticas macroeconómicas está mediatizado por un sistema de segregación en el empleo debida a la distinción por género, aun cuando por otro lado haya condiciones de igualdad entre hombres y mujeres en cuanto a sus calificaciones educacionales, sus habilidades y el control de sus activos. La implicación de todo esto es que no es probable que la política económica por sí sola genere la igualdad en materia de género.

Por lo tanto, a fin de lograr un mejoramiento sustancial en aspectos clave del bienestar de las mujeres así como una mayor equidad en materia de género se requieren también medidas designadas específicamente para atender las desigualdades y las restricciones basadas en el género. Se necesita además hacer esfuerzos coordinados para socavar las normas y suprimir las discriminaciones que permiten explicar la persistencia de la segmentación por género en los mercados laborales. Se requieren políticas específicas a fin de eliminar las restricciones estructurales a la capacidad de las mujeres para ampliar sus oportunidades en el mercado laboral, especialmente en cuanto a su falta relativa de educación y de habilidades adecuadas y, lo que es importante también, en cuanto a su responsabilidad relativamente mayor para proporcionar atención no remunerada.

Además, si el crecimiento económico va a ser compartido ampliamente, es menester contar con políticas e intervenciones en el mercado laboral para modificar las condiciones de trabajo tanto en el sector formal como en el informal, y para rectificar



los desequilibrios y las prácticas discriminatorias en materia de género. La solución implicaría también un mejoramiento de las normas laborales básicas (incluidos la prohibición de cualquier forma de discriminación y el principio de igualdad en la remuneración por el mismo tipo de trabajo), así como la creación de condiciones de trabajo dignas con derecho a protección social para todos los trabajadores, formales e informales, además de un avance en los procedimientos para lograr una atmósfera de trabajo “en la que se respete a la familia”. Otras medidas de política necesarias incluyen formular objetivos para el gasto público relacionados con el género, y mecanismos tales como auditorías presupuestarias basadas en el género a fin de vigilar la aplicación adecuada de los presupuestos públicos.

Por último, estos cambios dependen en gran parte de la movilización de las propias mujeres, cuyas demandas deben fundamentarse en un análisis riguroso y en una visión clara de dónde se requiere intervenir con mayor urgencia.

## SECCIÓN 2: MUJERES, TRABAJO Y POLÍTICA SOCIAL

### La feminización e informalización del trabajo

En las últimas tres décadas las tasas de actividad económica de las mujeres han estado elevándose en la mayoría de las regiones del mundo con excepción de Europa Oriental y Central (desde 1989), Oriente Medio y África del Norte, donde las tasas de actividad económica de las mujeres permanecen bajas según los promedios internacionales. No obstante el incremento habido en el trabajo asalariado de las mujeres, los mercados laborales continúan estando segmentados en materia de género. Aun en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), donde la participación en la fuerza de trabajo femenina ha estado aumentando, continúa habiendo una diferencia por género en los mercados laborales, lo cual en la actualidad se sustenta en gran parte en la temporalidad, con los hombres trabajando a tiempo completo y las

mujeres a tiempo parcial (dada la parte desproporcionada de las labores de cuidado y asistencia no remuneradas que a ellas les corresponde). También hay una separación significativa entre los ingresos de los hombres y los de las mujeres, debido en parte a que muchas de ellas trabajan a tiempo parcial; pero también hay diferencias de ingresos entre los trabajadores de tiempo completo, lo cual refleja una segregación ocupacional y el hecho de que en los “empleos de mujeres” éstas perciben salarios menores.

Más aún, la intensificación del trabajo remunerado de las mujeres en las últimas décadas ha sido paralela al deterioro de los términos y condiciones de una gran parte del trabajo que se les ofrece.

El empleo sin contrato seguro, sin beneficios o sin protección social para el trabajador se define con el nuevo concepto de “empleo informal”. De acuerdo con la demostración estadística proporcionada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el sector informal abarca entre la mitad y las tres cuartas partes del empleo no agrícola de los países en desarrollo, y tiende a ser una fuente de ocupación más grande para las mujeres que para los hombres en todas las regiones en desarrollo con excepción de África del Norte.

Históricamente, el empobrecimiento rural ha contribuido a la emigración hacia zonas urbanas, y sigue siendo así. En el escalón más bajo y menos visible de la escala de empleo informal se puede encontrar un gran contingente de mujeres jóvenes que emigran del medio rural. Muchas de ellas carecen de la capacitación y conexiones necesarias para asegurarse empleos más estables con una remuneración digna. Dichas mujeres se encuentran inconfundiblemente involucradas en la producción doméstica a pequeña escala, bajo una creciente presión competitiva por los bienes importados más baratos. Otras participan en diversas ocupaciones relacionadas con servicios así como en el comercio al por menor a muy pequeña escala.

En muchas partes del mundo están surgiendo algunos tipos de relaciones laborales disfrazadas intencionalmente con el fin de eludir el cumplimiento de la legislación laboral y de negarles a las trabajadoras los beneficios sociales. En otros casos, puede haber un contrato, pero la relación contractual está deliberadamente disfrazada como si fuera una transacción comercial.



A menudo la relación de empleo es ambigua: por ejemplo, las trabajadoras laboran en casa a destajo y bajo un régimen explotador, fuera del alcance de la legislación laboral. Muchas mujeres que trabajan en casa elaboran productos dentro de la cadena de valor global, mientras que otras trabajan en la manufactura de artículos destinados al mercado doméstico. La remuneración que reciben es extremadamente baja; muchas de ellas usan a sus hijos como trabajadores subsidiarios. Estas áreas de ocupación quedan fuera de las leyes laborales y el bienestar social.

Las pautas de la informalización difieren de región a región, pero la tendencia general es desalentadora en términos de las perspectivas de realización de los derechos de las mujeres y de su bienestar. Sin embargo, un desarrollo alentador del decenio de 1990 ha sido el surgimiento de nuevas formas de organización entre las mujeres trabajadoras en el sector informal de la economía, tanto a nivel local como internacional. De todos modos, muchos de los nuevos sindicatos, así como las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las organizaciones de base comunitaria que defienden los derechos de las mujeres trabajadoras, tienen dificultades para extender su alcance y llegar a ser sostenibles. Los sindicatos y las ONG también enfrentan desafíos en la formación de alianzas para ampliar el panorama y el alcance de sus esfuerzos más allá de los sectores más visibles de fabricación de bienes para el comercio internacional.

La acción colectiva a través de los canales de organización democrática ofrece la única vía práctica para regular y mejorar las condiciones de trabajo de las mujeres trabajadoras informales. La idea de que la formalización de los derechos de propiedad constituye la solución a los problemas de la economía informal—visión que está siendo promocionada por algunas organizaciones internacionales—carece de validez por lo que se refiere a las mujeres trabajadoras. La mayoría de estas mujeres carecen de “propiedad” que pueda ser registrada formalmente, y se embarcan en la economía informal porque no encuentran trabajo en el sector formal.

## Las condiciones cambiantes de la vida rural

En el decenio de 1980, muchos países africanos y latinoamericanos sufrieron crisis económicas, y en el diagnóstico que les hicieron las instituciones financieras internacionales (IFI) se señaló que la causa radicaba en el fuerte involucramiento del Estado en la economía. Se consideró que el sector agrícola era la víctima principal de los regímenes económicos dirigidos por el Estado.

En realidad, la mayoría de los Estados de los países en desarrollo estaban fuertemente involucrados en la economía, debido a la creencia generalizada de que los mercados por sí mismos no estaban a la altura para construir una economía sólida. Los precios de los productos agrícolas fueron artificialmente rebajados mediante los tipos de cambio sobrevaluados y los impuestos a la exportación; pero, hasta cierto punto, esto fue enmendado mediante las transferencias positivas de recursos hacia el sector vía inversiones públicas, crédito e insumos subsidiados y el apoyo a la comercialización y otros servicios agrícolas. Dicho suministro público ha sido atacado constantemente.

Sin embargo, con las reformas subsiguientes no se han atendido adecuadamente algunos de los problemas de largo plazo que aquejan a la economía agrícola. En América Latina, las reformas a la economía han tendido a reforzar, en vez de reparar, las divisiones existentes entre las regiones y entre los productores. Uno de los efectos negativos de la liberalización en la región ha sido el alza de las importaciones agrícolas, con consecuencias a menudo gravemente perjudiciales para los medios de vida rurales. En el África subsahariana la producción de alimentos no ha aumentado, mientras que el rendimiento de las cosechas para exportación ha sido muy desigual; en muchos de sus países los problemas de inseguridad alimentaria siguen siendo terribles. En muchos contextos los sistemas de crédito se han derrumbado, y ha habido un marcado deterioro en el uso de insumos, especialmente entre los pequeños propietarios.

Los medios de vida en el campo se han vuelto más inseguros y más diversificados, en contextos en los que los recortes al apoyo que proporcionaba el Estado a la agricultura nacional han coincidido con el hecho de que esta última ha quedado

expuesta a la competencia con productores extranjeros sumamente subsidiados. Los precios inestables y rebajados de los productos primarios han mantenido a numerosas personas del medio rural atrapadas en la pobreza, el hambre y aun la inanición.

Es difícil realizar un análisis diferenciado en función del género sobre las consecuencias que tiene la reforma económica en los medios de vida rurales. En varios aspectos clave las estadísticas agrícolas nacionales son inadecuadas ya que en algunas de ellas se utiliza como unidad de análisis al propietario individual o al predio. Esto implica que las relaciones entre los miembros de los hogares agrícolas no pueden ser ponderadas. Los estudios de caso sobre las relaciones cambiantes en cuanto a género bajo la repercusión continua de la liberalización, son pocos y desligados entre sí.

Cuando ha sido posible, los pequeños propietarios agrícolas se han retirado de los cultivos comerciales tradicionales y se han dedicado a otros más lucrativos. ¿Cómo ha afectado esta situación a los productores domésticos masculinos y femeninos? Un punto de vista que se generalizó en el decenio de 1990 fue que la débil “respuesta de la oferta” de la agricultura africana a la liberalización podría ser atribuida a la inflexibilidad de los roles sexuales en el interior de los hogares y a la falta de voluntad de las mujeres para contribuir con su trabajo no remunerado en los cultivos comerciales controlados por sus maridos. Pero esas restricciones de género y los conflictos de intereses al interior de los hogares han sido exagerados. Hay áreas significativas de interés común entre marido y mujer en los hogares de los pequeños propietarios agrícolas; y también hay pruebas abundantes sobre la flexibilidad de sus roles en la agricultura. Si la liberalización ha fracasado en resaltar la producción agrícola, ello tiene mucho más que ver con las restricciones más amplias que la liberalización misma ha exacerbado sobre los pequeños propietarios, que con las consecuencias económicas de los roles sexuales y los conflictos de género en el interior de los hogares.

En los últimos 30 años, varios procesos han coincidido parcialmente para contribuir a los cambios en la división del trabajo por género entre los pequeños propietarios de tierra latinoamericanos, cambios descritos algunas veces como una tendencia hacia la “feminización de la agricultura”. Durante la

reciente era de liberalización, parece haber cambiado la participación de las mujeres en la agricultura: ya no son meramente trabajadoras “secundarias”. Las mujeres están surgiendo como administradoras de granjas, aportadoras del grueso de la fuerza de trabajo agropecuario familiar mientras que los hombres emigran en busca de una fuente alternativa de ingreso. Al retirar el apoyo directo del Estado a la producción nacional de alimentos, la reforma de la agricultura ha impulsado dicho proceso. Además, se han reducido las exportaciones de productos agrícolas tradicionales como el café, como resultado de la liberalización del comercio mundial y la depresión de los mercados de productos agrícolas. Por lo tanto, la “feminización de la agricultura” es un fenómeno relacionado con la falta de viabilidad de la producción agrícola de los pequeños propietarios en la era actual.

Además de los cambios en la agricultura de los pequeños propietarios, han surgido otras dos tendencias importantes que acompañan a la liberalización. La primera de ellas y más directamente atribuible a esta última es el crecimiento de la agricultura de exportación bajo patrocinio de las grandes corporaciones, especializándose particularmente en productos hortícolas de alto valor, tales como flores, frutas y verduras. Esta es una nueva fuente significativa de empleo para las mujeres del medio rural en muchas partes del mundo (especialmente en América Latina), aun cuando están empleadas abrumadoramente en actividades más inseguras, mal remuneradas y de baja capacitación, sin oportunidades de progreso. La segunda consiste en una mayor diversificación general de los medios de vida de los pequeños propietarios, cuyos hombres, mujeres y niños miembros del hogar son empujados cada vez más hacia actividades fuera de la granja a fin de no caer en la pobreza. En algunos casos, los ingresos obtenidos son tan bajos que, de hecho, la diversificación contribuye al ciclo de empobrecimiento. Las mujeres tienden a enclaustrarse mayoritariamente en actividades muy mal pagadas empujadas por la necesidad de supervivencia.

Una de las lecciones principales de la experiencia de reforma y liberalización económica es que la escasez de recursos les impide a los granjeros aceptar oportunidades nuevas. La tierra continúa siendo un bien fundamental para la economía rural.

En muchos países, las activistas en pro de los derechos de las mujeres han estado sumamente involucradas en los debates de política sobre tenencia de la tierra, a menudo junto con otros grupos de la sociedad civil. Dichos esfuerzos dieron por resultado un avance significativo en la promulgación de leyes más equitativas en materia de género relacionadas con la tenencia de la tierra en los años 90.

Aun cuando los derechos de las mujeres han sido reconocidos formalmente, continúa habiendo una separación sustancial entre el reconocimiento legal a su derecho a poseer o tener tierras en propiedad, y su acceso efectivo a la tierra. Las razones de esa brecha son complejas y diversas. Empero se requiere dar atención a dos tendencias de política significativas, si es que las mujeres pobres en particular han de tener acceso a la tierra sobre una base de seguridad: por un lado, el énfasis en el desarrollo de los mercados de tierras (de los cuales es probable que se excluya a las mujeres pobres); y, por el otro, el resurgimiento del interés por parte de los encargados de formular políticas en diversos mecanismos e instituciones informales y locales para el manejo de la tierra (donde puede ser difícil encontrar una articulación clara con los intereses de las mujeres y actuar en consecuencia).

## Migración de trabajadoras a través de las fronteras

La movilización de las personas del medio rural hacia la ciudad o a través de las fronteras internacionales se ha convertido en una característica prevaleciente de las estrategias de supervivencia de una gran parte de la población, e implica manifestaciones y oportunidades tanto positivas como negativas para los individuos y países involucrados. Las pautas contemporáneas de los flujos y naturaleza de las personas que cruzan las fronteras se distinguen por tres tendencias principales: una creciente tendencia a la migración temporal (de quienes están sumamente capacitados o semicapacitados o incluso de quienes carecen de capacitación), un número creciente de migrantes indocumentados, y la feminización del éxodo. A pesar de las diferencias persistentes en los regímenes de migración entre

diferentes grupos de países, se está dando una convergencia hacia la migración selectiva en la cual los trabajadores muy bien preparados son bienvenidos; selección sustentada en la creencia de que estos trabajadores se integrarán más fácilmente y contribuirán más a la economía, mientras que los inmigrantes escasamente capacitados se consideran como una carga para el erario público y, ostensiblemente, se considera necesario controlar su número. Esas estratificaciones también incluyen la distinción por género, dada la preponderancia de los hombres en el estrato de mano de obra altamente calificado.

La posición de las mujeres en el escalón más bajo del mercado laboral, el escaso valor asignado al trabajo doméstico y al trabajo de cuidado y asistencia (actividades que emprenden muchas de las inmigradas en las sociedades industrializadas), así como la falta de protección social en las ocupaciones irregulares, especialmente en los sectores de “entretenimiento y hospitalidad”, significa que muchas de esas inmigradas son susceptibles de explotación. El hecho de que muchas mujeres de los países en desarrollo, con alto nivel de estudios, acepten empleos que no requieren capacitación o muy poca, suscita un problema de descapacitación que rara vez se toma en cuenta en la formulación de políticas.

En Norteamérica y en Europa, el marco de referencia principal en el cual las mujeres migran continúa siendo el de esposas o dependientes de los emigrantes masculinos principales. Las mujeres predominan como emigrantes económicas sólo cuando los flujos laborales tienen como destino un tipo específico de empleos considerados femeninos, tales como enfermeras y empleadas domésticas. En algunos países europeos, se busca cada vez más a mujeres con profesiones asistenciales para llenar los huecos en los servicios de salud, sociales y de asistencia así como de empleadas domésticas, con salarios o bajo términos que sólo las mujeres migrantes aceptan. No obstante, sus remesas son sumamente significativas para la economía doméstica de la cual ellas provienen.

Las mujeres de Asia Oriental y del Sureste están emigrando cada vez más hacia los países vecinos o incluso hacia los más alejados en búsqueda de oportunidades. El lado positivo de este panorama es que algunas mujeres encuentran trabajo en el

sector de las tecnologías de la información o consiguen otros empleos con posibilidades de ascenso a niveles superiores. Lo negativo es la presencia abrumadora de mujeres en el sector de “entretenimiento” y en la esfera privada como empleadas domésticas: dos áreas de empleo que no están cubiertas por las leyes laborales y, por lo tanto, en ellas las trabajadoras están expuestas a altos niveles de abuso.

La discriminación contra las inmigrantes, combinada con las desigualdades raciales y basadas en el género, “triplican las desventajas” de las mujeres migrantes; y es probable que estén sobrerrepresentadas en los empleos marginales, no reglamentados y escasamente remunerados. Al mismo tiempo, la experiencia de migración—sea de las mujeres por sí mismas o como acompañantes de los hombres—ofrece la posibilidad de reconfigurar las relaciones de género y las desigualdades de poder. Surgen oportunidades para que las mujeres mejoren su vida y se escapen de las situaciones opresivas anteriores.

## La búsqueda de un programa nuevo de política social

En el mundo actual los medios de vida están sujetos a una gama de inseguridades. En muchos de los países en desarrollo no existen los mecanismos formales de protección social para los millones de mujeres y hombres que laboran en la economía informal (y aun para algunos en la economía formal). Contingencias tales como mala salud, partos y envejecimiento son en sí mismas mecanismos poderosos de empobrecimiento, en la medida en que los ingresos caen y se agotan los recursos escasos de que disponen las personas para atender a su salud en contextos cada vez más mercantilizados.

Recientemente ha habido un mayor reconocimiento de esas realidades. El decenio de 1990 fue testigo de un giro en los pronunciamientos mundiales de política, al reconocer el papel vital de la política social en el proceso de desarrollo. Sin embargo, existe una tensión considerable entre diferentes enfoques de política en lo que se refiere al alcance y a los mecanismos institucionales de la política social. Las IFI prefieren una estrategia en el cual el Estado sólo llene los huecos y proporcione

ayuda a los indigentes verdaderos, mientras que quienes no son pobres obtienen acceso a la provisión social a través del mercado. El supuesto subyacente es que la provisión pública focalizada es la manera de lograr mayor inclusión social. Sin embargo, este supuesto queda abierto a la crítica. Las transferencias de ayuda condicionadas por una evaluación de necesidades, junto con la focalización, constituyen a menudo el último recurso de las sociedades desiguales; pueden aprisionar a las personas en la pobreza, generar exclusión social y profundizar la desigualdad, en vez de hacer frente a esta última mediante una redistribución de recursos. Estos métodos implican también imponer una carga excesiva a la capacidad administrativa del Estado.

Un punto de vista alternativo es el que sostiene que los objetivos sociales deben estar integrados en las estrategias de desarrollo, y que el Estado tiene que ser uno de los participantes principales en la provisión de recursos para asegurar la protección social sin excluir a nadie. Las políticas sociales fundamentadas en principios de universalismo y de redistribución, con fuerte subvención cruzada por parte de quienes más tienen, tienden a ser más sostenibles tanto financiera como políticamente.

Ambos procesos, el de reforma a la política social y el de sus resultados, están inevitablemente ligados a la distinción por género. En muchos de los países en desarrollo, los esfuerzos iniciales para proporcionar protección social formal estaban sesgados en favor de los hombres, quienes participaban excesivamente en el sector formal. Sin embargo, a pesar de que se podrían haber hecho esfuerzos para cubrir a una mayor diversidad de personas, de hecho ha habido un retroceso en los últimos dos decenios. En muchas regiones ha habido un fuerte impulso hacia la mercantilización de los servicios sociales y de protección social al imponer varios “cargos al usuario” por el uso de servicios públicos y al extender el suministro basado en el mercado. De ahí que el modelo en el cual se define al hombre como “el sostén de la familia” está desgastándose no tanto por la reforma de los derechos sociales garantizados por el Estado para lograr mayor equidad de género, sino por la reducción drástica de esos mismos derechos.

Es probable que las mujeres se resentan más de las repercusiones de la mercantilización, dado el ordenamiento y estratificación

por género que hay en las instituciones privadas y públicas en general. Dichas repercusiones se advierten en la asignación de recursos en el interior de los hogares (donde es probable que las jóvenes reciban una proporción menor de las inversiones domésticas en salud y educación que los jóvenes); en las instituciones relacionadas con el mercado (en las cuales se tiende a que las mujeres tengan más restricciones que los hombres en cuanto a disponibilidad de dinero en efectivo, dado su posición desventajosa en los mercados laboral y crediticio); en la economía asistencial no remunerada (en la cual las mujeres y las niñas participan desproporcionadamente en el cuidado y la atención familiar no remunerados, y donde la previsión social formal queda fuera de su alcance); y en el sector público de asistencia social (en el cual las presiones laborales, generadas al aplicarse las reformas al sector público, probablemente recaigan con mayor fuerza en las mujeres trabajadoras, dado que ellas están ubicadas predominantemente en los niveles más bajos de capacitación, autoridad y remuneración). Sin embargo, los debates sobre política social han fracasado al no incluir la manera como hombres y mujeres serán diferentemente afectados o involucrados.

Las reformas a la protección de la salud, concentradas en la mercantilización de la asistencia y del acceso a medicinas, han sido elaboradas a partir de varios supuestos inadvertidos sobre distinción por género, incluido el que las mujeres—como usuarios principales—son capaces de conseguir dinero para las cuotas y además pueden aceptar un mayor número de responsabilidades en torno a la atención y el cuidado no remunerados. Esto es lo que ha sucedido en una época cuando la epidemia de VIH/SIDA ha impuesto restricciones económicas y sociales severas a las familias, especialmente en África. La evidencia que se deriva de los resultados de las reformas apunta a la exclusión del paciente; a los incrementos en la morbilidad materna y de los recién nacidos; y a diferencias crecientes en salarios y condiciones de trabajo entre los médicos clínicos y el personal de enfermería, compuesto principalmente por mujeres.

En el caso de las reformas al sistema de pensiones, el impulso hacia la privatización de dicho sistema tiene grandes implicaciones en materia de género. El hecho de que los beneficios

por pensiones en los sistemas privatizados estén estrictamente determinados por la cantidad global del dinero aportado por la persona asegurada, además de que las mujeres característicamente perciben menos dinero y trabajan menos años que los hombres (dadas sus responsabilidades de atención familiar), significa que ellas reciben beneficios considerablemente menores. Puesto que en la mayoría de los sistemas privados se toma en cuenta la mayor esperanza de vida de las mujeres, los beneficios para ellas son sumamente reducidos. En los sistemas públicos con beneficios definidos, algunas de las desventajas a las que se enfrentan las mujeres pueden ser mitigadas con pensiones mínimas sustanciales, por el hecho de que la esperanza de vida no afecte los niveles de beneficios y por los créditos que algunas veces se otorgan por los años dedicados a cuidar a los hijos.

En diversos países, a fin de ampliar el alcance de los mecanismos existentes de protección social, se han hecho algunos esfuerzos importantes al extender la cobertura de los programas de protección social existentes (seguro médico y la prestación de pensiones) a los nuevos grupos de trabajadoras informales y al proporcionar subvenciones cruzadas. Estos sistemas sociales más incluyentes están siendo forjados en contextos donde ha habido una gran impugnación y debate en torno a la responsabilidad social y donde hay un compromiso ideológico en pro de la igualdad social.

### SECCIÓN 3: LAS MUJERES EN LA POLÍTICA Y EN LA VIDA PÚBLICA

#### Mujeres en cargos públicos: Una oleada creciente

Desde 1995 ha aumentado la presencia de las mujeres en la vida pública así como su repercusión en esta última. No obstante que el promedio de mujeres en las asambleas nacionales sólo ha aumentado de un nueve por ciento a casi el 16 por ciento, en 16 países la proporción llegó al 30 por ciento o más. Este es el

umbral crítico en el cual se piensa que las mujeres que ocupan cargos pueden cambiar la cultura, la práctica y los resultados de la política a fin de responder mejor a las preocupaciones por la igualdad entre hombres y mujeres.

Desde luego, las mujeres plantean sus intereses en una amplia diversidad de asociaciones políticas y civiles; por ello su participación política no puede medirse sólo en términos numéricos ni únicamente por la proporción de escaños que les corresponda en las asambleas nacionales. Sin embargo, generar condiciones en las que un mayor número de mujeres tengan éxito en la competencia política sigue siendo un desafío importante para los movimientos de mujeres en todo el mundo, al igual que el propósito de ser eficaces para promover sus derechos cuando llegan a ocupar algún cargo. En los movimientos sociales contemporáneos de mujeres hay un interés especial en identificar los determinantes de sus altas tasas de acceso a la política formal en determinados países, así como las características de los sistemas políticos que permiten apoyar una agenda legislativa con igualdad en materia de género.

Las diferencias culturales, educativas y de otra índole afectan la participación de las mujeres en la sociedad civil, pero no permiten explicar fácilmente su presencia o ausencia en las asambleas por elección. Los sistemas electorales constituyen el mejor mecanismo de predicción sobre el número de mujeres que participan en la política formal. Aquellos países con sistemas electorales sustentados en la representación proporcional (RP) tienden a establecer asambleas con un promedio más alto de mujeres que aquellos en los que se tienen sistemas por pluralidad o por mayoría o semiproportionales. Pero los sistemas electorales solos no determinan el número de mujeres en la política. Otros factores determinantes son la existencia y el tipo de sistema de acción afirmativa, los sistemas e ideologías de los partidos, la presencia femenina en el poder ejecutivo y la receptividad de la burocracia a los intereses de las mujeres.

En los últimos 10 años ha habido considerable experimentación al aplicarse la acción afirmativa a fin de cumplir la meta de paridad de género en la política representativa. El método más común ha sido el de cuotas para las listas electorales de

los partidos; actualmente se aplican en más de 80 países. Son más efectivas donde hay distritos electorales grandes y donde hay requisitos para que las mujeres queden distribuidas equitativamente en las listas: las llamadas “lista cremallera” y la “lista cebra” en el África meridional, significan que contienen mujeres y hombres alternados. Cuando hay castigos por no cumplir con esos requisitos, tales como retener subsidios para las campañas, la colaboración queda mejor garantizada. En los sistemas de pluralidad simple se ha preferido adoptar medidas para reservar escaños para mujeres en vez de fijar cuotas para candidatas femeninas. Sin embargo, en algunas ocasiones, la reserva de escaños ha sido una forma de aumentar la mayoría de que goza el gobierno, socavando la legitimidad adquirida por sus ocupantes y, a veces, dificultando la situación de las mujeres dedicadas a la política para establecer relaciones confiables con los movimientos sociales.

Los partidos situados en la izquierda ideológica, o los dispuestos a comprometer al sector público para compensar la desigualdad en el ámbito privado, han respondido mejor al interés por la igualdad de género y han apoyado a las mujeres que participan en política.

A pesar de que hay una mayor participación de las mujeres en la vida política, en muchos casos ellas todavía tienen que pasar de la sola presencia a la ocupación de posiciones de liderazgo e influir en el proceso de toma de decisiones: hay muchas instancias todavía donde son utilizadas como una extensión de las estructuras de poder masculino. La transición de una presencia superior de las mujeres en política a un avance real en cuanto a la igualdad de género y políticas favorables a las mujeres, toma tiempo; y el resultado de este proceso dependerá de la eficacia de los movimientos de mujeres para obligar a los gobiernos a que les rindan cuentas, además de la capacidad de los organismos del sector público para pasar de la elaboración de programas ambiciosos de política sobre equidad en materia de género a su aplicación efectiva. Es un asunto de buen gobierno en favor de las mujeres.

## Las mujeres se movilizan para reorganizar la democracia

Un movimiento de mujeres poderoso y autónomo puede amplificar enormemente la influencia de las mujeres en la política representativa, además de reforzar la influencia de las burocracias nacionales que están a su favor (como en el caso de una comisión para promover la igualdad de oportunidades) y proporcionarles una base externa de apoyo y legitimidad. Aunque es difícil discernir un programa unificado en la actividad asociativa tan diversa de las mujeres, estas últimas están movilizándose dentro de la sociedad civil casi en todas partes. La mundialización de las comunicaciones ha generado nuevas oportunidades, permitiendo a las mujeres experimentar con nuevos instrumentos para lograr que los actores clave—gobiernos, corporaciones y organizaciones internacionales—rindan cuentas de sus actos en relación con los derechos de las mujeres. Las conferencias a nivel mundial les han permitido establecer redes internacionales de intercambio y conferir legitimidad a su participación en los debates mundiales sobre políticas. La movilización y solidaridad de las mujeres sucede también en sindicatos, partidos políticos, organizaciones de masas y en los grupos de la sociedad civil que hablan en nombre de sus miembros femeninos.

Una característica notable de la actividad asociativa de las mujeres en la década pasada fue el papel central que jugaron en muchas de las luchas por la democratización. Las transiciones recientes hacia formas democráticas de gobierno en América Latina y en Sudáfrica han ofrecido a las mujeres oportunidades para reclamar un espacio a fin de que haya igualdad de género en las instituciones que son reformadas o establecidas por primera vez. Aun cuando las posiciones de las mujeres tienden a ser profundamente divergentes en muchos temas, ha habido un campo común en el cual muchas de ellas convergen: la demanda de paridad de género en los cargos públicos. Desde finales de los años 90, las campañas de la sociedad civil por una representación igualitaria de las mujeres con los hombres, han adquirido mayor ímpetu promoviendo reformas de los sistemas electorales a fin de garantizar que las mujeres puedan presentarse como candidatas a los cargos, incluso mediante una revisión constitucional.

En tanto que la liberalización política ha permitido que algunos movimientos de mujeres prosperen, en determinados contextos ha ido acompañada por una pérdida de impulso en la política feminista. En Europa Oriental, por ejemplo, donde el feminismo estaba asociado a un Estado represivo, a los movimientos de mujeres reagruparse les ha tomado la mayor parte de la década. En otros contextos donde la liberalización política ha sido solamente parcial, la desilusión con los Estados que fracasan en la promoción del desarrollo o de la democracia, aparentemente ha contribuido a un creciente interés de las mujeres por los movimientos étnicos y religiosos conservadores.

En algunas de esas formas de movilización basadas en la identidad, se afirma la superioridad de los papeles “tradicionales” en función del género, junto con los sistemas de autoridad patriarcal, sobre todo cuando la “liberación de las mujeres” se percibe como parte de una modernización no bien recibida. El comportamiento de las mujeres, su movilidad social, su manera de vestir y sus roles dentro de la familia a menudo son clave para la revitalización de la cultura o de la sociedad piadosa que determinados grupos proclaman; se considera que la conducta de las mujeres es un marcador de autenticidad y de integridad moral. Aunque a ellas rara vez se les otorga acceso al poder institucional dentro de esos grupos, se les exhorta para que se involucren en sus actividades políticas, y aun para que se hagan activistas muy visibles y militantes debido a su gran impacto simbólico.

## Género y el “buen gobierno”

Recientemente se ha prestado atención considerable, tanto a nivel internacional como nacional, a los programas de reforma de la gestión pública. La gestión de buen gobierno es vista como la condición esencial para permitir que los programas de reforma económica funcionen efectivamente, y constituye el núcleo del “Consenso post-Washington” que está surgiendo actualmente. Sin embargo, diversos actores políticos atribuyen significados diferentes al concepto de “gestión de buen gobierno”. Aunque el paquete de reformas propuesto por las IFI se refiere



a temas de legitimidad gubernamental y participación en asuntos públicos por parte de grupos socialmente excluidos, los críticos creen que dicho paquete está dominado por una preocupación más reducida: la utilización de las reformas de la “gestión de gobierno” para expandir la actividad del mercado y las instituciones que la apoyan, especialmente en cuanto a los derechos a la propiedad privada. En esas condiciones, la reforma de la gestión de gobierno no incluye el interés por las cuestiones de género y aun puede llegar a socavarlos. A fin de enfrentar el problema de la inequidad en materia de género, los programas de reforma deben tomar en cuenta desde el principio la manera como las relaciones desiguales de género influyen en el establecimiento de las instituciones formales e informales. En estas instituciones se tenderá a repetir la desigualdad entre los sexos a menos que se diseñen de nuevo y de manera adecuada en el proceso de la reforma.

En las reformas actuales de la gestión pública, la distinción de género no ha sido tomada en cuenta de manera apropiada excepto en las discusiones sobre descentralización. Sin embargo, hay fallas específicamente relacionadas con cuestiones de género en todas las instituciones públicas que fueron seleccionadas para su reforma. Los sistemas de administración del gasto público no logran tomar en cuenta las necesidades de las mujeres, o fallan en la distribución equitativa de los recursos presupuestarios. La administración pública y el servicio judicial pueden estar dominados por los hombres. Las mujeres trabajadoras enclaustradas al fondo de las burocracias estatales pueden ser las primeras en ser despedidas cuando se aplican recortes al gasto público por razones de eficiencia. Las reformas sustentadas en “el imperio de la ley” pueden reducir la oportunidad de que las mujeres se beneficien con la empresa privada informal, o fracasar en la protección de los derechos consuetudinarios sobre bienes de los cuales gozaran anteriormente. Los comités legislativos pueden estar insuficientemente preparados para llevar a cabo un análisis de género de los proyectos de ley que hayan de revisar. Algunos de los elaboradores de políticas sí apoyan una mayor participación de las mujeres en la política y en el sector público—recurriendo al argumento instrumentalista de que ellas pueden ser menos corruptas que los hombres. Aunque éste fuera el caso (las pruebas de ello no son suficientes

para asegurarlo), no es un punto de partida adecuado para considerar los problemas de capacidad y de rendición de cuentas en el sector público desde una perspectiva de género.

Las asociaciones de mujeres han dado prioridad a varias áreas para una reforma del sector público que permita tomar en cuenta la distinción por género. Incluyen cuotas de reclutamiento para asegurarse de que haya una presencia más firme de las mujeres en la burocracia; incorporación del interés por la equidad entre los sexos en la evaluación del personal; consultas con las usuarias de servicios públicos y adopción de medidas para responder a sus quejas; finalmente, reformas a los marcos de referencia legales y a los sistemas judiciales para mejorar el acceso de las mujeres a la justicia. Una herramienta que se utiliza cada vez más para vigilar el gasto gubernamental es el método de los “presupuestos basados en el género” aplicado de manera pionera en Australia y en Sudáfrica. En los presupuestos basados en el género se analizan las repercusiones probables del gasto previsto, y se provee a los parlamentarios con información presupuestaria en la que se toma en cuenta la distinción por género, con la esperanza de que insistan para que el poder ejecutivo realice un gasto más adecuado. En algunos lugares la elaboración de dichos presupuestos ha permitido exponer la brecha que hay entre los compromisos del gobierno con determinadas políticas sociales y el gasto efectivo.

## La descentralización y la igualdad de género

La parte de la agenda de gestión de gobierno que se concentra en la descentralización de la autoridad hacia las entidades locales ha tenido mayor afinidad con el interés en la distinción por género. Se ha alentado la participación activa de las mujeres y se espera que éstas en general, junto con otros grupos de bajos ingresos y socialmente marginales, se beneficien de los mejoramientos en la rendición de cuentas y en la prestación de servicios que el gobierno correspondiente debiera proporcionar. En efecto, se espera que los cargos del gobierno a nivel local estén disponibles especialmente para las mujeres, ya que a ese nivel estas últimas no están sujetas a las restricciones financieras y de

movilidad que sufren cuando se esfuerzan para lograr algún cargo público de nivel nacional. Sin embargo, una comparación de las estadísticas disponibles sobre el involucramiento de las mujeres a niveles nacional y local, muestra que no es necesariamente así: algunas veces hay más mujeres en la política nacional que en la local. Esto nos alerta sobre lo que significa la resistencia contra las mujeres por parte de los sistemas patriarcales tradicionales a niveles locales, así como sobre la importancia de la ingeniería institucional, cuando es sensible a la distinción por género, para mejorar el acceso de las mujeres a los foros y servicios del gobierno local.

Se han ensayado varios sistemas de acción afirmativa, entre ellos la reserva de un porcentaje determinado de escaños para mujeres en los concejos locales, como sucede en la India; y el establecimiento de distritos electorales especiales para mujeres, como en Uganda. Sin embargo, las mujeres se enfrentan a la resistencia que les oponen las jerarquías atrincheradas de los hombres acostumbrados a controlar; y, por lo tanto, a la probabilidad de que la descentralización pueda reforzar el dominio masculino sobre las estructuras de poder locales, así como la influencia de los hombres en las instituciones sociales informales que rigen las relaciones maritales, la solución de conflictos y los derechos de propiedad. Como en el caso de las mujeres en la política nacional, esa situación puede cambiar con el tiempo. No obstante que la experiencia es despareja, hay signos de que la participación de las mujeres en el gobierno local está teniendo una repercusión tangible en las pautas de gasto local y en generar la aceptación social de la autoridad política de las mujeres. Las ONG han ofrecido formación en el desarrollo de capacidades y para que las mujeres afirmen su propia voz. En algunos entornos se ha influido en las pautas del gasto a fin de dirigirlas hacia servicios y comodidades que son de suma prioridad para las mujeres, tales como abasto de agua y salud pública. El gobierno local continuará siendo una arena clave, objeto de vigilancia en la próxima década, en la medida en que más y más mujeres reivindiquen sus ambiciones de liderazgo y desafíen a los sistemas patriarcales a ese nivel.

## SECCIÓN 4: GÉNERO, CONFLICTO ARMADO Y BÚSQUEDA DE LA PAZ.

### Repercusiones de las situaciones de conflicto para las mujeres

Diez años después de la Conferencia de Beijing, el mundo está sufriendo todavía una epidemia de violencia armada, con actualmente 19 conflictos mayores y muchas otras confrontaciones menores en diferentes partes del globo. Aunque el número de conflictos mayores parece estar descendiendo, las incursiones en Afganistán e Irak, las guerras actuales en Sudán, Kashmir y la República Democrática del Congo, además del fracaso para acabar con las pugnas en el Oriente Medio, Colombia, Chechenia y Sri Lanka, presentan un cuadro de violencia e inseguridad que afecta a millones de personas en todo el mundo. La mayoría de esas guerras son internas y el combate no está confinado a los campos de batalla ni a los “frentes de guerra” sino que abarca a poblaciones enteras. Las mujeres quedan atrapadas en la adopción de diversos papeles, incluido hasta cierto punto el de combatientes; lo que es más importante aún, ellas pueden llegar a convertirse en blanco de ataque directo; y tienen que hacer esfuerzos adicionales para cuidar y sostener a sus familias en un entorno donde la vida económica, los sistemas formales de protección y el imperio de la ley se han derrumbado.

En las guerras actuales no sólo están en juego los territorios, sino también las identidades étnicas y religiosas, y el control de los recursos naturales y el comercio lucrativo—y algunas veces ilícito, como en el caso de drogas y armas. Se han exacerbado las tensiones debido a las crisis económicas y las aflicciones sociales que las acompañan, así como por la debilidad de las instituciones estatales ante el empobrecimiento y el descontento civil. En un mundo en el que la distribución del poder está desequilibrada y donde muchas personas se sienten económica o políticamente vulnerables, los lazos de identidad común (basados en la religión o la etnicidad) a menudo proporcionan una fuerza poderosa de movilización.

En el pasado reciente, la presencia de las mujeres en la guerra se ha destacado de manera notable en algunas situaciones específicas. La guerra en Bosnia y Herzegovina y el genocidio de Rwanda llamaron la atención del mundo por el uso de la agresión sexual como medio sistemático para aterrorizar a la población y, desde entonces, la violación ha sido reconocida internacionalmente como arma de guerra. Así, se han llegado a apreciar mejor las ramificaciones plenas de conflictos soportados personalmente por las mujeres y se han adoptado algunos mecanismos de acción, aun cuando las repercusiones en los papeles socialmente establecidos de las mujeres, como amas de casa y cuidadoras, han sido menos apreciadas.

A las mujeres se les ha otorgado también mayor credibilidad en su adopción de roles como pacificadoras y solucionadoras de conflictos; en algunos casos ellas han ayudado a reducir las hostilidades o han logrado que terminen. Sus funciones como salvadoras de vidas al proveer asistencia y refugio, y su conducción de programas de ayuda humanitaria con riesgo personal considerable, han sido menos advertidas; pero ellas están empezando a reclamar su lugar y a ganarlo en las mesas de discusión por la paz y en la negociación de una paz que sea “favorable para ambos sexos”.

No obstante que por lo común la violencia armada se considera como un campo reservado a los hombres, hace mucho que las mujeres han adoptado un papel militar activo en guerras y revoluciones. Para algunas de las mujeres combatientes, la participación militar se deriva de su propia experiencia como víctimas; otras de ellas han sido forzadas a tomar las armas o a trabajar para los comandantes militares. Sin embargo, la motivación de muchas mujeres para participar en acciones bélicas se debe a su identificación con la causa por la cual sus familiares y grupos de identidad común hayan declarado alguna guerra. Su participación no se reduce a causas revolucionarias ni radicales; los movimientos chovinistas o nacionalistas incluyen a las mujeres como sus principales agitadoras. La intervención femenina en situaciones de conflicto puede aumentar según sean los diversos contextos políticos (democrático, revolucionario o autoritario), y tanto en los Estados poderosos como en los débiles.

## Tras el conflicto: Mujeres, construcción de la paz y desarrollo

En el contexto de las guerras actuales, cuando un acuerdo de paz rara vez significa el fin de la inseguridad física, el entorno posterior al conflicto no puede caracterizarse como uno en el que la vida vuelve a ser invariablemente “normal” para las mujeres. El trastorno causado por la guerra, cuando las sociedades y las relaciones de género se han transformado y los sistemas de subsistencia han sido quebrantados, tiene su propia repercusión en las relaciones interpersonales y en las expectativas de la sociedad.

Por lo general, las mujeres encuentran que sus contribuciones a la guerra y sus esfuerzos por la paz son marginados u omitidos en los relatos sobre la guerra, tanto oficiales como populares (como sucedió en Europa después de la Segunda Guerra Mundial). Más aún, aparentemente se niega el hecho de que se haya requerido hacer cambios en las relaciones de género a fin de que las mujeres adoptaran roles nuevos en tiempos de guerra. La retórica ideológica a menudo se refiere a “restaurar” o “retornar” a una situación de relaciones de género semejantes a aquellas que, en el pasado, se consideraba que estaban relacionadas con la paz, aun cuando la propuesta “restauración de la normalidad” pudiera socavar más los derechos de las mujeres. El desafío de las relaciones de género durante la guerra les parece excesivo a las sociedades patriarcales como para mantenerlo en tiempos de paz.

Sin embargo, en circunstancias de posguerra también hay oportunidades significativas para un cambio favorable. Algunos de los conflictos bélicos terminan en una atmósfera en la que se infunde el deseo de establecer un nuevo tipo de sociedad; donde en el transcurso de algún conflicto se prestó mucha atención a la situación de las mujeres, podría ser posible presionar para que haya cambios legales o en las políticas a fin de lograr que se cumplan sus derechos. Donde se mantenga la paz o reconstrucción a nivel internacional, puede haber presiones externas a favor de políticas que apoyen a las mujeres, y puede haber fondos disponibles directamente para las organizaciones femeninas. Sin embargo, las mujeres deben ser ágiles y estratégicas en las iniciativas que adopten: los organismos

responsables del diseño de nuevas instituciones gubernamentales tenderán a descartar los reclamos en cuanto a la distinción por género a menos de que se les planteen de manera convincente. Cuando no es así, las oportunidades de subsistencia pueden ser descartadas deliberadamente y pueden generar otros tipos de discriminación. En las acciones posteriores a algún conflicto, tales como la resolución a las demandas de tierra, las mujeres pueden perder los derechos que habían hecho valer previamente. La reconstrucción rápida de los servicios, sobre todo los de atención de salud y educación, es especialmente importante para las mujeres.

En el entorno inmediatamente posterior a la guerra, a menudo se adoptan medidas especiales para proporcionar apoyo a los ex combatientes antes, durante y después de los procesos de “desmovilización, desarrollo y reintegración”. Todavía es común que las mujeres (y los niños, en especial las niñas) ex combatientes sean relativamente marginados, si no es que olvidados por completo en dichos programas, a pesar de la atención que se ha dado a este estado insatisfactorio de la cuestión durante casi una década.

No obstante lo anterior, las mujeres han logrado abrirse paso en defensa propia aunque menos de lo que hubieran deseado. En reconocimiento a la vulnerabilidad de las mujeres en todas las etapas de la guerra, en el año 2000 y como acontecimiento histórico, la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas exhortó con urgencia a los Estados miembros a que garanticen la representación de las mujeres en todos los niveles de toma de decisión de los mecanismos para prevenir, manejar y resolver conflictos, a fin de promover las acciones necesarias para su protección y apoyo. Esta es una señal favorable de que las mujeres están ganando terreno en las actividades posteriores a un conflicto. Una indicación importante de esto lo constituyen los primeros procesos judiciales de quienes perpetraron algún tipo de violencia contra las mujeres en tiempo de guerra, en la antigua Yugoslavia y en Rwanda. En el caso de este último país, en 1997 se estableció un “Caucus de Mujeres para la Justicia de Género” dentro de la Corte Penal Internacional (CPI), con lo cual se ayudó a garantizar que se incluyera en la Corte una perspectiva de género que fuera clave para su funcionamiento.

A pesar de este avance, la mayoría de los crímenes sexuales contra las mujeres en tiempos de guerra siguen impunes. Lo que es más, los procesos judiciales al respecto tienden a ser penosamente lentos. Las mujeres supervivientes de dichos abusos son estigmatizadas aun más que los supervivientes masculinos que han sufrido abusos contra sus derechos humanos. Por lo tanto, no es de sorprender que la mayoría de las mujeres encuentren muy difícil plantear una demanda legal y aportar las pruebas correspondientes.

Los procedimientos de “verdad y reconciliación” han sido utilizados para atender esos casos de mujeres ultrajadas y lograr que participen más, como ha sucedido de manera notable en Rwanda, donde el sistema tradicional denominado Gacaca ha sido restablecido para dar cauce a las disputas posteriores al genocidio. Sin embargo, el problema de la amnistía y el relato de la verdad sigue siendo controvertido; cuando se ofrece amnistía a cambio de decir la verdad, la impresión de ser tratado injustamente podría provocar una extensión de la violencia.

Los abusos más comunes que no son suficientemente reportados a las Comisiones de la Verdad y la Reconciliación (CVR) son aquellos cometidos contra las mujeres y que, en efecto, son también los menos procesados judicialmente. Aunque algunas veces las mujeres constituyen la mayoría de quienes declaran ante la Corte como testigos de los actos de violencia cometidos contra otras mujeres, sólo unas pocas denuncian los actos de violencia sexual cometidos contra ellas mismas, a menos que se establezca una estrategia de compromiso activo en su favor y en pro de la comunidad más amplia (como en el caso de la CVR de 2001 en el Perú).