

Los caminos hacia la igualdad : Logros y desafíos

Sonia montano¹

I. PANORAMA GENERAL: DE BEIJING A LA CUMBRE DEL MILENIO

En un contexto de globalización de los procesos financieros, económicos, ambientales, políticos, sociales y culturales, las dos últimas décadas se han caracterizado por la irrupción de las mujeres en el mundo público. Su creciente participación laboral, las notables bajas de su fecundidad, sus logros educativos, las consiguientes modificaciones de las relaciones familiares y su importante, aunque aún insuficiente, acceso a los procesos de toma de decisiones son los logros que transforman el escenario en el que se está construyendo la igualdad real entre hombres y mujeres. De manera más general, esas tendencias son tributarias de los procesos de modernización y modernidad, que están haciendo cambiar las relaciones sociales por la vía del conflicto, las disputas y los consensos, que se producen de manera asincrónica. En este marco, el documento que aquí se presenta contiene argumentos en favor de la redistribución de la riqueza, el poder y el tiempo. Redistribución de la riqueza para combatir la pobreza, del poder, para igualar las capacidades de acción (*agency*) entre ciudadanos y ciudadanas, y del tiempo, para atacar la raíz de las desigualdades que se reproducen en la familia.

Las tasas de participación económica femenina en todos los rangos de edad han continuado ascendiendo aceleradamente en la región, hasta alcanzar a un valor cercano al 50%. Es destacable el hecho de que su ritmo de crecimiento es más rápido entre las mujeres pobres, aunque el nivel de participación de éstas sigue siendo menor. Sin embargo, mientras más mujeres se declaran dispuestas a trabajar, más sube el desempleo femenino. Sus logros educativos son, en promedio, superiores a los de los hombres, en la mayoría de los países el promedio de escolaridad de la población económicamente activa también resulta más favorable para las mujeres, y la evolución de las tasas de analfabetismo de la población joven va demostrando que se cierran las brechas históricas entre hombres y mujeres. Las diferencias salariales y las desiguales oportunidades en materia de ingresos no reflejan aún los avances educativos, por lo que en algunos países se dan situaciones de “igualdad por empobrecimiento” y por precarización del empleo masculino, más bien que por progresos en la condición de las mujeres.

La reorientación económica y sus repercusiones sociales no parecen haber afectado mayormente el curso de los procesos de transición demográfica en los países de la región. La esperanza de vida al nacer ha seguido elevándose y se estima que en el 2000 llegaba a los 68 años para los hombres y a 73 para las mujeres. El descenso de la fecundidad persiste y su nivel se estima en 2,58 hijos por mujer, aun cuando en algunos países todavía se registran tasas globales de fecundidad (TGF) superiores a 3,5 hijos por mujer (CEPAL, 2004f).

Finalmente, la participación política de las mujeres ha mostrado un incremento notable en los últimos años, aunque en la mayoría de los países se mantiene un déficit significativo de mujeres en cargos políticos, incluidos los del poder local.

A pesar de estos avances, los hombres no participan en el trabajo del hogar, ni en el conjunto de actividades de cuidado no remuneradas que demanda la vida comunitaria y social, por lo que la carga del trabajo doméstico sigue concentrándose en las mujeres.

Las políticas públicas para enfrentar las desigualdades de género se han desarrollado de manera heterogénea y en diversos sectores, pero predominan aquellas destinadas a combatir la pobreza, a habilitar a

¹ Este artículo es parte del documento Caminos a la equidad de género en América Latina y el Caribe preparado por la Unidad de la Mujer y Desarrollo: Cam

la mujer para su inserción en el mundo laboral y a favorecer sus derechos políticos, siendo escasas las iniciativas que busquen compatibilizar la vida familiar con los avances en el mundo público.

Ya en el año 2000 el balance era mixto.² Por una parte, se constataban evidentes progresos en cuanto a la consagración de la igualdad en el ámbito constitucional, la eliminación de formas directas de discriminación, la adecuación de los marcos jurídicos y el surgimiento de leyes innovadoras, como las referidas a cuotas electorales, violencia doméstica y, en menor medida, a la protección de los derechos reproductivos; también se mencionaban la mayor participación laboral, los logros educativos y la creación de mecanismos institucionales para impulsar la igualdad de género a nivel sectorial, nacional, provincial y municipal. Finalmente, se reconocía como un hecho positivo la adopción generalizada de planes nacionales cuyo objetivo era la igualdad. No obstante, por otro lado se demostraba que “los avances registrados están limitados por los síntomas de retroceso y estancamiento que se observan en la región y que el grado de desarrollo de los derechos de las mujeres es un indicador inequívoco de la consolidación de la democracia y el respeto a los derechos humanos en los países” (CEPAL, 2000a, p. 7).

B. LAS GRANDES CONFERENCIAS DE LAS NACIONES UNIDAS COMO HITOS

Como se ha señalado, la década de 1990 fue un período crucial en la conquista de los derechos humanos de las mujeres. La adopción del Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe, 1995-2001 (Mar del Plata, 1994) constituye en la región la mayor expresión programática de la agenda de género, y sus orientaciones se mantendrán vigentes más allá del año 2001 por decisión aprobada en la octava Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (Lima, 2000).³ A nivel global, la adopción en 1979 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, en inglés), así como los sucesivos consensos logrados en las conferencias mundiales de las Naciones Unidas, permitieron articular las agendas sobre los derechos de las mujeres con los temas del medio ambiente, los derechos humanos y el desarrollo social.⁴ La noción de integralidad e indivisibilidad de los derechos hizo posible incluir las demandas del movimiento social de las mujeres en las agendas globales y transformar el enfoque de tales reuniones. Esto fue aún más evidente en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994), en la cual el enfoque de los derechos sustituyó definitivamente las visiones demográficas que habían imperado en el pasado, hecho que marcó un hito en el camino de la integración de la perspectiva de género en los consensos internacionales. La Conferencia de Beijing corona este proceso y lleva a lograr notables avances gracias a la puesta en práctica de la Plataforma de Acción, que alienta la formulación de políticas y la implementación de una institucionalidad de género a nivel nacional. Luego, en la nueva corriente de reuniones mundiales, como la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Monterrey, 2002) y la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (Ginebra, 2003), se observa una menor incidencia feminista. En la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y Formas Conexas de Intolerancia (Durban, 2001), en la segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento (Madrid, 2002) y en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002), la influencia de la agenda de la equidad de género se vuelve más evidente. Un balance de las Cumbres permite afirmar que aquellas en las que prevaleció el enfoque de los derechos han sido más susceptibles a la integración de la equidad de género, mientras que en las centradas en temas económicos y de fuerte peso empresarial, como los de la financiación para el desarrollo y la sociedad de la información, los enfoques de las relaciones de género han sido menos matizados.

² Véanse el informe de la octava Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (Lima, 8 al 10 de febrero del 2000), y la documentación allí presentada.

³ Véase el Consenso de Lima en CEPAL (2004a).

⁴ Principalmente la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Rio de Janeiro, 1992); la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993); la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994); y la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1995).

Pese a adolecer de una falta de resultados relevantes, el proceso de incorporación de la perspectiva de género en los ámbitos económico y tecnológico forma parte de los esfuerzos novedosos impulsados en los últimos años. En ese marco, cabe reconocer la labor de las organizaciones de mujeres ante las cumbres de los años 2000. Desde el punto de vista de los resultados, esas iniciativas distan mucho de haber alcanzado el nivel de integración que se puede apreciar en las cumbres con orientación social. El desmontaje conceptual de los supuestos teóricos que subyacen tras la teoría económica dominante, así como la noción generalizada de que la tecnología no tiene sexo, están planteando nuevos desafíos metodológicos al análisis y a las estrategias del movimiento de las mujeres. Finalmente, fue en la Cumbre del Milenio donde se recogieron las nociones de empoderamiento y autonomía de las mujeres, al igual que la necesidad de articular la igualdad de género con la lucha contra la pobreza, temas que se abordarán, por decisión de los gobiernos de América Latina y el Caribe, en la novena Conferencia Regional sobre la Mujer.⁵

Los esfuerzos de los movimientos de mujeres de la región por instalar en la agenda pública las políticas de equidad de género han sido exitosos, aunque se admite que, transcurrida casi una década de la Conferencia Mundial, los resultados han sido insuficientes desde el punto de vista del desarrollo institucional y de los recursos disponibles.⁶ Los probados beneficios de la igualdad de género para la reducción de la pobreza y la disminución de la mortalidad materna e infantil no han sido compensados con suficientes acciones ni recursos que hagan posible que las agendas adoptadas se ejecuten con éxito. El deterioro de la mayoría de las economías regionales (CEPAL, 2003a), las frecuentes crisis institucionales, la persistencia de altos indicadores de pobreza y desigualdad, así como el flagelo del SIDA que amenaza el desarrollo de los países, no configuran el mejor escenario para la igualdad de género, que se ve erosionada por las crecientes dificultades en el ámbito económico, una institucionalidad de género de baja intensidad, la ausencia de políticas que compatibilicen la vida familiar con el trabajo y el fortalecimiento de corrientes contrarias a los valores de igualdad y respeto en materia de derechos humanos en distintas esferas culturales e institucionales.⁷ Estas amenazas a la consolidación de las políticas de equidad de género fue una de las preocupaciones centrales expresadas en la cuarta Conferencia Ministerial del Caribe sobre la Mujer, durante la cual se resaltó la creciente importancia asignada al debate sobre deserción escolar masculina y su vinculación con el ingreso de mujeres en el mundo público, lo que convierte este punto en un peligro para el desarrollo de las aún incompletas políticas de equidad de género.⁸

C. DESIGUALDADES CRUZADAS

Interesa señalar que los beneficios de la igualdad de género no se han distribuido equitativamente. Por una parte, porque el costo del ingreso en el mundo público ha sido pagado principalmente por las mujeres, quienes han desarrollado múltiples estrategias para optimizar el uso del tiempo, dada la falta de políticas

⁵ Véase el mensaje del Secretario General de las Naciones Unidas sobre el Día Internacional de la Mujer (8 de marzo del 2003), disponible en <http://www.eclac.cl/mujer/dia/discurso.pdf>.

⁶ Véanse en CEPAL (2004b y 2004c) y CEPAL/CDCC (2004b), los informes de las tres reuniones preparatorias subregionales de la novena Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, celebradas en Tegucigalpa, Honduras (5 y 6 de febrero del 2004), Kingstown, San Vicente y las Granadinas (11 al 13 de febrero del 2004) y Brasilia (23 y 24 de marzo del 2004), disponibles también en <http://www.eclac.cl/mujer>. Véase asimismo en Simms (2004) el estudio sobre la situación de los mecanismos nacionales del Caribe, preparado por la Directora Ejecutiva de la Oficina para los Asuntos de la Mujer de Jamaica.

⁷ Por “baja intensidad” se entiende la carencia de mecanismos coercitivos para sancionar la discriminación y el incumplimiento de acuerdos y normas, así como el menor presupuesto y los recursos técnicos de que disponen las instituciones de género, en comparación con otros entes normativos de políticas gubernamentales, particularmente de la esfera económica o financiera. De hecho, los mecanismos de género, a pesar de tener un mandato legal para formular políticas, se ven limitados a la persuasión, la defensa activa de principios y la promoción de consensos, y su agenda no está cabalmente integrada al proceso de toma de decisiones.

⁸ Véase CEPAL/CDCC, 2004b.

que fomenten la participación de los hombres en las tareas domésticas. Pero también porque las desigualdades de género, articuladas con otras formas de discriminación social, racial y étnica, determinan qué grupos de mujeres rurales, negras e indígenas de la región se encuentren en condiciones de extrema desprotección y vulnerabilidad. En este contexto, es paradigmática la sobrerrepresentación de mujeres indígenas y negras en el sector laboral más precario y peor remunerado, que es el del servicio doméstico. Este cumple el papel de amortiguador de las desigualdades de género y las inseguras condiciones laborales que ofrece facilitan la reproducción de los roles tradicionales en el ámbito familiar. A pesar de la invisibilidad estadística a la que aún están sometidas, los datos disponibles muestran que en casi todos los casos las mujeres indígenas o negras de América Latina —comparadas con los hombres de su misma condición étnica o racial— aparecen en desventaja, ya que predominan entre las personas analfabetas y sin ingresos, además de tener una expectativa de vida menor, siendo la población femenina indígena la que exhibe los valores más bajos entre las mujeres ocupadas.⁹

No menos importante es la persistencia dentro de los países de agudas desigualdades entre los indicadores demográficos según estratos sociales y grupos étnicos; por ejemplo, las estimaciones realizadas en 1999 para el primer quinquenio de la década mostraban ya que las mujeres bolivianas sin instrucción (con una TGF de 6,5 hijos por mujer) tenían casi cuatro hijos más que aquellas con educación secundaria o superior (2,7). Las brechas se mantenían incluso en países más avanzados en el proceso de transición demográfica, como Brasil, donde el número medio de hijos de las mujeres con menos de cuatro años de estudio duplicaba el de aquellas con ocho o más años de instrucción (CEPAL, 1999). Asimismo, cinco años después, datos sobre fecundidad basados en la última información censal para cinco países, muestran que el promedio de hijos tenidos por las mujeres indígenas supera ampliamente el registrado por los demás grupos, constatándose en todos los casos que son las mujeres blancas y no indígenas las que presentan el menor número promedio de hijos.¹⁰

Desde el punto de vista de la edad, las mujeres jóvenes aparecen como las principales afectadas por el desempleo, mientras que las adultas mayores sintetizan en su situación de desprotección todas las discriminaciones acumuladas a lo largo de su ciclo de vida.

A medida que aumenta la edad de la población se acrecienta la proporción de mujeres, especificidad que se origina en la mortalidad diferencial según sexo y que redundan en una mayor esperanza de vida para las mujeres. Sin embargo, más importante que la mera longevidad es la calidad de los años que se viven. Según la información censal, entre una cuarta y una tercera parte de las mujeres de 60 a 64 años de edad no tiene cónyuge (Villa y Rivadeneira, 1999); si a esto se suma un pasado laboral no remunerado, de la falta de acceso a la seguridad social se puede deducir la particular gravedad de la situación en que se encuentra este grupo de mujeres en la mayoría de los países. Por otro lado, cuando aún se cuenta con la presencia de un cónyuge que contribuye a generar ingresos monetarios, a menudo son las mujeres quienes asumen las responsabilidades de cuidado que no se pueden costear. Las carencias afectivas y los riesgos de salud mental de este grupo no son otra cosa que el retrato final de una trayectoria social en la que concurren múltiples discriminaciones, las que repercuten adversamente en la seguridad emocional. La condición de la mujer de edad se ve también afectada por su baja inserción ocupacional, lo que limita sus posibilidades de generar ahorros para la edad adulta mayor o de acceder a una pensión.

D. LOGROS Y DESAFÍOS

⁹ Estos datos forman parte de un conjunto de indicadores desagregados por pertenencia étnica o racial en las áreas temáticas de población y fecundidad, educación y trabajo, elaborados sobre la base de la información censal correspondiente a la ronda de censos del 2000 en cinco países: Bolivia, Brasil, Ecuador, Guatemala y Panamá. Para la identificación de la población según grupos étnicos, se prefirieron las preguntas sobre autopertenencia o autoidentificación a las de lengua materna cuando el censo de un país incluía los dos tipos de preguntas. La información se encuentra actualmente disponible en la página web de la Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL (<http://www.eclac.cl/mujer/proyectos/perfiles/default.htm>).

¹⁰ Véase el gráfico II.11 en el capítulo II.

A la luz del Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe, de la Plataforma de Acción de Beijing y de los Objetivos del Milenio, se puede concluir que en la región se han dado pasos importantes hacia la equidad de género.

En todos los países los marcos legales han sido modificados, ya sea por la introducción de cambios en las constituciones, la suscripción y ratificación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y de su Protocolo Facultativo, así como de la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, adoptada en Belém do Pará, la promulgación de leyes sobre violencia y acción positiva o la eliminación de formas directas de discriminación consignadas en la legislación familiar, civil y penal.¹¹ La región cuenta hoy con un marco jurídico para enfrentar la discriminación más propicio que el imperante hace una década atrás, aunque aún siguen vigentes resabios de tradiciones jurídicas contrarias a la igualdad, especialmente en el ámbito de las reformas vinculadas al sistema previsional y de algunas en materia de salud.

También hay nuevos temas que esperan su momento en las agendas legislativas, especialmente aquellos referidos a la violencia sexual, el tráfico de mujeres y la adopción, en los países que aún no lo han hecho, del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Este instrumento, a diferencia de la Convención unánimemente suscrita por los estados miembros, a febrero del 2004 sólo había sido ratificado por 12 países de América Latina. De los estados del Caribe no hispano parlante, ninguno lo ha suscrito.

Otros desafíos importantes son la construcción institucional y la erradicación de prejuicios y estereotipos que impiden la adecuada aplicación de la ley. La manera en que efectivamente se está enfrentando la violencia contra la mujer es un ejemplo claro de los límites actuales, lo que convierte este aspecto en un indicador complementario de la medida en que algunas características de las leyes y normas, así como la debilidad de los mecanismos nacionales, favorecen la impunidad e inhabilitan a las mujeres para gozar de los derechos conquistados (Riosco, 2004).

Todos los países de la región cuentan con un organismo para el adelanto de la mujer; de ellos, ocho tienen rango ministerial, mientras que la mayoría de los restantes ha alcanzado niveles jerárquicos elevados. Se han creado numerosas instituciones con mandatos referidos al género, como las defensorías del pueblo, se han potenciado las comisiones legislativas, comités intersectoriales, programas sectoriales —principalmente en las áreas de la salud y la educación—, programas de capacitación laboral con perspectiva de género y múltiples entidades policiales y civiles para enfrentar la violencia doméstica. Los desafíos que esto implica son variados. El principal radica en superar la fragilidad institucional de muchos países, que se intensifica en el caso de los mecanismos para el adelanto de las mujeres, ya que no solo adolecen de insuficiencia de los recursos que requieren —presupuestarios, humanos y técnicos— para formular políticas y garantizar su implementación sino que se cuestiona su existencia misma (Guzmán, 2003). Tal como se señaló en las reuniones preparatorias subregionales de la novena Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2004b y 2004c; CEPAL/CDCC, 2004b), con demasiada frecuencia estos mecanismos deben hacer frente a iniciativas que buscan eliminar la institucionalidad de género representada por las oficinas de la mujer y favorecen su integración en instituciones en las que muy a menudo prima una concepción asistencialista. La mala calidad de los servicios de salud, el deficiente funcionamiento de los registros civiles, las dificultades que presenta el funcionamiento de las reformas procesales, las condiciones que limitan el acceso al sistema financiero son algunos de los ejemplos más destacados que ilustran la brecha entre las normas y su cumplimiento. Por otro lado, en un estudio de la CEPAL se ha mostrado que en los países donde hubo elecciones democráticas en el curso del 2003, se abrió el debate en torno de la permanencia, fusión o desaparición de los mecanismos para el adelanto de las mujeres. Es así que el contexto de debilidad institucional y las dificultades de gestión impiden el cumplimiento de las normas adoptadas.

Si se considera que la lucha contra la pobreza es prioritaria en la región, no es posible ignorar la dimensión del empleo y los efectos que ejerce su ausencia sobre la capacidad de las personas para generar

¹¹ Todos los países de América Latina y el Caribe ratificaron la Convención, o adhirieron a ella, entre 1994 y 2002, con la excepción de Jamaica, que tampoco la ha suscrito.

ingresos. Desde la perspectiva de género, la posibilidad de que las mujeres generen ingresos propios, además de ser una condición indispensable para el logro de la igualdad y la autonomía, también lo es para evitar el aumento de la brecha de género entre la población afectada por la pobreza. En el 2002, alrededor de la mitad de las mujeres mayores de 15 años de edad no tenía ingresos propios, mientras que solo cerca del 20% de los hombres se encontraba en tal situación. Las mujeres en la región buscan trabajo porque lo necesitan para mejorar sus ingresos familiares, pero también porque les permite fortalecer su autonomía económica, su capacidad de negociación en el seno de la familia y el ejercicio de sus derechos ciudadanos. A este respecto, en varios países se ha señalado que existe preocupación por la migración laboral femenina, fenómeno que se identifica como uno de los de mayor prioridad para la región. Las políticas públicas han dado respuestas para regular el mercado laboral e incrementar el gasto social, pero son pocas las orientadas a atender las demandas específicas de las mujeres en materia de acceso al mercado laboral en igualdad de oportunidades, como aquellas encaminadas a conciliar la vida privada con la pública y a eliminar los estereotipos que todavía persisten en diversos ámbitos institucionales. Entre las primeras ocupan un lugar central las relacionadas con el cuidado infantil y, entre las segundas, todas las medidas de acción positiva para eliminar la discriminación, lo que incluye los beneficios fiscales.¹²

El logro educativo es una meta importante que en la región se ha cumplido parcialmente, por lo que es preciso generalizar su alcance y mantenerlo en la agenda. Sin embargo, en el caso de las mujeres es necesario contrastar este logro con la persistencia de discriminaciones en el mundo del trabajo y en la vida familiar, factores que explican por qué, pese a la existencia de una fuerza laboral femenina cada vez más educada, las mujeres siguen mostrando mayores tasas de desempleo y percibiendo menores ingresos que los hombres. Incluso en aquellos grupos de mujeres que acceden a empleos de alta calificación existen brechas salariales que sólo pueden atribuirse a los efectos de la discriminación. Mejorar la calidad de la educación, incluidas las políticas sobre deserción y repitencia escolar, superar la segmentación ocupacional y profesional, ampliar el acceso a la educación superior, a las nuevas tecnologías, la ciencia y la investigación, son asignaturas todavía pendientes en toda la región. Más aún, es imprescindible recordar que los promedios regionales ocultan el analfabetismo de muchas mujeres, el abandono por embarazo precoz y la exclusión de una considerable proporción de niñas y mujeres indígenas, afrodescendientes y rurales.

Las cifras sobre mortalidad materna son ciertamente el mejor indicador de la desigualdad que impera en la región. La persistencia de este mal en un número importante de países exige tener presente la imperativa necesidad de que el reconocimiento de los derechos reproductivos de las personas y, particularmente, el impacto de estos derechos sobre la autonomía de las mujeres, sean considerados en la agenda regional. La corresponsabilidad masculina en lo que toca a las altas tasas de fecundidad femenina, el embarazo adolescente, la transmisión de enfermedades sexuales y el SIDA obligan a abordar este debate desde una perspectiva integral e integradora.¹³

En los últimos años, el ritmo de incremento de la participación política femenina ha sido muy importante, aunque el promedio regional todavía está por debajo del 30% en casi la totalidad de los países. Las excepciones son Cuba (36%), Costa Rica (35%) y Argentina (31%), en tanto que el promedio para 33 países de la proporción de mujeres entre los miembros del poder legislativo muestra un valor cercano al 15%. Una de las mayores ganancias ha sido el considerable desarrollo de experiencias institucionales, políticas públicas e instrumentos de transversalización de la perspectiva de género y de participación de la sociedad civil que, en el caso de las políticas públicas de género, sigue siendo la principal promotora de los

¹² Un ejemplo de políticas orientadas a conciliar la vida privada con la pública es el de “los círculos infantiles”, iniciativa implementada en Cuba a partir de 1991, en sectores priorizados de la economía, para madres trabajadoras con hijos de 1 a 5 años de edad (Rico y Marco, 2004). También hay casos de medidas de acción positiva que empiezan a surgir paulatinamente, como el Programa de apoyo al primer empleo puesto en práctica en Brasil, en el que se favorece explícitamente a las mujeres al garantizarles una cuota (Bandeira, 2004), y el Programa de Generación de Empleo para Mujeres (PGEMU), en Chile, que contempla un subsidio del 40% del sueldo mínimo hasta por cuatro meses, más un aporte único para capacitación de las contratadas (Rico y Marco, 2004).

¹³ En la Reunión Preparatoria Subregional para el Caribe (Kingstown, San Vicente y las Granadinas, 12 y 13 de febrero del 2004) de la próxima Conferencia Regional sobre la Mujer, los gobiernos hicieron una serie de recomendaciones al respecto (CEPAL/CDCC, 2004b).

cambios y de su permanencia en el tiempo. Uno de los ejemplos más notables es el de la generalización de las políticas destinadas a combatir la violencia doméstica.

El proceso seguido por las leyes sobre la violencia contra la mujer, así como los desafíos que se plantean en ese contexto, muestra el camino que han seguido las políticas de género: visibilidad lograda mediante la acción del movimiento de las mujeres, elaboración conceptual y metodológica, construcción de argumentos, paso de la agenda social a la agenda política, reforma de marcos jurídicos, desarrollo institucional, adopción por parte de la opinión pública y puesta en práctica de estrategias que busquen atención y cambios. Se trata de largos procesos históricos que alteran rutinas institucionales, valores y pautas culturales, pero que terminan instalándose en el sistema vigente como consecuencia de la modernidad y la voluntad política conjugadas por la acción deliberada del movimiento social de mujeres. Su inserción en la estructura institucional abre nuevos desafíos y debates que no pueden darse por finalizados y que requieren una renovación permanente, como lo demuestra la experiencia regional. En un estudio reciente (Rioseco, 2004) se muestra que el debate en torno de la legislación se encuentra lejos de concluir y está siendo alimentado por la evaluación crítica de las prácticas institucionales y de la eficacia en el cumplimiento de las leyes. Altos niveles de impunidad, mala coordinación interinstitucional, débiles relaciones entre Estado y sociedad, prácticas culturales que alientan la culpabilidad de la víctima, son algunos de los aspectos que obstaculizan la institucionalización de las normas y la generalización de los aún escasos programas considerados como iniciativas innovadoras.

El rumbo tomado por la equidad de género durante los 10 últimos años parece desmentir algunas argumentaciones simplistas con las que se pretende explicar las desigualdades entre hombres y mujeres. De un estudio cuidadoso de tales planteamientos puede extraerse un aporte relevante para el desarrollo institucional de la región.

Según un conocido argumento, la desigualdad entre hombres y mujeres es resultado del atraso económico de los países. Se suponía que una vez superados los problemas del desarrollo, la equidad vendría como consecuencia. Esta visión está emparentada con otra más reciente, en la que se sugiere que la liberalización del mercado tendría que redundar en estabilidad, crecimiento y reducción de la pobreza. Ambas visiones comparten el supuesto de que el desarrollo económico determina el rumbo del desarrollo social. Si bien existe evidencia de que en el caso de algunos países desarrollados hay una alta correlación entre apertura, gasto social y sistemas de seguridad social, en América Latina la evolución ha ido en dirección contraria, ya que las reformas que condujeron a una mayor apertura de las economías fueron acompañadas de un debilitamiento de los sistemas de seguridad social, en tanto que se abogaba por una flexibilización laboral que se tradujo en desprotección y precarización del empleo (Grynspan, 2003). Es a ese mercado desprotegido que han accedido muchas mujeres de la región, contribuyendo de manera directa a incrementar la prosperidad de cadenas de producción globalizadas, sin que se observen cambios en materia de equidad de género.

Otra explicación unilateral sugería que las desventajas de las mujeres en la sociedad tenían su origen en su falta de educación y capacitación. Históricamente, las mujeres han luchado por el derecho a la educación, especialmente cuando esta era la principal vía de movilidad social y de acceso a la ciudadanía formal. No cabe duda de que han logrado importantes avances en este ámbito y se ha comprobado sobradamente que su educación tiene un efecto positivo sobre la reducción de la pobreza, el descenso de la mortalidad materna e infantil, y la ampliación del acceso de las mujeres al mundo laboral y político. Sin embargo, los beneficios de la educación no se reflejan en igualdad de ingresos monetarios (CEPAL, 2003e). Para el 2002, los ingresos que percibían las mujeres en el mercado de trabajo eran equivalentes al 68% de los obtenidos por los hombres con similar nivel educativo. Por lo tanto, se constata que la educación promedio de las mujeres, pese a su mejoría, no tiene un retorno equivalente al de los hombres, es decir, no se traduce en paridad de ingresos para los mismos años invertidos en educación. Esto es más notorio en el caso de las mujeres con más años de estudio pertenecientes a la población económicamente activa, aunque esta brecha ha ido disminuyendo lentamente.

Un tercer argumento se sustenta en la vigencia de sistemas jurídicos anacrónicos. En los países de la región se han realizado muchas reformas jurídico-institucionales con la finalidad de modernizar las instituciones, pero también en muchas se han ignorado las dimensiones de género, como lo demuestran los

estudios sobre reformas en los ámbitos previsional, laboral y de la salud.¹⁴ Igualmente, en países donde se han llevado a cabo reformas procesales y enmendado códigos penales discriminatorios, las instituciones para combatir la violencia doméstica siguen siendo débiles y precarias y existen altos niveles de impunidad. Países que han suscrito tratados de libre comercio y numerosos convenios internacionales aún no han ratificado el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, para citar un ejemplo notable de la forma asincrónica en que se producen los avances en materia de equidad de género. Cabe cuestionar la ecuación simple entre mayor desarrollo económico, mayor igualdad social y mayor igualdad de género cuando se observa que en muchos países de escaso desarrollo relativo se reconocen derechos que se ignoran en otros con mayor crecimiento económico, lo que pone de relieve no solo el carácter multidimensional del fenómeno de la desigualdad, sino también la relevancia de las políticas proactivas, incluidas las que buscan superar barreras culturales, estereotipos y prejuicios que favorecen la discriminación.

Tomando en cuenta esas consideraciones, es importante señalar que tanto en el análisis como en las políticas es imprescindible tener en cuenta los múltiples factores que activan la desigualdad de género, uno de los cuales es la relación entre las dimensiones económicas, políticas y sociales. Sin embargo, el vínculo constitutivo de la desigualdad es el que atañe a las dos esferas básicas de la vida: la pública y la privada. Desde ese punto de vista, una de las explicaciones más consistentes para comprender por qué persisten las desigualdades laborales, sociales y políticas radica en el hecho de que los cambios no han llegado al mundo de la familia, por lo que la autonomía obtenida por las mujeres está siendo pagada en el ámbito individual, sin el aporte de las políticas públicas. Las mujeres han superado sus ataduras excluyentes con el mundo doméstico, pero no han sido eximidas de esa responsabilidad. Dicho de otro modo, en todos los países la igualdad formal reconoce a las mujeres sus derechos de ciudadanía y permite su ingreso al mundo público en condiciones de igualdad de oportunidades, pero al no sancionarse la discriminación ni fomentarse la igualdad en la familia, el cuidado y la distribución del tiempo, el derecho a la ciudadanía no es pleno.

Las políticas públicas de la última década se han dado en el marco de un importante desarrollo de la trama institucional orientada a formular y ejecutar políticas de equidad de género. En todos los países se ha asumido que la ansiada igualdad solo puede ser el fruto de una constelación de esfuerzos, lo que implica una construcción institucional innovadora, el logro de consensos sociales y políticos, la eliminación de discriminaciones de jure y de facto, una enorme voluntad política y un sostenido esfuerzo que posibilite el acceso a recursos en los ámbitos más críticos para superar la discriminación, como el de las políticas económicas y de la profundización de la democracia. Las políticas públicas que promueven la equidad de género se encuentran ante el desafío de eliminar los enfoques asistenciales y de corto plazo predominantes en el pasado, para pasar a procesos de construcción colectiva que apunten a una integración sistémica de la equidad de género. De ahí que los mecanismos para el adelanto de la mujer en la región hayan establecido que era necesario priorizar las transformaciones de la política económica y la profundización de la democracia en los esfuerzos por lograr mayor gobernabilidad.

En ese sentido se puede afirmar que la región presenta un abigarrado escenario, fecundo como resultado de las transformaciones sociales y la acción del movimiento de las mujeres, en el que se han construido espacios de igualdad que coexisten con viejas prácticas familiares, sociales e institucionales discriminatorias. Las experiencias más exitosas en materia de políticas de género ofrecen un aporte a las políticas públicas que se extiende a otras áreas. Su foco en la población, la integralidad y la descentralización, el diálogo con la sociedad civil, la práctica del consenso razonable, el papel de los medios de comunicación como actores estratégicos en la instalación de sus objetivos y la transversalidad social e institucional de su estructura constituyen nuevas formas de hacer política que favorecen la gobernabilidad. La fijación de cuotas (mínimas y máximas) de participación para mujeres (y hombres) en candidaturas a cargos electivos y mandatos es el principal mecanismo adoptado en la región para promover la participación política de las mujeres. En la mayoría de los países de América Latina, con

¹⁴ Véanse los estudios de Arenas de Mesa y Gana Cornejo (2001), Birgin y Pautassi (2001), CEPAL (2003b), Daeren (2001), Giménez (2003), Pautassi (2002), Pautassi, Faur y Gherardi (2004) y Pollack (2002).

solo seis excepciones, se han establecido sistemas de cuotas para los cargos parlamentarios.¹⁵ La primera vez que se impusieron estas medidas a los partidos políticos en el mundo fue en virtud de la ley de cupos promulgada en Argentina a comienzos de los años noventa.

Se trata de medidas de carácter compulsivo (obligatorio y sujeto a sanciones en caso de incumplimiento) y transitorio, pues se supone que su vigencia está sujeta a la superación de los obstáculos que impiden la igualdad de las mujeres en la representación política. La experiencia ha demostrado que el mecanismo de cuotas puede ser muy efectivo si está bien regulado y es congruente con el sistema electoral, dado que, por el contrario, se vuelve inocuo si esto no se tiene en cuenta.

En el caso de Costa Rica, la Ley de Igualdad Real establece una medida de diferente carácter para promover la participación política de las mujeres al disponer que un porcentaje del subsidio electoral a los partidos políticos debe destinarse a la capacitación política de las mujeres del partido respectivo.

Considerando tanto la heterogeneidad del panorama como la existencia de condiciones adversas al avance de la equidad, se puede afirmar que para las mujeres de la región la década pasada ha sido de ganancias. Esta revolución de la igualdad entre hombres y mujeres (Bobbio, 1991) es el resultado de una combinación de factores estructurales, económicos, sociales, culturales y políticos en los que se reconoce la acción organizada del movimiento de mujeres como principal agente de las transformaciones.

Durante la mayor parte del siglo pasado, la ciudadanía fue incompleta, en el sentido de que muchos de los derechos individuales eran concedidos a la mujer en su calidad de esposa, madre o hija, mientras que en las últimas décadas se ha vivido una transformación de los conceptos de derechos humanos colectivos e individuales que llevó a reconocer a las mujeres la posibilidad y la capacidad de ejercer los derechos por sí mismas. Ellas han hecho un uso intensivo de las oportunidades brindadas, lo que les han permitido ocupar espacios de poder, implementar planes de articulación con movimientos sociales y difundir estrategias para influenciar las políticas públicas. Sin embargo, en la región aún no se ha producido un cambio de signo en las políticas públicas y se mantienen las áreas críticas señaladas en el pasado: la economía y la política siguen siendo dominios masculinos.

Con la Cumbre del Milenio (Nueva York, 2000) se ha abierto una nueva oportunidad para integrar la perspectiva de género en la corriente principal de los consensos internacionales. El principal logro de esta conferencia fue el establecimiento de metas asumidas unánimemente por los gobiernos, lo que las ha convertido en la hoja de ruta de la comunidad internacional en la lucha contra la pobreza. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas, además de fijar metas e indicadores, sitúan la autonomía y el empoderamiento de las mujeres en dos dimensiones: como objetivo específico de la agenda global y como condición indispensable para el logro de los demás objetivos. Desde la perspectiva latinoamericana y del Caribe, los Objetivos del Milenio expresan en gran medida las prioridades de las agendas gubernamentales. Sin embargo, es en el ámbito de las metas y los indicadores donde se está produciendo un importante debate, al que las organizaciones de mujeres están contribuyendo.

A una década de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, se puede afirmar que América Latina y el Caribe cuentan con un entramado institucional que favorece la igualdad como punto de partida. Las oficinas nacionales de la mujer, por las funciones normativas que cumplen —habitualmente en diálogo con la sociedad civil—, se han convertido en la columna vertebral de este entramado y aunque la intensidad de su acción es aún baja debido a la escasez de recursos y a la neutralidad con que opera la agenda económica y financiera en la región, llegan al presente siglo en mejores condiciones para cumplir los objetivos de la equidad de género.

En síntesis, considerando que el progreso no es un proceso lineal y que el contexto económico e institucional de la región pone en riesgo los logros de la equidad de género, se puede apreciar que las

¹⁵ Las excepciones son Chile, Colombia, Nicaragua, Honduras, Uruguay y Venezuela. En Honduras, sin embargo, se aprobó una cuota mínima del 30% en la Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer, en Colombia se fijaron cuotas para altos cargos ocupados por designación y en Venezuela se promulgó una ley sobre el tema que luego fue declarada inconstitucional.

mujeres de América Latina y el Caribe cuentan hoy día con una mayor capacidad como agentes, producto del incremento de su autonomía, su más amplio acceso al empleo y a la educación y la acumulación de experiencias y recursos disponibles para ejecutar políticas públicas de género. El impacto de estos procesos es heterogéneo según países y grupos de mujeres, constatándose que aún persisten estructuras de discriminación social que impiden que todas las mujeres gocen por igual de los beneficios del desarrollo. Una de las principales metas es, sin duda, la armonización de la vida pública con la privada, pero en ello incide la prioridad asignada a dar respuesta a los desafíos que plantean la globalización económica y los cambios en el mercado laboral, así como el imperativo de ocuparse primero de las mujeres de grupos particularmente afectados por la desigualdad.

Los logros y obstáculos reseñados son el punto de partida al comenzar un nuevo siglo en el que es preciso enfrentar desafíos para eliminar las persistentes brechas de género en los mismos ámbitos donde se identifican avances. Más aún, el impulso dado por las mujeres a sus demandas de reconocimiento y de igualdad en la distribución de recursos y poder ha permitido que florecieran múltiples movimientos, como los de las mujeres afrodescendientes e indígenas, y también que se dieran pasos encaminados a articular la agenda del movimiento de las mujeres con la agenda social en el contexto de la globalización.