

LA QUIMERA DEL ÉXITO¹

Maxine Molyneux²

Uno de los tantos mitos que caracterizan los estudios sobre género y desarrollo es aquel que afirma que el género ha sido tan exitosamente promovido como una política de desarrollo que hay poca necesidad de proyectos y programas enfocados en las mujeres o, incluso, que las unidades de políticas sobre la mujer no son ya necesarias. En pocas palabras, la tarea de crear una “conciencia del género” se ha cumplido. Después de todo, dice la afirmación, todas las agencias de desarrollo y donantes más importantes han incorporado compromisos claros para asegurar que se tome en cuenta a las mujeres de manera adecuada en todos los niveles de las políticas de desarrollo.³ La concepción de que la conciencia de género se ha convertido en parte del sentido común de la política de desarrollo es tan generalizada que las ONGs reportan un creciente *ennui*, una “fatiga del género” en el área de las políticas metropolitanas con los programas para las mujeres considerados cada vez más como *passé*.⁴

Al menos uno de estos reclamos es difícil de refutar. No se ha encontrado ninguna ONG de reputación internacional que carezca de pautas sensibles a las cuestiones de género en varias décadas, y ahora los centros de poder de la política de desarrollo se adecuan perfectamente a esto. No es sorprendente que la ONU estuviera entre las primeras en promover cuestiones de género en todas sus agencias; el Banco Mundial después de dudas iniciales también ha incorporado diagnósticos sobre género en sus variadas normas. A fines de los ochenta esta institución había explicado la inclusión de este enfoque en sus políticas como una estrategia de ‘inversión en las mujeres’ que posteriormente ‘promovería la eficiencia económica’. No obstante, una década más tarde el Informe Mundial sobre Desarrollo 00/01 llegó tan lejos como para afirmar que la desigualdad de género es “de una importancia tan extrema que merece un *énfasis extra* comparada con otras desigualdades” (Banco Mundial 2001^a:9)⁵. Las regulaciones

¹ Esta es una versión sinóptica de un capítulo del mismo nombre que está por aparecer en inglés (Molyneux 2007a). Gracias a Andre Conde por su ayuda con la traducción.

² Institute for the Study of the Americas, School of Advanced Study, University of London.

³ Por ejemplo, esta ha sido una de las razones centrales del gobierno holandés para reducir el apoyo financiero al UNIFEM.

⁴ Este fue el destino de la ONG feminista nicaragüense *Puntos de Encuentro*, que tuvo que cancelar muchos de sus programas debido a la falta de financiación –considerado en Molyneux y Lazar (2003).

⁵ La Perspectiva de Género está aún más desarrollada en *Integrating Gender into the World Banks Work* (World Bank 2002b) que identifica cuatro dimensiones de género y pobreza: oportunidades, capacidades, seguridad y *empowerment* mientras pone el énfasis sobre ‘mainstreaming gender’.

de la OCDE/CAD sobre la Reducción de la Pobreza (2001) también parecen ofrecer una prueba fehaciente de esta conciencia de género institucionalizada; en ellas se cita la desigualdad de género como una “causa mayor” de la pobreza. Y el tercero de los “Objetivos de Desarrollo para el Milenio” - al cual todas las naciones se han suscrito menciona - señala la importancia de “promover la igualdad de género y darle poder a la mujer”.

Tales compromisos en las políticas son difíciles de lograr, y no pueden ser descartados aduciendo su poca importancia. Pueden influenciar el rumbo de la política y el diseño de programas, y pueden brindar resultados de cierta importancia a aquellos que presionan por una política positiva. Por otro lado, estos compromisos son ganancias frágiles y pueden permanecer sin efecto, es decir en un nivel puramente formal, sin sustento o apoyo para su implementación. Grupos de presión hostiles a éstos, tanto nacionales como en el exterior, se resisten o los ignoran; los aprueban de manera selectiva, o los interpretan de formas cínicamente instrumentales o simplemente contraproducentes. Una resistencia política, cultural o religiosa milita contra su aplicación en contextos donde las relaciones de género han sido politizadas. En fin, las condiciones en las cuales se hacen estos compromisos son rara vez óptimas, y hay que tener en cuenta que las leyes dan lugar a diferentes interpretaciones. Y es por ello que, dependiendo quien tenga el poder interpretativo, será el impacto de los compromisos sobre las relaciones de género.

Por su parte, las instituciones de desarrollo más importantes, a pesar de toda su alentadora retórica, poseen un registro confuso (cuando no deprimente) con respecto a la aplicación de recomendaciones sensibles a las cuestiones de género. La evidencia muestra una importante brecha entre las normas de igualdad de género y su práctica. No es sorprendente dado que las normas internacionales son recomendaciones y rara vez hay sanciones aplicadas a los países que las ignoren. Las evaluaciones de los programas del Banco Mundial ilustran el problema. Una investigación llevada a cabo por su propia unidad de género, en cien proyectos de diferentes bancos, concluye que los problemas de género estaban “sumamente descuidados”.⁶ Otras evaluaciones sobre las estrategias de reducción de pobreza han encontrado resultados similares como, por ejemplo, en un caso se mencionaba que no existían esfuerzos específicos con relación a la pobreza de las mujeres.⁷ Otra evaluación desarrollada con el apoyo del Banco Mundial reporto que los problemas de igualdad de género y las diferencias de acceso a recursos y oportunidades entre hombres y mujeres no se tenían en cuenta en la mayoría de los análisis y propuestas de políticas. El autor de tal evaluación constató

⁶ Véase Francis (2001). Para otros ejemplos puede consultarse el texto completo de este artículo en Molyneux op.cit 2006.

⁷ Bradshaw y Linneker (2003)

que el diagnóstico de la pobreza era “sorprendentemente ciego en relación a temas de género, que las tendencias genuinas (eran) bastante limitadas y que muchos temas clave no hacían referencia alguna al género”. Conclusiones posteriores revelaron que las “mujeres siempre se acercaban a otros grupos vulnerables o sin poder, especialmente niños y discapacitados”. El informe concluía en que el análisis de género era “nulo o altamente insatisfactorio”, y las políticas de acción sugeridas, por demás vagas (por ejemplo, “mejorar las condiciones para la mujer”). Aunque mucho se aparenta al promover cuestiones de género, poco se demuestra de manera tangible sobre “qué significa ésto y/o cómo se lleva a cabo”.⁸

Las agencias de desarrollo podrían reclamar, con diversos grados de justificación, que no son las únicas instituciones/organizaciones responsables de obtener resultados ya que los programas en general son desarrollados e implementados por los gobiernos, o en colaboración con ellos. Naturalmente, entre los gobiernos varía el apoyo que le dan a los proyectos sobre igualdad de género y mujeres, así como el grado de institucionalización y financiación que respaldada estos proyectos. Lamentablemente, nos encontramos con pocos estudios de acceso público sobre cómo los gobiernos conceptualizan, diseñan y gestionan los programas de desarrollo. Esto se puede ilustrar con el creciente número de programas para el alivio de la pobreza que han aparecido tras la “Nueva Agenda de la Pobreza” del Banco Mundial lanzada en 1990. El principio fundador de este perspectiva es el ‘*social risk management*’ (control del riesgo social) elaborado en el WDR *Attacking Poverty* de 1990/1. Este enfoque considera que el alivio a la pobreza necesita de medidas sustentables para aumentar la seguridad de los pobres, desarrollando su capacidad para reducir o mitigar sus riesgos y vulnerabilidades. Este concepto incorpora ideas originadas en los márgenes creativos de la práctica del desarrollo que se resumen en la tríada “poder, voz y presencia”, y un reconocimiento del carácter multidimensional de la pobreza. Sin embargo, los informes de los ministerios en América Latina responsables de los programas de combate a la pobreza muestran que tales ideas se reflejan aún de manera vaga en el diseño y la implementación de políticas.⁹ Mientras tanto, los programas de combate a la pobreza permanecen en muchos casos muy mal gestionados, y administrados de manera ineficiente con responsabilidades compartidas por diferentes departamentos gubernamentales, lo que lleva a una falta de coordinación y consistencia en su enfoque. A pesar de los esfuerzos de UNIFEM, la organización de Naciones Unidas dedicada a cuestiones de las mujeres, de INSTRAW y otros organismos gubernamentales internacionales, los registros de estadística y los indicadores usados para medir el

⁸ De Vylder (2003)

⁹ Investigación que llevé a cabo para la próxima publicación de UNRISD sobre la nueva política social y los programas de combate a la pobreza en América Latina.

alcance y la magnitud de la pobreza carecen de sensibilidad hacia los aspectos de género y por ende rara vez producen datos desagregados por sexo.

En tales circunstancias, resulta difícil para las organizaciones de mujeres tener un impacto en el diseño de políticas sociales. Las ONGs feministas han sido pioneras en incorporar principios de justicia de género en sus proyectos y han podido desarrollar de manera considerable su propia capacidad de investigación logrando que se preste mayor atención a las necesidades de las mujeres. No obstante esto, en la mayoría de los programas de alivio a la pobreza la influencia de estas organizaciones está limitada, por elección propia o por exclusión deliberada, al diseño de proyectos a escala pequeña o local. No es extraño para los legisladores aducir que no hay necesidad de incorporar el aspecto del género en sus programas de pobreza ya que asumen que las políticas que benefician a los pobres automáticamente también benefician a las mujeres. Este argumento no sólo confunde mujeres con pobreza sino que excluye todo análisis de género. Ejemplos de esta actitud se pueden notar en los programas anti-pobreza del presidente brasileño Lula Da Silva, lo cual no deja de sorprender dada la fuerza del movimiento feminista en Brasil y a su asociación histórica con el partido oficialista.

Dado este contexto, no sería una exageración concluir que a pesar del reconocimiento formal de la relación entre género y pobreza, en los programas de combate a la pobreza el análisis de género se ha quedado corto, ha sido parcial y, como resultado, se ignora cómo estos programas afectan a las mujeres.¹⁰ Dichos programas se basan en antiguas concepciones de roles de género que no corresponden a la realidad de la mayoría de las vidas de las mujeres pobres y, como consecuencia, no cubren sus necesidades. Esto es ampliamente ilustrado en los nuevos programas anti-pobreza que se están adoptando en toda América Latina emulando el exitoso *Progresal/Oportunidades* de México. Estos son programas de transferencia monetaria condicionada que otorgan una “beca” a las madres de familias en extrema pobreza siempre y cuando sus hijos asistan a la escuela y a las clínicas de salud. Las beneficiarias normalmente tienen que realizar trabajo voluntario como limpiar las clínicas, asistir a las pláticas del programa además de fungir como promotoras voluntarias en el caso de ser seleccionadas. El programa depende de que las madres se hagan las principales responsables por la salud y educación de los hijos, es decir sean ‘responsabilizadas para manejar la pobreza’ como lo ha dicho Silvia Chant (Chant 2006). Por otra parte no es raro que las demandas de estos programas sobre las mujeres de bajos ingresos afecten estos ingresos e incluso debiliten la ya de por sí tenue participación de la mujer en el mercado laboral. Además se descuida la necesidad de “brindar capacitación” a las mujeres beneficiarias para permitirles competir en el mercado de trabajo.

¹⁰ Vease Molyneux 2006b.

En fin, esos programas no solo están inspirados en premisas normativas con relación a 'los roles naturales de las mujeres' sino que expresamente refuerzan y *re-tradicionalizan* las divisiones de género, exonerando a los hombres de sus responsabilidades paternales e incluso de su responsabilidad financiera hacia el hogar. Hay un olvido total de los acuerdos internacionales para igualdad de género (CEDAW) o de parentesco compartido (CRC). Y a pesar de tantas referencias a la participación, estos programas hacen poco por incorporar a las mujeres en las diferentes etapas de planificación e implementación. Además, el aspecto de capacitación en competencias útiles es débil o inexistente, y como consecuencia no se brinda a las y los participantes de estos programas los medios para escapar de la pobreza de manera sustentable. Es este el punto central de la agenda de combate a la pobreza.

El énfasis actual en el alivio de la pobreza en las políticas de desarrollo es de hecho alarmante, ya que aparece debido a la falla de la política macroeconómica y de desarrollo para generar niveles de crecimiento adecuados. Pero además se ha comprobado que los programas para el alivio a la pobreza no compensan los efectos de la política económica y han ofrecido poco a los pobres en un contexto de profunda desigualdad. El alivio a la pobreza sólo es efectivo cuando se lo vincula con las estrategias de desarrollo sustentable coordinadas a distintos niveles - nacional, regional y local, - lo que frecuentemente falla en la práctica. Pero existe una falla de otra índole, obvia dentro de este contexto: la incorporación *parcial* y *selectiva* de los principios de género e igualdad de género dentro de la política pública/internacional. La política macroeconómica se ha resistido ampliamente a la crítica sobre cuestiones de género ignorando la bien documentada evidencia de los impactos negativos que ésta pueda tener en el empleo, el bienestar y el sustento femenino. La entrada masiva de la mujer en puestos de trabajo mal pagados, informales e inseguros en décadas recientes apenas puede ser considerada como un símbolo de éxito de la política. Tampoco se puede considerar como un logro que las mujeres en los programas anti-pobreza sean visualizadas en su papel de madres o trabajadoras voluntarias sin goce de sueldo. Aquí es donde la ceguera respecto al género en la "cima" de la pirámide de políticas sólo se repite provocando efectos multiplicadores para los que se encuentran en la base de esta pirámide.

Por consiguiente, se necesita considerable precaución al realizar evaluaciones sobre el impacto de la promoción del género en regulaciones de política internacional. Sin embargo resulta interesante que ante la proliferación de la conciencia de género y el impacto de su promoción en círculos oficiales internacionales, exista un 'cansancio de género', especialmente cuando tanto está en juego. *¿Cómo podemos explicarnos esta aparente paradoja?* Una cosa está clara: esta tendencia tiene poco que ver con un supuesto exceso de éxito y más con un *zeitgeist* cambiado, traído a colación por el clima oscuro de la política internacional a partir del año 2000. Hemos visto también la

construcción de alianzas contra la agenda de Beijing por fuerzas conservadoras –con base popular, gubernamentales y religiosas– apoyadas en el caso de derechos reproductivos por la actitud de la nación más poderosa del mundo. Pero también se ha experimentado una problemática pérdida de vitalidad y rumbo de algunos movimientos feministas, cuyas causas específicas varían de región en región. Mientras que aún existen movimientos vitales en América Latina y zonas de África y Asia del Sur, todas las regiones presentan alguna pérdida de dinamismo. Esto se ha dado junto con una reevaluación crítica del proceso de Beijing, con dudas con respecto a su representatividad, el contenido de sus propuestas y las pretensiones de carácter universal del proyecto en su totalidad.

Aun entre aquello/as que se identifican con los objetivos de Beijing, la opinión está dividida en cómo evaluar las ganancias que devienen de la globalización del feminismo. Para los escéptico/as, el vaso está casi vacío más que casi lleno. Su preocupación es que la agenda en cambio continuo ha sido capturada por un poder, co-elegido e instrumentalizado, y su visión política se ha neutralizado, cuando no cercenado. Alguno/as se preocupan porque el objetivo final y crítico del feminismo – erradicar la desigualdad social y crear nuevas formas de vida social y práctica– se ha abandonado. Otro/as dudan en decir que existe un movimiento internacional de mujeres: por ejemplo, los editores de una colección de trabajos realizados por activistas y académicos con respecto a Beijing expresan la preocupación de que los movimientos feministas y el feminismo pueden haberse convertido en “una expresión de la integración de las mujeres en las instituciones patriarcales hegemónicas donde se ven reducidas a ser un grupo de presión, un apéndice sin influencia”.¹¹

Este escepticismo tiene dos aspectos. Uno, que en general se da entre los que ponen en práctica las políticas, se basa en la evaluación de los alcances políticos de tres décadas de activismo, a nivel nacional e internacional. Aquí, los problemas relacionados a la burocracia, las ONGs y la tecnificación del movimiento feminista se encuentran en primer plano. El otro aspecto deriva de una posición teórica que considera que la integración de la política feminista en instituciones nacionales e internacionales se convirtió *en un fin en sí mismo*, abandonando los objetivos más críticos y al menos implícitamente revolucionarios de gran parte de la ola feminista.

Ningún número de iniciativas de políticas nacionales, cuotas o normas internacionales podrá aplacar esta última preocupación. Sin embargo, al observar la influencia feminista sobre instrumentos nacionales jurídicos a nivel cosmético principalmente, existe una tendencia a menospreciar el impacto positivo que esta legislación ha tenido en la política y las leyes nacionales. Aquellos que ven el vaso casi lleno destacan que las

¹¹ Braig y Wolte (2002:6)

ganancias legales son importantes y citan el ejemplo de la CEDM (Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer), la legislación más importante que incluye los derechos de la mujer, que compromete a 171 gobiernos a respetar una gama de principios que en algunas regiones y países (especialmente en América Latina) han llevado a reformas positivas en Constituciones y Códigos Civiles. Pero esta claro que mucho depende de la voluntad de los gobiernos y de la energía de las mujeres de poner esto en práctica, y existen amplias disparidades regionales sobre lo que se puede hacer y ya se ha hecho con estos instrumentos. La CEDM se distingue de otras convenciones nacionales por tener la mayor cantidad de reservaciones o cláusulas “entre paréntesis” (es decir sin consenso). No obstante, así como lo demuestra la historia de la clase obrera y el sufragio femenino, los procesos de reforma son por naturaleza lentos. Estas enfrentan una enorme resistencia institucional y política, como puede observarse en la movilización al nivel de la ONU de coaliciones conservadoras oportunistas (Estados Unidos - Vaticano - Naciones Islámicas) contra los derechos de reproducción de la mujer.

Cualquier consideración sobre Beijing necesariamente pone en tela de juicio la importancia de los avances logrados por la legislación sobre derechos humanos. Los instrumentos y el discurso sobre derechos humanos han ayudado a globalizar el activismo femenino y combinan la dedicación en el campo internacional con las iniciativas nacionales, regionales y locales. Algunos movimientos feministas asiáticos, africanos y en su mayoría de América Latina y del Caribe han llevado a cabo su lucha por los derechos económicos y sociales sobre la base de instrumentos de derechos humanos. ¿Cuáles son los derechos que *cuentan*?, es la pregunta clave de aquellos movimientos feministas que en general han situado cada vez más sus reclamos en un marco que contrapone una ética de la justicia, expresada en los derechos socio-económicos, a la prevaleciente y débil versión utilitaria de derechos.¹² Los instrumentos de derechos humanos han permitido a los movimientos feministas brindar un marco de trabajo normativo y analítico para la lucha contra la discriminación, y así reconsiderar las injusticias socio-económicas contra la mujer como violaciones a los derechos humanos. Los ejemplos de educación, leyes de cuotas, violencia contra la mujer y salud muestran lo bien que pueden desplegarse los discursos para legitimar los reclamos de las mujeres para la mejora de su estatus legal, político, representativo y de bienestar.

Sería cómodo para algunos gobiernos (y para algunos movimientos de identidad política) considerar oponerse a la legislación de los derechos humanos sobre la base de que es una imposición occidental aislada, pero las ideas de derechos y justicia no son sólo propiedad de Occidente, y en un mundo cada vez más transnacional, los derechos

¹² Ver Molyneux y Razavi (2003) para una explicación completa sobre estos temas.

humanos han alcanzado resonancia tanto a nivel local como regional. Los conceptos de derechos y justicia tienen una evolución compleja y diversa, y aun las concepciones liberales de los derechos, con sus orígenes en Occidente, han tenido un significado cuestionado, radicalizado, extendido y pluralizado durante el transcurso de su historia. Pero para que estas ideas fuesen parte de una conversación global genuina, necesitan ser traducidas y adaptadas al contexto local. La transnacionalización del debate acerca de la justicia del género ha acompañado la diversificación del movimiento feminista global y ha establecido la idea de los feminismos en plural. Al mismo tiempo, los debates sobre los derechos de la mujer se han regionalizado más intensamente en los últimos años, demandando un mayor escrutinio del contexto particular que los enmarca y por los que se lucha. Existe gran conciencia de las dimensiones éticas y políticas de la interfaz entre los instrumentos globales y las mediaciones locales desde los primeros años de la puesta en marcha del proceso de Beijing, y ésta puede resultar ser un área donde el vaso aparezca más lleno que vacío. El respeto por la diferencia ya está establecido como principio, pero *anclado dentro de un movimiento especialmente preocupado por la igualdad y la justicia*, y un movimiento con tal compromiso todavía tiene algo que contribuir en un mundo de desigualdades socio-económicas y conflictos político cada vez más profundos.

Para aquellos que piensan que la igualdad de sexo es *passé*, vale la pena recordarles que las mujeres no son un problema social a resolver o un grupo minoritario. Cualquiera que sea la prioridad actual en políticas de desarrollo, y cualquiera que sea la forma en que estas prioridades cambien, el *análisis sobre cuestiones de género* continuará siendo un asunto indispensable en cualquier programa o proceso de desarrollo. Pero para evitar que el análisis de género se trate solo como una herramienta más de desarrollo, necesitaría estar acompañado de alguna estrategia para alcanzar la *justicia* de género como parte de un compromiso más amplio con la igualdad social y económica. No es probable que esto suceda sin el deseo político, la visión y la estrategia que brinda la acción colectiva. Esta es, tal vez, la lección más importante de Beijing y de sus aspiraciones irrealizadas.

Referencias

Banco Mundial, 2001, *Informe de Desarrollo Mundial 2000/2001: Atacar la Pobreza*, Washington DC: Banco Mundial

Bradshaw, S. y Linneker, B., 2003, *Challenging Women's Poverty: Perspectives on Gender and Poverty Reduction Strategies from Nicaragua and Honduras (Desafiando la pobreza de la mujer: Perspectivas sobre las estrategias de Género y Reducción de Pobreza de Nicaragua y Honduras)*, Londres: Catholic Institute for International Relations

Braig, M. y Wolte, S., 2002, *Common Ground or Mutual Exclusion. Women's Movements and International Relations (Base Común o Exclusión Mutua. Movimientos Femeninos y Relaciones Internacionales)*, Londres y Nueva York: Zed Books

Chant, Sylvia (2007) The 'Feminisation of Poverty' and the 'Feminisation' of Anti-Poverty Programmes: Room for Revision?, *Journal of Development Studies* (forthcoming).

De Vylder, S., 2003, 'Gender equality and poverty reduction strategies', (Debates sobre 'Estrategias de igualdad de género y reducción de pobreza'). Trabajo realizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Estocolmo, Junio, (mimeo)

Francis, P., 2001, 'Participatory development at the World Bank: the primacy of process' ('Desarrollo participativo en el Banco Mundial: la primacía del proceso'), en B. Cook y U. Kothari (eds), *Participation: the New Tyranny?(Participación: ¿el Nuevo Tirano?)*, Londres y Nueva York: Zed Books.

Molyneux, M 2006b 'Mothers At The Service Of The New Poverty Agenda: PROGRESA/Oportunidades, Mexico's Conditional Transfer Programme', 2006 *Journal of Social Policy and Administration, Special Issue on Latin America*, Vol 40, 2/3

Molyneux, M. 2006^a 'The Chimera of Success: Gender Ennui and the changed International Policy Environment' in A. Cornwall et al. Eds. *Feminisms in Development Contradictions, Contestations and Challenges* London: Zed

Molyneux, M. y Lazar, S., 2003, *Doing the Rights Thing: Rights-Based Development and Latin American NGOs (Haciendo lo Correcto: Desarrollo sobre la base de los derechos y ONGs de América Latina)*, Rugby: ITDG Publishing

Molyneux, M. y Razavi, S. (eds), 2003, *Gender Justice, Development and Rights (Justicia de Género, Desarrollo y Derechos)*, Oxford: Oxford University Press

OCDE/CAD, 2001, *Las normas de la OCDE/CAD sobre Reducción de la Pobreza*, París: OCDE/CAD.