

002348

10.15
3618
747



E N C U E N T R O
I N T E R N A C I O N A L
P O L I T I C A S
D E I G U A L D A D D E
O P O R T U N I D A D E S

20 • 21 • 22 OCTUBRE 1993 • SANTIAGO, CHILE



Servicio
Nacional de la

Mujer

Hagamos un nuevo trato

¿QUÉ IGUALDAD? ALCANCES Y LÍMITES DE LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD

HAYDÉE BIRGIN*

La recuperación de las instituciones democráticas en América Latina posibilitó la apertura de nuevos espacios para las inquietudes de las mujeres en el ámbito del Estado y generó una conciencia crítica en la sociedad sobre el funcionamiento de las instituciones sociales y la asimetría entre las normas jurídicas y su efectiva vigencia. En consecuencia, colocó el tema de la igualdad entre hombres y mujeres en el debate político.

No obstante, el tema sigue siendo secundario en las prioridades del Estado, más allá de las legislaciones que en cada país se hayan implementado. De allí el lugar marginal que las políticas en relación con la mujer tienen en la asignación de recursos. Aun en Europa, Carmen Calvo Poyato advierte que la mayor dificultad para implementar las políticas sociales es que el tema sigue “colgado sobre el tirón que las propias mujeres puedan darle desde la presión ciudadana o desde las posiciones de poder en las que puedan situarse algunas de ellas para intervenir en la igualdad real y el respeto a la diferencia”¹.

Las políticas de igualdad y las medidas de acción positiva han creado gran expectativa, especialmente a nivel de los gobiernos. Sin embargo, el sentido del término “igualdad” no es evidente ni unívoco. Es necesario definir qué se entiende por igualdad y qué alcances asignamos a las políticas de igualdad o, en otros términos, qué resultado esperamos.

Estas notas se proponen plantear algunos de los problemas que las políticas de igualdad presentan en la realidad latinoamericana. Para ello tomaremos como base la experiencia europea y el enriquecedor debate originado en torno a

* Haydée Birgin, Directora de la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Humano del Senado, Argentina.

los alcances y obstáculos para garantizar resultados igualitarios. Ello permitirá comprender de qué manera medidas tendientes a ofrecer las mismas oportunidades a hombres y mujeres dieron como resultado un aumento de las desigualdades.

Los setenta y ochenta: Contra la discriminación

En la década de los setenta y ochenta los problemas de las mujeres se definieron en términos de discriminación. Se consideraba que la legislación era el medio más eficaz para suprimir cualquier discriminación directa y garantizar ante la ley la igualdad de derechos entre mujeres y hombres. Para eliminar los obstáculos, acompañando la legislación antidiscriminatoria, la mayoría de los países europeos introdujo programas de igualdad de oportunidades con el objetivo de garantizar que las reglas del juego fueran similares para cada participante.

Este tipo de programas surge en países desarrollados: Noruega, Suecia, Dinamarca². Se trata de países con sistemas políticos democráticos y una fuerte presencia de partidos socialdemócratas y de movimientos sociales, entre ellos el de las mujeres. En estos países, valores tales como la justicia están profundamente arraigados en la sociedad.

Berit As desarrolla un extenso análisis crítico de la experiencia escandinava, del cual hemos seleccionado algunas observaciones relevantes para esta discusión³. En primer lugar, destaca que las políticas de Igualdad de Oportunidades no tuvieron en cuenta las distintas cargas que debería llevar cada uno, por lo que beneficiaron al grupo más fuerte. Las acciones se aplicaron a sectores que difieren en cuanto a recursos, tiempo disponible, propiedad de bienes y educación, de manera que derivaron en una mejor utilización de estos derechos por la parte más fuerte.

En consecuencia, la igualdad de oportunidades produciría, con el tiempo, una mayor desigualdad entre los grupos débiles y los fuertes. Esto lleva a Berit As a plantear que más que pensar en una ley de "igualdad de oportunidades", las acciones positivas deben tener en cuenta la "igualdad de resultados". Para ello, propone instrumentos tales como las normas y los estatutos aprobados en Noruega sobre la representación mínima de la mujer en las instituciones políticas.

El porcentaje de mujeres en el Parlamento noruego subió en 15 años del 16 a casi el 40%. Berit As reconoce la influencia positiva del sistema de cuotas en ese sentido⁴, pero asigna un papel más decisivo a los movimientos de la década de los setenta en la que surgieron numerosos grupos de concientización. El aumento de la representación de las mujeres depende, en definitiva, del grado de movilización a nivel local. Volveremos más adelante sobre la experiencia argentina.

En otro orden, otorga gran relevancia a las políticas de bienestar del movimiento laborista, que hasta los ochenta facilitaron la entrada de las mujeres al mercado de trabajo, brindando servicios y tiempo libre para la actividad política y social.

Berit As cuestiona la idea, bastante difundida, de que “dando pequeños pasos hacia la igualdad” puede lograrse la aceptación de los colegas varones. En 1971 los dos principales dirigentes noruegos (socialdemócrata y conservador) expresaron su rechazo a la petición de las mujeres de aumentar la representación a más del 10%. La respuesta de las mujeres fue desarrollar una estrategia para ganar los ayuntamientos en tres ciudades, entre ellas Oslo. La analista dice: “No tiene lógica hablar de un 10% de igualdad. La igualdad existe o no existe”. Podrían aceptarse los pasos dirigidos a mejorar las condiciones de vida, siempre y cuando estos pasos nos lleven hacia un objetivo de largo alcance para lograr la justicia.

No obstante los avances registrados, Berit As considera que se ha generado un aumento en las diferencias entre las condiciones de los hombres y de las mujeres, desigualdad “cuyo crecimiento quedó legitimado con la aprobación de la ley de igualdad de oportunidades”. “Estoy convencida –señala– de que las leyes de igualdad de oportunidades pueden equivocar el sentido de la lucha por la liberación de la mujer al hacernos caer en una burocratización muy cerrada”. Y plantea una disyuntiva entre la igualdad en el mundo masculino basado en principios patriarcales y la lucha para conseguir nuevas metas.

Con frecuencia, las políticas de igualdad cumplen la función de legitimar los cambios producidos en la sociedad. En referencia a los países más avanzados económicamente, Norberto Bobbio sostiene que “la única revolución de nuestro tiempo –revolución como efecto– ha sido la revolución feminista”. Y agrega, “pero ha sido una revolución que se ha dado fuera de la esfera de influencia del poder político, el cual se ha limitado en la más favorable de las hipótesis, a ratificar y legalizar una serie de transformaciones acaecidas en las relaciones de familia, como consecuencia del cambio de normas éticas y por supuesto de condiciones de trabajo, a su vez efectos de cambios en la esfera de las técnicas de producción”⁵. No se trata de optar entre reformas estructurales y políticas de igualdad, sino de pensar las políticas de igualdad en el contexto de transformaciones estructurales.

En otro nivel, las conclusiones del seminario realizado en Toledo en 1989 para evaluar la política comunitaria en materia de igualdad de oportunidades no son muy alentadoras. En primer lugar, reconoce que las mujeres constituyen probablemente el grupo de población que ha llevado a cabo cambios más radicales en cuanto a actitudes y expectativas; que esos cambios no han sido acompañados por reformas estructurales (en el mercado de trabajo, en los sistemas de

cuidado de los niños, etc.), lo que ha originado desajustes y situaciones cuyas consecuencias han debido sobrellevar las propias mujeres, y que la existencia de recursos financieros –condición necesaria para desarrollar políticas sociales, a su vez condición de eficacia de las políticas de igualdad– determinó el éxito o el fracaso de las acciones propuestas.

Textualmente dice el informe: “Líneas presupuestarias reducidas dedicadas a acciones puntuales no nos permiten obtener resultados satisfactorios en ningún ámbito. Sólo tienen un efecto reducido y no pueden resolver los problemas estructurales existentes”⁶.

El presupuesto nacional se elabora en gabinetes técnicos dependientes de los Ministerios de Hacienda, y pasa al Parlamento, donde termina discutiéndose a libro cerrado. ¿Qué incidencia tienen las mujeres en la definición del presupuesto? Ninguna. Cuando las mujeres hablamos de asignación de recursos y de definición de prioridades estamos acostumbradas –igual que el ama de casa– a pensar en programas y proyectos con un presupuesto escaso y ya establecido. Intervenir en la discusión del presupuesto y en la asignación de partidas es la única garantía de que los intereses de las mujeres dejen de ser un aspecto secundario.

El ajuste de los noventa

La década de los noventa redefine los términos del debate. La situación europea indica que la crisis actual se produce sin que las mujeres hayan alcanzado

La década de los noventa redefine los términos del debate. La situación europea indica que la crisis actual se produce sin que las mujeres hayan alcanzado un nivel de plena igualdad, lo que pone en evidencia el efecto limitado de la legislación antidiscriminatoria y de las políticas de igualdad.

un nivel de plena igualdad, lo que pone en evidencia el efecto limitado de la legislación antidiscriminatoria y de las políticas de igualdad. La pregunta se nos impone: ¿es posible implementar políticas de igualdad en un contexto de crisis, recesión y reducción del déficit público mediante recortes presupuestarios?

Los cambios en las condiciones económicas aparecen como la causa principal del retroceso que sufren hoy las mujeres europeas. En Noruega, por ejemplo, la tasa de desempleo ha aumentado y las restricciones presupuestarias obligan a muchas mujeres a regresar a sus casas para hacerse cargo de las personas necesitadas de la familia (ancianos, minusválidos).

La situación en Suecia parece no diferir. La “reforma fiscal dinámica” trajo

como consecuencia que las mujeres con bajos salarios deban trabajar más para ganar un sueldo que les permita seguir manteniendo el nivel de vida que tenían. Esto trajo aparejadas nuevas enfermedades vinculadas con el estrés y el exceso de trabajo.

La segunda Cumbre de Mujeres Europeas realizada en Bruselas en septiembre de 1993 denunció esta política, ya que las mujeres podrían ser las principales víctimas de las reformas estructurales del mercado de trabajo y del programa de convergencia previsto por el tratado de Maastricht. La precariedad del empleo y la reducción del déficit público mediante recortes en el empleo estatal y los servicios sociales tienen efectos nefastos sobre las mujeres, dado que los servicios que se recortan son precisamente aquellos que habían liberado a las mujeres de determinadas cargas familiares.

Es sabido que las mujeres optan por carreras más cortas compatibles con la maternidad y además recurren a licencias para hacer frente a las cargas familiares. Hasta ahora, ninguna política de igualdad pudo crear mecanismos tendientes a garantizar que los hombres opten, igual que las mujeres, por jornadas reducidas. Todo indica que las mujeres van a ser, mayoritariamente, las trabajadoras de tiempo parcial, con lo que percibirán la mitad del salario que los hombres y frustrarán sus expectativas de carrera profesional. Ello sólo contribuirá a perpetuar el actual dominio masculino en los puestos de responsabilidad.

Los datos son reveladores: en Europa, el porcentaje de desempleados es mayor entre las mujeres (12,4%) que entre los hombres (9,2%). La diferencia salarial subsiste: las mujeres perciben aun un salario inferior en un 25% al de los hombres que realizan un trabajo equivalente.

Las políticas de igualdad han respondido más a una concepción sufragista que a los planteos del movimiento feminista, al no cuestionar las relaciones de poder entre hombres y mujeres en la familia y en la estructura misma de la sociedad. Por supuesto, estas modificaciones requieren profundas transformaciones en la organización social. Hoy es objeto de consenso social y cultural el hecho de que no puede haber desigualdad por razones de sexo. Sin embargo, señala Judith Astelarra que “las propias instituciones han tenido que admitir que ellas no pueden tener éxito si no se hace frente al sistema social que está en su base”⁷. Este es el desafío del movimiento feminista de los noventa.

Redefinir los términos del debate implica colocar el tema en el marco de un cambio estructural que modifique la economía y la sociedad, realizando profundas transformaciones que redefinan las relaciones entre los factores sociales, económicos y políticos que condicionan las opciones de vida de las mujeres e impiden su participación plena en la sociedad.

Los cambios estructurales no conducen de manera necesaria y automática

a la igualdad. Prueba de ello es que aún en los países industrializados se mantienen en forma notable las desigualdades en términos de empleo y salario, de manera que no hay una correlación directa entre índice de desarrollo e igualdad

entre los sexos⁸. Sin embargo, la igualdad no puede lograrse sin profundos cambios económicos, los que a su vez requieren un sistema democrático que los sustente.

Los cambios estructurales no conducen de manera necesaria y automática a la igualdad. Prueba de ello es que aún en los países industrializados se mantienen en forma notable las desigualdades en términos de empleo y salario.

De este condicionamiento recíproco entre cambio estructural, democracia e igualdad –o, mejor, equidad– se desprende la necesidad de avanzar en ambos objetivos en forma simultánea. En primer término, se requiere

reconocer el impacto de las políticas macro en las mujeres y producir un cambio en el papel que ellas desempeñan en la economía. Lejos de suponer un “problema” para la economía, un papel más activo de las mujeres puede facilitar la solución de los problemas económicos. Un segundo paso es la participación activa de las mujeres en la conducción del cambio estructural. Hasta ahora, las mujeres no han intervenido en los procesos de ajuste, centrados en los problemas de gestión económica. Por el contrario, han sido una variable fundamental de las políticas de ajuste a través de la extensión de su tiempo de trabajo, con la inevitable consecuencia del deterioro de sus condiciones de vida.

El costo social del ajuste ha cobrado tal magnitud que en el propio seno de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) se plantean las transformaciones sociales como fenómeno inherente al proceso de ajuste. En este contexto, en el informe elevado por un grupo de expertos al Secretario General de la OCDE se estudian las interrelaciones entre el proceso de ajuste estructural y la integración de las mujeres en la economía en la perspectiva de los noventa⁹.

Entre otras cuestiones, el informe considera un reto del cambio estructural asegurar la compatibilidad de las obligaciones profesionales y familiares en la vida de cada individuo. Señala que “el contrato entre hombres y mujeres permanece, en lo esencial, sin cambios”, ya que las mujeres han reorganizado su vida para encarar funciones profesionales y familiares, en parte incompatibles. La falta de medidas que resuelvan las tensiones resultantes es muy costosa para la sociedad: el continuo aumento del estrés –sobre todo en las mujeres–, la falta de productividad, el aumento del ausentismo y la inestabilidad en el trabajo son algunos de los síntomas.

Para resolver las contradicciones inherentes al contrato social, propone un

marco institucional y una infraestructura social que reflejen la evolución de la composición de la población activa y ofrezcan las mismas oportunidades a hombres y a mujeres para combinar empleo y responsabilidad familiar. Esto supone que la sociedad asuma la responsabilidad colectiva en materia de redes de servicios sociales, como lo hace normalmente en lo que se refiere a las redes de transporte, de comunicaciones y de servicios públicos.

El informe sostiene que las mujeres no pueden responder plenamente al cambio estructural ni contribuir a su configuración sin una evolución en el modo de vida paralela a la de los hombres. Realizar campañas que sensibilicen a la opinión pública sobre el beneficio social que representa que hombres y mujeres compartan las responsabilidades familiares y profesionales –tarea en la que se asigna un papel importante a los medios de comunicación– sería una forma de revisar los términos del contrato social.

América Latina

La relación de las mujeres con el Estado ha sido un tema ampliamente debatido en la Región a partir de su redemocratización¹⁰. Las primeras experiencias de Brasil y Argentina, y luego las de Chile, Paraguay y Uruguay, han permitido un enriquecedor debate sobre el papel del Estado, la relación con los gobiernos, las políticas públicas, el papel de los organismos específicos, la articulación con el movimiento de mujeres y el movimiento feminista. Temas como violencia doméstica, violación o acoso sexual ya forman parte del debate social. Se ha democratizado la legislación y se ha avanzado en el nivel de conciencia de algunos decisores políticos sobre la importancia de incluir el tema en la planificación social e incorporarlo como un componente de las políticas sociales. Puede decirse que en la primera etapa de la transición democrática el tema ha sido legitimado socialmente.

Sin embargo, los procesos de reforma económica, la reducción del gasto público y el creciente aumento de la pobreza –que en América Latina pasó del 22% al 32% en la década– obligan a abordar las causas de la desigualdad desde un enfoque diferente.

Los efectos de la crisis descritos para Europa se agravan en el contexto del