



Juozas Galkus. Colección de la Galería de Moravia, Brno.

Lituania, 1968: Día Internacional de la Mujer, 1968.

Conclusiones

¿ Quién responde a las mujeres? Las pruebas objetivas presentadas a lo largo de este informe indican que, pese a las generosas garantías oficiales de igualdad, para muchas mujeres, particularmente las más pobres y más marginadas, el progreso ha sido excesivamente lento. Cada vez que los sistemas judiciales hacen caso omiso de las injusticias que padecen las mujeres; cada vez que los sistemas de servicios públicos responden a las necesidades de las mujeres encasillándolas en papeles femeninos tradicionales y restringidos; y cada vez que las estructuras de oportunidad en los mercados favorecen a las empresas conducidas por hombres o confinan a las mujeres a empleos vulnerables o mal remunerados, estamos presenciando una falla de la rendición de cuentas que refuerza la desigualdad por razones de género.

El progreso 2008/2009 afirma que el logro de la igualdad de género depende de responsabilizar a quienes tienen las riendas del poder respecto a las mujeres, de modo que deban dar cuenta del cumplimiento de los compromisos en pro de los derechos de la mujer y la

igualdad de género. Como lo demuestran los estudios de casos destacados a lo largo de este informe, hubo algún grado de progreso. En la década pasada, hubo pronunciadas mejoras en las respuestas nacionales a las necesidades de la mujer en algunas esferas, como la educación. Esos éxitos sugieren que cuando hay rendición de cuentas el progreso es posible, aun cuando los recursos sean escasos.

El progreso 2008/2009 indica que fortalecer la rendición de cuentas es un proyecto tanto técnico como político. La dimensión técnica entraña cambios prácticos en los mandatos de las instituciones, con el fin de asegurar que respondan a las necesidades de las mujeres. También implica la introducción de cambios en los procedimientos operacionales, las mediciones del desempeño, los sistemas de incentivos y las prácticas de las instituciones, con el propósito de velar por la implementación de esos mandatos. Por otra parte, el logro de esos cambios técnicos es un proceso político: para que los mandatos se traduzcan en prácticas distintas, es necesario tener influencia y poder políticos, y estar en

condiciones de crear incentivos con el fin de introducir cambios en las “culturas profundas” de las instituciones.

Un marco de rendición de cuentas que responda a las mujeres

El progreso de las mujeres en el mundo 2008/2009 ofrece un marco para comprender y fomentar la rendición de cuentas hacia las mujeres y la rendición de cuentas por la igualdad de género. Sobre la base de las pruebas objetivas destacadas a lo largo del informe, este indica que los sistemas de rendición de cuentas que dan buenos resultados y benefician a las mujeres contienen dos elementos esenciales:

- *Las mujeres participan en todos los procesos de supervisión*
Las instituciones con responsabilidad de género deben asegurar que los funcionarios ejecutivos respondan a las mujeres más afectadas por sus decisiones. Esto significa que las mujeres deben estar facultadas para exigir explicaciones y justificaciones: deben participar de manera plena en los debates públicos y en los procesos de delegación de facultades.
- *Los sistemas de rendición de cuentas deben incorporar la igualdad de género y los derechos de la mujer en los estándares para evaluar el desempeño de los funcionarios*
Quienes ocupen cargos con atribuciones de poder deben dar cuenta de su desempeño en la promoción de los derechos de la mujer. Los estándares de debida diligencia y probidad en el cumplimiento de las funciones confiadas por el público deben incluir como objetivo de la acción pública la igualdad de género.

Con el propósito de incorporar esos dos elementos en las reformas institucionales encaminadas a fomentar la rendición de cuentas, el presente informe se ha centrado en los cambios que han logrado responsabilizar por cuestiones de género en tres esferas importantes: mandatos, procedimientos, y cultura y actitudes.

Mandatos: Si la incumbencia oficial de una institución no obliga a sus miembros a fomentar la igualdad de género, tal vez sea preciso modificar los mandatos. Hace apenas 20 años, eran escasos los compromisos en

pro de los derechos de la mujer y la igualdad de género en las constituciones y las leyes. Actualmente, hay países que adoptan leyes contra la violencia en el hogar y la mutilación genital femenina, fortalecen las políticas de protección social para trabajadores en el sector no estructurado (*informal*) de la economía, y elaboran modelos de contratos para proteger a las mujeres migrantes.

Procedimientos: El hecho de que mejore el ámbito normativo, pero continúe invariable la situación de las mujeres, especialmente las que están en situación más desventajosa, constituye una crisis de rendición de cuentas. Las leyes deben traducirse en instrucciones e incentivos para los funcionarios responsables. Los cambios en los procedimientos de medición del desempeño, seguimiento, examen y corrección deben posibilitar que las mujeres participen en la evaluación de las acciones públicas y exijan respuestas. Es preciso facilitar el acceso de las mujeres a los procesos de supervisión, abordando incluso las limitaciones específicas de género que pesan sobre el tiempo, la movilidad, los conocimientos acerca de las leyes y el ingreso disponible de las mujeres.

Cultura y actitudes: Un proyecto a largo plazo propugnado por los promotores de la igualdad de género en todo el mundo ha sido cambiar los prejuicios culturales profundamente arraigados contra las mujeres. El punto de partida de dichos promotores ha sido protestar contra los prejuicios de género en las instituciones oficiosas, entre ellas, las familias y las comunidades basadas en afinidades, lazos confesionales o vínculos consuetudinarios.

Las mujeres están cambiando el significado y los métodos de la rendición de cuentas

En todo el mundo, las mujeres han marcado el rumbo al exigir respuestas en los casos de infracción de sus derechos y, al hacerlo, han cambiado las expectativas acerca de la rendición de cuentas, e incluso los métodos para lograrla. En esas acciones hay varias pautas comunes.

- **En primer lugar**, los promotores de la igualdad de género han solicitado que *la igualdad de género y los derechos de la mujer se incluyan entre los estándares utilizados para evaluar las acciones públicas*. Lo han logrado mediante cambios en

las constituciones nacionales, el examen judicial de decisiones gubernamentales y su cuestionamiento ante los tribunales, y la adhesión a convenciones internacionales que promueven los derechos de la mujer.

- **En segundo lugar**, los promotores de la igualdad de género han combatido la exclusión en los foros de toma de decisiones y supervisión pidiendo la *instauración de medidas especiales transitorias*, entre ellas, cuotas para las mujeres en la administración pública nacional y local, en los directorios de las empresas y en la administración pública.
- **En tercer lugar**, las mujeres y sus aliados han procurado el *involucramiento directo en procesos de rendición de cuentas y supervisión* mediante mecanismos como las consultas sobre las prioridades en el gasto nacional para el desarrollo, los comités de vigilancia y la revisión de la distribución de recursos públicos o naturales a cargo de grupos de usuarios. Han institucionalizado el análisis presupuestario desde una perspectiva de género, en los ámbitos nacional y local; y han luchado por el derecho a participar en foros de justicia tradicionales de los cuales habían sido excluidas simplemente debido a su género.
- **En cuarto lugar**, cuando esos intentos no han dado buenos resultados, las mujeres y sus aliados han establecido *procedimientos paralelos de rendición de cuentas*, como tarjetas de calificaciones cívicas y audiencias públicas sobre la asignación de recursos públicos. Esos foros paralelos han sido más eficaces en ámbitos donde los ciudadanos han convertido el derecho a la información en un tema de interés público.

Fomento de la “voz” de la mujer para exigir cambios

La rendición de cuentas puede crearse aplicando presión política en pro del cambio o alentando la competencia entre diferentes fuentes de servicios al público y facultando a ciudadanos individuales, tanto mujeres como hombres, a utilizar el poder del mercado y escoger. Si bien las pruebas indican que dichos enfoques arrojan resultados, y existen muchas reformas que combinan elementos de ambos, en este informe se comprueba que los enfoques basados en la “voz” suelen ofrecer

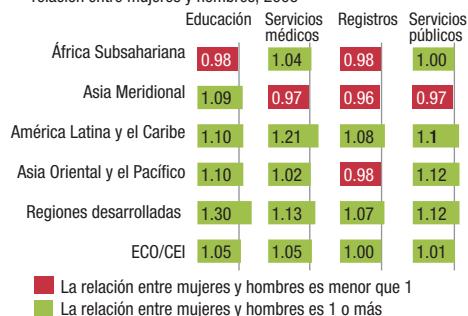
mejores posibilidades para las mujeres, en particular para las mujeres pobres. Esto se debe a que la capacidad de la mujer para escoger suele ser limitada. Históricamente, las acciones colectivas de la mujer fueron –y siguen siendo– un poderoso medio para que las mujeres superen las limitaciones impuestas por el control masculino y de la familia, así como las que provienen de la clase social, y otras barreras.

¿Dónde se originan el liderazgo y la influencia de la voz de las mujeres? En este informe se aclara que las mujeres necesitan estar presentes en todas las etapas de toma de decisiones: a nivel del gobierno, de la economía y de la comunidad. En todas esas esferas, la vía más rápida para superar la arraigada resistencia contra el liderazgo de una mujer suele ser la aplicación de medidas especiales transitorias, como las cuotas. Esas medidas “de acción afirmativa” se han aplicado durante algún tiempo en la política electoral y, más recientemente, en los directorios de las empresas y en el nivel de altos ejecutivos; la experiencia muestra que son una manera eficaz de quebrar el “techo de cristal” en el sector privado. Las medidas especiales pueden aplicarse incluso a las instituciones tradicionales, como se observa en el requisito de que los sistemas tradicionales de justicia en Rwanda incluyan a mujeres junto a los ancianos (capítulo 5), o en la reserva de escaños para mujeres en los foros tradicionales de liderazgo en los gobiernos locales de Sudáfrica (capítulo 3). Pero las medidas especiales transitorias, sea cual fuere su utilidad, no bastan por sí mismas para asegurar que las mujeres tengan influencia y peso en la toma de decisiones.

Es preciso que esas medidas vayan acompañadas de cambios en al menos otros dos ámbitos institucionales. En primer lugar, las mujeres y los hombres que ocupan cargos ejecutivos deben tener el respaldo de grupos que exijan activamente la igualdad de género. En segundo lugar, es preciso fomentar la capacidad institucional con el fin de asegurar una efectiva aplicación de lo que en algunos casos puede percibirse como políticas de igualdad contrarias a la cultura. Este informe ha sugerido que la movilización de las mujeres suele tener máxima efectividad cuando se pone en evidencia para el público en general que los derechos de la mujer y la igualdad de género son de interés público. La influencia de los promotores de la igualdad de género se multiplica en gran medida cuando no son

GRÁFICO 7.1 | Diferencias de género en las percepciones sobre la corrupción, por región: instituciones que prestan servicios

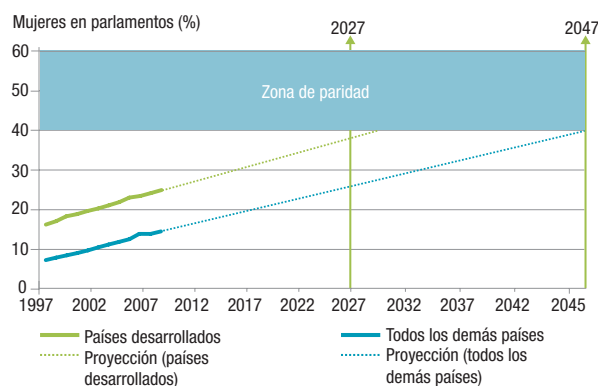
Encuestados que perciben altos niveles de corrupción, relación entre mujeres y hombres, 2005



En todo el mundo, de manera sistemática, las mujeres perciben más altos niveles de corrupción en las instituciones públicas que los hombres, particularmente en los servicios públicos con los que tienen mayor contacto, entre ellos, las escuelas y los establecimientos de salud.

Las experiencias y percepciones de las mujeres con respecto a la corrupción deberían servir de base a las medidas de lucha con el fin de velar por que se aborden las formas de corrupción que afectan a las mujeres en particular. Las mujeres beneficiarias de servicios públicos deberían tener acceso a los procesos de supervisión institucional, así como funciones en dichos procesos. El derecho a la información es un poderoso instrumento para posibilitar una efectiva vigilancia.

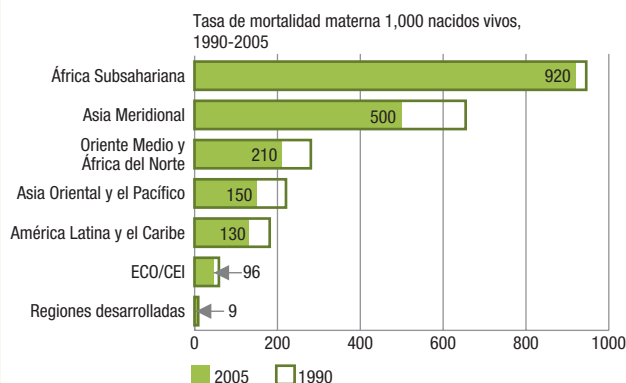
GRÁFICO 7.2 | Calendario para alcanzar la paridad de género en parlamentos nacionales



De mantenerse la actual tasa de aumento, la representación política de la mujer en regiones en desarrollo no llegará a la "zona de paridad", de entre 40% y 60%, sino hasta el 2047 (capítulo 2).

Es necesario adoptar medidas transitorias especiales, como el establecimiento de cuotas, con el fin de acelerar el aumento en la participación política de la mujer. Más allá de los números, la influencia de los promotores de la igualdad de género en la política puede mejorarse por medio de la democratización de los partidos políticos, estableciendo grupos de acción en los parlamentos, promoviendo el compromiso de los partidos políticos, apoyando a mujeres candidatas, y favoreciendo reformas de la gobernanza que incorporen la igualdad de género en las evaluaciones del desempeño y los sistemas de seguimiento.

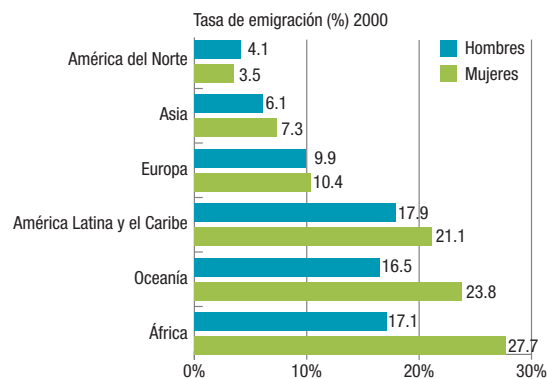
GRÁFICO 7.3 | Lenta disminución de la mortalidad materna



Los servicios que responden a las necesidades de las mujeres son la "prueba de fuego" de si la rendición de cuentas está arrojando beneficios para las mujeres. Los servicios que responden a las necesidades de las mujeres demuestran que se abordan las necesidades de las mujeres y que estas informan y monitorean las maneras en que se establecen y financian las prioridades públicas (capítulo 3). Los datos sobre los niveles de mortalidad materna —que actualmente disminuye a razón de solo 0.4% anual en lugar del 5.5% anual necesario para alcanzar la meta del ODM 5— es un signo de grave crisis de la rendición de cuentas.

Es preciso que los gobiernos reformen las instituciones que brindan servicios públicos para asegurar que estos respondan a las prioridades de la mujer. Las reformas deben incorporar las necesidades concretas de las mujeres y posibilitar que estas participen en la supervisión mediante el seguimiento y la evaluación del desempeño, para orientar los servicios hacia las necesidades de la mujer. Es mucho lo que puede hacerse para mejorar los servicios destinados a la mujer en esferas clave: fomentar la seguridad pública y privada de la mujer, apoyar las empresas de mujeres (además de ofrecer microfinanciación), apoyar las tareas de extensión agrícola, y mejorar la protección social, entre otras medidas. Los **gobiernos** tienen la responsabilidad de "administrar el mercado", con el fin de lograr la igualdad de género.

GRÁFICO 7.4 Tasas de migración de personas con educación terciaria



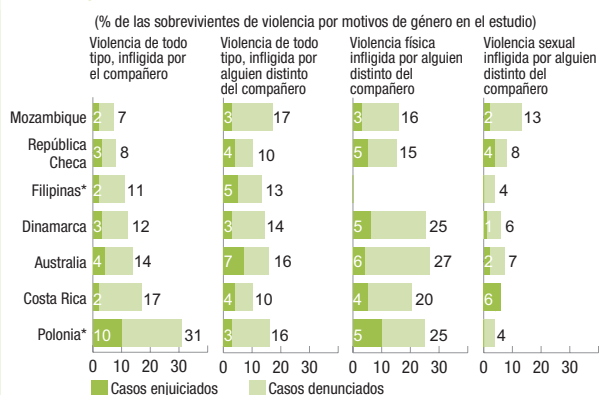
En todos los países del mundo, las mujeres están insuficientemente representadas en puestos directivos tanto en el sector público como en el privado. La falta de rendición de cuentas que protege los derechos laborales de la mujer transforma a las mujeres de los países pobres en una fuente de mano de obra barata para las cadenas de producción mundiales (capítulo 4). Los derechos laborales débilmente defendidos también impulsan la migración de un número creciente de mujeres en la categoría de trabajadoras profesionales. Este “éxodo de profesionales” mujeres, que se marcan de países en desarrollo, no constituye un buen augurio para el liderazgo económico de la mujer en el desarrollo.

Los **gobiernos** tienen la responsabilidad de “administrar el mercado”, con el fin de lograr la igualdad de género.

Para las mujeres, las acciones colectivas rinden frutos, pues la afiliación a sindicatos se refleja en menores discrepancias en la remuneración y derechos laborales más sólidos.

Las **empresas** comprometidas con el fomento del liderazgo económico de la mujer han logrado buenos resultados mediante cuotas para las mujeres en los directorios de las empresas.

GRÁFICO 7.5 La violencia contra la mujer: proporción de denuncias y de enjuiciamientos

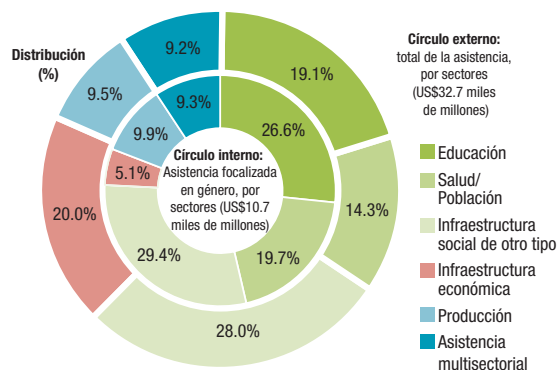


*No se dispone de información completa

La responsabilidad judicial no ha de beneficiar a las mujeres mientras muchas formas de violencia contra la mujer sigan sin ser tipificadas como delito, y mientras las prácticas para el cumplimiento obligatorio de las leyes sigan sin responder a las necesidades de protección de la mujer (capítulo 5). Hay un grave déficit de inversiones en las reformas para el cumplimiento obligatorio de las leyes que responden a las necesidades de la mujer, y la mayoría de las mujeres tienen pocas alternativas salvo los sistemas de justicia oficiosos, que tal vez no apliquen las normas de derechos humanos nacionales e internacionales.

Los **gobiernos deberían efectuar inversiones en el fortalecimiento de los sistemas judiciales**, inclusive mediante el establecimiento de tribunales de la familia, particularmente en Estados que emergen después de conflictos, para proporcionar a las mujeres alternativas distintas de los sistemas de justicia oficiosos. Es necesario que las instituciones que velan por el cumplimiento obligatorio de la ley contraten a mayor cantidad de mujeres y establezcan dependencias que apoyen a las víctimas con sensibilidad de género, para que las mujeres se sientan seguras al denunciar los delitos y confíen en que sus denuncias serán investigadas y que se enjuiciará a los responsables.

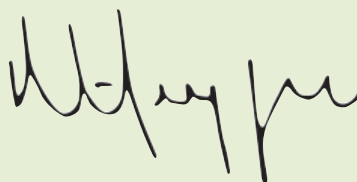
GRÁFICO 7.6 Distribución de la asistencia sectorial y con marcador de género, OCDE/CAD



Hasta la fecha, no existe en las instituciones multilaterales algún sistema coherente de seguimiento de los importes de asistencia asignados a la igualdad de género o el empoderamiento de la mujer. En la OCDE existe un marcador de la igualdad de género que indica en qué medida los compromisos se traducen en asignaciones, pero menos de la mitad de los fondos aptos para ser “marcados” utilizan este marcador. La asistencia focalizada en cuestiones de género muestra menores inversiones en infraestructura económica que en los sectores sociales (capítulo 6). Los actuales enfoques de la rendición de cuentas mutua en el uso de recursos de asistencia no aseguran de manera adecuada el involucramiento de las mujeres en la determinación de las políticas nacionales de gasto.

Las **instituciones internacionales pueden hacer mucho más para cumplir sus propios compromisos y normas en lo concerniente a la igualdad de género**. Es preciso establecer sistemas creíbles y coherentes de seguimiento del uso de los recursos, que revelen los importes gastados en el empoderamiento de la mujer. Es necesario diversificar la cartera de asistencia centrada en cuestiones de género con el fin de incluir mayores importes asignados a la infraestructura económica y al desarrollo del sector privado. Es preciso establecer políticas nacionales de gasto, en consulta con las mujeres. Se requiere fortalecer la “arquitectura de género” en lo respecta a conocimientos especializados y toma de decisiones dentro de las instituciones de asistencia y seguridad.

“ En todo el mundo, las mujeres están cambiando la manera en que pensamos acerca de la rendición de cuentas y la gobernanza democrática. Las mujeres, impacientes frente a la inadecuada prestación de servicios, los dictámenes judiciales con prejuicios de género, y la exclusión respecto de las oportunidades de mercado y de los cargos ejecutivos, están exigiendo que quienes ocupan cargos con atribuciones de poder corrijan sus deficiencias en la respuesta a las necesidades de las mujeres o protejan los derechos de estas últimas. Las acciones de las mujeres para reformar los sistemas de rendición de cuentas constan de dos componentes esenciales. En primer lugar, las mujeres insisten en ser incluidas en los sistemas de supervisión en todos los niveles. En segundo lugar, los estándares que sirven para evaluar las acciones de quienes ocupan cargos con atribuciones de poder deben incluir la promoción de los derechos de la mujer. Cuando preguntamos “¿Quién responde a las mujeres?” sabemos quiénes deberían responder a las mujeres, pero no lo hacen. Actualmente, las mujeres están exigiendo que, de ahora en adelante, quienes ocupan cargos con atribuciones de poder no solo respondan a las mujeres, sino que también rindan cuentas en torno a la igualdad de género.”



Noeleen Heyzer

*Secretaria General Adjunta de las Naciones Unidas
y Secretaria Ejecutiva de la CESPAP*

solamente las mujeres quienes se movilizan en pro de los derechos de la mujer.

Los grupos que exigen activamente la igualdad de género desempeñan un papel de importancia crítica en cuanto a apoyar a los funcionarios ejecutivos para que impulsen las políticas públicas de promoción de los derechos de la mujer. Pero la capacidad de aplicar nuevas directivas sobre igualdad de género y de rendir cuentas al respecto no aparece de manera automática. Las medidas clave que deben adoptarse para velar por la capacidad institucional han sido un tema fundamental del presente informe: abarcan medidas del desempeño desde una perspectiva de género, difusión de información sobre diferencias de género en las prioridades de políticas y las pautas de asignación de recursos, incentivos para recompensar el desempeño que responda a los intereses de género, y procedimientos operacionales que aseguren la respuesta a las necesidades de las mujeres.

Para que la igualdad de género sea “de importancia crítica” en la rendición de cuentas

La combinación de los siguientes tres elementos: ubicación adecuada para ejercer liderazgo, influencia política y capacidad insti-

tucional, debería redundar en que la igualdad de género sea “de importancia crítica” en la rendición de cuentas y, por ende, parte de los procesos de toma de decisiones y distribución de recursos en todos los niveles. Para poder alcanzar dentro del plazo fijado los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), es preciso lograr la igualdad de género. La resolución 1820 del Consejo de Seguridad, aprobada en junio del 2008, asume el reconocimiento de que la violencia sexual generalizada y sistemática constituye una amenaza a la seguridad nacional y, a veces, también a la seguridad internacional, de modo que la seguridad de todos requiere la adopción de medidas concretas para velar por la seguridad de las mujeres. Dado que la igualdad de género es un factor “de importancia crítica” para la misión de reducir la pobreza y lograr la paz y la seguridad internacionales, es preciso modificar según sea necesario los mandatos, las prácticas operacionales y las culturas profundas de las instituciones internacionales con el fin de velar por que la igualdad de género sea una máxima prioridad en la jerarquización de los temas que son responsabilidad de dichas instituciones.

Por consiguiente, la futura agenda de rendición de cuentas y buena gobernanza con-

siste en procurar reformas de la rendición de cuentas que afirmen que *las mujeres son importantes*. Una real prueba de rendición de cuentas por cuestiones de género es la reducción de la violencia contra la mujer. UNIFEM sostiene que debe reconocerse como meta de los ODM la reducción de la violencia contra la mujer, puesto que es una medida de importancia crítica para fomentar la capacidad de las mujeres para participar plenamente en la vida económica, política y social. La rendición de cuentas hacia las mujeres significa que se han de reorientar, según sea necesario, los sistemas de justicia y de seguridad, y que se han de enmendar las leyes y las directivas para hacer obligatoria la prevención y el enjuiciamiento de los casos de violencia contra la mujer. Esto implica, además, que se han de revisar los procedimientos operacionales y las estructuras de incentivos para defender una vasta transformación en la carga de trabajo del personal policial y judicial necesaria para hacer frente a la magnitud del problema. Por encima de todo, esto entraña asumir un compromiso político para atacar algunas preferencias culturales profundamente arraigadas que consideren que la violencia contra la mujer es una prerrogativa masculina.

La prueba de que se ha logrado la rendición de cuentas se encontrará en las experiencias de las mujeres a partir de cómo vivan sus vidas normalmente. ¿Están sus vidas libres de temor y violencia? ¿Pueden beneficiarse de los frutos de su arduo trabajo? ¿Pueden tener acceso a servicios que respondan a sus necesidades como mujeres, madres, trabajadoras y residentes en zonas rurales o urbanas? ¿Pueden elegir libremente cómo vivir sus vidas, con quién contraer matrimonio, cuántos hijos tener, dónde vivir y cómo ganarse la vida? Allí donde los sistemas de rendición de cuentas están libres de prejuicios de género, será posible asegurar que los Estados proporcionen a las mujeres seguridad física y económica, acceso a servicios básicos y sistemas de justicia que protejan sus derechos.