

MUJER Y DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES*

WOMAN AND ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS

M^a DEL CARMEN BARRANCO AVILÉS
Universidad Carlos III de Madrid

Fecha de recepción: 24-3-10

Fecha de aceptación: 12-4-10

Resumen: *La situación de la mujer en el mundo, es, en términos generales, peor que la situación del hombre, sin embargo, muchas violaciones de derechos de las mujeres no reciben, en el ámbito internacional, tratamiento de violaciones de derechos humanos. Esta situación se agrava especialmente cuando se trata de los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres. En términos generales, las políticas de desarrollo han adoptado un enfoque paternalista y desconsideran las necesidades de las mujeres. Con ello, las intervenciones dirigidas a paliar la pobreza no han revertido en una mayor efectividad de los derechos humanos de las mujeres.*

Abstract: *The situation of women in the world is generally worse than the situation of men, however, many violations of rights of women are not considered, at the international level, as human rights violations. This situation is aggravated especially when it comes to economic, social and cultural rights of women. Overall, development policies have taken a paternalistic approach and they disregard the needs of women. In doing so, interventions to alleviate poverty don't have contributed to a more effectiveness of human rights of women.*

Palabras clave: derechos de las mujeres, derechos económicos, sociales y culturales, género, desarrollo, capacidad

Keywords: women's rights; economic, social and cultural rights, gender, development, capacity

* El presente trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto Consolider-Ingenio 2010 "El tiempo de los derechos", CSD2008-00007.



1. INTRODUCCIÓN

El propósito de estas páginas es justificar que la coherencia con las exigencias implícitas a un orden nacional e internacional basado en derechos, requiere tener en cuenta a las mujeres como titulares de derechos económicos, sociales y culturales.

Sin embargo, las cuestiones que se abordan en este trabajo resultan tan controvertidas como pendientes de realización. En primer lugar, porque, como tendremos ocasión de comprobar, los derechos de las mujeres no se manejan en la política y en la aplicación del Derecho internacional actual como derechos humanos.

En segundo lugar, porque tampoco los derechos económicos, sociales y culturales han alcanzado un estatuto jurídico y de fundamentación equivalente al de los derechos civiles y políticos. Además, en la construcción de los estados de bienestar y en la articulación de las estrategias de desarrollo, la mujer se ha venido considerando instrumento para otros fines, en ocasiones los derechos de otros.

El trabajo se estructura sobre cuatro ejes en los que se presentarán argumentos para la reivindicación de que la mujer es titular de derechos humanos y la defensa de los derechos económicos, sociales y culturales como derechos humanos. A continuación se realizará un análisis de qué significa definir el desarrollo en términos de derechos. Por último, se mostrará cómo el rol tradicionalmente desempeñado por la mujer en la protección social, no resulta coherente con la articulación de las políticas públicas orientadas a mejorar la situación de las mujeres desde las exigencias de los derechos humanos de éstas.

2. LA MUJER COMO TITULAR DE DERECHOS HUMANOS

A pesar de que los derechos humanos se proclaman como universales, y a pesar de que, por tanto, han de corresponder a todos por igual, no es necesario remontarnos al siglo XVIII para ver que las mujeres son frecuentemente excluidas de la titularidad de algunos o todos los derechos. Tampoco es preciso salir del contexto occidental para comprobar que todavía las mujeres se encuentran en peor situación que los hombres¹. En palabras de M. Nuss-

¹ Sobre la situación en España y su evolución en los cuatro últimos años puede consultarse la estadística que prepara el INE en colaboración con el Instituto de la Mujer, *Mujeres y Hombres*, http://www.inmujer.migualdad.es/MUJER/publicaciones/docs/Mujeres%20y%20hombres_09.pdf, consultada el 19 de marzo de 2010.



baum, “no hay país alguno que trate a su población femenina igual de bien que a la masculina”².

La universalidad, además de la titularidad, hace referencia a la universal validez de la teoría. Frente al universalismo, el relativismo cultural plantea la imposibilidad de valorar determinadas prácticas desde patrones ajenos a los de la propia cultura. A esta cuestión no me voy a referir aquí, aun cuando plantea interesantes retos a las teorías de los derechos en general, y a una teoría de los derechos que se considere feminista en particular. Se trata de uno de esos problemas en torno a los que hoy discuten los distintos feminismos³. En términos generales, y con independencia de que la crítica culturalista ha contribuido a abrir el programa de los derechos a otras realidades, cabe decir que si el respeto a las culturas prevaleciera sobre la protección de los derechos de las mujeres, estaríamos renunciando definitivamente a tratar éstos como derechos humanos. Lo anterior resultaría sorprendente si el conflicto entre los derechos de otros sujetos y las prácticas culturales no se resolviese también a favor de las prácticas.

Y es que muchas de las vulneraciones de derechos que sufren las mujeres en el ámbito internacional no reciben por los Estados el tratamiento de vulneraciones de derechos humanos⁴, a pesar de que conforme al artículo 28 de la Declaración Universal de Derechos humanos “toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos”.

Esta situación, que también se produce en relación con personas que forman parte de otros colectivos sociales, es especialmente llamativa en relación con las mujeres. Y ello porque se trata de la mitad de la humanidad. Pero también porque cuando forman parte de colectivos cuyos miembros suelen ser víctimas de discriminación, siempre las mujeres ocupan una situación peor, al

² M. NUSSBAUM, *Las mujeres y el desarrollo humano*, trad. R. Bernet, Herder, Barcelona, 2002, p. 20.

³ Puede verse, al respecto, M. NUSSBAUM, “Judging Other Cultures: the Case of Genital Mutilation”, *Sex and social justice*, Oxford University Press, Nueva York, 1999, pp. 118-129. Una presentación de distintas posiciones al respecto en VVAA, “Diritti delle donne tra particolarismo e universalismo”, *Ragion Pratica*, núm. 2, 2004.

⁴ CH. BUNCH, “Women’s Rights as Human Rights: Toward a Re-Vision of Human Rights”, *Human Rights Quarterly*, vol. 12, núm. 4, 1990, pp. 486-498

menos, en la medida en que sufren la doble discriminación que se deriva de que forman parte de ese colectivo y de que son mujeres⁵.

Si hacemos un repaso a la historia de los derechos⁶, podemos comprobar que tradicionalmente la mujer ha sido excluida de la ciudadanía en el ámbito público y que en el ámbito privado se han establecido tantas restricciones a su capacidad de obrar que difícilmente puede ser considerada, en muchas ocasiones, sujeto de derecho.

La Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, constituye un punto de inflexión fundamental en la historia de las ideas y de las instituciones políticas.

Es posible afirmar que a partir de este instrumento se sientan las bases para la construcción del Estado de Derecho, que no es, ni más ni menos, que el tipo de organización política en la que el poder público se organiza al servicio de los derechos de los seres humanos.

Sin embargo, la Declaración se refiere en su texto a los derechos del hombre y del ciudadano, no, por tanto, a los derechos de las mujeres. En buena medida, esta situación es arrastrada en la posteridad, a pesar de que en ese mismo contexto podemos encontrar voces que subrayan el carácter incompleto de un concepto de humanidad que excluye a la mitad de la especie.

Así, en 1791 se presentó a los representantes del pueblo francés reunidos en Asamblea una Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana, redactada por Olympe de Gouges (pseudónimo de Marie de Gouze). En 1792, Mary Wollstonecraft publicó su *Vindicación de los derechos de la mujer*⁷.

⁵ Por ejemplo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la mujer, señala, en su Comentarios Finales de 18 de agosto de 2004, con respecto a España, la discriminación múltiple a la que se enfrentan las mujeres inmigrantes. A/59/38(SUPP).

⁶ A. FACCHI, *Breve storia dei diritti umani*, Il Mulino, Bolonia, 2007

⁷ M. WOLLSTONECRAFF, (1792), *Vindicación de los derechos de la mujer*, edición de Marta Lois, Istmo, Madrid, 2005. De 1790 es *Sur l'admission des femmes au droit au cité*, *Journal de la Société de 1789*, 3 juillet 1790, no. V., donde puede leerse "la costumbre puede familiarizar a los hombres con la violación de los derechos naturales, hasta el punto que entre los que los han perdido nadie se preocupa en reclamarlos, ni cree haber experimentado una injusticia. Incluso algunas de esas violaciones han escapado a filósofos y legisladores cuando se ocupaban con el mayor celo de establecer los derechos comunes de los individuos de la especie humana, y de establecer el fundamento único de las instituciones políticas. Por ejemplo, ¿no han violado todos ellos el principio de igualdad de derechos privando tranquilamente a la mitad del género humano del de concurrir a la formación de las leyes, excluyendo a las mujeres del derecho de la ciudad?" http://oll.libertyfund.org/index.php?option=com_staticxt&staticfile=show.php%3Ftitle=1014&Itemid=28 (consultada el 8 de marzo de 2010)

En este trabajo, Mary Wollstonecraft, defendió el carácter racional de hombres y mujeres y la importancia del acceso de la mujer a la educación para la igualdad entre ambos. Estas tesis de Wollstonecraft constituyen el contrapunto de los argumentos kantianos, que son los que lograron imponerse. Con independencia de las críticas que ha recibido el liberalismo inicial, también el feminismo liberal, la idea fundamental que subyace a las tesis de Wollstonecraft ha de ser el presupuesto para la defensa de los derechos de las mujeres como derechos humanos: la mujer es igual al hombre en cuanto a su dignidad.

Esta tesis es coherente con el concepto de derechos humanos que se vincula a teorías de la justicia basadas en ideales igualitaristas⁸, y en las que, como se ha señalado, la igualdad es una exigencia que se deriva del reconocimiento de la 'común humanidad' de los titulares de derechos. Sin embargo, a pesar del consenso sobre la igualdad como un componente ineludible de las teorías de los derechos humanos, en el contexto de estas mismas teorías, puede verse en el caso de los derechos de las mujeres, no siempre ha estado claro quiénes deben ser considerados iguales.

Además, y esta cuestión es especialmente interesante a los efectos de este trabajo, tradicionalmente se han desconsiderado, en el discurso de los derechos y en su implementación, que existen determinadas situaciones, en las que -por razones naturales o 'artificiales'- las mujeres se encuentran y los hombres no, y en las que la dignidad de éstas encuentra obstáculos específicos.

Si entendemos que la dignidad exige tratar a las personas como fines en sí mismos y no como meros medios, podemos considerar que los derechos humanos son herramientas con los que tratamos de evitar que los seres humanos sean instrumentalizados. En este sentido, podemos afirmar que, por un lado, los sistemas de derechos se han construido a pesar de la instrumentalización de la mujer (a la que no se considera igualmente digna que el hombre), y que, en todo caso, los derechos como herramientas no han sido diseñados para evitar que las mujeres sean instrumentalizadas.

Esta crítica a las teorías de los derechos, que aquí arranca de sus deficiencias en relación con los derechos de las mujeres, puede plantearse en términos generales frente al modo en el que el individualismo racionalista

⁸ J. GONZÁLEZ AMUCHÁSTEGUI, *Autonomía, dignidad y ciudadanía. Una teoría de los derechos humanos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, p. 83



irrumpe en el Derecho. El sujeto abstracto de la filosofía racionalista, termina por no corresponderse con ningún sujeto real. Señala A. Valcárcel “el derecho racional, en efecto, había postulado unos seres humanos que no existen, y de esos mismos seres humanos nos hablaba la filosofía racionalista. La filosofía racionalista o del derecho racional son curiosos, porque como he escrito “no nacen, no mueren, no tienen sexo””. Sin embargo, este individuo terminará equiparándose a quien socialmente es autónomo, esto es, al hombre, económica y socio-físicamente independiente. De este modo, los derechos son diseñados como herramientas que intentan evitar que el hombre propietario, sano –el ciudadano- sea instrumentalizado⁹.

Con estos presupuestos, los modelos históricos de derechos surgen con una deficiencia de partida. A pesar de que los derechos se proclaman como universales, sólo unos pocos tienen atribuidos todos los derechos y no para todos sirven en la misma medida. En el caso de las mujeres, la situación es así claramente, como se ha mostrado, en relación con los derechos civiles y políticos¹⁰, pero también lo es en relación con los derechos económicos, sociales y culturales, que se incorporan a los estándares internacionales de derechos humanos una vez que se acepta que todos los hombres son titulares de derechos y que las distintas situaciones en las que los seres humanos se encuentran pueden producir una gran distancia entre el reconocimiento formal de la libertad y la capacidad de actuar libremente¹¹.

Antes del nacimiento, en la infancia y en la vida adulta, las mujeres son, en muchas partes del mundo, víctimas de agresiones que están excluidas de la agenda internacional de los derechos. La selección de sexo se utiliza en lugares como India o China para evitar el nacimiento de niñas; también en muchos lugares, la tasa de escolarización de las niñas, es menor que la de los niños, además de que están peor alimentadas y visitan menos al médico; los abortos ilegales matan a numerosas mujeres cada año¹². A lo anterior se puede sumar la discriminación y de la violencia contra las mujeres, que se plantean a nivel global.

⁹ A. VALCÁRCEL, *La política de las mujeres*, Cátedra, Valencia, 1997, p. 56.

¹⁰ M.C. BARRANCO, “Derechos civiles y políticos de las mujeres”, en AAVV, *Buenas prácticas en derechos Humanos de las Mujeres. África y América Latina*, Colección Cuadernos Solidarios núm. 2 *Universidad, Género y Desarrollo*, Universidad Autónoma de Madrid Ediciones, 2009, pp. 441-458.

¹¹ Podemos decir, como consecuencia de la aportación socialista. G. PECES-BARBA (y otros), *Curso de derechos fundamentales*, BOE-UC3M, 1995, pp. 199 y ss.

¹² CH. BUNCH, “Women’s Rights as Human Rights: Toward a Re-Vision of Human Rights”, *cit.*, p. 489.

En 1995 tuvo que producirse, en el ámbito de las Naciones Unidas, la proclamación formal de que los derechos de las mujeres son derechos humanos¹³. La proclamación supone una constatación de que hasta este momento la teoría y la práctica de los derechos de las mujeres ha transcurrido por caminos diversos de los transitados por la teoría y la práctica de los derechos humanos. Pero, además, en el panorama del Derecho internacional actual el tratamiento de las violaciones de derechos de las mujeres no es, a la altura de nuestro tiempo, equivalente al de las violaciones de derechos humanos. Esta inconsistencia teórica tiene importantes repercusiones prácticas. A modo de ilustración, por ejemplo, en el sistema universal de protección, la Comisión de Derechos Humanos dispone de más medios que la Comisión sobre la Situación de la Mujer, o la ablación de clítoris no es considerada como un acto contrario a la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas crueles, inhumanos o degradantes¹⁴.

En lo que sigue, y conforme al plan trazado, me referiré específicamente a la situación de la mujer como titular de derechos sociales, económicos y culturales.

3. DIGNIDAD, DESARROLLO Y DERECHOS SOCIALES

Los derechos sociales, económicos y culturales constituyen técnicas a través de las cuales se reclama al poder público que establezca condiciones y remueva obstáculos que dificulten que la dignidad sea real y efectiva. Esto es, que impidan el pleno ejercicio de los derechos individuales y civiles y de los derechos de participación política. La obligación correlativa principal es, muy a menudo, positiva¹⁵.

¹³ El texto de la Declaración de Beijing puede consultarse en <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20R.pdf>, consultada el 8 de marzo de 2010. En ella se establece el compromiso de los Estados de "asegurar la plena implementación de los derechos humanos de las mujeres y de las niñas como una parte inalienable, integral e indivisible de todos los derechos humanos y libertades fundamentales"

¹⁴ CH. BUNCH, "Women's Rights as Human Rights: Toward a Re-Vision of Human Rights", *cit.*, p. 492 y R. EISLER, "Human Rights: Toward an Integrated Theory for Action", *Human Rights Quarterly*, núm. 9, 1987, pp. 287-308.

¹⁵ M.C. BARRANCO, "Exigibilidad de los derechos sociales y democracia", en S. RIBOTTA y A. ROSSETTI (eds.), *Derechos sociales como exigencias de justicia del siglo XXI*, Dykinson, Madrid, en prensa



Se trata de una categoría controvertida, de tal forma que los planteamientos neoliberales discuten, incluso, la legitimidad de su incorporación al Derecho. Desde posiciones más moderadas, se considera que su articulación a nivel constitucional supone una quiebra del Estado de Derecho, por lo que, en todo caso, deben ser disponibles para el legislador.

En el Derecho internacional, la política de bloques determina que la protección de los derechos se acometa sobre la base de dos pactos: el relativo a derechos civiles y políticos (que se consideran los derechos del bloque occidental) y el relativo a derechos económicos, sociales y culturales (que son los derechos del bloque soviético). Tras la caída del muro de Berlín, los derechos civiles y políticos se consolidan como auténticos derechos y únicamente permanece el debate sobre el estatuto de los derechos económicos, sociales y culturales.

A pesar de esta discusión, desde la idea de la indivisibilidad que se ha abierto paso en el sistema universal de protección de los derechos, el desconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales supone una vulneración de la dignidad tan importante como la que representa el desconocimiento de los derechos individuales y civiles. En este marco, se entiende que “los derechos humanos son indivisibles, ya sea de naturaleza civil, cultural, económica, política o social, son todos ellos inherentes a la dignidad de todo ser humano. Por consiguiente, todos los derechos poseen el mismo rango y condición, y no pueden ser clasificados, con anterioridad, en orden jerárquico”¹⁶.

En definitiva, quienes no están en condiciones de satisfacer por sí mismos las necesidades a las que se trata de atender mediante la articulación de los derechos sociales, tampoco tienen capacidad para ejercer algunos de los derechos individuales y civiles. Por esta razón, se justifica la resistencia de las posiciones subjetivas construidas al amparo de derechos sociales, económicos y culturales y se argumenta a favor de su carácter de triunfos frente a las mayorías.

Una vez más, estos principios proclamados a nivel universal contrastan con la práctica y, específicamente, en lo que se refiere a la protección de los derechos de las mujeres que “carecen de apoyo en funciones fundamentales de la vida humana en la mayor parte del mundo. Están peor alimentadas

¹⁶ http://www.undp.org/governance/docs/HR_Guides_CommonUnderstanding_Sp.pdf (consultada el 8 de marzo de 2010), p. 3.



que los hombres, tienen un nivel inferior de salud, son más vulnerables a la violencia física y al abuso sexual. Es mucho menos probable que estén alfabetizadas, y menos probable aún que posean educación profesional o técnica. Si intentan ingresar a un puesto de trabajo, deben enfrentar obstáculos mayores, incluyendo la intimidación por parte de la familia o del esposo, discriminación por su sexo en el salario y acoso sexual en su lugar de trabajo¹⁷.

Un primer reto, al que se enfrenta la defensa de los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres, es la definición de éstos como derechos humanos. Efectivamente, la satisfacción de las necesidades de las mujeres en el ámbito económico, social y cultural desde el enfoque de los derechos exige que éstas se consideren sujetos activos en la definición de las estrategias para la igualdad, y no meras destinatarias de políticas públicas. Al tiempo, las mujeres sólo podrán ejercer en condiciones de igualdad sus derechos civiles y políticos en un contexto en que los derechos económicos sociales y culturales sean una realidad.

Esta cuestión, planteada en términos universales, se prolonga en la definición de las políticas de desarrollo. A propósito de la materialización de esta exigencia, resultan interesantes las conclusiones de Beijing+10 en relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio adoptados por la Declaración del Milenio de la Asamblea General de Naciones Unidas en 2000. En estas conclusiones se subraya “en lo concerniente al papel de la mujer como sujeto activo y político en cualquier estrategia de desarrollo, la estrechez de miras y la falta de conexión con los objetivos marcados y logros conseguidos en aquellos instrumentos internacionales relativos a los derechos de la mujer”. Las críticas se refieren, entre otras cuestiones a la ausencia de un enfoque de género más allá de la nomenclatura; al enfoque paternalista que “sigue entendiendo únicamente a las mujeres como beneficiarias de políticas, carentes de un enfoque de género, invisibilizándolas como sujetos activos del cambio social que permita derribar las barreras de la desigualdad y la discriminación y emprender la ruta hacia la erradicación de la pobreza y la búsqueda de un desarrollo sostenible” y a que la salud de la mujer interesa únicamente desde el punto de vista de la maternidad olvidando los derechos sexuales y reproductivos¹⁸.

¹⁷ M. NUSSBAUM, *Las mujeres y el desarrollo humano*, cit., p. 27.

¹⁸ E. PEÑA (2005), “La igualdad de género y los objetivos del milenio”, en AA.VV, *Derechos Humanos y Desarrollo*, ed. Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz, Madrid, 2005, pp. 39-43.

Hay que esperar a 2008 para que se introduzca una cierta perspectiva de género en los informes sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de desarrollo de milenio. En el documento que hace público este informe se insiste en que “garantizar la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en todo sentido, objetivos deseables en sí mismos, son necesarios para combatir la pobreza, el hambre y la enfermedad y para garantizar el desarrollo sostenible. Los escasos progresos alcanzados en el empoderamiento de las mujeres y la igualdad de género son una persistente limitación que va más allá del objetivo mismo. El relativo abandono de los derechos de las mujeres y niñas, y el sesgo que de hecho existe, siguen siendo la realidad en todos los países. Como punto de partida indispensable para mejorar la vida de las mujeres en el futuro, los países que no lograron la paridad de género en la enseñanza primaria y secundaria para el año 2005 deberían renovar los esfuerzos para lograrlo cuanto antes. Un mayor apoyo al trabajo independiente de las mujeres, y sus derechos a la tierra y a otros activos son clave para el desarrollo económico de los países. Sin embargo, para alcanzar la igualdad de género es preciso sobre todo que las mujeres tengan una función igual a la de los hombres en las instancias decisorias a todo nivel, desde el hogar hasta la cúspide del poder económico y político”¹⁹.

De algún modo, también las políticas de desarrollo permanecen vinculadas al esquema patriarcal y, desde este punto de vista, el papel atribuido a la mujer en relación con los derechos sociales se mantiene anclado en su rol femenino. A continuación paso a desarrollar estos aspectos.

4. EL DESARROLLO Y EL ENFOQUE BASADO EN DERECHOS

La introducción de la perspectiva de los derechos en el análisis del desarrollo está produciendo un cambio en las políticas de desarrollo, incluida la cooperación internacional para el desarrollo. Tal cambio de orientación tiene dos características fundamentales. En primer lugar, se ha producido una modificación de la propia definición del desarrollo y, en consecuencia, de los indicadores que han de utilizarse para medirlo. En segundo lugar, al de-

¹⁹ El informe de 2007 sobre estos objetivos, puede consultarse en http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2007/UNSD_MDG_Report_2007s.pdf (consultada el 23 de junio de 2008). Es de notar la ausencia de una perspectiva de género en la evaluación de los objetivos. El informe de 2008 se encuentra en http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/pdf/MDG_Report_2008_SPANISH.pdf (consultado el 8 de marzo 2010).



finirse el desarrollo en términos de derechos, su realización pasa a convertirse en una cuestión de derechos humanos y, por tanto, la implementación de programas de desarrollo pasa, de ser un acto supererogatorio, esto es, disponibles para los agentes –principalmente para los estados-, a convertirse en una cuestión obligatoria.

En relación con la comprensión de este primer aspecto, resultan de gran utilidad las propuestas de A. Sen y de M. Nussbaum. Recordemos que para Sen, carece de sentido medir el desarrollo exclusivamente en términos de incremento total de la riqueza, y que, por el contrario, para este autor “el desarrollo consiste en la eliminación de algunos tipos de falta de libertad que dejan a los individuos pocas opciones y escasas oportunidades para ejercer su agencia razonada”²⁰. Desde este punto de vista, la pobreza se relaciona con la privación de capacidades básicas y no meramente con la ausencia de renta. Este enfoque resulta interesante porque parte de la idea de que la existencia de un nivel elevado de riqueza a nivel estatal no tiene por qué suponer una mejor situación de los ciudadanos en cuanto a la atribución de derechos y a la posibilidad de ejercerlos. Al establecer como criterio las capacidades, se permite una mejor comparación de las distintas situaciones que se producen, incluso en lugares donde el PIB es elevado y, en relación con el género, permite en mayor medida valorar la distinta situación en la que se encuentran hombres y mujeres. Por otro lado, es posible que algunas personas necesiten una renta mayor para conseguir un nivel equiparable de capacidades, por lo que el cálculo en términos exclusivamente económicos no nos informa sobre la situación en la que se encuentran los seres humanos tampoco en este sentido.

Nussbaum acoge este aspecto de la teoría de Sen e introduce algunas variaciones que resultan interesantes desde el punto de vista de la reflexión sobre los derechos sociales de las mujeres. La primera tiene que ver con la distinción entre capacidades y funcionamiento humano, la segunda con la distinción entre diferentes tipos de capacidades²¹. Nussbaum identifica una serie de funciones que se consideran características de una vida propiamente humana. Desde este punto de vista, las capacidades hacen referencia a la posibilidad de desempeñar tales funciones. El objetivo de la intervención

²⁰ A. SEN, *Desarrollo y libertad*, trad. E. Rabasco y L. Toharia, Planeta, Madrid, 2000, p. 16.

²¹ M. NUSSBAUM, “Women and Cultural Universals”, *Sex and Social Justice*, cit., pp. 29-54. Ver M. NUSSBAUM, *Las mujeres y el desarrollo humano*, cit., pp. 40-44, para una comparación con Sen.

pública es, por tanto, la capacidad, no el funcionamiento. Una vez asegurada la capacidad, los seres humanos deben ser libres de realizar o no las funciones descritas.

En las distintas versiones de la lista, cada vez en mayor medida, las capacidades se relacionan con los derechos humanos: vida; salud corporal; integridad corporal; sentidos, imaginación y pensamiento; emociones; razón práctica; afiliación; otras especies; juego: control del propio entorno político y material²². La ventaja de este enfoque es que permite considerar los derechos como un todo, sin establecer jerarquías, por tanto, entre las distintas generaciones. El principal problema es que la autora parte de una definición de los atributos de la humanidad que corre el riesgo de dejar fuera de la definición del titular de derechos a determinados sujetos, específicamente a aquéllos a los que no será posible el desarrollo de un funcionamiento propiamente humano.

Por otro lado, Nussbaum diferencia capacidades básicas, capacidades internas y capacidades combinadas, de este último tipo son las capacidades enumeradas. La autora configura capacidades básicas como innatas a los seres humanos, aunque, señala, algunas se desarrollan a lo largo de la vida –a lo que cabría añadir, que pueden deteriorarse-. Las capacidades internas son ‘estados desarrollados de la persona misma’, que se adquieren con la madurez o con la influencia del entorno. Por último, las capacidades combinadas son definidas como ‘capacidades internas *combinadas con* adecuadas condiciones externas para el ejercicio de la función’²³.

La distinción entre capacidades básicas e internas que establece Nussbaum resulta difícil de aprehender. Algunas de las capacidades que la autora cita como básicas (la vista, ó el oído, por ejemplo), no se desarrollan en algunos seres humanos y, en otros, el ejercicio requiere de ciertas condiciones externas. Sin embargo, este punto de vista permite considerar los derechos como las condiciones externas para el desempeño de la función, de tal forma que en cada contexto los derechos han de adecuarse a la situación personal y al entorno en el que el ser humano debe ser capaz de desempeñar la función. Esto tiene que ver con el modo en el que esa función es realizada en los distintos contextos culturales, pero también con la existencia de barreras que hacen que para determinados seres humanos (por ejemplo, las mujeres) el funcionamiento sea más difícil que para otros.

²² Es la lista de M. NUSSBAUM, *Las mujeres y el desarrollo humano*, cit., pp. 120-123

²³ M. NUSSBAUM, *Las mujeres y el desarrollo humano*, cit., p. 129.



Por otro lado, se había señalado que la introducción de un enfoque basado en derechos a propósito del desarrollo, convierte la actuación para el desarrollo en una obligación. Efectivamente si se considera, en la línea de lo aquí defendido, que los derechos son instrumentos que nos hemos inventado para evitar que los seres humanos en sociedad sean instrumentalizados, cuando los agentes de la cooperación incumplen, están tratando a los destinatarios como un mero medio y han de responder. En la medida en que estamos hablando de derechos humanos, además todos tenemos obligaciones al respecto: gobiernos nacionales, instituciones internacionales y miembros de la familia y de la comunidad²⁴.

Este cambio en la orientación de la concepción internacional del desarrollo transcurre en paralelo con la revisión de las políticas públicas a favor de los colectivos en situación de vulnerabilidad social, que también se pueden considerar, en el sentido en el que el desarrollo ha sido aquí definido, políticas de desarrollo. Efectivamente, este tipo de políticas pueden clasificarse, en función del agente en tres grupos: conservadoras, tecnocráticas y de tipo social.

Las actuaciones son de tipo conservador cuando el protagonismo del poder público en relación con el establecimiento de medidas es mínimo, el modelo se basa en un fuerte control social de las costumbres y, en el caso de las intervenciones sociales, se justifican en la caridad y en la salud pública. Además, si se trata de medidas en favor de determinados colectivos –por ejemplo, personas que viven con VIH, o con discapacidad- vienen orientadas desde el punto de vista de la moral social, en la que, a veces, las circunstancias de estos colectivos se consideran el castigo a algún acto inmoral. Las políticas de tipo conservador representan una ausencia de política.

En segundo lugar, las intervenciones son de tipo tecnocrático cuando el protagonista es el poder público. El contexto institucional coherente con este

²⁴ Las "I Jornadas Internacionales de trabajo: reflexión y debate sobre el enfoque basado en derechos humanos y la cooperación internacional para el desarrollo" organizadas en Madrid por la Asociación Pro Derechos Humanos de España y por ISI Argonauta en abril de 2008, Norberto Liwski, afirmaba "la responsabilidad de garantizar el respeto, la protección y el cumplimiento de estos derechos reposa inicialmente en los gobiernos nacionales, pero también atañe a todos los actores de la sociedad, desde las instituciones internacionales hasta los miembros individuales de las familias y la comunidad", N. LIWSKI, "El EBDH en la Cooperación Internacional", en VVAA, *Enfoque basado en derechos humanos y cooperación internacional para el desarrollo*, APDH-ISI, Madrid, 2008, pp. 11-21, p. 11



tipo de políticas es el Estado social. El punto de vista que se adopta es el de la protección de los destinatarios de la política. Las intervenciones se definen unilateralmente teniendo en cuenta las prioridades del agente que lleva a cabo la intervención y la identificación que éste hace de las necesidades del destinatario. Este último, el destinatario, no es considerado capaz de definir sus propias necesidades. En el ámbito de la cooperación internacional se habla, en este sentido, de perspectiva de las necesidades, que, frente a la perspectiva de las capacidades, tiene el problema de la dificultad de contextualizar las necesidades en los distintos entornos y de la dificultad de identificar las necesidades en relación con sujetos que ya están condicionados por el lugar que ocupan en la sociedad. Por ejemplo, en el caso de las mujeres, el Estado de bienestar, ha tendido a integrar las necesidades de las mujeres orientadas hacia los otros. En este sentido, señala A. Miyares, “el *ser-para-otros* minimiza las expectativas personales de las mujeres y magnifica el estereotipo de las mujeres como agentes de resolución de las necesidades de otros; impide que las mujeres se conviertan en beneficiarias directas de programas de desarrollo”²⁵. Este es el enfoque más frecuente que ha recibido la reflexión sobre los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres.

Por último, en el modelo de gestión social son los destinatarios quienes condicionan las políticas públicas. Este tipo de intervenciones (tanto en el ámbito interno como en la cooperación) suponen reconocer como agentes morales –por tanto, como titulares de derechos, a los destinatarios– y requieren que éstos estén mínimamente organizados, dado que es con participación de la sociedad civil como se define qué necesidades es preciso satisfacer y cuál es el modo más adecuado de llevarlas a cabo.

En este modelo, las políticas de desarrollo se consideran políticas de derechos humanos, por cuanto su objetivo es la realización de derechos humanos de los destinatarios y no, por ejemplo, favorecer los intereses económicos del Estado que financia el proyecto, disminuir la tasa de delincuencia, recuperar para la sociedad determinados sujetos que pueden ser útiles, o disminuir la incidencia de una determinada enfermedad.

Para que una política sea basada en derechos, además de cumplir con el requisito anterior, que, bien mirado, no es más que la consecuencia de considerar a los seres humanos como fines en sí mismos, debe definirse con parti-

²⁵ A. MIYARES, *Democracia feminista, cit.*, pp. 201-202



cipación de los destinatarios, que pasan a ser actores y no meros sujetos de la intervención.

Además, el objetivo de la intervención no puede ser meramente mejorar el bienestar de aquéllos a quienes se dirige. Como consecuencia de la misma, ha de producirse su empoderamiento, es decir, después de la intervención, los destinatarios han de haber tomado conciencia de ser portadores de la igual dignidad humana, así como también han de haber adquirido capacidades para ejercer y reclamar estos derechos.

La integración de la perspectiva de derechos en las políticas de desarrollo se produce, en el contexto de la ONU en 1998 y es el resultado de la reforma iniciada por el Secretario General desde 1997. En el Documento de Naciones Unidas *El Desarrollo Basado en un Enfoque de los Derechos Humanos: Hacia una Comprensión Colectiva entre las Agencias de las Naciones Unidas*, relativa al enfoque basado en derechos humanos aplicado a la cooperación a los programas de desarrollo por organismos de la ONU, se define claramente la hoja de ruta.

Para las agencias de las Naciones Unidas, el objetivo de los programas de cooperación es promover la realización de los derechos humanos “en la forma establecida en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos”.

La meta de la actividad es contribuir directamente a la realización de uno o varios derechos humanos. Además, se afirma, “las normas, estándares, y principios de derechos humanos...dirigen la cooperación y programación de desarrollo en todos los sectores y en todas las fases del proceso de programación”. De acuerdo con esta afirmación, pues, las políticas de desarrollo son, en línea con lo expresado, políticas de realización de los derechos humanos que, en coherencia con los mencionados estándares internacionales se caracterizan por la ‘universabilidad e inalienabilidad; indivisibilidad; interdependencia e interrelación; igualdad y no discriminación, participación e inclusión, responsabilidad e imperio de la ley’. De acuerdo con el mismo documento, la indivisibilidad implica que todos los derechos humanos son “inherentes a la dignidad de todo ser humano”, por lo que “poseen el mismo rango y condición, y no pueden ser clasificados, con anterioridad, en orden jerárquico”²⁶. Es decir, de nuevo es necesario insistir en que los dere-

²⁶ http://www.undp.org/governance/docs/HR_Guides_CommonUnderstandin_Sp.pdf, consultada el 8 de abril de 2009



chos son de todos los seres humanos y de que todos los derechos (ya sean civiles y políticos, ya sociales, económicos y culturales) poseen el mismo rango.

Por último, se insiste en que “la cooperación de desarrollo contribuye al desarrollo de las capacidades de los titulares de deberes para cumplir con sus obligaciones y/o para que los “titulares de derechos” reclamen sus derechos”. Es decir, se insiste en que los programas han de reforzar la agencia de los destinatarios.

Este último es uno de los aspectos que, como veremos, se olvida con mayor frecuencia en los programas de intervención dirigidos a mujeres. Lejos de haberse definido desde los derechos de las mujeres, es decir, teniendo en cuenta la mejora en las capacidades de las mujeres, las intervenciones suelen considerar los derechos de otros sujetos o, incluso intereses públicos que sólo de forma indirecta están relacionados con la realización de derechos.

5. ROL FEMENINO Y PROTECCIÓN SOCIAL

Además de que, como se ha señalado, no siempre se ha establecido la relación que aquí defiendo entre protección social y derechos humanos, la mujer ha sido considerada a los efectos de la protección social como objeto de protección. En cierto modo, el contexto en el que se produce el surgimiento de los derechos de las mujeres y el modo en el que éstos fueron introducidos en los discursos sobre los derechos refleja esta concepción.

Efectivamente, como consecuencia de las críticas frente a los primeros modelos de derechos, que subrayan la distancia que se produce entre la proclamación formal de igualdad y la situación real en la que muchos sujetos viven sometidos a otros sujetos, los catálogos internacionales de derechos se amplían en dos sentidos. Por un lado, en el sentido de la generalización y, por otro, como consecuencia del denominado proceso de especificación²⁷.

La generalización ha llevado a que se difumine, cuando menos en parte, el concepto de ‘hombre abstracto’ que se vinculaba a las primeras declaraciones; pero también a que se tome conciencia de que existen peligros para

²⁷ G. PECES-BARBA (y otros), *Curso de derechos fundamentales*, cit., pp. 154-199. Sobre la especificación ver N. BOBBIO, “Derechos del hombre y Filosofía de la historia”, en *El tiempo de los derechos*, trad. R. de Asís, Sistema, Madrid, 1991, pp. 97 y ss.



la dignidad que no pueden conjurarse con la única ayuda del establecimiento de instrumentos formales de igualdad y libertad. Para asegurar la autonomía del varón económicamente independiente basta con asegurar que éste pueda actuar libremente; la autonomía de las personas que no disponen de esa independencia en el ámbito económico, requiere, además, que la organización política elimine los obstáculos que impiden el desarrollo efectivo de las capacidades que permiten disfrutar de la libertad en condiciones de igualdad.

De algún modo, la generalización es el objetivo perseguido por el feminismo liberal. Se trata, básicamente, de que la mujer sea tratada como representante del titular abstracto, es decir, de reivindicar la igualdad formal y la atribución de los derechos de los que ya es titular el hombre. El feminismo de la diferencia ha mostrado cómo esta vía es insuficiente, por cuanto esas herramientas sólo serán adecuadas para salvaguardar la dignidad de las mujeres en aquéllos aspectos en los que las mujeres son iguales que los hombres, sin embargo, la mujer no es, de hecho, igual al hombre.

Por su lado, el proceso de especificación arranca de la toma en consideración de que algunas necesidades no son compartidas por todos los sujetos. La dignidad de algunos seres humanos exige la satisfacción de necesidades que otros no sienten, o, desde el punto de vista de las capacidades presentado más arriba, exige combinar las capacidades básicas o internas con condiciones externas de forma diferente. El proceso de especificación ha llevado a hablar de grupos vulnerables y al establecimiento de instrumentos a través de los cuáles se atribuyen derechos a algunos -y no a todos- los seres humanos. El problema de un tratamiento de los derechos basado exclusivamente en la especificación es que puede llevar a descuidar aquellos aspectos de los derechos que tienen que ver con el reconocimiento de autonomía.

La especificación así construida es, en mi opinión, insuficiente desde el punto de vista de la dignidad y, sin embargo, ha sido el proceso a través del cual los derechos de las mujeres han penetrado en el discurso de los derechos humanos. Tanto en el ámbito público (suele traducirse en participación política), como en el privado, sólo la intervención en la adopción de decisiones que puedan afectarle, permite afirmar que el ser humano no es tratado como un mero medio.

La crítica del feminismo de la diferencia pone de manifiesto que la revisión de la idea del titular abstracto no puede pasar por homogeneizar a los seres humanos reales. Además, ha quedado reflejado en las páginas anterior-



res, la mujer ha de enfrentar obstáculos distintos que el hombre para desarrollar sus capacidades.

Es posible que una parte de estos obstáculos se deriven de su naturaleza, que hay que reivindicar como naturaleza humana, pero, en todo caso, la posibilidad de considerar cuáles son, resulta empañada por la distribución de poder entre hombres y mujeres basada en el género. Para entender esta cuestión, es preciso retomar algunas categorías del análisis feminista del derecho, en concreto la dicotomía sexo/género. Los estudios feministas muestran cómo se produce un reparto de cualidades que definen el género, a partir de la circunstancia biológica del sexo. Se trata del sistema sexo/género que se puede definir como “el conjunto de disposiciones por el que una sociedad transforma la sexualidad biológica en productos de la actividad humana, y en el cual se satisfacen esas necesidades humanas transformadas”²⁸. Las cualidades asociadas al género masculino, que se atribuye a los hombres, guardan relación con la fortaleza, la razón y, en general, lo habilitan para triunfar en el ámbito público. Por el contrario, las cualidades asociadas al género femenino, que se atribuye a las mujeres, tienen que ver con la debilidad, la sensibilidad, la predisposición al cuidado, y, en general con su ubicación en los espacios privados. Al género masculino se le atribuye la autoridad y al femenino la condición de dominación.

Esta distribución puede verse claramente en el modo en el que Rousseau define las cualidades de Emilio y Sofía. El Libro Quinto del *Emilio*, encontramos desarrollada la explicación de ese distinto papel que corresponde a ciudadanos y ciudadanas y ésta no es otra que las diferencias debidas al sexo, las cuales condicionan que las virtudes femeninas sean distintas que las masculinas y que la mujer deba estar subyugada al hombre. De este modo, afirma «la investigación de las verdades abstractas y especulativas, de los principios, de los axiomas en las ciencias, todo cuanto tiende a generalizar las ideas no es de la pertenencia de las mujeres, cuyos estudios deben todos relacionarse con la práctica»²⁹. En consecuencia, según los argumentos que Rousseau había expresado en su *Discurso sobre la Economía política*, son varias las razones ‘derivadas de la naturaleza de las cosas’ por las que ‘el padre de familia debe mandar’: “1º No ha de ser igual la autoridad del padre y de la madre, pero es

²⁸ G. RUBIN, “El tráfico de mujeres: notas sobre la “economía política” del sexo” (1975), en *Nueva Antropología*, vol. VIII, núm.30, México, 1986, pp. 95-145, p. 97.

²⁹ J.J. ROUSSEAU(1762), *Emilio o de la Educación*, trad. Luis Aguirre Prado, ed. EDAF, Madrid, 1985, p. 446.

necesario que el gobierno sea único y que en caso de división de opiniones haya una voz preponderante que decida. 2º Por muy ligeras que consideremos las incomodidades propias de la mujer, el que siempre conlleven para ella un intervalo de inactividad, es razón suficiente para excluirla de aquella primacía. Al marido le debe corresponder además la inspección de la conducta de su mujer, pues le interesa asegurarse de que los hijos, a los cuales debe reconocer y alimentar, no pertenezcan a otro sino a él. La mujer no tiene nada parecido que temer, no tiene el mismo derecho que su marido”³⁰.

Esta distribución de poder se produce en la sociedad, sin embargo, las instituciones han contribuido tradicionalmente a reforzarla y sólo en los últimos años se están realizando intervenciones para revisarla.

En estas condiciones, los modelos de protección social y, una vez más, en paralelo, un gran número de proyectos de cooperación, han confiado en la mujer en su rol tradicional de satisfactora de necesidades básicas. La articulación del Estado de bienestar a partir, fundamentalmente, de la consideración de la participación en el mercado de trabajo y del establecimiento medidas de bienestar que toman como destinatarias a la familia tradicional, ha dejado fuera de la cobertura ofrecida por los sistemas públicos de seguridad a las mujeres³¹. A partir de la división sexual del trabajo las mujeres han quedado ubicadas en el ámbito privado, desempeñando las tareas de cuidado que no se han tenido en cuenta como aportación a la riqueza colectiva³², como tampoco se tiene en cuenta plenamente su participación en el mercado laboral, puesto que es en mayor medida que los hombres en el mercado informal o a través de empleos peor remunerados o a tiempo parcial, y, por tanto, susceptibles de generar ventajas menores en los sistemas de Seguridad Social.

Por buscar un ejemplo cercano, baste considerar que la protección social de la dependencia en Europa transcurre a partir de los sistemas de seguridad social, a través, fundamentalmente, en el caso de los mayores, del sistema de pensiones y de prestaciones sociosanitarias de las prestaciones por gran invalidez. En este caso, la cobertura no es universal; por el contrario,

³⁰ J.J. ROUSSEAU (1755), *Discurso sobre la Economía política*, trad. José E. Candela, Tecnos, Madrid, 1985, p. 4

³¹ J. BUSSEMAKER, J. y V. K. KERSBERGEN, “Contemporary Social-Capitalist Welfare States and Gender Inequality”, en D. SANBURY (ed.), *Gender and Welfare State Regimes*, Oxford University Press, Nueva York, 1999, pp. 15-46.

³² A. MIYARES, *Democracia feminista*, Cátedra, Valencia, 2003, p. 199. Se cuantifica en torno al 40% del PIB a nivel mundial.



depende de las cotizaciones y únicamente se refiere a aquellas contingencias previstas en el Sistema de la Seguridad Social.

El principal problema de este esquema es que deja sin protección a las personas que no han cotizado, en ocasiones, incluso por una defectuosa gestión de los regímenes de seguridad social, pero, por tanto, quedan fuera las mujeres que tradicionalmente en España abandonaban su empleo cuando contraían matrimonio. Esta situación, era respaldada mediante incentivos públicos.

La exclusión de la mujer resulta un problema de primera magnitud que se repite de forma constante. En su *Informe sobre el trabajo en el mundo 2000*, la OIT señala su preocupación por la pobreza de las mujeres mayores. La nota de prensa señala "las mujeres se ven especialmente afectadas por la ausencia de prestaciones para la vejez, ya que sus derechos a percibir una pensión suelen ser muy inferiores a los de los hombres y su esperanza de vida es mayor"³³. Efectivamente, en nuestra sociedad, en concreto, las mujeres se han dedicado a las tareas no remuneradas de cuidado, por lo que su derecho a recibir prestaciones es escaso. Pero, además, se ha indicado, el trabajo femenino es, muchas veces, marginal (escapa al régimen de la seguridad social) y a menudo peor remunerado que el masculino. En muchos países, aunque cada vez menos, se produce una discriminación por razón de género en la pensión a los supervivientes (en España sigue ocurriendo de forma indirecta cuando el superviviente –estadísticamente, en su mayoría mujeres- no es el perceptor principal).

Además, también sobre la base de este reparto basado en el sistema sexo/género, de forma cuantitativamente muy importante, son las familias quienes se ocupan de la protección social. El modelo español es latino, por lo que la familia constituye el pilar básico de la atención a las personas dependientes. El 93 % de las personas mayores que viven en su domicilio y necesitan cuidados de larga duración son atendidas por sus familiares³⁴. Además, teniendo en cuenta la configuración de la familia en España³⁵, esta

³³ <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/gb/docs/gb279/pdf/esp-7.pdf>, consulta el 8 de marzo de 2010

³⁴ VV.AA., *Atención a las personas en situación de dependencia en España*, IMSERSO, 2005.

³⁵ V. NAVARRO, *El subdesarrollo social de España. Causas y consecuencias*, Anagrama, Barcelona, 2006, p. 79, realiza una tipología de los modelos de servicios de ayuda en función de la ideología y el resultado es un modelo de tradición liberal, un modelo de tradición socialdemócrata y apoyo a las familias (que sitúa en los países nórdicos) y un modelo tradición heredada de dictaduras conservadoras (es el caso de España, Grecia y Portugal), basado, fundamentalmente, en la explotación de la mujer).



atención a la dependencia se construye sobre la base de una sobrecarga de las mujeres. Efectivamente, el perfil de las personas que prestan apoyo informal a los mayores en España es de “mujer de 53 años, casada, con estudios primarios y cuya actividad principal son las tareas del hogar”³⁶. Los datos del IMSERSO arrojan un porcentaje sobre el total de cuidadores en 2004 de 16,4 hombres frente a 93,6 mujeres. En su mayoría se trata de mujeres que se dedican a las tareas del hogar, aunque hay un incremento en el porcentaje de mujeres que además trabaja fuera de casa y, sobre todo, el 67% viven con hijos (y una tercera parte son menores de edad).

En resumen, el principal problema de este esquema –que, a fecha de hoy, continúa siendo es el pilar básico de la atención a la dependencia - es que se basa en la explotación de la mujer. Esta situación, además, convirtió en ineficientes, en lo que a las mujeres respecta, otro tipo de apoyos, como el que se llevaba a cabo a través de la Seguridad Social³⁷.

Un esquema similar se produce en distintos grados en diferentes lugares del mundo. Así, dice Lorena Fries: “las mujeres son uno de los actores principales en la lucha por el respeto a los derechos humanos en América Latina y el Caribe. Ante las realidades imperantes en los años 70, en el continente, salen desde sus diferentes espacios y ámbitos sociales y se comprometen en forma concreta con la defensa de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales... En su acción para encarar la crisis, aquellas que se vinculan a los derechos humanos en los contextos de dictaduras, no responden a opciones ideológicas y se mueven en función de sus roles tradicionales... Son las primeras en denunciar los abusos de poder, la arbitrariedad y la represión sistemática provocada por las dictaduras militares o la violencia generalizada... Ante las políticas de ajuste de las economías liberales, las mujeres pobres se organizan para dar respuesta a los problemas de subsistencia que generan. Extienden sus roles tradicionales al barrio, al coci-

³⁶ IMSERSO, *Cuidados a las personas mayores en los Hogares Españoles. El entorno familiar*, ed. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familia y Discapacidad, IMSERSO, 2005, p.16

³⁷ Sobre la actualidad del cuidado en España puede verse VVAA, *El cuidado de las personas: Un reto para el siglo XXI*, La Caixa, Barcelona, 2010. El estudio muestra cómo las mujeres siguen asumiendo como una tarea propia la atención a la dependencia. El estudio muestra también cómo desde el punto de vista de la organización social del cuidado esta solución es provisional, debido a la mayor incorporación de la mujer al trabajo en las generaciones actuales de mujeres.

nar, cuidar de la salud de los niños de la comunidad; organizadas en ollas comunes, comedores populares, vasos de leche, madres comunitarias, equipos de salud, talleres y agrupaciones que se denominan de distintas formas en cada país”³⁸.

Este texto de Lorena Fries permite reconstruir la historia del movimiento de mujeres en Latinoamérica, pero también es adecuado para tener una idea del papel que desempeñan las mujeres en la protección social. Este papel es a todas luces incompatible con un enfoque desde el que la protección social se fundamente en derechos, así como con un enfoque basado en derechos del desarrollo. Efectivamente, ilustra de nuevo Fries, cómo recuperada la normalidad democrática en los países latinoamericanos la acción política pretende ser acción estatal y la prioridad del Estado son los derechos individuales y civiles –recordemos, además, que las vulneraciones de derechos sufridas por las mujeres no siempre se consideran vulneraciones de derechos humanos-, con lo que las mujeres carecen de apoyo público para desarrollar esas tareas de cuidado. Además, la neutralidad estatal impide adoptar un enfoque de género capaz de hacer frente a las desigualdades estructurales. Incluso en los lugares en los que se han establecido ‘Oficinas de la Mujer’, señala la autora, su posición institucional ha tendido a ser débil y están dotadas de escasos recursos³⁹.

En concreto, en las estrategias de desarrollo, que inicialmente se consideraban mecanismos para que el tercer mundo alcanzase a los países industrializados y se orientaban al incremento del PIB, la mujer (más resistente frente a la modernidad) se presentaba como un obstáculo hasta los 80. Relata Fries, cómo a partir de los 80 ‘se comienzan a desarrollar la investigación y la capacitación en Género y Desarrollo’. Sin embargo, también advierte Fries, a pesar del predominio nominal del enfoque basado en derechos, los recursos no se invierten en derechos de las mujeres, lo que, fundamentalmente, implicaría su empoderamiento, sino en eliminar la pobreza “las mujeres son uno de los grupos prioritarios de las políticas sociales, en la medida que se busca compensar el impacto del costo social que recae sobre ellas.

³⁸ L. FRIES, “Los derechos humanos de las mujeres: aportes y desafíos”, en G. HERRERA (coord.), *Las fisuras del patriarcado. Reflexiones sobre feminismo y Derecho*, ponencias del seminario “Género y Derecho: reflexiones desde la teoría y la práctica”, FLACSO-Ecuador, Serie Ágora, 2000, pp.45-63, p. 46

Disponibile en <http://www.flacso.org.ec/docs/safisuras.pdf> (consultada el 8 de abril de 2009)

³⁹ L. FRIES, “Los derechos humanos de las mujeres: aportes y desafíos”, *cit.*, p. 48

Así, en la región hay una cierta similitud en la entrega de subsidios a las mujeres y su rol materno; creación de programas de microempresas que permiten complementar los escuálidos ingresos familiares; la capacitación al progresivo y creciente número de jefas de hogar para su inserción en el mercado de trabajo; acceso a créditos mínimos, entre otros⁴⁰. Se puede decir que se reconoce como socialmente valiosa la labor de las mujeres, lo cual se traduce en que se establecen ayudas para que puedan seguir realizándola. Sin embargo, este reconocimiento de su función social no viene acompañado de una atribución de derechos. En concreto, además, si en la cultura occidental se insiste en los individuales (lo que a todas luces ha resultado insuficiente para encontrar respuestas a los problemas de los derechos de las mujeres), en muchos lugares del mundo, los patrones culturales de los grupos de los que las mujeres forman parte suelen ser ajenos a la idea de derechos y, además, suelen reforzar su posición de subordinación en relación con los hombres.

Hasta aquí, hemos visto cómo el género ha condicionado la articulación del Estado de bienestar y las políticas de desarrollo, pero también es posible hacer el análisis en sentido inverso. En este caso, podríamos constatar cómo las intervenciones inciden en el modo en el que se reparten las funciones sociales. A través de las políticas públicas se puede reforzar la desigualdad y también se puede contribuir a paliarla⁴¹. De este modo, una política de organización del cuidado que permita la incorporación de la mujer al trabajo, es una medida favorecedora de la disminución de la pobreza de las mujeres⁴².

En definitiva, las políticas de desarrollo y protección social no han logrado hasta la fecha, y a pesar de las proclamaciones, articularse desde el esquema de los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres. Ello se debe a varias circunstancias. En primer lugar, a que la construcción de los derechos de las mujeres ha trascendido en paralelo a la construcción de los derechos huma-

⁴⁰ L. FRIES, "Los derechos humanos de las mujeres: aportes y desafíos", *cit.*, p. 54.

⁴¹ Sobre los distintos análisis posibles sobre las relaciones entre género y Estado de bienestar puede verse A. ORLOFF, "Gender in the Welfare State", *Annual Review of Sociology*, núm. 22, 1996, pp. 51-78.

⁴² En J. LEWIS (ed.), *Gender, Social Care and Welfare State Restructuring in Europe*, Ashgate, Farnham, 1998, se analizan distintos modelos. Más en concreto, sobre el impacto de la organización del cuidado de los niños desde un punto de vista de género puede consultarse S. MICHEL y R. MAHON, *Child Care Policy at the Crossroads. Gender and Welfare State Restructuring*, Routledge, Londres, 2002.

nos. En segundo lugar, a que tampoco los derechos económicos, sociales y culturales forman parte del núcleo duro de los derechos humanos a los efectos de su protección. En tercer lugar, la protección de los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres se ha realizado mediante estrategias de desarrollo y de protección social, eludiendo muchas veces su vinculación con las políticas de derechos humanos. Y, por último, la tendencia ha sido, en la definición de estas políticas, desconsiderar las necesidades de las mujeres y no tenerlas en cuenta como actores políticos. De este modo, las intervenciones se han dirigido en buena medida a incrementar el bienestar de otros sujetos, y han sido definidas sin una representación adecuada de las mujeres⁴³.

Una vez más, conviene reiterar la importancia de la transversalidad del enfoque de género, como una exigencia de derechos humanos y, desde esta perspectiva, hacer un llamamiento hacia un reforzamiento de la presencia institucional de las mujeres en todos los ámbitos y, específicamente, de los organismos de mujeres, para impulsar los cambios estructurales que la igualdad dignidad de todos los seres humanos requiere. La agencia de las mujeres en todos los espacios de toma de decisiones, además de favorecer el bienestar de las mujeres y de aquéllos a quienes las mujeres cuidan, viene requerida desde un tratamiento de los derechos económicos, sociales de las mujeres como derechos humanos⁴⁴.

M^a DEL CARMEN BARRANCO AVILÉS
Instituto Derechos Humanos Bartolomé de las Casas
Universidad Carlos III de Madrid
c/Madrid, 126
Getafe 28903 Madrid
e-mail: mcarmen.barranco@uc3m.es

⁴³ Incluso en los países en las políticas de desarrollo se ha insistido más en las intervenciones orientadas a mejorar la situación socio-económica de las mujeres que en su exclusión de los derechos civiles y políticos. A. FACCHI, "Introduzione", en VVAA, *Diritti delle donne tra particolarismo e universalismo*, cit., pp. 327-338, p. 328.

⁴⁴ A. SEN, *Desarrollo y libertad*, cit., pp. 233-249. El autor muestra también cómo la agencia de las mujeres reduce la tasa de natalidad, lo que, en algunos lugares del mundo representa una mejora general en las condiciones de vida.

