

GOBERNANZA GLOBAL DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

Reverter Bañón, Sonia*

**Departamento de Filosofía y Sociología de la Universitat Jaume I
Instituto Universitario de Estudios Feministas y de Género. Universitat Jaume I
reverter@uji.es**

RESUMEN

La forma en que los diferentes niveles de gobiernos han activado, decidido e implementado leyes y decisiones se ha mostrado, hasta ahora, como uno de los instrumentos más eficaces en la lucha por la igualdad entre los géneros. Sin embargo, la capacidad de transformación de la realidad social desde los diferentes niveles de gobierno aunque grande y eficaz hasta ahora, tiene también sus limitaciones. Por ello, desde una perspectiva feminista interesada principalmente en la transformación igualitaria de la realidad social se entiende que hay que comprender la gobernanza en un sentido más amplio para atravesar y superar esas limitaciones. En los últimos años están apareciendo voces críticas contra las políticas feministas institucionales que apuntan a la necesidad de reconceptualizar la manera de comprender y accionar la agenda por la igualdad para que ésta no se paralice o retroceda. En este punto es donde entendemos que entra la necesidad de entender el concepto de gobernanza en un sentido amplio, para que incluya la incorporación efectiva de la sociedad civil, y en concreto de los movimientos feministas y asociaciones de mujeres por la igualdad. Cómo hacer esto resulta clave para salir de un discurso igualitarista institucional que a veces se está mostrando despolitizador, en la medida en que se ha vuelto tecnocrático, clientelista y resubordinante.

PALABRAS CLAVE

Gobernanza, género, feminismo, sociedad civil, igualdad, políticas públicas, agenda global de igualdad.

INTRODUCCIÓN

La forma en que los diferentes niveles de gobierno han activado, decidido e implementado leyes y decisiones se ha mostrado, hasta ahora, como uno de los instrumentos más eficaces en la lucha por la igualdad entre los géneros. Sin embargo, la capacidad de transformación de la realidad social desde los diferentes niveles de gobierno (local, regional, nacional e internacional) aunque grande y eficaz hasta ahora, tiene también sus limitaciones. Es interesante la consideración que algunas feministas hacen respecto al hecho de que la transformación democrática de las instituciones y sus prácticas no implica siempre ni automáticamente la transformación de las relaciones sociales (Waylen, 2008). La brecha entre la igualdad legal y la real obliga a ser críticos a la hora de hacer un escrutinio sobre los mecanismos que los gobiernos llevan a cabo a la hora de plasmar en políticas los discursos igualitaristas. El lenguaje políticamente correcto de la igualdad se ha instalado prácticamente en todos los niveles de los gobiernos, democráticos y no democráticos. La realidad de desigualdad, sin embargo, se muestra tenaz e incluso a veces creciente en algunas áreas y países, dejando claro la poca voluntad que hay detrás de los discursos sobre la igualdad de los géneros.

Por ello, desde una perspectiva feminista interesada principalmente en la transformación igualitaria de la realidad social se entiende que hay que comprender la gobernanza en un sentido más amplio para atravesar y superar esas limitaciones. En este sentido se está proponiendo, desde voces críticas feministas, incluir nuevas formas de afectar las estructuras sociales y administrativas. El compromiso del estado y de otros niveles de gobierno en la lucha contra la desigualdad de los géneros ha sido muy fructífera hasta ahora; sin embargo en los últimos años están apareciendo reflexiones críticas contra las políticas feministas institucionales que apuntan a la necesidad de reconceptualizar la manera de comprender y accionar la agenda por la igualdad para que ésta no se paralice o retroceda (Kantola & Squires, 2008; y Lovenduski, 2008).

En este punto es donde pensamos que entra la necesidad de entender el concepto de gobernanza en un sentido amplio. Y decimos amplio para que, por una parte incluya la incorporación efectiva de la sociedad civil, y en concreto de los movimientos feministas y asociaciones de mujeres por la igualdad; y por otra parte implique entender la gobernanza más allá de la mera gestión de lo económico. Cómo responder a estos dos retos resulta clave para salir de un discurso igualitarista institucional que muchas veces se está mostrando despolitizador, en la medida en que se ha vuelto tecnocrático, clientelista y resubordinante (Reverter-Bañón, 2008).

Cómo revitalizar la perspectiva feminista en la gobernanza es, por tanto, un aspecto básico si el objetivo es seguir luchando por la igualdad efectiva entre hombres y mujeres. Y ello supondrá, entre otras cosas, una nueva manera de concebir los procesos de gobernanza. Lo cual, a su vez, implicará una transformación de la gobernanza tal y como se entiende y se aplica hoy. Conviene advertir que en este texto trataremos la agenda igualitarista como una propuesta variada que aunque pueda provenir de diferentes pensamientos y praxis feministas comparte un núcleo común de reivindicación por la igualdad entre los géneros. Tenemos que tener en cuenta que los feminismos, aun siendo muy diversos, mantienen una idea común de la desigualdad existente entre hombres y mujeres. Y con ello una voluntad clara de transformación social. Para cualquier feminismo toda tarea de conceptualización que nos alumbró sobre cómo y porqué se dan las

desigualdades implica al mismo tiempo una propuesta de transformación¹. En este punto podemos afirmar que estamos claramente frente a una teoría crítica. Una teoría crítica que con respecto al tema de género y gobernanza se ha centrado principalmente en dos objetivos:

-redefinición de lo que se entiende por gobernanza; y con ello ampliación del concepto tal y como es entendido en la bibliografía ajena a la perspectiva de género. Ampliación que supondrá no sólo integrar varios niveles de gobernanza, sino incorporar áreas de decisiones y resultados que vayan más allá de lo meramente económico y/o político-económico.

-propuesta de maneras de entender la gobernanza que lleven a una práctica transformadora de la gobernabilidad; sea ésta de nivel local, regional, nacional, internacional o global. Y para ello se habrá de comprender una incorporación efectiva de la sociedad civil en todos esos niveles en interdependencia.

Así, la tarea que nos ocupa en este escrito es analizar dos conceptos: género y gobernanza; dilucidar en qué medida hay o no una perspectiva de género en la concepción y aplicación de la gobernanza; y comprender qué propuestas teóricas podemos lanzar desde este análisis para la transformación de la gobernanza, con el objeto de hacerla más igualitaria.

Empecemos por hacer algunas aclaraciones conceptuales.

1-CONCEPTO DE GOBERNANZA DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

Sin necesidad de un análisis exhaustivo del término gobernanza, puesto que ya se ha hecho en capítulos precedentes, conviene simplemente anotar algunos aspectos de tal término para entender mejor el debate central de este capítulo, que es el de la gobernanza en relación al género.

1.1) El primer punto a aclarar es el de los diferentes niveles de gobernanza, y la necesidad, según la perspectiva de género, de entenderlos en su dinámica de interrelación y no como procesos independientes.

El concepto de gobernanza refiere a los procesos de toma de decisiones por parte de los/las interesados/as, entre los que se sitúan desde aquellos/as en posiciones de poder hasta personas de la calle, simples ciudadanos/as. La toma de decisiones se ha entendido hasta recientemente anclada prioritariamente en el nivel estatal y nacional. Razones históricas evidentes han dado a la configuración del estado-nación la primacía del poder para ser el protagonista de la toma de decisiones a todos los niveles: político, económico, cultural y social. Esta forma de gobernanza es la que hemos llamado, y seguimos llamando, simplemente gobierno. Instancias locales, provinciales o regionales no son sino, en cierto modo y hasta ahora, “delegaciones” de ese poder del gobierno estatal. La bibliografía sobre gobernanza, sin embargo, ha crecido exponencialmente junto al tema de la globalización. La llamada “gobernanza global” es cada vez más desde la obra de James Rosenau (1992, 1995) el tipo clave de gobernanza a analizar. La creciente importancia de las organizaciones internacionales junto a un sistema financiero y económico cada vez más interdependiente y global han obligado a estudiar la gobernanza en todos sus niveles en interconexión: desde lo local hasta lo global. Es debido a este hecho que desde la bibliografía feminista ha crecido, aunque aún de manera modesta, el interés por el concepto de gobernanza global, como una forma más efectiva de analizar todos los procesos de gobernabilidad. Estos procesos, con las estructuras de decisión y gestión que conllevan, dejan muy claras las interrelaciones que se producen hoy entre lo micro y lo macro. Y especialmente resulta evidente si analizamos el impacto de esos procesos de gobernanza en la vida de aquellos y aquellas que de alguna manera sufren desigualdades, como los grupos de mujeres.

¹ Para una revisión de los posicionamientos teóricos feministas, con sus diferencias y sus puntos en común véase REVERTER BAÑÓN, Sonia (2010).

Los análisis en este sentido que la literatura feminista ha hecho sobre el impacto, por ejemplo, de políticas del Banco Mundial, del Fondo Monetario Internacional, de la ONU, de la Organización Mundial del Comercio, o de la Unión Europea, sobre colectivos concretos de mujeres en sus posibilidades específicas de vida, resultan esclarecedores para entender la obvia interdependencia de los diferentes niveles de gobernanza (Brody, 2009).

Esta reivindicación conceptual de la interdependencia de los niveles nos lleva a otro gran debate dentro de la literatura sobre género y gobernanza, y que es la demanda de que también los espacios del gobierno del hogar de la familia y lo comunitario han de formar parte del concepto y análisis de la gobernanza. Para las feministas es especialmente significativo que el espacio íntimo y privado de la familia esté sobre la mesa de este debate, puesto que es en ese espacio de gobierno donde precisamente suelen crearse y perpetuarse tomas de decisión y de gestión desigualitarias. Georgina Ashworth (1996) señala cinco niveles interconectados de gobernanza: el hogar, la comunidad (clan, vecindad, lugar de trabajo, asociaciones y partidos políticos), los gobiernos local y nacional y el gobierno global e internacional.

Las dos primeras, asociadas normalmente a la sociedad civil, han sido excluidas hasta recientemente del concepto de gobernanza. La comunidad ha sido finalmente incorporada a lo que se entiende que es sociedad civil, pero no así la familia. La familia no es considerada parte de la sociedad civil excepto en la bibliografía que intencionalmente integra la perspectiva de género. En la última década ha habido un importante, aunque poco escuchado, debate sobre el interés o no de incluir la familia como parte de la sociedad civil. La cuestión importante ahora es que la exclusión de la familia como un nivel de gobernanza remite a la separación contundente que normalmente la teoría política ha marcado entre las esferas pública y privada. Este es un tema ampliamente debatido y aclarado por la teoría feminista a lo largo del siglo XX y no deja lugar a dudas respecto a la determinación del ámbito privado por parte del ámbito público; especialmente en todo aquello que afecta las relaciones de género. Es obvio que las regulaciones que median las relaciones de género atraviesan las dos esferas: el matrimonio, la propiedad, las leyes de herencia, de adopción, paternidad y maternidad, leyes sobre tasas, empleo y seguridad social y laboral, e incluso, como señala Ashworth (1996) leyes corporativas. La separación extrema de las esferas pública y privada ha permitido blindar de alguna manera las desigualdades privadas; funcionando con un doble estándar respecto al comportamiento público y privado. Ello ha sido especialmente dañino para las mujeres y por ello la inclusión de la familia como una institución de gobernanza es crucial si queremos que esta sea democrática y promueva la igualdad.

1.2) El segundo punto a aclarar es el del concepto de gobernanza y su necesaria ampliación desde la perspectiva de género de manera que integre las diferentes áreas implicadas en la vida en sociedad. Desde los estudios de género se ha hecho hincapié en que hasta ahora la bibliografía sobre gobernanza se ha centrado en una definición muy estrecha y anclada principalmente en lo económico. Si revisamos la definición de una de las agencias internacionales de más impacto en las políticas públicas mundiales, el Banco Mundial, nos damos cuenta de este aspecto. En su definición de gobernanza a principios de los noventa, cuando este concepto empezó a extenderse en los discursos de las instituciones internacionales, el Banco Mundial dijo: “[gobernanza] es la manera en que el poder es ejercido en la gestión de los recursos económicos y sociales de un país para el desarrollo”². En esta y en otras

²Traducción libre del original inglés, cuya cita es: “[governance is] the manner in which power is exercised in the management of a country’s economic and social resources for development”. La cita se puede encontrar en WORLD BANK: *Governance and Development*, Washington, D.C., 1992, p. 3.

definiciones a lo largo de los años noventa, la literatura institucional ha incidido fundamentalmente en una concepción de la gobernanza estrecha y enfocada a lo económico principalmente. Como posteriormente han señalado voces críticas, como las feministas, esta visión primera de la literatura sobre gobernanza es tan estrecha que la noción de política apenas sí tiene lugar en ella (Jayal, 2003). Afortunadamente esta concepción ha sido ampliada a lo largo de las décadas de los noventa y dos mil y ha implicado una nueva manera de entender, no sólo el concepto de gobernanza, sino también el de los actores que intervienen en ella.

La gobernanza se entiende ahora de manera amplia, incidiendo en la forma en que la estructura política, social y administrativa, y no sólo económica y financiera, afecta la capacidad y oportunidades básicas de la ciudadanía (Nussbaum, 2003). El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, o UNDP en sus siglas en inglés) ya en el año 1997 amplía la definición de gobernanza en este sentido:

“La gobernanza puede ser vista como el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para gestionar los asuntos de un país a todos los niveles. Comprende los mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales ciudadanos-as y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y median sus diferencias”³.

En esta línea la “buena gobernanza” se entenderá vinculada a la participación, a la transparencia y a la responsabilidad; así como a la eficiencia y a la igualdad; como reconoce el PNUD en el documento arriba citado de 1997. La “buena gobernanza” se concibe y se propone desde la reflexión feminista no sólo como un sinónimo de “buena gestión”. La agenda igualitarista de las feministas necesita que la gobernanza implique cambios sistémicos y estructurales que puedan promover reformas profundas en la manera en que se organiza el circuito de lo político, lo económico y la sociedad civil. Como algunas feministas señalan, puede haber buena gestión sin reformas (Jayal, 2003) y ello no alcanza, por bueno que sea, a conseguir los logros que la igualdad de géneros demanda. En definitiva, para la agenda igualitarista la consecuencia más importante de la buena gobernanza es la democratización plena de las sociedades; es decir, la transformación constante de las sociedades para hacerlas más participativas, igualitarias y justas. Esto nos lleva propuestas como la de Carmen Malena (2006) quien como directora del programa de gobernanza de CIVICUS⁴ habla de “gobernanza participativa” como la buena gobernanza por la que la agenda de igualdad debe trabajar. En este sentido la participación en la gobernanza se entiende como un derecho vinculado a los derechos humanos; puesto que los promueve, especialmente el de libertad de asociación, información y palabra, pero también otros vinculados a derechos esenciales tales como agua o educación (Malena, 2006, 5). Desde la agenda feminista este vínculo de la participación en la gobernanza con los derechos humanos es teóricamente muy potente, puesto que conlleva una visión de la gobernanza como empoderamiento, enfatizando los derechos y la participación de los grupos e individuos tradicionalmente marginados.

³Traducción libre del original inglés, cuya cita es: “Governance can be seen as the exercise of economic, political and administrative authority to manage a country's affairs at all levels. It comprises the mechanisms, processes and institutions through which citizens and groups articulate their interests, exercise their legal rights, meet their obligations and mediate their differences” (UNDP, 1997, p.3).

⁴CIVICUS es una importante organización cuyo nombre completo es “World Alliance for Citizen Participation” y está dedicada, según declaración propia, a “fortalecer la acción de la sociedad civil a través del mundo”. Es internacional y se estableció en 1993, contando en la actualidad con miembros en más de cien países. Una de sus direcciones estratégicas es precisamente el “fortalecimiento de la capacidad de la sociedad civil de influir en las políticas y prácticas de los gobiernos, de las instituciones internacionales y del sector privado” (Cf. www.civicus.org).

A tenor de lo dicho en referencia al concepto mismo de gobernanza podemos comprender que la participación política es el aspecto clave para la lucha feminista por la igualdad, y que adquiere importancia más allá de los logros meramente económicos de la buena gobernanza. En este sentido, no sólo ha sido importante la ampliación del concepto de gobernanza, sino lo que ello ha conllevado para la agenda de la igualdad entre los géneros: el debate y el escrutinio de las relaciones entre los actores y los procesos comprometidos en la gobernanza.

La mera ampliación del concepto no implica de manera inmediata que traiga beneficios para la agenda igualitarista. Se habrá de dar una compleja interrelación de más fuerzas y voluntades. Los tres aspectos básicos de la gobernanza, reconocidos hoy como tales por la bibliografía internacional que generan las agencias como el PNUD, la ONU o la OCDE, son lo político, lo económico y la sociedad civil. Desde una perspectiva de género estos tres aspectos muestran lo problemáticos que pueden llegar a ser para articular la gobernanza de forma que promueva la igualdad de los géneros.

Así, se ha evidenciado, por ejemplo, la hostilidad de gran parte de la sociedad civil hacia la agenda igualitarista; o la relación clientelar que el feminismo de estado normalmente impone a los grupos de mujeres; o la falta de voluntad de romper las barreras patriarcales que siguen atenazando a hombres y mujeres en los espacios público y privado, aun hoy patriarcalmente organizados y divididos.

Estos temas, debatidos en la última década por la teoría feminista interesada en el concepto de gobernanza, creemos que son los que están marcando una nueva mirada, no sólo de la agenda por la igualdad, sino de lo que entendemos por participación y por política, y en consecuencia lo que comprendemos que puede llegar a ser la “buena gobernanza” en el sentido de incorporar procesos y resultados igualitarios para hombres y mujeres.

2. GÉNERO Y GOBERNANZA GLOBAL

La importancia de considerar la agenda feminista a la luz de la gobernanza global y de un modo más amplio empiezan a verse como factores claves a finales de los noventa, cuando la globalización económica, fundamentalmente de los mercados financieros, nos muestra una tendencia clara a ser uno de los factores dominantes en las economías nacionales. La cada vez mayor dominación de los recursos de todo tipo por fuerzas globalizadas que escapan a la regulación de los estados democráticos exige formas de estructurar la gobernabilidad que empodere a la ciudadanía, cada vez más desposeída de la capacidad, no sólo de decidir, sino también de exigir responsabilidades.

Pero además, en la agenda de igualdad concurre otra circunstancia que aconseja una comprensión global de la gobernanza. El hecho de que esté centrada principalmente en cuestiones graves de desigualdad, como la violencia contra las mujeres o la privación de los derechos más básicos, como los derechos humanos, es en este sentido un claro ejemplo de demanda de un proyecto de gobernanza global. Pensemos que son muchas veces las instancias locales o estatales las que permiten y mantienen esas situaciones de desigualdad.

Fundamentalmente por estos dos motivos potenciar la agenda feminista requiere la comprensión de la gobernanza más allá de los niveles del estado; pero con una voluntad de coordinar todas las instancias de gobernabilidad. En la historia más reciente de la agenda de igualdad han sido las instituciones de gobernanza global las que han impulsado con mayor énfasis marcos y procesos que obligan a todos los niveles de gobernanza a desarrollar estrategias para la igualdad entre hombres y mujeres. Desde la Plataforma de Acción de Beijín (PAB), surgida a raíz

de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer en 1995, se han generado estrategias importantes para poder exigir responsabilidades a los gobiernos. La PAB es un programa de Naciones Unidas que se compromete a impulsar el empoderamiento de las mujeres en doce áreas de “especial preocupación”, como son la pobreza, la violencia, las guerras, la participación en el poder y la política.... Para cada una de ellas se hace un diagnóstico y se proponen medidas que varias instituciones habían de adoptar para el avance de la igualdad para el año 2.000. Si bien la ONU reconoce una década después que estamos lejos de ver cumplidos esos objetivos sigue siendo a día de hoy la institución de gobernanza global que más literatura y compromisos ha generado a la hora de impulsar la igualdad de géneros como un tema básico de gobernanza democrática. Cinco agencias de la ONU son hoy la avanzadilla de ese compromiso: la División para el Adelanto de la Mujer (Division for the Advancement of Women, DAW), el Instituto Internacional de Investigación y Capacitación para la Promoción de la Mujer (International Research and Training Institute for the Advancement of Women, INSTRAW), el Fondo de Naciones Unidas para la Mujer (United Nations Development Fund for Women, UNIFEM), la Oficina de la Asesora Especial en Cuestiones de Género y Adelanto de la Mujer (Office of the Special Adviser to the Secretary-General on Gender Issues and Advancement of Women, OSAGI), la Red Inter-agencial sobre la Mujer y la Igualdad de Género (Inter-Agency Network on Women and Gender Equality, IANWGE). Los diferentes mecanismos de gobernanza que estas agencias de la ONU implementan se sitúan en el marco de los derechos humanos para exigir compromisos por la igualdad de géneros. Si bien la ONU ha sido repetidamente criticada por su excesiva burocracia, o por su falta de exigencia de responsabilidad a los estados, lo que lleva a muchas organizaciones feministas a exigir una necesaria reforma de su funcionamiento, cierto es también que de momento es la organización que a través de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (conocida como CEDAW en sus siglas en inglés) más ha incidido en establecer una agenda para la acción de los gobiernos que compromete a un comportamiento anti-discriminatorio. Esta convención fue firmada en 1979, y su Protocolo Facultativo según el cual se establece un funcionamiento de vigilancia se firmó en 1999. Los países que han firmado la convención están obligados a informar del estatus de las mujeres al año de cumplimiento de la ratificación de la convención; y actualizar este informe cada cuatro años identificando el progreso en la superación de los obstáculos para la igualdad. Estos informes de los estados van acompañados de otros “informes en la sombra” de organizaciones de la sociedad civil.

Los estados que lo han firmado (185) y los que lo han ratificado (todos excepto Irán, Somalia, Sudán y Estados Unidos⁵) se comprometen a integrar en sus legislaciones y normativas cambios que puedan acercar al objetivo de la igualdad plena en todas las áreas. Si bien la valoración de la CEDAW es positiva, está lejos de cumplir las expectativas que abrió en su momento, puesto que, como han denunciado algunas estudiosas (Grugel y Piper, 2007) no hay garantía de que los estados simplemente busquen la aprobación internacional como estados de “buena voluntad”. Como algunos estudios revelan (Brody, 2009) los informes “en la sombra” de las organizaciones de la sociedad civil deberían ser el auténtico vigía del cumplimiento del compromiso con la convención. Sin embargo, el impacto de esos informes sobre la misma Comisión de la ONU que

⁵Estos países representan excepciones significativas. Hasta el año 2009 los países que no lo han firmado son: [Irán](#), [Nauru](#), [Palaos](#), [Qatar](#), [Somalia](#), [Sudán](#), [Tonga](#) y el [Vaticano](#). Estados Unidos lo firmó pero no lo ha ratificado, siendo un punto bastante controvertido actualmente para la administración de Obama que no logra un consenso suficiente en el senado para poder ratificarlo. Los conservadores y una masa importante de la sociedad civil vinculada principalmente a posicionamientos religiosos de diversa índole se oponen, argumentando entre otras razones que negará los valores de la familia, o que menoscabará el libre mercado al imponer el mismo salario a hombres y mujeres por el mismo trabajo.

ha de revisarlos va a depender mucho de la capacidad y poder de esos actores de la sociedad civil. Pensemos además, que la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil pueden llegar a ser bastante dependientes de las subvenciones públicas de instituciones locales, regionales, estatales o internacionales; y ello puede conllevar un cierto clientelismo que coarta la libertad a la hora de denunciar las diferentes instancias de gobierno implicadas en el incumplimiento de la convención.

Precisamente la ampliación de los niveles de gobernanza es una estrategia muy oportuna para los grupos de excluidos, y que puede ayudar a avanzar en la agenda de igualdad de los géneros. Como hemos dicho más arriba, el escrutinio, el análisis constante, las proclamas y la denuncia cuando la situación lo requiera son las estrategias que han marcado los logros de la agenda feminista desde su politización en la petición del voto a finales del siglo XIX. Estas estrategias de escrutinio, o de monitorización, como se explica en otro de los capítulos de este libro, son las grandes aliadas de la agenda política que exige más y más participación. La vinculación de la agenda de igualdad a la gobernanza participativa y en origen, a los derechos humanos, armoniza mejor con una multiplicación de focos y niveles de gobernanza que no con una visión monolítica y centralista de la gobernabilidad. Por ello, al hablar de gobernanza global, como un nivel de gobernanza oportuno y bondadoso para con la agenda igualitaria, no debemos caer en la creencia de que el estado ha perdido el poder de decidir.

La cuestión no es abandonar los niveles sub-estatales o estatales de gobernanza, sino ampliar el debate de género a la gobernanza supra-estatal e internacional. A las mujeres nos interesa que en la agenda feminista por la igualdad continúe jugando un rol importante el estado. Porque también hasta ahora ha sido a veces un buen aliado. A pesar de los atropellos cometidos los estados deben continuar jugando un papel importante en la provisión de igualdad; especialmente ahora, cuando las fuerzas no democráticas vinculadas a intereses privados y al mercado global pueden hacernos perder los logros conseguidos. Como Martha Nussbaum (2003) nos alerta en su informe sobre género y gobernanza, no hay que perder de vista la función vital del estado en la protección de los derechos fundamentales de toda la ciudadanía. Las nociones de progreso y desarrollo de las sociedades están cada vez más alejadas de la concentración del poder en un solo grupo dominante. Lo mismo ocurre con la gobernanza, ha de ser multilateral.

3- LA SOCIEDAD CIVIL COMO ALIADA PARA UNA GOBERNANZA IGUALITARIA

Y, podemos preguntarnos ahora: ¿qué papel ha de tener la sociedad civil en una gobernanza comprometida con la igualdad de género? La ampliación conceptual del término gobernanza requiere, como hemos mencionado más arriba, la incorporación de la sociedad civil como un agente cada vez más importante si el objetivo es seguir mejorando la gobernanza democrática. En el debate feminista contemporáneo, sin embargo, aparecen dudas razonables sobre la bondad del papel de la sociedad civil en pro de la agenda por la igualdad. La cuestión que algunas teóricas feministas⁶ se preguntan es: ¿es la sociedad civil una instancia que nos acercará a una gobernanza implicada en la igualdad de géneros?

Las mujeres se organizaron como movimiento social mucho antes de llegar a ser consideradas ciudadanas. Si somos conscientes de este hecho tendremos que entender que la relación entre las mujeres y la sociedad civil tiene más historia que la de las mujeres con la ciudadanía.

⁶Especialmente interesantes sobre este interrogante son los trabajos de Ann PHILLIPS (1999, 2002), Alison JAGGAR (2005), Jude HOWELL (2005), y Sonia REVERTER BAÑÓN (2006).

Dicho esto lo interesante ahora será indagar si para las mujeres y la agenda feminista de lucha por la igualdad y el cambio social la sociedad civil es la mejor plataforma. Antes de analizar con más profundidad esta cuestión hay que recalcar que:

a) La sociedad civil está invadida de intereses egoístas, y tan particulares que a menudo amenazan o se contradicen con los principios igualitaristas que deben ser el pilar del estado moderno democrático de derecho.

b) Este estado democrático es en última instancia y hasta ahora el valedor de esos principios de igualdad y justicia, y es el que debe dar un marco para que se evite en la sociedad civil injusticias y desigualdades. Pero, ¿es ello así? Ya sabemos que la configuración del estado moderno no es neutra⁷.

Con esta doble articulación del diálogo social los movimientos de las mujeres, como sociedad civil que son, pero con una agenda no sólo de intereses particulares como mujeres, sino de proclama igualitarista, han de dirigirse en algún momento de su agenda asociacionista a dialogar con el Estado.

En el momento actual de globalización no sólo económica, sino también de un modelo político y de estado, parece que hay una exigencia consensuada a nivel de la gobernanza global de esperar que el estado demuestre sensibilidad de género. Así, por ejemplo, los recursos de los donantes internacionales para el desarrollo suelen exigir a los gobiernos de los países receptores "políticas públicas con perspectiva de género". Podemos decir que esta exigencia es entendida como una exigencia de modernidad. Ahora bien, ¿qué está significando esto en la realidad de las mujeres? ¿Podemos decir que esta movilización de recursos hacia políticas de género ha activado el mundo asociativo de las mujeres haciendo que haya un aumento en sus logros por la igualdad?

Veamos como lo explica Sonia E. Álvarez en su artículo "El Estado del Movimiento y el Movimiento en el Estado" (1998: 4):

"Quiero sugerir que el imperativo de "incorporar al género" a la planificación para el desarrollo, tan en boga a nivel global, puede estar llevando a los Estados y a las organizaciones inter-gubernamentales a "consultar" a las ONGs feministas locales y transnacionales más en su capacidad técnica y por su expertizaje en género, que en su capacidad como organizaciones "híbridas" de la sociedad civil o del movimiento feminista que promueven la ciudadanía plena para las mujeres. Es decir, más como técnicas y menos como ciudadanas. (...)

La mayoría de las ONGs feministas, por supuesto, tienen plena conciencia de que no representan a nadie. Pero para los Estados locales y las organizaciones inter-gubernamentales, las ONGs profesionalizadas parecen haberse convertido en substitutos convenientes de la sociedad civil".

Con esta tendencia de los estados modernos y lo que Álvarez llama "el 'boom' en la sub-contratación de ONGs" se está favoreciendo cada vez más a los sectores más tecnocráticos de la sociedad civil, dejando a un lado las cuestiones ideológicas y de principios que fundamentan el movimiento y la agenda feminista.

⁷ Los trabajos de las feministas Carole PATEMAN (1995) o Catherine MACKINNON (1995) son de obligada referencia para este punto.

La pérdida de soberanía del Estado, junto con el déficit democrático que esto está conllevando para la ciudadanía, están, en definitiva, sometiendo las políticas públicas, a los dictados de los mecanismos de los mercados y las iniciativas privadas. Las ONG's han terminado por representar esa sustitución del estado y las agencias oficiales para proveer a aquellos que no llegan al mercado. Con estas políticas se resignifica la ciudadanía, creando lo que Fraser (1988) llama "ciudadanas de segunda" al convertirse bien en clientes del estado, bien en personas dependientes cuyos problemas sociales y económicos se acaban despolitizando para ser re-categorizados por el sistema patriarcal privatizado como "problemas psicológicos". Esta manera de construir los sujetos femeninos en base a una nueva exclusión desde el patrón de "cliente asistencial" y por tanto nuevamente desempoderada es lo que de alguna manera nos indica Álvarez cuando nos habla de cómo los estados modernos están reinventando el patriarcado "recodificando las relaciones de género y atendiendo normalmente sólo a lo que se considera "situaciones extremas" o "patologías sociales".

El dilema que se presenta a la agenda feminista es ¿qué hacer entonces? ¿Apartarnos del Estado porque con sus políticas públicas puede provocar una nueva resubordinación de las mujeres, esta vez como clientas desempoderadas? Creo que si hay que aprender una lección del análisis del contrato social como un contrato a la vez sexual que hace Pateman (1995) es que las mujeres no podemos quedarnos fuera de los márgenes que el Estado marca para la acción de la ciudadanía y de la sociedad civil; puesto que es desde esos mismos márgenes que podremos reestructurar nuevos márgenes de lo que queremos que signifique ciudadanía y sociedad civil, y con ello, en definitiva, gobernanza.

En esto Álvarez (1998) vuelve a ofrecernos una adecuada respuesta al aparente dilema, al presentarnos la necesidad de un doble eje de funcionamiento de los grupos feministas: como sociedad civil reposicionando la agenda feminista y como núcleo de diálogo crítico con los estados. Dar por sentado que la agenda feminista está bien orientada porque hay políticas públicas de los gobiernos encargadas a grupos de ONG's expertos es un error, pues no siempre es así. Por ello hace falta que las mujeres se muevan como sociedad civil y se organicen por grupos de intereses que puedan ejercer un control constante, tanto con sus pares en la sociedad civil, como con los interlocutores del estado (Álvarez, 1998: 10-14).

Esto supone una doble lucha:

- Por una parte, como movimiento asociativo que lucha en la sociedad civil con otros movimientos, desde el nivel local al global. En este sentido es que se puede producir un conflicto de intereses entre diferentes grupos.
- Por otra parte, como movimiento que necesariamente ha de exigir al estado la incorporación de las mujeres como individuos plenamente autónomos y con derechos en igualdad frente al modelo hasta ahora hegemónico de sujeto de derechos. Y en eso el nivel de gobernanza global de las instituciones internacionales puede ser de gran ayuda (como ocurre con la mencionada más arriba convención CEDAW).

Cabe decir que la lucha en estos dos aspectos casi siempre se entrecruza, y para entendernos voy a comentar algunos ejemplos concretos. Para entenderlos debemos hacer notar que la sociedad civil no siempre promueve democracia e igualdad. De hecho podemos decir que una parte de la sociedad civil está formada por "movimientos inciviles", como por ejemplo los que promueven agendas anti-democráticas como grupos racistas, asociaciones anti-igualitarias y clubes que son especialmente activos contra los derechos de las mujeres. Es más, puesto que convivimos en una estructura social fuertemente patriarcal muchas veces es difícil que se acepte un comportamiento machista como "incivil", pues está asimilado como un comportamiento normal

en la sociedad. Esto puede acabar haciendo invisible comportamientos anti-igualitarios hacia las mujeres, pues pasan como comportamientos “normales” y “civiles”. A este respecto el progreso hecho en la lucha contra el comportamiento violento contra las mujeres ha sido muy significativo en la última década, pero aún continúan actitudes que siendo menos obvias o más sutiles muestran un modelo patriarcal al valorar qué es civil o incivil en una sociedad. Las campañas que han realizado los movimientos de mujeres en hacer visible la violencia de género y la violencia doméstica es un buen ejemplo de cómo algo “privado” se convierte en “público” (es decir, como desde la sociedad civil se llega a la política formal, las leyes y el estado).

Otro ejemplo de asociaciones anti-igualitarias serían los movimientos que llevan agendas promoviendo un modelo patriarcal de mujer y de familia; y con ello formas obsoletas de conceptualizar la educación, la sexualidad y el desarrollo personal. Pueden contar como ejemplos de esto la Iglesia Católica condenando la homosexualidad, o el uso del condón y los contraceptivos; o las asociaciones musulmanas proclamando ciertos valores tradicionales de respeto a la mujer cuando no está claro si es respeto o subyugación; o los media y líderes políticos haciendo campaña contra la liberación de la mujer desde la perspectiva de la educación y atención de los hijos/as (en vez de acusar al sistema social y laboral por no ser capaz de permitir un desarrollo compatible de la familia con la profesionalización de las mujeres). En muchos sentidos la subordinación de las mujeres no es todavía “percibida como un elemento central de la crisis que afecta nuestras democracias ni como un fallo inaceptable de la democracia”, como Elaine Vogel-Polsky (en Elman 2001: 51) señala.

Por ello la “receta” sería encontrar formas sistemáticas de gobernanza con las que la sociedad puede controlar al estado, y al mismo tiempo, el estado pueda promover un espacio público igualitario y democrático. Esto sería una especie de circulación de la democratización de las diferentes instituciones y participantes en la sociedad. Como Cohen y Arato (1994) describen la sociedad civil no está controlada por el estado, pero existe dentro de un marco regulativo que el estado provee.

4-REFLEXIÓN FINAL

Para terminar me gustaría apuntar algunas posibles estrategias de fortalecimiento de la agenda igualitaria en los nuevos procesos de gobernanza.

La agenda igualitaria a nivel global está hoy día bastante bien visibilizada. Ello no implica que se cumpla, sólo tenemos que recordar que Estados Unidos no ha ratificado la CEDAW, pero al menos hay una conciencia global cada vez más clara de que la desigualdad es injusta y atenta a los derechos humanos. La cuestión, y el gran problema que impide que se rompa la brecha entre los discursos y la realidad, entre la igualdad legal y la real, es que la desigualdad de géneros sigue siendo útil. Ello ha llevado a veces, como contra-argumentación, a intentar legitimar la igualdad en sus beneficios sociales, saliendo del marco de derechos humanos y debilitando, con ello, la agenda igualitaria. Gran parte del llamado feminismo de estado se ha visto encubierto últimamente con este tipo de argumentaciones utilitaristas, como algunas feministas están empezando a criticar.

El discurso de derechos humanos y de igualdad entre géneros y sexos es hoy utilizado como bandera de buena voluntad política y crédito democrático. Si bien esto ha sido un gran logro, puesto que ha colocado la igualdad entre hombres y mujeres en el centro de los mínimos exigibles a las democracias; ha servido también para quitarle cariz político a esa igualdad, dejándola muchas veces, y sobre todo en los discursos de los representantes institucionales,

como vana palabrería de un discurso de mera corrección política con poco calado para poder en realidad llevar a cabo aquello que nombra, que no es sino la transformación igualitaria de la sociedad. La teórica feminista Zillah Eisenstein (1996) hace años que puso de relieve la utilización del discurso igualitarista por parte de los estados en los diferentes conflictos mundiales. Como un ejemplo reciente de esto resulta interesante el estudio que hace Krista Hunt (2002) sobre el lenguaje de derechos de las mujeres que la administración norteamericana ha venido utilizando para justificar su guerra contra Afganistán. Esta “estratégica co-optación” como resalta el título del estudio de Hunt resulta muy provechosa para legitimar la guerra y con ello la promesa de la democracia occidental como un sistema de lucha desinteresada por los valores civilizatorios de los que Occidente se sigue sintiendo casi siempre tutor. Los cuerpos de las mujeres, como nos señala Eisenstein (1996: 140) sirven ahora como excusa para medir el grado de civilización de los grupos humanos, en una clara co-optación hipócrita de los derechos de las mujeres, como denuncia Hunt (2002).

La sociedad civil no es ajena a este discurso, y si bien muchas veces denuncia a políticos y medios de comunicación del uso de mensajes hipócritas, también suele sucumbir en discursos teñidos de una mera superficie pro-derechos igualitaristas. Esto es así en aquella parte de la sociedad civil organizada en grupos no gubernamentales, puesto que es con este lenguaje que se juegan normalmente las subvenciones a las que concurren, tanto a nivel regional, nacional o internacional.

El auge de la ciudadanía, con la vitalización del asociacionismo y el voluntarismo en las últimas décadas, exige responsabilidades a la gobernanza para que esta sea “buena gobernanza”. El problema es que no siempre se entiende “buena gobernanza” como “gobernanza participativa” con igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Los movimientos feministas, y de mujeres en general, han sido, a lo largo de más de un siglo uno de los acicates más visibles y claros a la hora de exigir a los gobiernos y a las instituciones para que implementen una gobernanza más democrática como única manera de entender la buena gobernanza.

Las feministas, si no queremos perder los logros conseguidos ni paralizar la agenda por la igualdad, debemos analizar las estructuras que modulan la gobernanza global como un sistema de reglas de decisión para la vida pública (con la consecuente interacción con lo privado). No sólo con el objetivo de entender el funcionamiento de los procesos de gobernanza, sino para poder lanzar propuestas que intervengan en la transformación igualitaria de esos mismos procesos.

La agenda igualitaria no ha de darse nunca por conseguida del todo; es de tal naturaleza utópica que requiere siempre un ulterior perfeccionamiento. Es, como Amorós suele decir, una lucha de naturaleza “asintótica”. En el panorama creciente, y nuevo, de gobernanza global, los retos a la igualdad son constantes y complejos, de tal manera que resulta complicado pensar que la crítica y la lucha que las mujeres hemos llevado a cabo en el esquema nacional y estatal para avanzar en los logros igualitaristas pueda servir tal cual para seguir ese avance en los nuevos niveles interestatales y supranacionales de gobernanza.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ, Sonia E. (1998): "El Estado del Movimiento y el Movimiento en el Estado", disponible en <http://www.agendadelasmujeres.com.ar>. Consultado: 28/2/2004.
- ASHWORTH, Georgina (1996): *Gendered Governance: an Agenda for Change*, Nueva York: PNUD. Disponible en <http://nird.ap.nic.in/clic/rddl100.htm>. Consultado: 24/11/2009.
- BRODY, Alyson (2009): *Gender and Governance*. Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton.
- COHEN, Jean y ARATO, Andrew (1994): *Civil Society and Political Theory*. MIT Press, Cambridge, MA.
- EISENSTEIN, Zillah (1996): *Hatreds: Racialized and Sexualized Conflicts on the 21st Century*. Routledge, New York.
- ELMAN, Amy (2001): "Testing the Limits of European Citizenship: Ethnic Hatred and Male Violence". *NWSA Journal*, 13(3), 49-69.
- FRASER, Nancy (1988): *Unruly practices: power, discourse and gender in contemporary social theory*, Cambridge Polity.
- GRUGEL, Jean y PIPER, Nicola (2007): *Critical Perspectives on Global Governance: rights and regulation in governing regimes*. Routledge, London.
- HUNT, Krista (2002): "The Strategic Co-optation of Women's Rights". *International Feminist Journal of Politics*, 4:1 April 2002, 116–121.
- HOWELL, Jude (2005): "Gender and Civil Society". In M. Glasius, M. Kaldor, H. Anheir, eds., *Global Civil Society Yearbook 2005/2006*. Sage, London.
- JAGGAR, Alison (2005): "Arenas of Citizenship". *International Feminist Journal of Politics*, 7(1), 3-25.
- JAYAL, Niraja Gopal (2003): "Locating Gender in the Governance Discourse", en NUSSBAUM, Martha, BASU, Amrita, TAMBIAH, Yasmin y JAYAL, Niraja Gopal, *Essay son Gender and Governance*, Centro de Recursos para el Desarrollo Humano, PNUD India, Nueva Delhi. Disponible en <http://www.iknowpolitics.org/en/node/72>. y <http://data.undp.org.in/hdrc/Gndrlnitv/Essays%20on%20Gender%20and%20Governance.pdf> Consultado: 15/6/2008.
- KANTOLA, Johanna y Judith SQUIRES (2008): "From State Feminism to Market Feminism", presentado en la *International Studies Association Annual Convention* (26-29 marzo de 2008). http://citation.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/2/5/1/8/4/pages251845/p251845-1.php. Consultado el 19/7/2010.
- LOVENDUSKI, Joni (2008): "State Feminism and Women's Movement", *West European Politics*, 2008, 31: 1, 169 —194.
- MACKINNON, Catherine (1995): *Hacia una teoría feminista del estado*. Cátedra, Madrid.
- MALENA, Carmen (2006): *CIVICUS Participatory Governance Programme 2006-2008 Concept Note*. Johannesburg. Disponible en <http://www.civicus.org>. Consultado el 29/9/2010.
- NUSSBAUM, Martha (2003): "Gender and Governance: An Introduction", en NUSSBAUM, Martha, BASU, Amrita, TAMBIAH, Yasmin y JAYAL, Niraja Gopal, *Essay son Gender and Governance*, Centro de Recursos para el Desarrollo Humano, PNUD India, Nueva Delhi.
- PATEMAN, Carole (1995): *El contrato sexual*. Anthropos, Barcelona.
- PHILLIPS, Ann (1999): "Who Needs Civil Society? A Feminist Perspective". *Dissent*, winter, 56-61.
- PHILLIPS, Ann (2002): "Does Feminism Need a Conception of Civil Society?" en Simone CHAMBERS and Will KYMLICKA, eds., *Alternative Conceptions of Civil Society*. Princeton University Press.

- REVERTER BAÑÓN, Sonia (2006): "Civil Society and Gender Equality: A Theoretical Approach", London School of Economics, Centre for Civil Society.
- REVERTER BAÑÓN, Sonia (2008): "Sociedad civil, ciudadanía y género", *La Aljaba Segunda época, Revista de Estudios de la Mujer*, Publicación de las Universidades Nacionales de Luján, Comahue y La Pampa (Argentina), n.12, 35-54.
- REVERTER BAÑÓN, Sonia (2010): "La deriva teórica del feminismo", *Daimon. Revista Internacional de Filosofía*, Suplemento 3, 153-162.
- ROSENAU, James y Ernst-Otto CZEMPIEL (1992): *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge University Press.
- ROSENAU, James (1995): "Governance in the Twenty-first Century", *Global Governance*, 1, 13-43.
- UNIFEM, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (2008): "¿Quién responde a las mujeres? Género y responsabilidad. El progreso de las mujeres en el mundo 2008/2009". Nueva York: UNIFEM. Disponible en <http://www.unifem.org/progress/2008>. Consultado el 4/2/2011.
- WAYLEN, Georgina (2008): "Transforming Global Governance", en *Global Governance. Feminist Perspectives*, RAI, Shirin y WAYLEN, Georgina, eds., Palgrave Macmillan, London.
- WORLD BANK (1992): *Governance and Development*, Washington, D.C.: The World Bank.