

# El Consenso de Monterrey: consolidar la globalización a expensas de las mujeres

MARINA FE B. DURANO

**El consenso implícito en el llamado Consenso de Monterrey continúa utilizando las funciones reproductivas y sociales de las mujeres, incorporadas en las instituciones, para respaldar la producción económica internacional.**

Por más de 50 años el desarrollo se ha concentrado en el crecimiento económico. La Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo (FpD) no ofrece un giro radical ante esta perspectiva.<sup>1</sup> El Consenso de Monterrey consolida las fuerzas de la globalización. Busca expandir los capitales internacionales fomentando la inversión extranjera directa, integrando la población pobre al mercado mundial mediante el acceso de las exportaciones a los mercados, y legitimar la supremacía del Banco Mundial-Fondo Monetario Internacional-Organización Mundial del Comercio en la gestión económica. El consenso implícito continúa utilizando las funciones reproductivas y sociales de las mujeres, incorporadas en las instituciones, para respaldar la producción económica internacional.

No debería sorprender que la FpD no haya prestado a la discusión de las perspectivas de género en el ámbito de las decisiones macroeconómicas mundiales. El análisis de género de la macroeconomía es en sí mismo un área de estudio relativamente nueva, con algunos aspectos mejor estudiados que otros, como el análisis del presupuesto para el género y el género y el comercio. Por tanto, la inclusión del discurso de género en el Consenso de Monterrey se limita al uso de calificadores descriptivos sensibles al género, el listado de inquietudes especiales con la inclusión de mujeres y la integración de la perspectiva de género. Existe gran necesidad de divulgar los elementos del análisis de género de la macroeconomía en los numerosos niveles de la formulación de políticas para poder ampliar el discurso sobre el análisis de la globalización.

Una debilidad corolaria del Consenso de Monterrey es la ausencia de un discurso de derechos humanos como marco para las acciones propuestas, a pesar de sus referencias al cumplimiento de la Carta de las Naciones Unidas. Esta ausencia es incompatible con los principios de justicia y equidad hallados en el documento. Dado que el Consenso de Monterrey formará parte de un cuerpo de normas blandas ("obligaciones formuladas rigurosamente pero contenidas en instrumentos recomendatorios no vinculantes"), la ausencia de un discurso de derechos humanos impide que el Consenso de Monterrey brinde un marco normativo sólido para la formación de normas vinculantes.<sup>2</sup>

## Género y macroeconomía

### *Separación de política social y política macroeconómica*

La política macroeconómica y la política social se analizan con frecuencia como ámbitos distintos de la política pública. La política macroeconómica se aplica en aras de la estabilidad y el crecimiento económicos. La política social se aplica en aras de objetivos sociales como la educación universal y la prevención de enfermedades. La política macroeconómica trata con problemas "duros" mientras la política social trata con problemas "blandos". Con mayor frecuencia, los problemas de la mujer se identifican con la política social y permanecen invisibles en la formulación de la política macroeconómica.

Un importante primer paso para tender puentes sobre esta división sería la integración adecuada de ambas esferas políticas. Lamentablemente, el

Consenso de Monterrey no tomó ese paso audaz. En cambio, optó por promover la protección social y las redes de seguridad social, que son consideradas respuestas adecuadas a los riesgos sociales. Esta actitud ha sido criticada por Esping-Andersen<sup>3</sup> por ser inadecuada a las realidades de hoy. Asimismo, son inadecuados los enfoques generales ante la protección social que tomaron el lugar de la política social en las economías asiáticas tras la crisis de 1997. Estos fueron formulados como derivado de la política macroeconómica y son considerados por Elson y Cagatay<sup>4</sup> como un "agregado al enfoque de política social". Una fuerte crítica de las redes de seguridad social, como son vistas por los organismos multilaterales y regionales de financiación, es que las redes mencionadas están diseñadas sólo para lidiar con las crisis, como si éstas se originaran fuera del sistema de producción y no fueran producidas por el mismo.

La política social rara vez se formula empleando los principios de justicia social. Hacerlo crearía un conjunto de instrumentos que podría ayudar a eliminar las relaciones de explotación en las esferas productivas y reproductivas de la actividad económica y social, que crean y exacerban la pobreza y la desigualdad.

### *El contenido social de la política macroeconómica*

El acercamiento habitual al análisis de género de la política macroeconómica implica investigar el impacto social de un grupo de políticas. Elson y Cagatay<sup>5</sup> profundizan más en el contenido social de la política macroeconómica al identificar estructuras de poder que definen el rumbo de la política macroeconómica. Se destacan tres sesgos que perjudican a la mujer.

El *sesgo deflacionario* generado por las tasas de interés altas dificulta la viabilidad de las empresas. En tiempos de crisis económica, las mujeres son las más perjudicadas por las pérdidas de empleo en el sector formal, la saturación del sector informal y el incremento de las responsabilidades hogareñas ya que las mujeres ayudan a sus familias a soportar la crisis. Los rescates financieros son más comunes que los rescates sociales.

El *sesgo del proveedor masculino* es creado cuando se espera que el pleno empleo y el crecimiento económico satisfagan los objetivos sociales, junto con la presunción de que los hombres –los principales proveedores de trabajo en el sector formal– mantienen a un conjunto de dependientes, por lo habitual mujeres, niños y ancianos. Las mujeres dependen de los hombres para recibir las prestaciones sociales que otorga el Estado, como ocurre en los estados de bienestar europeos. Las mujeres, que se concentran en el sector informal y de empleos de medio horario, no tienen acceso a estas prestaciones.

El *sesgo de la mercantilización* se manifiesta cuando la política de gastos del gobierno se define en función de minimizar el déficit presupuestal. Los servicios sociales se privatizan cada vez más, lo cual dificulta aun más el acceso de los pobres. La falta de servicios suministrados públicamente es compensada por las mujeres, de quienes se espera que carguen con las responsabilidades de atención en la familia.

1 Naciones Unidas. "Consenso de Monterrey", borrador aceptado, versión final sin editar, 27 de enero de 2002, Nueva York.

2 Asif H. Qureshi. *International Economic Law*. Londres: Sweet and Maxwell, 1999.

3 Gosta Esping-Andersen. "Social indicators and welfare monitoring," Social Policy and Development Paper No. 2, Ginebra: Instituto de Investigación de Naciones Unidas para el Desarrollo Social, 2000.

4 Diane Elson y Nilufer Cagatay. "The social content of macroeconomic policies," *World Development* 28(7)2000: 1347-64.

5 *Ibid.*

Como la presencia y la voz de las mujeres son poco habituales en los salones donde se formula la política macroeconómica, sus problemas e inquietudes rara vez se ven reflejados en los procesos de decisión. Este desequilibrio a nivel nacional se refleja a nivel internacional cuando los ministros de finanzas y los presidentes de los bancos centrales se reúnen para determinar el rumbo de los procesos macroeconómicos mundiales.

#### *Relaciones de género incorporadas a las instituciones*

Las normas de género están incorporadas a las instituciones, definidas como un conjunto de estructuras que rigen la conducta económica y social. Las relaciones de género existentes habilitan la situación por la cual el apoyo que se halla en las familias y las organizaciones sociales posibilita las actividades del mercado. La implementación de la política macroeconómica en este contexto de apoyo, sin reconocer su función y su influencia, desemboca en los sesgos mencionados anteriormente.

Las normas de género existentes colocan un peso adicional sobre las mujeres que quieren participar en el mercado pero se les dificulta hacerlo por las limitaciones determinadas socialmente para su movilidad física y la propiedad de bienes. En algunos casos, las normas se formalizan en costumbres matrimoniales y estructuras jurídicas. Como señalara DAWN en su intervención durante la Tercera Reunión del Comité Preparatorio de la FpD, "la meta de crear un ambiente financiero verdaderamente capacitante en respaldo del desarrollo, que beneficie por igual a mujeres y hombres, exige resolver las antiguas deficiencias y barreras institucionales a la igualdad de género".

#### **De lo nacional a lo internacional y de vuelta**

Hasta el momento la discusión se limitó al ámbito de la formulación de políticas a nivel nacional. Aunque muchas de las debilidades nacionales se reiteran a nivel internacional, esa reiteración no es directa. La conocida tensión entre la movilidad de los capitales y la movilidad de la mano de obra, y las tendencias en la segmentación del capital y la segmentación de la mano de obra, hacen que la naturaleza de los sesgos de género sea más compleja.

Asimismo, la globalización cuestiona severamente la formulación de políticas a nivel nacional debido a la creciente presión hacia la integración económica y el uso de un único modelo económico de crecimiento. La soberanía económica nacional –con un Estado nación con poder de decisión definitivo en lo que respecta al uso de sus recursos y otros recursos ubicados dentro de su territorio– ya no puede ejercerse de manera convencional debido a que se han erosionado las fronteras económicas. Los numerosos acuerdos bilaterales, regionales y multilaterales sobre dinero y finanzas, inversión y comercio hicieron que las fronteras económicas sean menos claras y definidas. La variedad de instrumentos políticos al alcance de los países en desarrollo hoy en día es menor a los que tenían los países desarrollados cuando experimentaban una etapa similar de desarrollo. El albedrío político está severamente limitado.

El éxito de la FpD debe juzgarse por su capacidad para resolver las tensiones surgidas de los retos que sufre la soberanía económica nacional. Sin embargo, a medida que las discusiones acerca de la FpD avanzaron e ingresaron en la etapa de las negociaciones, prevaleció la perspectiva pragmática. Los gobiernos querían que todos "permanecieran a bordo" y eso significó que la FpD no podía considerarse una vía para resolver discrepancias sobre la globalización.

#### *La supremacía de la movilidad de los capitales*

El Consenso de Monterrey ha sellado la supremacía de la movilidad de los capitales en esta era de globalización. Esto se expresa principalmente en una postura "anti-impositiva", desde que se retiraron de las discusiones la propuesta para una Organización Impositiva Internacional y el discutido Impuesto a las Transacciones Monetarias, luego de la Cuarta Reunión del Comité Preparatorio, en enero de 2002. Esto es inquietante, especialmente si tomamos en cuenta las conclusiones de Rodrik<sup>6</sup> en 1997 que señalan que la proporción de ingresos por capital en el total de impuestos había disminuido frente al incremento de la proporción de ingresos por trabajo. En general, toda mención a medidas regulatorias para cualquier forma de capital generó una fuerte oposición, sobre todo de los países donde éste se origina.

En contraste, no existe referencia a la inmigración, con excepción del "movimiento de personas" bajo el tema de comercio internacional, en referencia a la terminología utilizada por la Organización Mundial de Comercio en su Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS). Esta referencia no contiene compromiso alguno y sólo genera inquietud sobre este y otros asuntos comerciales importantes para los países menos adelantados y en desarrollo. La falta de compromisos para la inmigración, a pesar de la recomendación del Informe Zedillo, contradice la intención de "abrir las oportunidades a todos", especialmente a aquellos cuyo único capital es su trabajo.

#### *Capital segmentado: movimientos de cartera vs. inversión extranjera directa*

Incluso el capital y los capitalistas están segmentados ahora y posiblemente trabajen uno contra otros. Varias crisis financieras provocadas por la falta de control sobre los ingresos de capital de corto plazo han destruido economías nacionales y obligado a cerrar a empresas extranjeras ubicadas en esas economías. La inversión extranjera directa sigue siendo relativamente laxa. Se pueden generar grandes pérdidas al mover operaciones de un país a otro, y el advenimiento de una crisis puede poner en riesgo las ganancias en cualquier momento.

Los especuladores extranjeros de corto plazo encuentran socios en la elite nacional en poder de los capitales financieros del país. Se crea un entorno en el que el arbitraje resulta lucrativo y se incentiva a las instituciones financieras nacionales a tomar riesgos. Con frecuencia estas son las mismas instituciones que son conservadoras a la hora de concederle préstamos a pobres y mujeres. Los intermediarios financieros no sólo son reacios a otorgarle crédito a las mujeres, sino que las mujeres también pueden ser reacias a pedir prestado porque no desean poner en riesgo a las personas que dependen de ellas en su familia.<sup>7</sup>

En contraste, las mujeres son más visibles en relación con la inversión extranjera directa porque constituyen un fondo de trabajadores en las zonas procesadoras de exportaciones y en el trabajo subcontratado. Los beneficios que implican las mayores oportunidades de trabajo ofrecidas a las mujeres deben sopesarse frente a la naturaleza de las relaciones de trabajo en esas empresas y al impacto para el trabajo de las mujeres y su situación en el hogar.

6. Dani Rodrik (1997). «The paradoxes of the successful state.» *European Economic Review*, 41(3-5): 411-442.

7. Diane Elson. "International financial architecture: A view from the kitchen," ponencia de la Conferencia Anual de la International Studies Association en Chicago, febrero de 2001; María S. Floro. "Gender dimensions of the financing for development agenda," trabajo preparado para UNIFEM, 22 de abril de 2001, Nueva York: UNIFEM.

Además, los inversores extranjeros directos pueden emplear su posición preferencial para obtener concesiones de los gobiernos anfitriones en la forma de licitaciones públicas, infraestructura y exenciones impositivas. Estas pérdidas de ingreso deben compararse con los límites impuestos al gasto para los servicios sociales.

#### *Trabajo segmentado: mano de obra especializada vs. mano de obra no especializada*

En muchos países existe un gran nivel de desconfianza y falta de interés generalizados con relación a la apertura de las fronteras a la mano de obra extranjera. Al acceder a discutir el movimiento de personas, la FpD estaría reconociendo que la globalización podría ofrecer mayores oportunidades a las personas especializadas o a los profesionales. Los países desarrollados pueden hacerse más propensos a abrir las fronteras a medida que aumente la edad promedio de su población y disminuya la población en edad de trabajar. Sin embargo, las oportunidades ofrecidas se limitan principalmente a las familias de clase media que tienen los medios para pagar los gastos de educación y emigración. Aún no se sabe si esa emigración agudiza la “fuga de cerebros” de los países en desarrollo.

El patrón del empleo está segregado por sexo según la ocupación. Hay una gran mayoría de mujeres entre profesionales docentes y de enfermería, mientras en las profesiones de arquitectura e ingeniería predominan los hombres.

Los trabajadores sin especialización o poco especializados con frecuencia se arriesgan al optar por la vía de la emigración ilegal. Aquellos que permanecen en sus países forman el fondo de reserva de mano de obra disponible para capitalistas nacionales y extranjeros por igual. Este proceso ha socavado la solidaridad internacional de los trabajadores al enfrentar la desesperación de los trabajadores en los países pobres contra la amenaza de desempleo de los trabajadores de los países ricos.

### **Gobernanza económica y social: ¿para qué está la ONU?**

El potencial de la FpD para combatir los problemas sistémicos de largo plazo que subyacen al desarrollo sigue sin utilizarse. El Consenso de Monterrey no logró establecer un papel de liderazgo para las Naciones Unidas en la gobernanza económica y social global. El Consenso de Monterrey afianzó y legitimó las posiciones del Banco Mundial, el FMI y la OMC en sus respectivas funciones de gobernanza macroeconómica global. La ONU podría haber sido una fuerza de equilibrio frente a estas instituciones, pero al aceptar íntegramente las recomendaciones políticas de las instituciones financieras multilaterales sólo ayudó a consolidar la naturaleza y el rumbo actual de la globalización.

Para lograr la participación en este ámbito hacen falta reformulaciones decisivas y positivas del orden económico mundial en tres áreas interrelacionadas: formulación de políticas económicas internacionales, economía política internacional y derecho económico internacional.<sup>8</sup>

#### *Sobre la formulación de políticas económicas internacionales*

Un sistema económico abierto significa naturalmente que los hechos económicos de un país se reflejarán en sus economías asociadas. Las

principales economías industrializadas cuyas monedas sirven como importantes instrumentos comerciales pueden causar perturbaciones en las economías de los socios comerciales. Pero sus políticas promueven sus propios intereses nacionales (o los intereses de un pequeño grupo privilegiado), sin tomar en cuenta el impacto que estas políticas puedan tener en sus socios comerciales.

Los grupos y redes *ad hoc* e informales que promueven la política no son legítimos, ya que les falta transparencia y tienen pocos integrantes y, por tanto, procedimientos poco democráticos. En algunas instancias, como el Comité Basle integrado por funcionarios de los bancos centrales del G-10, se cuestiona su legitimidad porque los funcionarios son tecnócratas cuyo mandato para la representación es poco claro. Estos grupos deben aclarar y justificar su jurisdicción en la agenda que cubren. Si se halla que estos grupos son necesarios, entonces se deben establecer instituciones formales con mecanismos claros de rendición de cuentas y responsabilidad.

#### *Sobre economía política internacional*

Hace falta una seria reestructura de los procesos de decisión en los diversos foros intergubernamentales. En los casos en que las estructuras de votación dependen del capital aportado, los países más ricos recibirán más votos. Cuando las estructuras de votación dependen de la integración al grupo, los actores ajenos al mismo no podrán votar. Incluso cuando las estructuras de votación parecen igualitarias –como en el proceso de un voto por estado–, el poder de voto y el poder real siguen desfasados. Aunque los países en desarrollo constituyen una mayoría de dos tercios en la Asamblea General de la ONU, esos países no pueden utilizar su mayoría para imponer sus reclamos.

La desconfianza ante la gestión de gobierno de los grupos multilaterales persuade a los países a formar bloques o crear acuerdos derivados que, en definitiva, socavan los acuerdos multilaterales. Dada la asimetría del equilibrio de poder descrita anteriormente, una respuesta regional puede resultar positiva para los países más débiles, sobre todo cuando se excluyen a los países más grandes e influyentes. Sin embargo, es muy importante que las respuestas regionales creen alternativas y no se limiten a imitar el contenido y la estructura de los foros multilaterales.

A nivel nacional, hace falta explicar la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo de gobierno en la adopción de tratados internacionales que tengan consecuencias legislativas para el país. La democracia representativa parece debilitarse cuando los legisladores rara vez participan en el proceso de negociación de los tratados. Los representantes nacionales del poder ejecutivo ante las instituciones multilaterales deben responder por las decisiones que tomaron durante sus tratos con dichas instituciones.

#### *Sobre el derecho económico internacional*

Gran parte de la discusión por los temas de la FpD tiene consecuencias legales. Dado que estos son tratados internacionales, caen bajo la disciplina jurídica del derecho económico internacional. Aparentemente, el derecho económico internacional es débil en el ámbito del derecho del desarrollo internacional, en el cual la mayoría de las formulaciones no son vinculantes<sup>9</sup>, como sucede con muchas resoluciones de la ONU. Aunque los acuerdos sobre comercio, dinero y finanzas pueden tener un aspecto desarrollista, no se encargan directamente del desarrollo.

8 Marina Fe B. Durano. “New Goals for Global Governance?”, *DAWN Informs*, noviembre de 2001. Extractos de una ponencia en la conferencia de mismo nombre organizada por la Asociación Danesa de Naciones Unidas en Copenhague.

9 Qureshi, *op. cit.*

El subconjunto de “acuerdos internacionales” del derecho debe contener los elementos de equidad y justicia ya que la justicia es un principio fundamental de la ley. Además, se debe establecer claramente la relación entre los tratados económicos internacionales y los instrumentos jurídicos de derechos humanos y el derecho al desarrollo, incluso al nivel nacional.

### Entorno favorable: una redefinición

Al definir los principios necesarios para crear un “entorno favorable” que permita recaudar los recursos financieros para el desarrollo se debería recordar que esa acción conduce a la consecución de los medios para el desarrollo, no a los fines que constituyen el desarrollo. La FpD debe considerar redefinir el “entorno” para el trabajo futuro que implique ver a la gente como el fin y no como el medio del desarrollo.

La política macroeconómica, sobre todo su componente de generación de empleos, se propone ofrecerle trabajo a los pobres para que puedan obtener ingresos que paguen su capacidad de consumo. En este marco, la gente es un medio para la generación de ingresos y el crecimiento del ingreso se equipara con el desarrollo.

Considerar a la gente como un fin cambia nuestra perspectiva sobre la macroeconomía. Los instrumentos políticos construyen un ambiente externo que favorece el funcionamiento máximo de la capacidad de las personas. Cuando las capacidades internas de una persona se suman a este ambiente externo favorable, se desarrollan “capacidades combinadas”. Son estas capacidades combinadas que el proceso de desarrollo se propone alcanzar. El entorno favorable asegura la existencia de la base social para estas capacidades.<sup>10</sup>

Esta opinión es contraria a la política que crea un entorno favorable para la inversión y el crecimiento. La promoción de la inversión y el crecimiento económico sólo puede proveer los recursos; no puede garantizar que esos recursos ayuden realmente a una persona a funcionar en una “forma verdaderamente humana”.

La justicia social y la justicia de género están mejor representadas en esta redefinición ya que la gobernanza económica global concentra su atención en los individuos que pretende servir. Esto es especialmente crucial para las mujeres que “con frecuencia fueron tratadas como soporte de los fines de otros, y no como fines por derecho propio”. El desarrollo para todos sólo se conquistará cuando cada persona sea tratada como un fin. ■

Development Alternatives with Women for a New Era (DAWN)  
[Alternativas de Desarrollo con las Mujeres para una Nueva Era]  
<admin@dawn.org.fj>

---

<sup>10</sup> Martha C. Nussbaum. *Women and Human Development: The Capabilities Approach*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.