

LUGAR PREPONDERANTE DEL GÉNERO EN LA ERRADICACIÓN DE LA POBREZA Y LAS METAS DEL DESARROLLO DEL MILENIO

Naila Kabeer



IDRC  CRDI

PLAZA Y VALDES
P Y V
EDITORES

LUGAR PREPONDERANTE DEL GÉNERO EN LA ERRADICACIÓN
DE LA POBREZA Y LAS METAS DE DESARROLLO DEL MILENIO

This page intentionally left blank

Lugar preponderante del género en la erradicación de la pobreza y las metas de desarrollo del milenio

Naila Kabeer



Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo

Ottawa • Dakar • El Cairo • Montevideo • Nairobi • Nueva Delhi • Singapur

Primera edición: 2006

© The Commonwealth Secretariat

© Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo
PO Box 8500
Ottawa, ON K1G 3H9
Canada
www.idrc.ca / info@idrc.ca

© Plaza y Valdés, S.A. de C.V.

Derechos exclusivos de edición reservados
para Plaza y Valdés, S.A. de C.V. Prohibida
la reproducción total o parcial por cualquier
medio sin autorización escrita de los editores.

Editado en México por Plaza y Valdés, S.A. de C.V.
Manuel María Contreras, 73. Colonia San Rafael
México, D.F., 06470. Teléfono: 5097 20 70
editorial@plazayvaldes.com

Calle de Las Eras, 30, letra B.
28670, Villaviciosa de Odón,
Madrid, España. Teléfono: 9166 58959
madrid@plazayvaldes.com

ISBN (e-libro): 1-55250-172-8 (IDRC)
ISBN: 970-722-513-0 (Plaza y Valdés)

Este libro es una traducción del original en inglés: Kabeer, Naila, *Gender Mainstream in Poverty Eradication and the Millenium Development Goals: A Handbook for Policy-makers and other Stakeholders*, Commonwealth Secretariat/IDRC 2003, ISBN: 1-55250-067-5.

Impreso en México / *Printed in Mexico*

Índice

Tablas y figuras	13
Abreviaturas	15
Unas palabras al lector	17
Sumario	21
1. Género, pobreza y políticas de desarrollo	29
Introducción	29
Breve historia de las políticas de reducción de pobreza	32
Hasta los años sesenta: estrategias tempranas de crecimiento	32
Los años setenta y ochenta: crisis económicas y ajuste estructural	32
Los años noventa: informes del Banco Mundial y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	33
Año 2000: Informe sobre Desarrollo Mundial (WDR)	34
Metas de Desarrollo del Milenio (MDG) de las Naciones Unidas	35
Llevando los géneros a la agenda de las políticas	35
Los años setenta y ochenta: construcción de enlaces entre género y desarrollo	35
El género y el Informe sobre Desarrollo Mundial de 1990	43
El género y el Informe sobre Desarrollo Humano (HDR)	44
El género y el Informe sobre Desarrollo Mundial de 2000	45
El Informe del Banco Mundial de 2001	46
El género y las Metas de Desarrollo del Milenio	48
Conclusión	50
2. Integrando el género en el análisis macroeconómico	51
Introducción	51

Predisposición de género en el análisis macroeconómico	51
Primeros modelos de crecimiento económico	52
La predisposición de género en el análisis macroeconómico	54
Haciendo los modelos menos ciegos al género	59
El género y las respuestas microeconómicas	60
Instituciones y actores en una economía de género	62
Descubrimientos empíricos	63
El impacto de las políticas de nivel macro	63
El género y el Equilibrio General Estimable (CGE)	65
Igualdad de género y crecimiento económico: hipótesis contradictorias	65
a) Hipótesis de la “sinergia positiva”	67
b) Hipótesis de la “relación inversa”	70
Conclusión	71
3. Geografía de la desigualdad de género	73
Introducción	73
Las instituciones y la desigualdad de género	75
Perspectivas regionales de la desigualdad de género	77
Asia	78
África subsahariana	81
América Latina y el Caribe	83
Poniendo al día la geografía de género	84
La globalización y la emergencia de mercados de trabajo flexibles	84
El género y la participación en la fuerza laboral en los años ochenta y noventa	88
El género y las jerarquías en el mercado laboral	97
Clasificando las coacciones de género	100
Coacciones específicas de género	100
Coacciones intensificadas por el género	100
Formas impuestas de desventajas de género	101
Conclusión	102
4. Acercamientos al análisis de la pobreza y sus dimensiones de género	105
Introducción	105
Acercamiento de la línea de pobreza	106
Separando a los pobres de los no pobres	106
Hogares encabezados por mujeres y la “feminización de la pobreza”	107

Acercamiento de las capacidades	109
Expansión de los conceptos <i>medios y fines</i>	109
Desigualdad de género y desarrollo humano	110
Desigualdad de género e indicadores del Índice de Desarrollo de Género	113
Desventajas masculinas	119
Sumario	121
Evaluaciones Participativas de la Pobreza (PPA)	121
La pobreza desde la perspectiva de los pobres	121
Evaluaciones Participativas y género	124
Limitaciones de las Evaluaciones Participativas	127
Conclusión	129

5. Desigualdad de género y erradicación de la pobreza:

promoviendo los medios de vida de los hogares	133
Introducción	133
Desigualdad de género y pobreza de los hogares en el sur de Asia	134
El trabajo de las mujeres y la supervivencia del hogar	134
La distribución de género del trabajo en áreas rurales	135
Pobreza en el hogar y trabajo remunerado de la mujer	138
Género y trabajo en áreas urbanas	141
Pobreza del hogar y trabajo de las mujeres en áreas urbanas	143
Desigualdad de género y pobreza del hogar en el África subsahariana	145
Género y actividad económica en la economía rural	148
Pobreza del hogar y actividad económica de las mujeres	152
El género y la actividad económica en la economía urbana	157
Ligas entre desigualdad de género y pobreza de ingresos: el espectro más amplio	161
El trabajo de la mujer y la supervivencia del hogar	161
El trabajo de las mujeres y las respuestas del hogar a las crisis	162
Hogares encabezados por mujeres y pobreza del hogar	164
Desigualdad de género y productos del trabajo de las mujeres	167
Conclusión	168

6. Igualdad de género y efectos del desarrollo humano:

mejorando las capacidades	171
Introducción	171

Desigualdad de género y desarrollo humano:	
la razón fundamental de equidad	172
Desigualdad de género y bienestar básico	172
Desigualdad de género y supervivencia de los niños:	
evidencia proporcionada por el sur de Asia	173
Desigualdad de género y relación inversa cantidad-calidad	176
Desigualdad de género, cargas de trabajo y nutrición	178
Desigualdad de género y modos de vida peligrosos	181
Desigualdad de género y bienestar familiar: la razón	
básica instrumental	183
Género, recursos y bienestar de los niños:	
las conexiones sociales	184
Género, recursos y bienestar familiar:	
preferencias y prioridades	185
Conclusión	189
7. Igualdad de género y potenciación de las mujeres	191
Introducción	191
Conceptualizando la potenciación: agencia, recursos y logros	192
Acción	193
Recursos	194
Logros	195
Interrelación entre acción, recursos y logros	196
Acceso a la educación y potenciación de las mujeres	197
Efectos positivos de la educación	197
Límites a la educación como ruta hacia la potenciación	198
Acceso al trabajo remunerado y potenciación de las mujeres	202
Trabajo remunerado en el sector agrícola	203
Trabajo remunerado en el sector no agrícola	203
Voz, participación y potenciación de las mujeres	205
Las mujeres en los cuerpos legislativos nacionales	205
Las mujeres en gobiernos locales	210
Acción y acción colectiva: construyendo la ciudadanía	
desde la raíz	211
Conclusión	214
8. Institucionalizando las metas de igualdad de género	
en los procesos de las políticas	217
Introducción	217

Igualdad de género y crecimiento económico: ¿Sinergia o relación inversa?	218
Igualdad de género y crecimiento pro-pobres: ¿sinergia o relación inversa?	220
Efectos del crecimiento económico en la igualdad de género	222
Los Documentos Estratégicos para la Reducción de la Pobreza: una auditoría de género	224
El contenido y el proceso de los Documentos Estratégicos para la Reducción de la Pobreza	224
Los temas de género en los Documentos Estratégicos para la Reducción de la Pobreza	225
Desigualdades de género en voz, poder e influencia en los Documentos Estratégicos para la Reducción de la Pobreza	229
Algunas lecciones derivadas de la experiencia de los Documentos Estratégicos para la Reducción de la Pobreza	230
Estrategias sectoriales para la reducción de la pobreza	236
Análisis del Presupuesto Responsivo al Género (GRB)	239
Experiencias nacionales de los Presupuestos Responsivos al Género	242
Opciones de políticas puestas de relieve por el análisis del Presupuesto Responsivo al Género	244
Poniendo el género en un lugar preponderante dentro de las instituciones que diseñan las políticas	244
El Sistema de Administración de Género (GMS)	245
Movilizándose alrededor de las metas de equidad de género: construyendo una ciudadanía activa	248
Conclusión	250
 Bibliografía	 253
 Glosario	 261

This page intentionally left blank

Tablas y figuras

Tabla 1.1 Las Metas de Desarrollo del Milenio (MDG)	36
Figura 2.1 El <i>iceberg</i> de la economía	56
Figura 3.1 Jerarquía social de los medios de vida	86
Tabla 3.1 Tasa de actividad económica estimada de las mujeres y porcentaje femenino en la fuerza laboral	89
Tabla 3.2 Empleo por actividad económica	93
Tabla 7.1 Las mujeres en la vida pública	207

This page intentionally left blank

Abreviaturas (por sus siglas en inglés)

AIDS	Síndrome de Inmunodeficiencia adquirida
ACC/SCEN	Subcomité de Nutrición del Comité Administrativo en Coordinación de la ONU
BMI	Índice de Masa Corporal
CGE	Equilibrio General Estimable
CYSD	Centro para el Desarrollo Social y de la Juventud
DAWN	Alternativas de Desarrollo con la Mujer para una Nueva Era
DFID	Departamento para el Desarrollo Internacional
DHS	Examen Demográfico y de Salud
GDI	Índice de Desarrollo de Género
GDP	Producto Doméstico Bruto
GEM	Medida de Habilitación de Género
GMS	Sistema de Administración de Género
GNP	Producto Nacional Bruto
GRB	Presupuesto Responsivo al Género
HDI	Índice de Desarrollo Humano
HDR	Informe Sobre Desarrollo Humano
HIPC	Países Pobres Altamente Endeudados
HIV	Virus de Inmunodeficiencia
IDRC	Centro de Investigación del Desarrollo Internacional
IDT	Objetivos Internacionales de Desarrollo
IFAD	Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola
ILO	Organización Internacional del Trabajo
IMF	Fondo Monetario Internacional

I-PRSP	Interim-Documentos Estratégicos para la Reducción de la Pobreza
JSR	Razón Juvenil de Sexo
LDC	Países Menos Desarrollados
MDB	Banco Multilateral de Desarrollo
MDG	Metas de Desarrollo del Milenio
MFI	Institución Micro Financiera
NGO	Organización No Gubernamental
NIUA	Instituto Nacional de Asuntos Urbanos
NSS	Examen Nacional de Muestras
NTAE	Exportaciones Agrícolas No Tradicionales
NUDE	Unión Nacional de Empleadas Domésticas
ODA	Asistencia Oficial para el Desarrollo
OECD	Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo
PPA	Evaluación Participativa de la Pobreza
PR	Representación Proporcional
PRA	Apreciación Rural Participativa
PRSP	Documentos Estratégicos para la Reducción de la Pobreza
RSW	Status Relativo de las Mujeres
SAP	Políticas de Ajuste Estructural
SEWA	Asociación de Mujeres Autoempleadas
SNA	Sistema de Cuentas Nacionales
STI	Infección Sexualmente Transmisible
UNDP	Programa de la ONU para el Desarrollo
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de la ONU para las Mujeres
UNRISD	Instituto de Investigación de la ONU para el Desarrollo Social
WBI	Iniciativa de Presupuesto de las Mujeres
WDR	Informe sobre el Desarrollo Mundial
WHO	Organización Mundial de la Salud
WIEGO	Globalización y Organización de las Mujeres en el Empleo Informal
WILPF	Liga Internacional de las Mujeres por la Paz y la Libertad

Unas palabras al lector

“**T**endencias dominantes que siguen los géneros en la erradicación de la pobreza y las metas del milenio: un manual para los que elaboran las políticas y de quienes toman decisiones”; se incluye dentro de la serie de estudios del secretariado de la Commonwealth, sobre las tendencias que siguen los géneros en materia de desarrollos multisectoriales críticos. Esperamos que este libro sea útil a los que elaboran las políticas de desarrollo, a los planificadores y personas afines, junto con otras publicaciones que examinan contextos nacionales particulares.

En 1996, los ministros de la Commonwealth, responsables de los asuntos relacionados con las mujeres y los géneros, ordenaron al secretariado desarrollar el concepto y la metodología del Sistema de Dirección de Géneros (GMS, por sus siglas en inglés), un acercamiento holístico abierto que permitiera incluir el género como factor importante en las corrientes principales de las políticas, planes y programas gubernamentales.

El éxito del Sistema de Dirección de Géneros (GMS) depende de una amplia colaboración de toda la sociedad, en la que el gobierno consulta y actúa cooperativamente con otros tomadores de decisiones claves, incluidos la sociedad civil y la iniciativa privada. Las tendencias dominantes de los géneros presentan aspectos técnicos y administrativos, así como factores políticos, económicos y socioculturales al pretender crear igualdad y equidad entre hombres y mujeres como socios en la búsqueda de la justicia social.

En el Sexto Encuentro de Ministros de la Commonwealth Responsables de los Asuntos de Mujeres y Géneros (6WAMM), celebrado en abril de 2000 en Nueva Delhi, India, los participantes alabaron las publicaciones del Sistema de Dirección de Géneros. Es más, incitaron a la Sección de Géneros del Secretariado a continuar con el

desarrollo de publicaciones accesibles al usuario, y adaptables a las diferentes necesidades de los países miembros. Este manual se propone cubrir esa necesidad.

Las Metas de Desarrollo del Milenio (MDG por sus siglas en inglés, adoptadas por los jefes de Gobierno y de Estado participantes en un encuentro especial de Naciones Unidas en el año 2000), incluyen metas cuantificadas y monitoreables para el desarrollo y la erradicación de la pobreza para el año 2015. Una de dichas metas es la habilitación de las mujeres. En la Declaración Coolum, de marzo de 2002, las cabezas de gobierno de los países del Commonwealth adoptaron las Metas de Desarrollo del Milenio, y anunciaron su propósito de trabajar en pro de la eliminación de la pobreza y de favorecer el desarrollo sustentable enfocado al ser humano. Ahí mismo afirmaron que “en muchas sociedades, las mujeres continúan siendo víctimas de la discriminación” (Declaración Coolum, 5 de marzo de 2002).

Nosotros, en el Commonwealth, creemos que la igualdad de género es un factor esencial para erradicar la pobreza. Las metas del milenio solamente se alcanzarán encarando con firmeza la desproporcionada carga que forman la pobreza, la falta de oportunidades para la educación y la salud, así como la falta de oportunidades productivas que sufre la mujer. Para la erradicación de la pobreza es importante potenciar a las mujeres, hacer que desarrollen el poder que tienen. Diversos estudios demuestran que el desarrollo del potencial de las mujeres y la inversión que en ellas se haga producirán enormes dividendos de desarrollo.

Confiamos en que la publicación de este manual, así como su adopción por los que diseñan e implementan las políticas y por quienes toman decisiones, contribuirá a la erradicación de la pobreza al señalar la necesidad de tener una perspectiva de más largo alcance en el asunto de los géneros, mayor que la que propusieron las Metas de Desarrollo del Milenio.

El desarrollo de este libro se ha debido al esfuerzo colectivo de la División de Programas de Transformación Social del Secretariado de la Commonwealth y de muchos individuos y grupos, a quienes agradecemos ampliamente su colaboración.

Su publicación es también posible gracias a contribuciones del Centro de Investigación para el Desarrollo Internacional (IDNC) y de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (CIDA).

Quisiera también agradecer a nuestros colegas de las agencias bilaterales y multilaterales, a las instituciones académicas y a las organizaciones no gubernamentales (ONG) que participaron en el panel de expertos que celebró el Secretariado de la Commonwealth en diciembre de 2001 para revisar el primer borrador.

Gracias también a Randy Spence, del Centro de Investigación del Desarrollo Internacional, quien participó en el panel de expertos de 2001 para revisar el primer borrador; a Bill Carman, del mismo centro, por sus consejos editoriales. Agradece-

mos a Diana Rivington, de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional, y a Beatrice Mann, de la Organización Internacional del Trabajo, quien proporcionó muchas de las fotografías aquí incluidas.

Este manual es adaptación de un libro más extenso de Naila Kabeer, titulado provisionalmente *Igualdad de géneros, erradicación de la pobreza y las metas de desarrollo del milenio: maximizando las sinergias y minimizando los trade-offs*, publicado conjuntamente por el Secretariado de la Commonwealth y Routledge. Los lectores que quieran ampliar los complejos argumentos aquí presentados, o profundizar en ellos, pueden consultar este texto.

Damos las gracias especialmente a Tina Johnson, quien logró adaptar extraordinariamente el manuscrito al formato de manual, y a Rawwida Bakah-Soodeen, quien inició el proyecto, coordinó al equipo responsable y los recursos, y trabajó en estrecho contacto con Naila Kabeer para llevar el proyecto a buen término. También queremos agradecer a Rahul Malhotra, quien ayudó a Naila en la compilación de las estadísticas empleadas en el libro.

Por último, damos las gracias a la autora, doctora Naila Kabeer, quien sigue siendo para nosotros fuente de inspiración por su pensamiento conceptual que produce resultados reales, por la compasión que muestra hacia las realidades económicas y sociales en que las mujeres se desenvuelven, tal como ella lo percibe en su trabajo diario, y por su habilidad para interpretar áridos análisis económicos, y obtener de ellos pautas para mejorar la vida de las mujeres.

Este manual se puso en circulación durante el 47 Encuentro de la Comisión sobre el Estatus de la Mujer (CSW), celebrado bajo los auspicios de las Naciones Unidas, en ocasión del día internacional de la mujer (8 de marzo de 2003) y del día del Commonwealth (10 de marzo de 2003). Esperamos que sirva para un mejor entendimiento de los lazos críticos que existen entre la potenciación de la mujer, la erradicación de la pobreza y las Metas de Desarrollo del Milenio (MDG). Y, sobre todo, para generar una mayor coordinación y sinergia en todos nuestros esfuerzos para promover la igualdad de género en los programas de erradicación de la pobreza y de las Metas de Desarrollo del Milenio.

Nancy Spence
Directora de la División de Programas de Transformación Social
del Secretariado del Commonwealth
Marzo, 2003

This page intentionally left blank

Sumario

En septiembre del año 2000, durante la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, los gobiernos de 189 naciones se comprometieron colectivamente a disminuir la pobreza mundial a la mitad de la existente para el año 2015. La Declaración del Milenio fijó ciertas metas de desarrollo claves que reflejaban sus valores fundamentales. Junto con la reducción de la pobreza y del hambre, se tomaron compromisos para promover el desarrollo humano, defender el ambiente y colaborar en el desarrollo. Además, incluyeron el compromiso explícito de buscar la igualdad de género como un fin en sí mismo: “Ningún individuo, como ninguna nación, puede ser privado de la oportunidad de obtener los beneficios del desarrollo. Los derechos y las oportunidades para hombres y mujeres deben ser iguales”.

Este libro reúne argumentos, descubrimientos y lecciones relativos al desarrollo que son relevantes para la consecución de las Metas de Desarrollo del Milenio (MGD) desde el punto de vista de la igualdad de género. Esto se debe, en primer lugar, a que en una sociedad puede haber otras disparidades socioeconómicas más extendidas que las del género –por ejemplo, la raza en el *apartheid* de Sudáfrica, las castas en la India y las clases en Brasil–; la desigualdad de género tiene mayor poder de penetración que otras formas de desigualdad. Esta desigualdad es un rasgo característico de las relaciones sociales en la mayoría de las sociedades, aunque puede adoptar diferentes formas. Consecuentemente, la comprensión de las causas y consecuencias de la desigualdad de género debe ser motivo de preocupación en todas las sociedades del mundo, tanto en las ricas como en las pobres.

En segundo lugar, la desigualdad de género tiene gran poder de penetración entre diferentes grupos pertenecientes a la misma sociedad. Es independiente de otras formas de desigualdad, de modo que se manifiesta tanto entre los pobres como entre los ricos, en grupos dominados por una raza o en grupos subordinados racialmente, en grupos de privilegiados y entre los “intocables”. Dentro de una misma sociedad, la

forma que toman las desigualdades entre géneros puede variar en sus diferentes estratos. A menudo, aunque no necesariamente, estas desigualdades son más severas entre los pobres; por lo tanto, la desigualdad de género se suma a las carencias económicas y produce formas de pobreza más acentuadas entre las mujeres que entre los hombres. La desigualdad de género es parte fundamental de los procesos que producen y aumentan la pobreza en una sociedad y, por consiguiente, debe también ser parte fundamental de las medidas que se tomen para erradicar la pobreza.

Finalmente, esta desigualdad estructura las relaciones de la producción y de reproducción en las diferentes sociedades. En gran parte del mundo, los hombres juegan un papel muy importante en la generación de recursos para la manutención de los hogares, pero su papel en el trabajo no remunerado de la reproducción es insignificante. Las mujeres, por el contrario, tienen un papel fundamental en el trabajo no remunerado de atender a la familia; y aunque su papel en la esfera productiva es variable, generalmente es más importante entre los hogares pobres. Sin embargo, hay una gran desigualdad en los recursos que hombres y mujeres pueden manejar para cumplir con sus responsabilidades, en el valor y el reconocimiento que se da a sus diferentes contribuciones y en su capacidad para asumir las acciones necesarias para su propio beneficio.

La evidencia recolectada en este libro demuestra que, a pesar de décadas de investigación y defensa de la igualdad de género, los que elaboran las políticas lo siguen haciendo con la mente puesta en el hombre como proveedor. Los esfuerzos hechos para promover la productividad de los pobres están destinados mayormente a los hombres, mientras que las mujeres sólo deben contribuir al mantenimiento del hogar y al cuidado de la familia, recibiendo poco o ningún reconocimiento o ayuda por sus esfuerzos. Si los hogares fueran las instituciones igualitarias imaginadas por muchos elaboradores de políticas y por la economía convencional, la preocupación por el “proveedor macho” hubiera sido menor. En este caso, la redistribución de los recursos y de las responsabilidades entre los miembros de la familia hubiera evitado el nacimiento, o la exacerbación, de las desigualdades dentro del hogar.

Sin embargo los hogares no son necesariamente igualitarios. Más bien operan como lugares de conflictos cooperativos en los cuales los hombres, como grupo, han sido capaces de emplear el acceso privilegiado que tienen a recursos, tanto del hogar como del dominio público, para defender y promover sus propios intereses, muchas veces a expensas de las mujeres y de las muchachas. En otras palabras, las desigualdades en el terreno doméstico se entremezclan con desigualdades en instituciones aparentemente neutrales en materia de género como los mercados, el Estado y la comunidad, y hacen de la desigualdad de género un fenómeno que afecta a toda la sociedad. Esto significa que hombres y mujeres experimentan la pobreza de diferen-

tes formas y con desigualdades, y que se hacen pobres a través de procesos diferentes, aunque relacionados. La pobreza y la desigualdad de género deben ser abordadas a nivel de sociedad y a través de intervenciones explícitas adecuadas para atacar formas específicas de desventajas.

El capítulo 1 presenta una breve historia de las cambiantes políticas y de los procesos que han conducido a la mayor visibilidad de la reducción de la pobreza y de la igualdad de género. Argumenta que esta visibilidad refleja la mayor atención que se ha dado a la acción, al capital y a las capacidades humanas como factores en la consecución de un crecimiento pro-pobres, y evidencia que el género es una de las variables críticas que afectan el crecimiento económico y el desarrollo humano. Sin embargo, hace notar que cómo las mujeres son vistas principalmente en función de su papel en la reproducción, no hay ninguna mención explícita de la desigualdad de género en relación con las Metas de Desarrollo del Milenio (MDG) en cuanto a la erradicación de la pobreza. Desde luego, la igualdad de género aparece en las Metas de Desarrollo del Milenio principalmente en relación con la salud y la educación. La acción económica de las mujeres, considerada como una fuerza en la erradicación de la pobreza, continúa siendo menospreciada en los argumentos de las políticas respectivas. Sin embargo, aumentar el acceso de las mujeres a diferentes recursos y asegurar que se dé un mayor valor social a sus contribuciones queda dentro del dominio de los diseñadores de políticas y sus resultados pueden ser enormes.

El capítulo 2 muestra la evolución gradual del análisis macroeconómico desde sus primeras etapas, que no incluían al género, hasta los intentos actuales de hacerlo de manera más consciente. En algunos casos, los modelos convencionales pueden descomponerse de acuerdo al género; en otros, la desigualdad de género se introduce como una variable; en otros más, se efectúan intentos de reconceptualizar la economía en términos de las relaciones de género interactuantes en la producción y la reproducción. Dentro de este planteamiento hay una mayor apreciación de la acción económica de las mujeres, así como del papel que juegan en la reproducción. Este capítulo también presenta los esfuerzos hechos para explorar estas relaciones empíricamente, sobre todo en el conexto de la globalización. Estos descubrimientos necesariamente toman la forma de amplias generalizaciones, pues manejan datos nacionales e internacionales. Sin embargo, han servido para generar algunas hipótesis y proposiciones importantes sobre las interacciones entre género y pobreza que ayudan a examinar con más detalle los análisis contextuales y a nivel micro del resto del libro. Algunos estudios sugieren que hay una relación entre igualdad de género y crecimiento económico, pero existen diferencias de opinión sobre si esta relación es una sinergia (mayor igualdad se traduce en mayor crecimiento) o lo que en inglés se llama *trade-off* (mayor desigualdad provoca más altos niveles de crecimiento). Este

debate es el punto de partida del análisis en el resto del libro, y se vuelve a él en el capítulo final.

El capítulo 3 presenta un “marco institucional” para el análisis de la desigualdad de género dentro de la economía, y explora sus variaciones a través del mundo. En el contexto del análisis económico, la atención a las instituciones ayuda a comprender que una gran parte del comportamiento humano está regido por normas sociales, y que esas normas tienen poderosas ramificaciones materiales en la vida de la gente. La discusión muestra que aunque las desigualdades de género pueden ser casi universales, no son uniformes en el espacio ni en el tiempo. Ya existe un gran número de trabajos que testimonian la existencia de una “geografía de género”, es decir, un muestrario de las diferencias regionales en la forma y la magnitud de la desigualdad de género. Las ideologías y las relaciones dentro de la familia y con los otros parientes juegan un papel importante en la construcción de estas desigualdades; pero también se ven reforzadas, modificadas y transformadas por la interacción entre familia, parientes y otros procesos sociales más amplios, incluyendo legislaciones estatales, acción pública y cambios macroeconómicos. Lo que parece emerger de los descubrimientos empíricos es que la desigualdad de género en temas como educación, salarios e infraestructura legal está sólo relacionada parcialmente con el Producto Nacional Bruto per cápita. También está relacionada con amplias variaciones regionales en regímenes patriarcales, particularmente entre los países más pobres del mundo.

Este capítulo toma en cuenta los cambios en la distribución geográfica de la desigualdad en los tiempos recientes, especialmente debido a la aceleración producida por la globalización y la internacionalización de la producción. Termina afirmando que ha existido cierta reducción en la desigualdad entre los géneros en aspectos importantes de la vida de las mujeres, con mayor magnitud en unas regiones que en otras y en algunos niveles de mayor desigualdad que en otros. Sin embargo, aunque ha habido una indudable “feminización del trabajo” en los últimos años, las condiciones en que las mujeres han entrado al mercado laboral y las consiguientes implicaciones para los hombres, muestran que este fenómeno ha tenido consecuencias contradictorias para la igualdad de género.

El capítulo 4 vuelve a un examen más detallado de la relación entre desigualdad de género y pobreza a nivel regional y nacional, basándose en descubrimientos proporcionados por diferentes acercamientos al análisis de la pobreza: el método de la línea de pobreza, el método de las capacidades (empleando indicadores de desarrollo humano), y el de las valoraciones participativas de la pobreza. La razón de emplear este enfoque es que éstos son los principales acercamientos que los diseñadores de las políticas dentro un rango de acciones de desarrollo emplean para obtener conocimientos sobre la pobreza. La discusión confirma la conclusión general obtenida en el

capítulo anterior de que las normas y las prácticas institucionales juegan un papel preponderante en dar forma a las desigualdades de género. En consecuencia, la relación entre pobreza y desigualdad de género varía en las diferentes partes del mundo. En unos lugares toma la forma de desigualdad a nivel de esperanza de vida y oportunidad de sobrevivir; en otros, toma la forma de carga de trabajo más pesada.

De este capítulo pueden deducirse gran número de consecuencias importantes. En primer lugar, resulta un desafío a los modelos convencionales de hogar, que lo ven como un lugar de cooperación, y que en el pasado han conducido al desprecio de formas críticas de desigualdad de género. En segundo lugar, refuerza el mensaje de que la desigualdad de género toma distintas formas en diferentes sociedades y que, por lo tanto, no puede atacarse con una receta única. Finalmente, como la desigualdad no es sólo producto de la escasez, el crecimiento económico por sí solo podría no ser adecuado para atacar el problema.

El papel de las mujeres como actores económicos y su importancia crítica en la subsistencia de los pobres a lo largo del mundo se examina en el capítulo 5. Sin embargo, las diferentes coacciones que sufren las actividades económicas de las mujeres diferencian las relaciones entre su trabajo y la pobreza del hogar. En aquellas regiones del mundo donde las coacciones son particularmente severas, la relación se centra entre el trabajo remunerado de la mujer y la pobreza del hogar. En otras regiones donde hay niveles más altos de trabajo remunerado en general, la relación entre pobreza del hogar y trabajo femenino se basa en la clase de actividad económica que desempeñan. Es claro, sin embargo, que el trabajo de las mujeres es muy importante para la supervivencia y la seguridad de los hogares pobres, y puede ser una ruta importante para escapar de la pobreza. Por lo tanto, debiera darse mayor importancia a las contribuciones económicas de ellas en el diseño de las políticas. Este capítulo argumenta que el crecimiento económico debe ir acompañado por un esfuerzo verdadero para cambiar las coacciones que dificultan la retribución del trabajo femenino, a fin de que las mujeres provenientes de hogares de bajos ingresos puedan aprovechar las oportunidades generadas. Eso equivale a dismantelar varias formas de discriminación en el dominio público y prestar mayor atención a la carga de trabajo de las mujeres en el dominio doméstico.

El capítulo 6 se enfoca a las preocupaciones del desarrollo humano establecidas en las Metas de Desarrollo del Milenio. La primera parte del capítulo examina la distribución de la desigualdad de género en algunos resultados clave del desarrollo humano, y los relaciona con desigualdad de género en las formas de acción permitidas a las mujeres y a las muchachas en diferentes partes del mundo, y a los éxitos y fracasos que han tenido distintos gobiernos al encarar estas desigualdades. Toma en cuenta hechos como la tasa de supervivencia de niños, los niveles nutricionales de las

mujeres y los niveles de subsistencia peligrosos; también discute la epidemia del sida. Sugiere que mejorar el acceso de las mujeres a los recursos es una ruta para alcanzar otras metas de desarrollo humano. Por un lado hay un sinfín de enlaces entre el bienestar, la acción y los recursos de ellas; por el otro, los resultados demográficos y la prosperidad obtenida son muy variados. Éstos incluyen el vínculo entre la educación de las madres y la mentalidad infantil, y la conexión positiva entre un ingreso mayor en manos de las mujeres y un mayor bienestar familiar.

El capítulo 7 refuerza la importancia crítica de algunos recursos sobre la capacidad femenina de ejercer la acción; pero esta vez se enfoca a formas de acción que están dentro de los intereses femeninos (en otras palabras, aquellos que sirven para llegar a las metas de desarrollo del potencial femenino y justicia de género). Empleando los tres indicadores que se usaron para estudiar la meta de la potenciación femenina en las Metas de Desarrollo del Milenio, este capítulo considera el potencial transformador del acceso de las mujeres a la educación y a la cultura; al trabajo remunerado, en especial el empleo asalariado; y a la representación política. La discusión considera los argumentos y la evidencia que soportan el acceso a estos diferentes recursos como precondiciones para la potenciación de las mujeres. Examina también algunas de las calificaciones que se han propuesto para sugerir que, aunque sean necesarios, estos recursos no son siempre suficientes. Todo esto da indicaciones del tipo de políticas que son necesarias para darse cuenta del potencial que tienen estos recursos para transformar las oportunidades de vida de las mujeres pobres. Este capítulo hace ver también que no todas las formas de acción pública tienen que ser emprendidas por el estado ni por organizaciones internacionales de desarrollo, sino que la presión política también tiene que venir de abajo. Bajo el argumento de que la acción colectiva es fundamental para la transformación social, y ofrece un sinnúmero de ejemplos que han dado voz a la mujer, así como al hombre, en los sectores más pobres de la población.

El capítulo final (capítulo 8) intenta señalar las implicaciones de las relaciones entre igualdad de género y crecimiento pro-pobres para que las políticas logren alcanzar las Metas de Desarrollo del Milenio. Primero vuelve a la pregunta que ha enmarcado la discusión a lo largo de todo el libro, de si esta relación es una sinergia o una relación inversa. Examinando la evidencia de que dispone, concluye que parece haber una relación inversa entre la desigualdad de género y el crecimiento económico en la presente era de competencia global intensificada. Los menores costos y el menor poder de negociación que tienen las mujeres en el mercado han sido las bases de un crecimiento orientado a la exportación, basado en la manufactura por medio del trabajo intenso. Sin embargo, al volver la atención a países que han tenido altos niveles de igualdad de género, pero crecieron más lentamente durante este periodo, el

trade-off parece ser menos intenso. Estos países tienden a ser aquellos que dieron prioridad a la inversión en las capacidades humanas de su población, de modo que los frutos del crecimiento fueron distribuidos más uniformemente entre la población durante el curso del crecimiento que en su fase posterior. En otras palabras, no hay *trade-off* entre igualdad de género y crecimiento económico, una vez que el foco pasa de ganancias a corto plazo a un crecimiento de largo término, sustentable y propobres.

El capítulo 8 proporciona una revisión de los Documentos Estratégicos para la Reducción de la Pobreza (PRSP), ya que muchos de los esfuerzos actuales para concentrar las preocupaciones sobre la pobreza en las políticas nacionales de desarrollo están organizadas alrededor de éstos. Ofrece también algunas lecciones aprendidas en el curso del trabajo y enfatiza la importancia de los acercamientos participatorios y de las consultas de amplio rango entre los tomadores de decisiones, que tanto los gobiernos como las direcciones de desarrollo internacionales se han comprometido a construir y reforzar. Finalmente, sugiere que hay necesidad de tener representaciones activas y organizadas en las bases para poder ejercer presión en pro de las metas de igualdad de género y para hacer a los gobiernos, a los benefactores y a las agencias internacionales, responsables de su acción o falta de ella.

This page intentionally left blank

1

Género, pobreza y políticas de desarrollo

“Perspectiva de género” significa reconocer que las mujeres se hallan en una encrucijada entre producción y reproducción, entre la actividad económica y el cuidado de los seres humanos; y que, por lo tanto, se encuentran también entre el crecimiento económico y el desarrollo humano. Las mujeres son trabajadoras en ambas esferas; las que más responsabilidades tienen y, por lo tanto, las que más arriesgan, las que más sufren cuando las dos esferas chocan, y las más sensibles a la necesidad de encontrar una mejor integración entre las dos.

Gita Sen

Introducción

El objetivo principal de este libro es analizar las dimensiones de género de la pobreza y sus implicaciones en las políticas públicas. La pobreza tiene un componente de género porque las mujeres y los hombres la sufren de manera diferente y desigual, al tiempo que se hacen pobres a través de procesos distintos, aunque relacionados. Este libro reúne conceptos, argumentos y descubrimientos que muestran: *a)* cuáles son estas dimensiones de género, y *b)* en qué forma afectan a la estrategia de reducción de la pobreza. En particular, demuestra que dichas estrategias deben considerar el género para ser eficaces (véase casilla 1.1).

Los problemas de desigualdad de género y pobreza no son los mismos, y tienen diferentes causas y consecuencias. Por ejemplo, un cambio en el precio del principal alimento en un país puede ser asunto de vida o muerte para las familias pobres, pero no afecta en la misma forma a las mujeres (ni a los hombres) de hogares más ricos. Igualmente, la existencia de un “techo de cristal” en los altos niveles administrativos

puede ser factor de discriminación entre las mujeres profesionales, pero tiene poca relevancia en las vidas de los pobres, sean hombres o mujeres.

Sin embargo, hay evidencia abrumadora de que las mujeres y las muchachas tienen más desventajas que los hombres y los muchachos, tanto en el seno de la sociedad como entre los pobres. Promover la igualdad de género en toda la sociedad —o reforzar la desigualdad— puede tener efectos más allá de la clase y del estatus social. Por ejemplo, las dependencias de gobierno cuya misión es trabajar por los

Casilla 1.1. Género, igualdad y desigualdad de género

La palabra *género* se refiere a las reglas, normas, costumbres y prácticas por las cuales las diferencias biológicas entre macho y hembra se traducen en diferencias socialmente constituidas entre hombre y mujer, así como entre muchacho y muchacha. Esto hace que los géneros sean validados en forma diferente, así como que tengan oportunidades y circunstancias de vida distintas.

En el contexto de este libro, “igualdad de género” significa tanto igualdad ante la ley como igualdad de oportunidades. Como no se toma en cuenta la desigualdad estructural, incluye también igualdad sustantiva e igualdad de intervención. Igualdad sustantiva significa que las diferentes circunstancias y características de hombres y mujeres tienen que tomarse en cuenta para evitar resultados injustos relacionados con el género. Por ejemplo, en el caso de que un hombre y una mujer tengan las mismas habilidades para desempeñar un empleo determinado, la mujer podría verse imposibilitada de desempeñarlo si no tiene un servicio de guardería. Igualdad de acción significa asegurarse de que tanto hombres como mujeres puedan decidir en las cuestiones estratégicas de sus vidas por sí mismos (y ayudar a determinar las condiciones en que estas decisiones pueden tomarse).

Las leyes formales y los estatutos de la sociedad son los que determinan la desigualdad de género; pero también lo hacen normas no escritas y entendimientos compartidos. La desigualdad de género no sólo se difunde por toda la sociedad, sino que se convierte en la desventaja social más importante dentro de ella. Es independiente de toda otra forma de desigualdad, trátase de casta, clase o raza. Y como el género es factor clave para la organización de la producción y de la reproducción, las mujeres se encuentran “en la encrucijada entre crecimiento económico y desarrollo humano”. El argumento para encarar la desigualdad de género, por lo tanto, no es simplemente que existe en todas las sociedades, sino que existe en todos los niveles de la sociedad; además, empeora el efecto de la pobreza en las mujeres y predispone la forma que tomará el crecimiento económico.

pobres, tienen que desafiar la desigualdad de género en sus propias filas a fin de suministrar servicios equitativos. Este manual, sin embargo, se limita a discutir la desigualdad de género dentro de la sociedad en lo relativo a su influencia sobre la pobreza.

El análisis de este libro se enfoca principalmente a las desventajas femeninas; sin embargo, se discutirá también la situación de hombres y muchachos por varias razones:

- La pobreza de la mujer en relación con los hombres y los niveles absolutos de pobreza entre las mujeres tienen diferentes implicaciones en las políticas públicas.
- Las necesidades y prioridades expresadas por hogares pobres, así como su habilidad para enfrentarlas, están influenciadas por modelos dominantes de masculinidad tanto como de feminidad. Ambos modelos pueden impedir que los miembros del hogar escapen de la pobreza.
- En algunos contextos, o en relación con ciertos aspectos de la pobreza, los hombres tienen mayores desventajas que las mujeres.

Casilla 1.2. Pobreza y políticas nacionales

La pobreza de una nación se mide por el número de hogares que no pueden satisfacer ciertas necesidades básicas. Está determinada por dos variables centrales:

- i. El Producto Nacional Bruto (GNP), que mide la cantidad total de productos y servicios disponibles en un momento particular.
- ii. La distribución del Producto Nacional Bruto, que determina la facilidad de acceso que tienen los diferentes hogares a los bienes y servicios necesarios para satisfacer sus necesidades básicas.

Existen dos formas en que las políticas nacionales pueden intentar la reducción de los niveles absolutos de pobreza:

- Formas de crecimiento económico que beneficien a los pobres junto con el resto de la sociedad.
- Redistribución del ingreso nacional, con el fin de sacar a la gente de la pobreza.

Breve historia de las políticas de reducción de pobreza

Hasta los años sesenta: estrategias tempranas de crecimiento

En los primeros años de la posguerra, las políticas de desarrollo pusieron especial énfasis en el crecimiento económico. De hecho, *desarrollo* se hizo sinónimo de crecimiento económico, crecimiento económico de industrialización, e industrialización de inversión en la formación de capital físico. La sustitución de importaciones (reemplazar productos importados por producción doméstica de dichos bienes) se recomendó como la forma en que las naciones podían hacerse autosuficientes. Se esperaba que los beneficios de este modelo económico “escurrieran” hacia abajo, hasta los niveles más pobres de la sociedad. El papel del trabajo y del capital humano se consideraba casi exclusivamente en términos de mano de obra. Sin embargo, para finales de los años sesenta, era evidente que esta estrategia no había conseguido los resultados apetecidos en cuanto a reducción de pobreza y desigualdad se refiere.

Los años setenta y ochenta: crisis económicas y ajuste estructural

En los años setenta hubo gran preocupación por la productividad de los pequeños campesinos, por la satisfacción de las necesidades básicas y por el problema que representaba la generación de ingresos para los que poseían pocas tierras. Estos esfuerzos, sin embargo, estaban basados en proyectos que fraccionaban el problema. Además, pronto fueron sobrepasados por los efectos acumulados de la crisis del petróleo, la desaceleración en las tasas de crecimiento en los países avanzados industrialmente y el mayor peso de la deuda de los países menos desarrollados. Esto condujo a que la reducción de la pobreza en los ochenta se considerara menos importante que los problemas del déficit insustentable del presupuesto y la balanza de pagos.

Entonces, el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (IMF) impusieron políticas de ajuste estructural (SAP). Estas fueron: *a)* permitir que el mercado fijara los precios relativos, *b)* disminuir el gasto del gobierno, así como su intervención y *c)* liberalizar las economías y abrirlas al comercio internacional y a la inversión extranjera. Sin embargo, tanto las crisis económicas como las políticas de ajustes estructurales tuvieron costos sociales enormes. Un importante estudio de la UNICEF sostenía que, aunque estas políticas fueran necesarias, los costos humanos tenían que formar parte integral del paquete y no convertirlos en un componente adicional de la asistencia social. Estos argumentos ayudaron a retomar las antiguas preocupaciones por la reducción de la pobreza.

Los años noventa: informes del Banco Mundial y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

El Reporte sobre el Desarrollo Mundial de 1990, del Banco Mundial, se alejó de las preocupaciones de ordenar los precios que dominaron las políticas del banco en los ochenta. Sus nuevas proposiciones para promover el crecimiento pro-pobres incluyeron dos puntos importantes:

- Estrategias amplias de trabajo intensivo para generar oportunidades de ingresos a los pobres empleando su capital más abundante: su poder laboral.
- La inversión social en salud básica y educación para mejorar la productividad del trabajo.

Estas acciones debían ser complementadas con transferencias y redes de seguridad que apoyaran a los sectores pobres más vulnerables y menos accesibles, como son los que viven en áreas remotas, los ancianos y los discapacitados. Influencias clave en la forma de pensar del Banco Mundial fueron el “milagro” de Asia oriental y la nueva teoría del crecimiento “endógeno” (véase casilla 2.1). El informe atribuyó el primero, sobre todo a: *a)* economías abiertas, *b)* trabajo intenso y producción orientada a la exportación (particularmente en el sector manufacturero) y *c)* inversión estatal en educación básica. El último enfatizaba la interacción entre capital humano y otras formas de capital para generar crecimiento económico.

El Informe sobre Desarrollo Humano (HDR) de 1990, del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDP), se basó en gran medida en el trabajo de Amartya Sen. Tomó su idea de las “capacidades” humanas –los recursos y habilidades que permiten al ser humano alcanzar modos de ser y de hacer apreciados y posibles en una sociedad particular. Esto colocó la acción humana en el cora-



Foto 1. Cortadora en una fábrica de ropa de Japón, Organización Internacional del Trabajo.

zón del desarrollo. Así se descubrió que la pobreza se refería no solamente al estado de empobrecimiento en que los pobres vivían, sino también a su falta de oportunidades –debida a factores sociales y personales– para adoptar otra manera de vivir. El Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas recomendó una “prudente” mezcla de instituciones que promovieran el crecimiento “centrado en el ser humano”.

El Informe sobre Desarrollo Humano (HDR) creó el Índice de Desarrollo Humano (HDI), basado en una combinación de expectativas de vida, mortalidad infantil y logros educacionales. Esto facilitó la adopción de una medida alterna de desarrollo que no fuera el Producto Nacional Bruto. Aunque había una relación positiva entre Producto Nacional Bruto per cápita y niveles de desarrollo humano, la extensión en que el Producto Nacional Bruto per cápita había conducido a mejoras en el desarrollo humano variaba considerablemente de un país a otro. Todo indicaba que cuanto más iguales fueran las condiciones en que un país iniciara el desarrollo, más posible era que el crecimiento subsecuente condujera a una reducción de la pobreza.

Año 2000: Informe sobre Desarrollo Mundial (WDR)

El Informe sobre Desarrollo Mundial del año 2000 proporcionó un mejor entendimiento de la relación entre pobreza y crecimiento que el de 1990. El informe estuvo centrado en tres temas principales: oportunidad, seguridad y voz.

La oportunidad fue discutida en el contexto del crecimiento inducido por el mercado y por el trabajo intenso. Sin embargo, el “capital” de los pobres fue extendido para incluir no sólo trabajo y capital humano, sino también temas naturales, financieros, sociales y físicos. Esto reflejaba la influencia de la cada vez mayor información sobre las formas de vida de los pobres (véase capítulo 4). El informe hacía notar que la falta de bases era a la vez causa y efecto de la pobreza. Sugería que se necesitaban acciones simultáneas en varios frentes, dando prioridad a aquello de lo que la gente carecía más, en relación con las oportunidades de que disponían. La idea de “sinergias” se enfatizó como un principio guía para promover estrategias de vida. Estas sinergias incluían, por ejemplo, la que existe entre la educación que recibió una madre y los niveles nutricionales de sus hijos; y también las que hay entre las causas de la pobreza.

La seguridad ocupó un lugar mucho más importante que en el reporte de 1990, debido a la creciente globalización de la producción y el comercio y a la crisis financiera causada por las fluctuaciones de corto plazo en el flujo internacional de capitales, por ejemplo, en las economías “milagrosas” de Asia.

La voz se relacionó particularmente con la incapacidad de los pobres para influenciar las políticas que afectan directamente sus vidas. El problema de la voz había recibido atención creciente en tiempos recientes en las discusiones de las políticas sobre estrategias nacionales. Metodologías participatorias que incluyeran las voces de los pobres se convirtieron en parte de las evaluaciones de la pobreza en cada país, llevadas a cabo por el Banco Mundial y otros benefactores a lo largo de los años noventa. Diversas consultas a nivel mundial con los pobres contribuyeron también al análisis que presenta este informe.

Metas de Desarrollo del Milenio (MDG) de las Naciones Unidas

Durante los años noventa se adoptó la reducción de la pobreza como una meta fundamental por casi todas las organizaciones internacionales y bilaterales de desarrollo, y como base de la cooperación para el desarrollo. En 1996, los países de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD) expusieron su estrategia para el siglo XXI. Estos objetivos se derivaban de acuerdos obtenidos durante varias reuniones en los años noventa. El primer objetivo fue reducir la pobreza mundial a la mitad para el año 2015. Los objetivos fueron revisados para convertirlos en la base de las Metas de Desarrollo del Milenio (MDG), acordadas durante la Cumbre del Milenio de la ONU, en el año 2000, y suscritas tanto por las naciones desarrolladas como por las naciones en desarrollo. Las metas principales se concentran en la pobreza de ingresos, el desarrollo humano, la igualdad de género, la conservación del ambiente y la colaboración global. Para medir los progresos alcanzados en este trabajo se fijaron objetivos e indicadores (véase tabla 1.1).

Llevando los géneros a la agenda de las políticas

Los años setenta y ochenta: construcción de enlaces entre género y desarrollo

No es sorprendente que el género no haya sido tomado en cuenta por las tempranas estrategias orientadas al crecimiento, pues éstas no solían considerar el “factor humano” en el desarrollo. En los setenta, sin embargo, cuando se empezó a prestar mayor atención a las necesidades básicas, a la productividad rural y a las actividades

Tabla 1.1. Las Metas de Desarrollo del Milenio (MDG)

<i>Metas y objetivos</i>	<i>Indicadores</i>
<p><i>Meta 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre</i> Objetivo 1: Disminuir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de gente cuyo ingreso sea inferior a un dólar diario. Objetivo 2: Disminuir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de población que sufre hambre.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Proporción de la población con ingreso inferior a un dólar diario. 2. Razón de la brecha de pobreza (incidencia x profundidad de la pobreza). 3. Participación del mes más pobre en el consumo nacional. 4. Prevalencia de niños bajos de peso (menores de 5 años). 5. Proporción de la población por debajo del nivel mínimo diario de energía.
<p><i>Meta 2. Alcanzar la educación primaria universal</i> Objetivo 3: Asegurarse de que para el 2015 los niños y niñas de todo el mundo completen el ciclo de educación primaria.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 6. Inscripciones netas en escuelas primarias. 7. Proporción de alumnos que empiecen el 1er año y lleguen al 5°. 8. Alfabetismo entre jóvenes de 15 a 24 años.
<p><i>Meta 3. Promover la igualdad de géneros y la potenciación de las mujeres</i> Objetivo 4: Eliminar la disparidad de géneros en la educación primaria y secundaria, preferentemente para 2005, y en todos los niveles antes de 2015.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 9. Relación entre muchachas y muchachos en educación primaria, secundaria y nivel medio. 10. Relación entre muchachas y muchachos ilustrados entre 15 y 24 años. 11. Porcentaje de mujeres con empleos remunerados en el sector no agrícola. 12. Proporción de escaños ocupados por mujeres en los cuerpos legislativos nacionales.
<p><i>Meta 4. Reducir la mortalidad infantil</i> Objetivo 5: Reducir en dos tercios la mortalidad de niños menores de 5 años entre 1990 y 2015.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 13. Tasa de mortalidad de menores de 5 años. 14. Tasa de mortalidad infantil. 15. Proporción de niños de un año vacunados contra el sarampión.

<p><i>Meta 5. Mejorar la salud de las madres</i></p> <p>Objetivo 6: Reducir en tres cuartas partes la tasa de mortalidad materna, entre 1990 y 2015.</p>	<p>16. Tasa de mortalidad materna.</p> <p>17. Proporción de partos atendidos por personal capacitado.</p>
<p><i>Meta 6. Combate contra VIH/Sida, malaria y otras enfermedades importantes</i></p> <p>Objetivo 7: Detener y revertir la diseminación de VIH/Sida para el año 2015.</p> <p>Objetivo 8: Detener y revertir la incidencia de malaria y otras enfermedades importantes.</p>	<p>18. Aparición del VIH/Sida entre mujeres embarazadas de 15 a 24 años de edad.</p> <p>19. Tasa de uso de anticonceptivos.</p> <p>20. Número de niños huérfanos debido al VIH/Sida.</p> <p>21. Tasas de mortalidad de enfermedades asociadas a la malaria.</p> <p>22. Proporción de población que vive en zonas de malaria que emplean métodos preventivos y tratamientos adecuados.</p> <p>23. Prevalencia y tasa de mortalidad de enfermedades asociadas a la tuberculosis.</p> <p>24. Proporción de casos de tuberculosis detectados y curados por el método DOTS (tratamiento observado directamente. Método rápido).</p>
<p><i>Meta 7: Asegurar la conservación del ambiente *</i></p> <p>Objetivo 9: Integrar los principios del desarrollo sustentable en las políticas y los programas de los países y revertir la pérdida de recursos ambientales.</p> <p>Objetivo 10: Reducir a la mitad la proporción de población sin acceso constante a agua potable para el año 2015.</p> <p>Objetivo 11: Lograr, para 2020, un mejoramiento significativo en las vidas de, por lo menos, 100 millones de habitantes de zonas de pauperadas.</p>	<p>25. Proporción de tierras cubiertas por bosques.</p> <p>26. Tierras protegidas para mantener la diversidad biológica.</p> <p>27. Producto Doméstico Bruto (GDP) por unidad de energía empleada (medida aproximada de la eficiencia de la energía).</p> <p>28. Emisiones de bióxido de carbono (per cápita) más dos datos de polución atmosférica global: disipación del ozono y acumulación global de gases calientes.</p> <p>29. Proporción de población con acceso a una fuente de agua potable.</p> <p>30. Proporción de gente con acceso a servicios sanitarios mejorados.</p> <p>31. Proporción de gente con acceso a derechos de posesión seguros. (La disociación rural/urbana de los indicadores mencionados puede ser relevante para monitorear las mejoras en la vida de los habitantes de las zonas depauperadas).</p>

* La selección de indicadores para las metas 7 y 8 está sujeta a cambios y mejoras.

Continúa...

Tabla 1.1. Las Metas de Desarrollo del Milenio (MDG) (continuación)

<i>Metas y objetivos</i>	<i>Indicadores</i>
<p><i>Meta 8: Desarrollar la colaboración global para alcanzar el desarrollo</i></p> <p>Objetivo 12: Desarrollar sistemas comerciales y financieros abiertos, basados en reglamentos pronosticables y no discriminatorios. Esto incluye compromiso de buen gobierno, desarrollo y reducción de la pobreza, tanto nacional como internacionalmente.</p> <p>Objetivo 13: Atacar las necesidades especiales de los países menos desarrollados. Incluye: acceso libre de cuotas y tarifas a estos países, programa mejorado de alivio de deuda para países altamente endeudados, cancelación de deuda oficial bilateral y ODA más generosa a los países comprometidos con la reducción de la pobreza.</p> <p>Objetivo 14: Atacar las necesidades especiales de islas pequeñas y de países en desarrollo sin acceso al mar (a través del Programa de Barbados y los convenios de la 22 asamblea general).</p> <p>Objetivo 15: Negociar razonablemente los problemas de deuda de los países en desarrollo a través de medidas nacionales e internacionales, para hacer la deuda sustentable a largo término.</p>	<p><i>Algunos de los indicadores abajo listados serán monitoreados por separado para los países menos desarrollados (LDC), África, países sin acceso al mar y pequeñas islas en desarrollo.</i></p> <p><i>Asistencia Oficial para el Desarrollo (ODA)</i></p> <p>32. ODA neta como porcentaje de GNI de benefactores DAC (objetivo de 0.7% en total y 0.15% para países menos desarrollados).</p> <p>33. Proporción de ayuda oficial para el desarrollo contra servicios sociales básicos (educación básica, cuidados primarios de salud, nutrición, agua potable y sanidad).</p> <p>34. Proporción de asistencia oficial para el desarrollo liberada.</p> <p>35. Proporción de asistencia oficial para el desarrollo para el ambiente en islas pequeñas en desarrollo.</p> <p>36. Proporción de Asistencia Oficial para el Desarrollo a favor del sector transporte en países en desarrollo sin acceso al mar.</p> <p><i>Acceso al mercado.</i></p> <p>37. Proporción de exportaciones (por valor, y excluyendo armas) admitidas libres de impuestos y cuotas.</p> <p>38. Tarifas y cuotas promedio en productos agrícolas, textiles y ropa.</p> <p>39. Subsidios agrícolas domésticos y para exportación en países pertenecientes a la OECD.</p>

Objetivo 16: En cooperación con los países en desarrollo, proyectar e implementar estrategias para dar empleos dignos y productivos a la juventud.

Objetivo 17: En cooperación con empresas farmacéuticas, dar acceso confiable y a buen precio a los medicamentos en los países en desarrollo.

Objetivo 18: En cooperación con la iniciativa privada, hacer disponibles los beneficios de las nuevas tecnologías, especialmente de información y comunicaciones.

40. Proporción de asistencia oficial para el desarrollo suministrada para ayudar a construir capacidad de comercio.

Sustentabilidad de la deuda.

41. Proporción de la deuda oficial bilateral de países pobres altamente endeudados cancelada.

42. Servicio de la deuda como porcentaje de la exportación de productos y servicios.

43. Proporción de asistencia oficial para el desarrollo suministrada como alivio de la deuda.

44. Número de países que alcanzan puntos de decisión y realización de países pobres altamente endeudados.

45. Tasa de desempleo de los jóvenes entre 15 y 24 años.

46. Proporción de la población con acceso a medicinas esenciales a buen precio con base sustentable.

47. Cantidad de líneas telefónicas por cada mil personas.

48. Cantidad de computadoras personales por cada mil personas.

del sector informal, hubo un interés creciente por el papel de la mujer en el desarrollo. Este hecho tomó dos formas distintas; un argumento en favor de la equidad económica, y la representación de la mujer como el ser más pobre entre los pobres. Ambas partieron de la premisa de que la mujer es un importante factor económico; sin embargo, cada una enfatizaba diferentes aspectos de la actuación de la mujer y empleaba distintos acercamientos analíticos.

El argumento de la equidad económica

Este argumento se basó en los efectos de la planeación del desarrollo en el estatus económico de la mujer. Ejemplo importante fue una publicación de Boserup en 1970 (véase casilla 1.3). Este autor afirmaba básicamente que los gobiernos nacionales y las organizaciones internacionales de desarrollo no habían comprendido que las mujeres tenían un papel productivo, además del reproductivo. Las medidas convencionales de la actividad económica, inspiradas en las economías occidentales basadas en el mercado, desestimaban significativamente el nivel de las contribuciones económicas de las mujeres:

- No supieron reconocer la magnitud ni el valor del trabajo no remunerado de la mujer.
- Desestimaron el trabajo remunerado de la mujer fuera del sector “moderno”.

Al “hogar” se le asignó el modelo de una “familia nuclear occidental” idealizada, con un proveedor macho y mujer e hijos dependientes de él. Esto obligó a los planificadores a edificar las líneas principales del desarrollo con base en el hombre. Al mismo tiempo, dirigieron varios programas de ayuda social –como para salud de la madre y los hijos, planificación familiar y nutrición– a las mujeres. El resultado fue el surgimiento y la profundización de una brecha de productividad basada en el género, más algunos impactos negativos en el estatus de la mujer en la economía.

El argumento de la equidad de Boserup contemplaba a las mujeres como actores económicos más que como sujetos de programas de bienestar social, y se centraba en la necesidad de aumentar su productividad. En los años setenta tuvo un éxito relativo. El tipo de programa necesario para aumentar las oportunidades económicas de las mujeres implicaba un cambio en las relaciones de género, que hubiera afectado la trama cultural de la sociedad. Además, el llamado a la igualdad de los géneros en todos los niveles incluía a las propias organizaciones de desarrollo; y había una com-

Casilla 1.3. Geografía de los géneros en la agricultura

Boserup afirmó que el género en la agricultura sigue un patrón geográfico perfectamente identificable. En las áreas donde la agricultura es de cultivos alternos, las mujeres tienen el papel principal en la producción de comida, con alguna ayuda por parte de los hombres, el África subsahariana es el ejemplo más claro de esta “agricultura con base femenina”. Por otra parte, patrones semejantes se encontraron en comunidades “indias y negras” en algunos lugares de Latinoamérica y entre muchos grupos tribales en el noreste de la India y el sudeste de Asia. La participación de la fuerza laboral femenina en estas áreas era muy alta. Las mujeres tenían un papel muy activo en las actividades comerciales en algunas de estas regiones (por ejemplo el sudeste de Asia, el sur de la India y África occidental).

Por otra parte, en la agricultura con base masculina, la mayor responsabilidad correspondía a los hombres; las mujeres tenían un número limitado de tareas. Ese tipo de agricultura se localizaba principalmente en regiones que tenían una agricultura bien establecida, con cultivos a base de arado y propiedad privada de la tierra. Debido a la práctica de la reclusión de las mujeres, éstas hacían muy poca labor en los campos y se concentraban en tareas que podían hacerse en el terreno doméstico. Las familias de cultivadores alquilaban a trabajadores pertenecientes a familias sin tierra. Estos sistemas de agricultura eran característicos de Medio Oriente, India y Pakistán. En estas regiones también había muy poca participación de las mujeres en las actividades comerciales. Además, un buen número de países de Latinoamérica seguían este mismo patrón de poca participación de la mujer en la agricultura y en muchos aspectos del trabajo remunerado.

previsible renuencia de sus empleados, preponderantemente hombres, para implementar dichos programas.

Las mujeres como los seres más pobres entre los pobres

Lo que más impacto causó en los círculos de programas de desarrollo en los setenta, fue el argumento de que existía una relación entre las mujeres y la pobreza. Primero llamó la atención el desproporcionado número de familias pobres cuya cabeza era una mujer, y el hecho de que las mujeres de hogares pobres eran las principales



Foto 2. *Mujer plantando arroz*, Indonesia, Organización Internacional del Trabajo.

responsables de satisfacer las necesidades familiares básicas. Esto condujo a la elaboración de proyectos generadores de ingresos para las mujeres, destinados a ayudarlas a satisfacer estas necesidades; pero tuvieron poco efecto sobre su marginalización dentro del proceso de desarrollo. Auténticas estrategias antipobreza que buscaban la reducción de la pobreza más que la asistencia social a la familia hubieran significado desembolsos considerables para las mujeres. Por lo tanto estos programas encontraron los mismos problemas que aquellos basados en la equidad. Así, las primeras iniciativas para incorporar a las mujeres al desarrollo hicieron poco para cambiar la predisposición de género en los esfuerzos para aliviar la pobreza, y quedaron intactas en las políticas macroeconómicas.

Políticas de Ajuste de Estructuras (SAP) y los “ajustes invisibles” hechos por las mujeres

Las políticas de ajuste de estructuras que dominaron los años ochenta enfatizaron las estrategias de crecimiento orientadas al mercado, y hacían hincapié en “encontrar los

precios adecuados”. Durante este periodo se intentó relacionar las preocupaciones por el género con las políticas macroeconómicas. La UNICEF, por ejemplo, hizo notar los “ajustes invisibles” que hacían las mujeres de hogares pobres para sobrellevar la crisis económica. Lo que se necesitaba eran ajustes “con rostro humano”. Los análisis de género de las políticas de ajuste llevados a cabo por el secretariado de la Commonwealth combinaban argumentos de asistencia social y de eficiencia. Demostraban cómo las reducciones de los servicios sociales públicos estaban obligando a las mujeres a aumentar su participación en las tareas reproductivas (por ejemplo, cuidando a miembros enfermos de la familia que pudieran haber estado hospitalizados previamente). La mayor carga del trabajo reproductivo: *a)* significaba que las mujeres eran menos capaces de responder a los incentivos económicos, *b)* disminuía la redistribución de los recursos en algunos sectores, y *c)* hacía menos efectiva la reforma económica.

El género y el Informe sobre Desarrollo Mundial de 1990

El Informe sobre Desarrollo Mundial de 1990, presentado por el Banco Mundial, menciona en su análisis muy poco sobre la dimensión de género. Señaló que las cifras de salud, nutrición, educación y participación de fuerza laboral demostraban que las mujeres tenían severas desventajas ante los hombres, y que se enfrentaban “a todo tipo de obstáculos culturales, sociales, legales y económicos que los hombres, aun los pobres, no enfrentan. Generalmente trabajan más horas y el salario es menor, si es que algún salario reciben”. También hizo notar el gran número de hogares de madres solteras, y sostuvo que “aumentar los ingresos directos de las mujeres es un buen medio de llegar a los niños y de fortalecer el estatus de las mujeres, así como su poder de negociación dentro del hogar”. Además, se refería a la predisposición de género en los servicios de extensión agrícola en los cuales muchos, si no la mayoría, de los granjeros eran mujeres. Sin embargo, aunque su discusión de las oportunidades económicas para los pobres cubría un amplio rango de temas —incluyendo infraestructura, derechos sobre la tierra, el sector informal y el cambio tecnológico— el análisis de géneros estaba confinado a un par de temas y a una breve mención del hecho de que las mujeres eran más cumplidas para pagar los préstamos recibidos.

Mayor atención se dio a los temas relacionados con el género en la sección de servicios sociales para los pobres. Estos incluían: *a)* desigualdades entre los géneros en educación y alfabetismo, *b)* altos niveles de mortalidad materna y *c)* efectos negativos de una alta fertilidad en la salud de las madres. En términos de políticas, los

servicios de planificación familiar, junto con la educación y empleo de las mujeres, fueron considerados factores importantes para reducir las tasas de fertilidad. También sugirió que los cuidados sanitarios primarios dirigidos a las mujeres podrían coadyuvar a reducir la mortalidad materna. Se dio especial atención a la educación de las muchachas. Las becas para muchachas y el aumento de número de profesoras en países que tienen alto grado de discriminación de género fueron recomendados como buenos caminos para combatir la desigualdad, así como políticas de largo plazo para aumentar la participación de las mujeres en el mercado laboral.

El género y el Informe sobre Desarrollo Humano (HDR)

El primer Informe sobre Desarrollo Humano de 1990 apenas mencionó el tema de género. Sí hizo notar que el aumento de hogares encabezados por mujeres ha conducido a una “feminización de la pobreza”, y que los problemas de la desigualdad de género eran tan relevantes en el norte como en el sur. También señaló que las mujeres “están generalmente menos calificadas que los hombres y tienden a aceptar empleos peor pagados; tienen menos oportunidades para ascender, y esto las hace menos aptas que los hombres para dar una vida digna a sus familias”.

El Informe de 1995, por otro lado, se centró en la desigualdad de género para combinarse con la Cuarta Conferencia Mundial sobre las Mujeres de la ONU, celebrada en Beijing. Este Informe ofreció un análisis mucho más elaborado de los temas relativos al género. Afirmó que el propósito del desarrollo era “aumentar las oportunidades del ser humano, no solamente su ingreso”. También sugirió que destruir la desigualdad de género tenía muy poco que ver con el nivel del ingreso nacional y que “la pobreza tiene cara de mujer —de 1.3 miles de millones de personas en la pobreza, 70% son mujeres”. Hizo notar que las causas de la “feminización de la pobreza” eran diferentes en el sur y en el norte. En el sur eran “las trágicas consecuencias del desigual acceso de la mujer a las oportunidades económicas”. Sin embargo en el norte estaban ligadas a “la situación desigual en el mercado laboral, al trato que recibe la mujer bajo el sistema de bienestar social y al *status* de poder dentro de las familias”. Los intentos hechos para estimar el trabajo no remunerado de la mujer contribuyeron a llamar la atención sobre el tamaño de sus contribuciones al crecimiento económico de sus países.

El Informe sobre Desarrollo Humano concluía que, debido a desigualdades en las estructuras de poder, la igualdad de género no podría lograrse por el libre juego de los procesos económicos y políticos. Por lo tanto, los gobiernos deberían reformar sus

políticas e introducir acciones cuyo fin fuera promover la igualdad y asegurar que las mujeres tuvieran acceso a los recursos productivos (véase casilla 1.4).

El género y el Informe sobre Desarrollo Mundial de 2000

El Informe sobre Desarrollo Mundial del año 2000 se centró en la pobreza y ofreció una vista más compleja de los géneros que el de 1990. El género era punto importantes de la discusión en temas clave como oportunidades, potenciación y seguridad, particularmente en el de potenciación. Aquí, el informe reconocía la naturaleza institucional de la desigualdad de género y ligaba las desventajas femeninas con reglas familiares, normas de comunidad, sistemas legales y abastecimiento público. Las reglas familiares críticas que ayudaban a determinar el grado de igualdad de género fueron identificadas como:

Casilla 1.4. Pasos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP) para lograr la igualdad de género

El Informe sobre Desarrollo Humano de 1995 concluyó admitiendo que la intervención de los gobiernos era necesaria para lograr la igualdad de género y ofreció una agenda de cinco puntos para acelerar el proceso que conduce a ese fin:

1. Multiplicar los esfuerzos nacionales e internacionales con el fin de lograr la igualdad en un periodo de tiempo acordado.
2. Modificar los acuerdos económicos e institucionales a fin de promover mayores oportunidades para mujeres y hombres en el lugar de trabajo (por ejemplo, permiso de paternidad tanto como de maternidad, horarios flexibles de trabajo, impuestos justos e incentivos de seguridad social).
3. Que al menos 30% de los puestos que toman decisiones sea ejercido por mujeres.
4. Programas para asegurar la educación femenina universal, una mayor salud reproductiva y mayor crédito para las mujeres.
5. Programas nacionales e internacionales para proveer a la gente, especialmente a las mujeres, de más accesos a oportunidades económicas y políticas (por ejemplo, servicios sociales básicos para todos, salud reproductiva, crédito para los pobres, reducción de la pobreza, construcción de capacidades y potenciación).

- Reglas de herencia, que determinan la propiedad que tienen las mujeres sobre los recursos.
- Reglas de matrimonio, que determinan la autonomía doméstica de las mujeres.

El Informe sobre Desarrollo Mundial del año 2000 pedía enfocar la pobreza desde la óptica del género y hacía notar que una mayor igualdad entre los géneros es deseable, no sólo por derecho, sino también porque “produce beneficios sociales y económicos que favorecen la reducción de la pobreza”. Sin embargo, no incluía un análisis del efecto de la predisposición de género en los mercados laborales y otros. Esto indica que el Banco Mundial seguía considerando al mercado como impersonal y, por lo tanto, “neutral al género”. Además, este informe no identificó que la desigualdad de género es un factor central de las causas de la pobreza y de la forma que ésta adquiere.

El Informe del Banco Mundial de 2001

El tratamiento más completo que el Banco Mundial ha dado hasta la fecha al problema del género es el Informe sobre Investigación de Políticas titulado “Engendrando el desarrollo: por medio de la igualdad de género en derechos, recursos y voz”. Este informe documenta diferentes aspectos de la desigualdad de género, empleando datos provenientes del mundo en desarrollo, así como del mundo desarrollado. Al igual que el Informe sobre el Desarrollo Mundial, “Engendrando el desarrollo” hacía notar la importancia del parentesco en la construcción de la desigualdad de género. Partió de la nueva forma de pensar en la “economía de los hogares” para explorar las estructuras del poder, de los incentivos y de los recursos en el hogar (véase capítulo 3). También examinó las formas en que las creencias y los valores de los hogares y comunidades interactúan con marcos legales más amplios para reproducir la predisposición de género en las instituciones clave. Entre éstas se hallan las del Estado y las del mercado.

El informe hacía notar que los mercados laborales en todo el mundo tienen una estructura jerárquica en la cual los sectores, las ocupaciones y las actividades están separadas de acuerdo al género. Las mujeres tienden a estar poco representadas en el sector formal de los empleos mejor pagados, y sobrerrepresentadas en los sectores informales y sin remuneración (particularmente si son subcontratadas; en empleos temporales, casuales o relativos al hogar). El resultado de esto es que los ingresos de las mujeres son de 70% a 80% de los ingresos masculinos, tanto en países desarrolla-

dos como en los que están en desarrollo. Sólo 20% de esta diferencia puede explicarse en términos de las variables económicas convencionales, como son logros educacionales, experiencia en el trabajo y características del empleo. El informe muestra con claridad que estas desigualdades son perpetuadas por “tabúes y prejuicios” en el mercado laboral.

El informe documenta también la forma en que la globalización está abriendo y expandiendo los mercados nacionales, y señala las ventajas y las desventajas potenciales asociadas a ella. Las ventajas dan señales de que la brecha en salarios entre los géneros está decreciendo en las industrias, tanto en el norte como en el sur. Entre las desventajas están las fallas en la legislación, para evitar la continua discriminación contra las trabajadoras, así como la exposición a las fluctuaciones de la economía global que sufren aquellas que laboran en ciertas industrias. El informe concluye diciendo que “los mercados competitivos pueden no ser la mejor forma de eliminar la discriminación de géneros, y el gobierno juega un papel preponderante en la regulación de los mercados y en el suministro de una infraestructura económica adecuada (véase casilla 5).

La conclusión de “Engendrando el desarrollo” sugiere una combinación de las estrategias de crecimiento económico pro-pobres de amplio rango promovidas por el

Casilla 1.5. Cómo puede el Estado encarar la desigualdad de género

“Engendrando el desarrollo” propone acciones positivas que un Estado puede tomar para reducir la discriminación de género, que causa daños a la sociedad como un todo. Puede “imponer y subsidiar, persuadir y regular, prohibir y castigar, o proveer servicios. Puede prohibir directamente un comportamiento prejuicioso, como cuando exige que las empresas contraten trabajadores por sus habilidades, no por su sexo, y sanciona o multa las violaciones”.

El informe propone también una estrategia de tres partes para promover la igualdad de géneros en el proceso del desarrollo:

1. Reformar las instituciones para establecer derechos y oportunidades iguales para mujeres y hombres.
2. Favorecer un acercamiento al desarrollo y al crecimiento basado en los derechos, como la manera más efectiva de reducir la disparidad de género.
3. Tomar medidas activas para rectificar desigualdades persistentes en la intervención política.

Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, y el acercamiento al desarrollo humano basado en los derechos, adoptado por algunos miembros de la ONU y de organizaciones bilaterales de benefactores. Sin embargo:

- Se inclina más hacia las políticas basadas en el crecimiento que hacia aquellas basadas en los derechos. Considera a los derechos más en términos de regulación que de redistribución, un ejemplo puede ser la eliminación de leyes discriminatorias y la promoción de leyes que concedan mayor igualdad. Además, pone énfasis en los derechos civiles y políticos (y su parte negativa, que es “libre de”), más que en los derechos económicos y sociales (y su parte positiva, que es “libre para”).
- Se ocupa de la desigualdad de género en un sentido amplio, y no presta mucha atención específica a sus ligas con la pobreza.
- Fue elaborado por la división de investigación del Banco Mundial, y no queda claro si compromete a la institución a adoptar las recomendaciones de su propio trabajo.

El género y las Metas de Desarrollo del Milenio

Las organizaciones internacionales trataron la pobreza y el desarrollo humano en diferentes formas durante los años noventa, y al género le dieron un tratamiento similar. Lo enfocaron principalmente en términos de los sectores sociales, centrándose en las desigualdades en el acceso a la educación, particularmente primaria. Sin embargo, el género ha tenido una participación muy limitada en las políticas económicas y en las estrategias relacionadas con la producción.

Los Objetivos Internacionales de Desarrollo (IDT), en los cuales se basaron las Metas de Desarrollo del Milenio, también encararon el género solamente en relación con las metas del desarrollo humano, y el “progreso hacia la igualdad de género y la potenciación de las mujeres” consistió en la eliminación de la disparidad de géneros en la educación primaria y secundaria. Hubo también un compromiso con los servicios de salud reproductiva y reducción de mortalidad materna –una causa muy importante de muerte de mujeres en los países más pobres– en tres cuartas partes para el 2015. Éstas son metas importantes, pero cerrar la brecha entre los géneros en indicadores de salud y educación no sólo requiere proporcionar mejores servicios, sino que también significa aumentar la acción económica de las mujeres y el valor que se dan a ellas mismas, así como el que les da su comunidad.



Foto 3. *Mujer con bebé atendiendo un puesto en un mercado*, Senegal, Organización Internacional del Trabajo.

Las Metas de Desarrollo del Milenio son sólo un adelanto sobre los Objetivos Internacionales de Desarrollo, porque las mujeres no son todavía parte de la meta de reducción de la pobreza. En vez de eso, las mujeres continúan siendo asimiladas a las metas de desarrollo humano –en relación con educación, mortalidad materna e incidencia de VIH/Sida–. Hay, sin embargo, un buen número de nuevos e importantes temas:

- La igualdad de género es ya una meta explícita.
- Los indicadores del progreso para reducir la disparidad de géneros en educación primaria y secundaria incluyen:
 - La relación entre jóvenes de ambos sexos en todos los niveles de educación.
 - Disparidad de géneros en el alfabetismo adulto.
 - Porcentaje de mujeres en empleos remunerados en el sector no agrícola.
 - Porcentaje de mujeres ocupando escaños en los parlamentos nacionales.

Conclusión

Ha costado casi medio siglo que las metas de reducción de la pobreza e igualdad de género alcancen la prominencia que ahora tienen en las políticas principales de las organizaciones. Durante el proceso, la comprensión de la pobreza ha pasado de la identificación inicial con la pobreza del ingreso a un entendimiento multidimensional. Esto incluye tanto sus dimensiones humanas como sus causas estructurales (véase capítulo 4). El entendimiento de los problemas del género ha aumentado también, aunque con mayor lentitud y en forma más dispareja. Esto es político en parte, pues la igualdad de género puede resultar amenazante para el poder y los privilegios de los diseñadores de políticas, en vez de afectar solamente a los conglomerados humanos que ellos contemplan de lejos. Pero también es conceptual en parte, y se encuentra en la naturaleza, los modelos y las metodologías de los análisis macroeconómicos de las tendencias dominantes.

El trabajo de los defensores del género y de los académicos feministas ha servido para mantener los temas de género vivos en la agenda del desarrollo en una forma u otra desde los setenta. Además, las ligas tan claras que se han identificado entre pobreza y desigualdad de género, particularmente cuando las Políticas de Ajuste Estructural (SAP) han sido impuestas, han demostrado que las políticas macroeconómicas seguirán siendo ciegas ante este problema, a menos que el pensamiento macroeconómico tome más en cuenta el análisis de género.

2

Integrando el género en el análisis macroeconómico

Introducción

Este capítulo examina los intentos hechos para introducir el género en el análisis macroeconómico. Para ello, explora dos aspectos del problema: *a)* economistas de la corriente dominante, que trabajan dentro de un marco macroeconómico convencional, y *b)* otros economistas que trabajan con diferentes marcos de economía política. El capítulo empieza por estudiar la parte teórica, y luego examina un grupo de observaciones empíricas. Estas observaciones nos han hecho descubrir algunos conceptos importantes relativos a la relación entre género y pobreza.

Predisposición de género en el análisis macroeconómico

Los economistas neoclásicos estudian principalmente los factores que modifican la oferta y la demanda de bienes y servicios que proporcionan gran variedad de agentes económicos individuales (productores, consumidores, trabajadores, empresarios, etc.). Las actividades conjuntas de todos estos agentes son el origen de las fuerzas agregadas de la oferta y la demanda que se presentan en la economía.

Los economistas han considerado tradicionalmente a los mercados simplemente como lugares donde los individuos se reúnen para acometer transacciones económicas, guiados por el deseo de obtener una ganancia privada. Sin embargo, cada vez es más aceptada la idea de que los mercados sólo funcionan eficientemente cuando reúnen ciertas condiciones. Entre éstas se hallan: participación libre, precios compe-

titivos más que monopolísticos, contratos ejecutables, respeto por la propiedad y ausencia de coerción o interferencia en la selección individual. Los análisis económicos, por lo tanto, tienen que considerar no sólo el comportamiento individual, sino también los factores institucionales.

Los análisis a nivel macro examinan la economía en términos de la producción total que ingresa al mercado (doméstica, del sector privado o del sector público más importaciones) y del gasto (consumo, inversión privada, gasto gubernamental y exportaciones). Se ocupa de las existencias y flujos amplios de bienes y servicios en una economía, que influyen en el ingreso nacional (crecimiento económico), y también en las tasas de rendimiento de diferentes factores de la producción (distribución). Sus categorías de análisis son las medidas de estos flujos y existencias: Producto Nacional Bruto (GNP), inversión, ahorro, balanza de pagos, etcétera.

Los instrumentos que emplean las políticas económicas tratan de influir en el comportamiento económico interviniendo en: *a)* el nivel macroeconómico (por ejemplo tasas de cambio, gastos e impuestos públicos, tasas de interés, imposición o levantamiento de barreras comerciales); o *b)* en el nivel medio (por ejemplo, cambios en el suministro de servicios sociales como salud o transporte; o invirtiendo en infraestructura económica, como construcción de carreteras y puentes).

Lograr la inclusión del género como variable en el análisis macroeconómico ha sido extremadamente difícil; fue difícil incluso hacer que los economistas aceptaran que su omisión podía causar mayores problemas. Esto puede comprobarse estudiando los modelos de crecimiento económico que aportaron los teóricos de la macroeconomía al campo de los estudios del desarrollo.

Primeros modelos de crecimiento económico

Los modelos de crecimiento económico en las primeras décadas de la posguerra apenas reconocieron el papel del “factor humano” en el desarrollo. Muchos de ellos asumieron que la tasa de crecimiento de la fuerza laboral estaba dada por la tasa de crecimiento de la población y que, por lo tanto, era exógena (es decir, externa) al modelo. El influyente modelo Harrod-Domar, por ejemplo, propuso la meta de un crecimiento constante con pleno empleo. Se centraba en dos tasas variables de crecimiento:

- La tasa “garantizada” de crecimiento de la producción, que generaría un nivel de ahorro igual al nivel de inversión utilizada.

- La tasa “natural”, es decir, la tasa máxima de crecimiento posible, dada la tasa de crecimiento de la fuerza laboral y los procesos tecnológicos que ahorran trabajo.

En el modelo en sí, una tasa balanceada de crecimiento económico en el largo plazo en condiciones de pleno empleo, dependía de que las tasas natural y garantizada estuvieran alineadas una con otra. Como no había mecanismo que las ligara, sólo la casualidad podría hacerlo. Así, había un equilibrio “en el filo de la navaja” entre la desinflación acumulativa, cuando la tasa garantizada de crecimiento excedía a la natural, e inflación acumulativa cuando era menor. Gran cantidad de trabajos subsecuentes en este modelo exploraron tal problema de inestabilidad, y buscaron mecanismos de ajuste en la economía que pudieran ayudar a lograr un equilibrio.

Los economistas neoclásicos se enfocaron en cambios de tecnología que pudieran reflejar escasez de trabajo o exceso de él en la economía. Los neokeynesianos se ocuparon en buscar ajustes entre capital y trabajo a través de la distribución del ingreso, y el primero resultó asociado con una mayor propensión al ahorro que el segundo. Variaciones en la distribución del ingreso cuando se llegara al pleno empleo o cuando hubiera desempleo creciente, conducirían a variaciones en ahorro y ayudarían a alcanzar un ajuste entre las tasas natural y garantizada.

Una importante modificación a los modelos neoclásicos fue introducida por las teorías de “crecimiento endógeno” (véase casilla 2.1). Estas teorías consideraban al trabajo como una variable endógena (es decir, que debía ser generada por el modelo, más que tomada como algo dado). Como se verá más abajo, estas teorías abrieron el camino para la introducción de las preocupaciones de género en las teorías del crecimiento económico.

Casilla 2.1. Teorías del crecimiento endógeno

Los primeros modelos de crecimiento económico consideraban la tasa de crecimiento de la fuerza laboral como determinada por la tasa de crecimiento poblacional, y no prestaban atención a los factores que determinan la eficiencia del trabajo. Las teorías del crecimiento endógeno introdujeron la idea de que algunas decisiones económicas podrían provocar cambios tecnológicos que aumentaran la eficiencia del trabajo. La inversión en capital humano se consideró entonces un medio clave por medio del cual una cantidad determinada de trabajo podía resultar más productiva en cualquier momento. Así, el crecimiento económico se convirtió en función de la inversión en educación, que es algo que el gobierno, o algunos otros actores económicos, podían fomentar.

Los modelos económicos enfocados a los países en desarrollo pusieron mayor atención al papel del trabajo. De ellos, el más conocido es el modelo de dos sectores. Este modelo sugería que la mayoría de los países en desarrollo tenían: *a)* un sector tradicional de subsistencia dominado por la agricultura familiar, con un suministro “ilimitado” de trabajadores no calificados; y *b)* un sector industrial moderno que empleaba capital reproducible y producía para obtener utilidades. La abundancia de mano de obra permitiría que los sueldos se fijaran inicialmente a niveles de subsistencia, más que permitir que fueran determinados competitivamente por las fuerzas del mercado. Reinversión de utilidades y sueldos constantes conducirían al crecimiento económico. Entonces, una vez que el excedente fuera absorbido, se establecería la competencia entre los sectores para retener o atraer mano de obra. El aumento de sueldos reales en el sector agrícola conduciría a su debido tiempo a la emergencia de una agricultura competitiva y comercial, con una productividad igual a la de la industria.

La predisposición de género en el análisis macroeconómico

Este tipo de análisis macroeconómico no consideraba la dimensión humana del crecimiento económico, salvo en un nivel general y abstracto. Por lo tanto, no es sorprendente que no mostrara interés alguno por el género. Ha habido algunos debates sobre lo que esta ausencia de interés por el género significa en términos conceptuales y prácticos. Algunos autores han establecido una distinción entre la “intención” de las políticas y su “impacto”. Han considerado los análisis macroeconómicos como neutrales en sí al género, y sugerido que fueron las políticas las que condujeron a resultados predispuestos por el género porque se implementaron en un mundo donde existe la desigualdad en ese rubro.

Sin embargo, Elson arguye que la neutralidad de género en los análisis macroeconómicos es una ilusión. Y si en el impacto de las políticas había predisposición de género era porque en el punto de vista de la economía empleada también la había. Los recursos humanos fueron considerados “factores no producidos de la producción”, igual que los recursos naturales. Esto implicaba que podían ser transferidos de una actividad a otra sin costo, lo mismo que la tierra podía ser empleada para cultivos diferentes en tiempos diferentes. Indudablemente, no es éste el caso. Junto a las actividades que los economistas llaman “producción”, corre otra línea de actividades que constituyen la llamada “reproducción” (véase casilla 2.2).

Casilla 2.2. Producción y reproducción

La palabra “producción” se refiere tradicionalmente a todas las actividades que contribuyen a la construcción del Producto Nacional Bruto de un país, en otras palabras, que son compradas y vendidas en los mercados. “Reproducción”, por otra parte, se refiere a todas las actividades que se encargan de cuidar y sumar productos humanos a la sociedad. Estos incluyen la creación y el cuidado de los hijos, reproducción de la gente en base diaria y cuidado de los viejos, de los enfermos, de los discapacitados y de todos aquellos que no pueden ver por sí mismos. Los seres humanos tienen que nacer, desarrollarse, ser cuidados y recibir enseñanza de una serie de normas, valores y habilidades que los análisis macroeconómicos ya dan por hecho, antes de convertirse en “factores de producción”.

Algunos aspectos del trabajo reproductivo pueden convertirse en objetivos del estado y del mercado durante la fase de industrialización (p.ej., cuidados de salud, socialización de los niños, servicios de planificación familiar, cuidado de los niños, etc.). En países pobres, sin embargo, gran parte de esta labor tiene lugar en el hogar; es un trabajo no remunerado que responde a normas sociales, hábitos, costumbres, afectos y obligaciones que constituyen la vida familiar. En la mayoría de las culturas, las mujeres tienen mayor responsabilidad en la reproducción del “trabajo”, en su base diaria y generacional.

El trabajo reproductivo ha sido siempre excluido del análisis económico. Hay una tendencia a considerarlo un aspecto “natural” de las obligaciones de las mujeres, no un trabajo en sí, porque no está remunerado. Al basar la actividad económica en el hombre, el análisis económico ha tenido desviaciones y no ha sabido apreciar lo que los patrones de trabajo de las mujeres tienen de distintivo. Esto ha hecho que sólo tengamos un panorama de *iceberg* de la economía, pues solamente vemos la punta de todo lo que constituye el trabajo productivo. Las actividades que entran a formar parte del Sistema de Cuentas Nacionales (SNA) y ayudan a calcular el Producto Nacional Bruto son únicamente las que representan transacciones del mercado (véase figura 2.1).

Las estrategias para el crecimiento económico pretenden aumentar el volumen y el valor de las actividades mercadeables en una economía, y diferentes estrategias dan prioridad a diferentes sectores. Mientras que las primeras estrategias de crecimiento se enfocaban al sector comercial internacional, su finalidad era la producción de bienes domésticos que disminuyeran su dependencia de las importaciones. Las políticas recientes de liberalización también han estado referidas al sector comercial,

Figura 2.1. El iceberg de la economía



pero el énfasis está ahora en la producción de bienes para la exportación. Independientemente de su foco específico, ambas estrategias se centran en actividades orientadas al mercado, y no reconocen el trabajo al margen de él.

Sin embargo, más allá de la economía visible existe una economía informal. Aquí los bienes y servicios siguen estando en el mercado pero no están documentados por estadísticas oficiales. Existe también la economía de subsistencia, en la que bienes y servicios se producen para el consumo de los propios productores. Todas estas actividades descansan sobre el trabajo no remunerado de reproducción y cuidados en el hogar, que es lo que asegura la producción y la productividad de la fuerza laboral que mantiene funcionando a toda la economía. Aunque el Sistema de Cuentas Nacionales de 1993 fue revisado para dar un valor de mercado a algunas actividades de subsistencia en las que los bienes eran producidos y consumidos en el mismo hogar, aún persiste la parcialidad contra este trabajo no remunerado; sin embargo es fundamental para la reproducción, cuidado y mantenimiento del trabajo, así como para la acumulación de capital humano. Tanto en las nuevas teorías de crecimiento como en las agendas actuales de las políticas, ambas están creciendo en importancia.

El tamaño relativo de estas subeconomías varía considerablemente a lo largo del mundo. En general, la economía visible es más pequeña que la informal cuanto más pobre es el país; y dentro de los países pobres, cuanto más pobre sea el hogar. Producción y reproducción en los países pobres están más inmersas en la familia, en el parentesco y en la comunidad de lo que han querido reconocer los análisis económicos convencionales. La dimensión en términos de género de este hecho puede apreciarse comparando la distribución del trabajo según el género entre actividades de Sistema de Cuentas Nacionales y las que no pertenecen a éste en diferentes partes del mundo (véase casilla 2.3).

Casilla 2.3. Tiempo de trabajo de hombres y mujeres

Una comparación realizada por el Programa de Desarrollo de la ONU (UNDP) entre nueve países en desarrollo y 13 países industrializados mostró que tanto mujeres como hombres trabajan más horas diarias en los primeros que en los últimos. La jornada promedio de trabajo fue de 419 minutos en países industrializados, de 471 minutos en países en desarrollo de tipo urbano y de 566 en países en desarrollo de tipo rural. Este estudio también reveló que las mujeres abarcaban 52% de la carga total de trabajo en los países industrializados y 53% en los países en desarrollo. Sin embargo, aunque las mujeres en ambos contextos pasaban cerca de la tercera parte de su tiempo en actividades de Sistema de Cuentas Nacionales y el resto en trabajo no remunerado, los hombres pasaban 66% de su tiempo en actividades del Sistema de Cuentas Nacionales en los países industrializados y 76% en los países en desarrollo.

Las estadísticas oficiales generalmente no toman en cuenta las actividades fuera de la economía formal, porque los datos que ésta ofrece son irregulares, incompletos, y la mayoría de ellas están orientadas a la subsistencia o desarrolladas como trabajo familiar no remunerado. Por extensión, los datos de la participación de las mujeres en la fuerza laboral suelen ser incompletos, no confiables y estimados muy bajo. Esto se debe a que; *a*) en la economía informal y en la producción de subsistencia abundan las mujeres económicamente activas, y *b*) muchas mujeres se pueden clasificar más como trabajadoras familiares no remuneradas que como trabajadoras asalariadas.

Para superar este problema, la Organización Internacional del Trabajo (ILO) ha adoptado dos definiciones de actividad económica: *a*) una definición convencional, que incluye solamente actividades ejecutadas con el fin de recibir un salario o una utilidad, y *b*) una definición “extendida”, que incluye el trabajo productivo para el

autoconsumo. La diferencia entre estas dos definiciones puede ilustrarse con gran número de ejemplos (véase casilla 2.4). Estimaciones de la participación de las mujeres en la fuerza laboral de acuerdo a la primera definición proveen datos de la economía “visible”. Las estimaciones basadas en la segunda definición dan una mejor idea de la importancia de su contribución productiva a la economía. Sin embargo, ninguna de las dos suministra información acerca de su contribución al cuidado y mantenimiento de la familia ni, por lo tanto, de los esfuerzos de trabajo que se orientan a la supervivencia, a la subsistencia y a la acumulación. Además, la tendencia que continúa tomando en cuenta solamente las actividades primarias de las personas, hacen que a las mujeres se les clasifique como “amas de casa”, a pesar de que son muchas las formas en que contribuye a la economía.

Para lograr que los análisis macroeconómicos tomen más en cuenta el género, es necesario que:

- Se esclarezca la conexión entre producción y reproducción en diferentes partes del mundo a través de un análisis de sitios institucionales y relaciones sociales.
- Se identifiquen las desigualdades de género en estas instituciones y relaciones, y se exploren sus implicaciones para la política macroeconómica.



Foto 1. *Mujeres de Mali recolectan leña para cocinar,*
UN/DPI.

Casilla 2.4. La carga de trabajo de la mujer depende de cómo sea definida

De acuerdo al censo de 1982 de la República Dominicana, la tasa de participación de las mujeres en la fuerza de trabajo rural era de 21%. Sin embargo, un estudio que incluía actividades como cultivo doméstico y cuidado de animales dio un estimado de 84%. En la India, definiciones simples o extendidas de trabajo arrojaron tasas estimadas de la participación de la mujer en el trabajo de 13% y 88% respectivamente. En Pakistán se obtuvieron estimados del trabajo de la mujer en áreas rurales del 13.9%, a diferencia del 45.9% que arrojó Investigación de Fuerza Laboral en 1991-1992. La definición extendida incluía procesamiento de la cosecha, cuidado de animales, trabajo de construcción, recoger leña y acarrear agua; confección de ropa, tejido y bordado, y trabajo doméstico remunerado.

Haciendo los modelos menos ciegos al género

Una causa muy importante de la ceguera de género que tuvieron los primeros modelos de crecimiento económico fue su falta de interés por saber cómo se producía la fuerza laboral (y, por lo tanto, el sector reproductivo). Fácilmente se comprende que la familia es el factor clave en la economía reproductiva. También se entiende que influencias diferentes al crecimiento poblacional pueden contribuir, o reducir, la efectividad y disponibilidad del trabajo. Se aprecia que hay un amplio rango de variaciones relacionadas con el trabajo que juegan un papel en el crecimiento económico, incluyendo cuidados familiares, fertilidad, salud, nutrición y educación. Y todos estos factores están afectados por el género.

De hecho, hace mucho tiempo que existen indicios de que las tasas de población no son “dadas”, como sugieren las teorías de Malthus. En realidad, las tasas de población responden a niveles de ingresos en la sociedad como un todo y en los hogares, que es donde se toman las decisiones reproductivas. Existe evidencia reciente de que los costos e incentivos asociados a la producción y cuidado de los hijos están distribuidos irregularmente a través del género y de la generación, debido a la forma en que están organizados los hogares. Hombres y mujeres pueden tener diferentes opiniones, tanto en la cantidad como en la “calidad” de los hijos que tengan. “Calidad” de un niño se refiere a los recursos invertidos en él. En ese caso, los economistas consideran solamente la educación, pero pueden incluirse factores como

salud, nutrición y hasta el tiempo invertido en el hijo. Los economistas sugieren que hay una “relación inversa” (*trade-off*) entre cantidad y calidad, porque mayor número de hijos y mayor calidad de ellos se traducen en mayores costos. Esta relación “cantidad-calidad” es una de las rutas por las cuales las economías pasan de depender de suministros ilimitados de “mano de obra básica” a depender de mano de obra capacitada, saludable y con escolaridad.

Una vez que las teorías “endógenas” del crecimiento demostraron que la fuerza de trabajo podía mejorarse a través de la inversión en capital humano, fue posible considerar el trabajo como un factor “producido” que, por lo tanto, requiere trabajo y bienes previos para existir. Esto nos brinda una oportunidad más de integrar la cuestión del género a la teoría macroeconómica. En su vida personal, las mujeres y los hombres tienen a veces actitudes diferentes en cuanto a la inversión que van a hacer en sus hijos; por lo tanto, la distribución del ingreso por género debe ser reconocida como un determinante significativo del crecimiento económico.

Una reinterpretación del modelo de dos sectores desde la perspectiva de la economía reproductiva también enriquecería el entendimiento macroeconómico de los límites al crecimiento. Esto significa considerar las actividades totales de las mujeres, y no tratarlas sólo como una parte del “exceso de mano de obra” en el sector tradicional. Los esfuerzos para mejorar la productividad del trabajo en la economía no remunerada de los “cuidados” tendría implicaciones importantes para el proceso de crecimiento –y para las mujeres mismas.

El género y las respuestas microeconómicas

Otros estudios que muestran la relevancia del género en los análisis macroeconómicos empezaron por examinar las respuestas microeconómicas. Gran parte de este análisis se enfocó en la recesión económica y las Políticas de Ajuste Estructural (SUP) de los años ochenta. El acercamiento llamado de “eficiencia de género” examinaba la forma en que las desigualdades de género limitaban los ajustes efectivos a través de la liberalización del mercado, mientras que el acercamiento de “el grupo vulnerable” examinaba los costos del ajuste para las mujeres. Sin embargo, muchos estudios fueron más allá de iniciativas de políticas específicas para hacer generalizaciones más amplias sobre la economía.

Collier, por ejemplo, argumentó que para entender el ambiente económico en el que los Ajustes de Política Estructural (SAP) iban a ser implementados –y por lo tanto el impacto que pudieran tener– era necesario comprender que hombres y mujeres estaban localizados en sectores diferentes y que enfrentaban incentivos y coacciones

distintos. Así, Collier identificó cuatro diferentes factores que podían explicar tales diferencias:

- Discriminación fuera del hogar (p. ej. en los mercados de trabajo y de crédito).
- Modelos específicos de género, que canalizan a hombres y muchachos, a mujeres y muchachas, hacia actividades determinadas, evitando que se desplacen con facilidad de un sector a otro.
- Derechos y obligaciones desiguales entre marido y esposa, dando a las esposas pocos incentivos para contribuir más a las actividades controladas por los maridos.
- El papel reproductivo de las mujeres, que las predispone a dedicar su tiempo a la generación y crianza de los hijos durante la fase media de su vida. Esto restringe sus elecciones económicas, pues sólo pueden trabajar en aquellos empleos donde la interrupción de su participación no sea una desventaja notable.

Otros autores han señalado diferencias de género en la habilidad para hacerse cargo de los cambiantes costos de la reproducción (p.ej. los cortes en gasto público relativos a los ajustes) y también para responder a los cambiantes incentivos para la producción. Esas diferencias reflejan coacciones causadas por discriminación de género, las múltiples demandas en el tiempo de las mujeres, etcétera.

Collier sugirió la necesidad de disociar sectores pertenecientes y ajenos al mercado; el capital y los bienes de consumo; bienes comercializados y no comercializados e industrias protegidas y no protegidas. Para entender las coacciones que las mujeres pueden enfrentar, también sugirió la disociación por locación institucional (trabajo remunerado, trabajo en empresas, trabajo con base en el hogar, etc.) y por naturaleza del contrato (trabajo remunerado, trabajo con base en la familia, etc.).

Palmer, estudiando el África subsahariana, sugirió que las relaciones en el hogar debían estar en el centro de las políticas macroeconómicas. Este era un lugar donde las respuestas a las señales del mercado determinaban tasas de crecimiento económico en áreas de pequeños cultivos. Desigualdades de género: *a*) en el hogar, significaban que los precios del mercado no dieron los valores correctos al trabajo y *b*) en los suministros del Estado y del mercado, significaban que los recursos en la economía no habían ido necesariamente a quienes podían hacer el mejor uso de ellos. Estas desigualdades de género pueden encontrarse en:

- La división doméstica del trabajo. El trabajo reproductivo de las mujeres es un “impuesto” en su trabajo que deben pagar antes de involucrarse en actividades generadoras de ingresos o ahorradores de gastos. Como los hombres no tienen

que oponer sus actividades económicas a las domésticas este impuesto reproductivo distorsiona la forma en que el trabajo dentro del hogar se distribuye.

- Los términos del intercambio en los hogares. Los miembros del hogar tienen actividades económicas separadas, y puede ser también que tengan cuentas separadas. Esto provoca una colocación de recursos ineficiente en el hogar, ya que los hombres pueden ejercer demandas en el trabajo de las mujeres que ellos sólo pueden reciprocarse parcialmente (cuando mucho).
- La atribución del ingreso y otros productos al trabajo del hogar. Esto distorsiona los incentivos, y también la distribución de los productos. Tanto las mujeres como los hombres pueden dirigir sus esfuerzos a formas de producción cuyos productos pueden controlar, independientemente de lo que sea mejor para el hogar como un todo.

Instituciones y actores en una economía de género

Elson ha integrado los conceptos revelados por estas diversas teorías a su análisis de lo que ella llama “economía de género”. Argumenta que las economías están organizadas a través de instituciones que determinan lo que es un comportamiento “apropiado” de hombres y mujeres. Estas instituciones incluyen no sólo familia y relaciones de parentesco, sino también empresas privadas y el estado. Están gobernadas por relaciones sociales que estructuran la forma en que las actividades, recursos, poder y autoridad se dividen entre mujeres y hombres. Así, aunque las instituciones económicas se consideren neutrales al género, en realidad no lo son.

Ya sea que los análisis económicos se hagan a nivel macro, medio o micro, es necesario hacer preguntas sobre la división de géneros de acuerdo al trabajo, a los recursos, al poder y a la toma de decisiones:

1. Los análisis macroeconómicos examinan la división de género de acuerdo a la fuerza de trabajo entre los diferentes sectores productivos (agricultura, industria y servicios) y también en el sector reproductivo no remunerado. En principio, pueden crearse cuentas nacionales que den un valor monetario a las actividades pertenecientes a la economía reproductiva. El Programa de Desarrollo de la ONU, por ejemplo, ha estimado que la producción “invisible” de las mujeres en actividades fuera del Sistema de Cuentas Nacionales llega a cerca de once mil billones de dólares al año en todo el mundo. Esto equivale a 48% del Producto Doméstico Bruto de todo el mundo.

2. Los análisis de nivel medio examinan la distribución de los recursos y actividades a nivel micro. Esto requiere examinar la desigualdad de géneros en el suministro público, así como las preferencias de género en las reglas de operación de los diferentes mercados. También explora la estructura de la toma de decisiones a este nivel (por ejemplo, en diferentes ministerios y en corporaciones e instituciones financieras). Para fines de las políticas, Elson llama la atención particularmente a las actividades del Estado en el suministro de infraestructuras física y social, y a la operación del trabajo, las mercancías y otros mercados.
3. Los análisis microeconómicos exploran en mayor detalle la división por género del trabajo, de los recursos, de las responsabilidades y de la toma de decisiones en diferentes sectores, en términos del trabajo remunerado y no remunerado. También examinan la estructura de la toma de decisiones, especialmente en el hogar. Estos análisis son fundamentales para comprender: *a)* cómo las fuerzas macroeconómicas, filtradas por las diferentes instituciones de la sociedad, impactan y causan la respuesta de mujeres y hombres a nivel individual en hogares, compañías y otras organizaciones y *b)* cómo sus respuestas alimentan a la economía.

Descubrimientos empíricos

En paralelo a estos intentos teóricos por integrar el género a los análisis macroeconómicos, algunos estudios han examinado las ligas empíricas que existen entre el género y la macroeconomía. Esta sección estudia dos acercamientos a esa investigación.

El impacto de las políticas de nivel macro

La imposición de las políticas de ajuste estructural dio origen a una gran investigación de sus implicaciones de género, de la recesión económica a nivel micro, y de cómo éstos afectaban los resultados macroeconómicos. Algunos estudios emplearon datos a pequeña escala, a menudo cualitativos, y documentaron un “efecto de tijera” en el tiempo de las mujeres:

- El trabajo no remunerado de las mujeres aumentaba para compensar los cortes en servicios públicos o para conseguir el dinero y la ropa que el hogar ya no podía pagar.

- Las mujeres trataron de aumentar su trabajo remunerado para compensar el creciente desempleo de los hombres y el mayor costo de la vida.

Las muchas horas que las mujeres —especialmente las más pobres— trabajaban dentro y fuera del hogar las pagaban con falta de sueño, con pocos ratos de esparcimiento y, a la larga, con su salud; o con la educación y el entretenimiento de sus hijos. El tiempo de las mujeres resultó ser una variable crucial de los ajustes, ya que estaba fraccionado para atender a numerosas responsabilidades en el hogar, en el mercado y en la comunidad. Al mismo tiempo, las preconcepciones sobre la primacía del proveedor macho condujeron a varios países a excluir a las mujeres de los programas de fondos sociales elaborados para proteger a los pobres durante el curso de los ajustes estructurales (p. ej., Honduras, México y Nicaragua). Esto sucedió así porque se supuso que una reducción en la pobreza de los hombres ayudaría automáticamente a las mujeres.

Otros estudios emplearon datos a gran escala para examinar los impactos a nivel micro de los cambios a nivel macro. Uno de esos ejemplos es la investigación sobre la respuesta negativa a la liberalización del mercado de la agricultura que ocurrió en Zambia (véase casilla 2.5).

Casilla 2.5. Coacciones de género en la agricultura en Zambia

Un estudio de la respuesta a los suministros hecho en Zambia encontró que cuanto más bajaba el precio del maíz, más maíz se producía. Esta “respuesta negativa” era más fuerte en el caso de las mujeres. Mientras que algunos campesinos hombres cambiaban a cultivos relativamente mejor pagados, las mujeres respondían más débilmente a los cambios de precios. El estudio sugiere que esto demuestra la división por géneros en el hogar, y la responsabilidad de las mujeres hacia el consumo de un vegetal empleado tradicionalmente como alimento. Sin embargo, otro análisis demostró que en este caso las mujeres y los hombres enfrentaban diferentes coacciones institucionales y de recursos. Por ejemplo, los factores más importantes que afectaban la mayor producción de maíz era la posesión de un arado, fuentes de ingresos no dependientes de la agricultura, empleo de fertilizantes y acceso a diferentes canales de mercado, los cuales poseían los hombres en mayor grado que las mujeres. Más que explicar esta “respuesta negativa” en términos de la división de responsabilidades dentro del hogar, este señalamiento indica la necesidad de políticas que den a las mujeres igual acceso a los recursos que el que tienen los hombres.

El género y el Equilibrio General Estimable (CGE)

Los estudios que exploran las respuestas micro a los cambios macroeconómicos son necesariamente “parciales” en su análisis, puesto que examinan una sección de la población o sectores particulares de la economía. No pueden abarcar la forma en que las Políticas de Ajuste Estructural –o alguna otra forma de política macroeconómica– afectan a la economía en general. Intentos recientes de incorporar las variables relacionadas con el género a modelos de Equilibrio General Estimable (CGE) ofrecen un camino prometedor a la solución de este problema.

Los modelos de Equilibrio General Estimable son modelos de simulación. Su mayor ventaja está en la forma en que pueden apreciar las consecuencias que un cambio en un sector económico produce en los demás. Por ejemplo, formas parciales de análisis se han concentrado en la creciente participación de las mujeres en el empleo en un buen número de países, como resultado del cambio a manufacturas orientadas a la exportación. Sin embargo han ignorado en gran parte la pérdida simultánea de oportunidades de empleo debido a que las industrias tienen que competir con importaciones crecientes. Los análisis de Equilibrio General Estimable pueden mostrar cómo los cambios macroeconómicos afectan a mujeres y hombres en diferentes sectores de la economía y revelar si el efecto neto total es benéfico, adverso o muestra predisposición. Sin embargo, dichos medios son aún pocos y distanciados entre sí porque requieren muchísimos datos.

Un modelo de Equilibrio General Estimable se empleó para simular los efectos de cambios en las políticas de comercio y flujos de capital en Bangladesh, y muestra cómo los cambios en sectores específicos afectan al resto de la economía del mercado. Contrariamente a lo que suele suceder con este tipo de modelos, también muestra cómo estos cambios influyen y son influenciados por el comportamiento de la economía no remunerada del hogar, donde las mujeres son los principales trabajadores. Examinando las interacciones en diferentes sectores de la economía de mercado y también entre mercados y esferas no dependientes del mercado, este modelo hace posible comprender o predecir los efectos de los cambios en las políticas u otras circunstancias económicas en las mujeres.

Igualdad de género y crecimiento económico: hipótesis contradictorias

Un grupo más de estudios con acercamientos macro al análisis de género están basados en comparaciones a lo largo de un país y, en algunos casos, a lo largo del tiempo.

Casilla 2.6. Un ejercicio de simulación en Bangladesh

En Bangladesh se hizo un ejercicio de simulación para explorar los efectos de varios cambios de políticas relacionados con el comercio, dando atención particular a los siguientes impactos relacionados con el género:

- Cómo el trabajo, especialmente el trabajo de las mujeres, estaba colocado entre esparcimiento, reproducción y empleo en la economía de mercado (entre sus diferentes sectores).
- El sueldo promedio femenino en la economía, tanto absoluto como relativo al sueldo masculino.
- El sueldo femenino en manufactura y servicios como indicador del ingreso de la mujer derivado del empleo. Este ingreso afecta su poder de negociación en el hogar y, por lo tanto, su bienestar (y también el de sus hijos).

El ejercicio exploró también los efectos que tendría en el país una disminución en la manufactura de ropa para exportación. Este sector —como en todos los países— emplea predominantemente trabajadoras (83%, contra 24% en toda la economía). Se pretendía que el precio de la ropa disminuyera 30% en el mundo; el modelo calculó que el volumen de exportación de ropa disminuiría más de la mitad, debido a la menor utilidad que generaría. Esto produciría la disminución de los sueldos femeninos, lo que afectaría particularmente a mujeres con niveles medio o bajo de educación, como son la mayor parte de las trabajadoras de la industria de la ropa.

Sus conclusiones han sido diversas y en ocasiones contradictorias. Algunas indican una relación positiva entre desigualdad de género y crecimiento económico. Seguino, por ejemplo, encontró que la desigualdad de género, en sueldos produce mayores niveles de crecimiento económico, mientras que otros estudios afirman que la desigualdad de género en la educación secundaria tenía un efecto similar. Por otro lado, Dollar y Gatti encontraron que: *a)* igualdad de género en educación y derechos legales producían un aumento en el crecimiento económico per cápita y *b)* aumentos en el Producto Nacional Bruto per cápita producían aumentos en la igualdad de las mujeres. Similarmente, otro estudio encontró que las desigualdades de género tenían un impacto negativo muy significativo en el crecimiento económico (véase casilla 2.7).

Hay varias razones para estos descubrimientos aparentemente contradictorios. En primer lugar, hay un uso diferencial de datos a través del país contra datos a lo largo del tiempo, así como en diferentes periodos. Los estudios a lo largo de un país

Casilla 2.7. Impacto negativo de las desigualdades de género en el crecimiento económico

Un estudio basado en datos proporcionados por 99 países para 1960 y 1990, encontró que la desigualdad de género tuvo un significativo impacto negativo en el crecimiento económico. Esto fue particularmente evidente en el sur de Asia y el África subsahariana, las regiones más pobres del mundo. Apoyándose en estos datos, el informe de 1998 sobre el estado de la pobreza en África –que se enfocó en género, crecimiento y reducción de la pobreza– concluyó que el África subsahariana pudo haber añadido varios puntos porcentuales a sus tasas anuales de crecimiento per cápita si hubiera aumentado la educación de las mujeres en comparación a la de los hombres (0.5%) y el empleo de las mujeres en el sector formal (0.3%) hasta los niveles prevalecientes en el sur de Asia.

tienden a promediar importantes diferencias de nivel dentro de él, que pueden conducir a encontrar falsas “similitudes” entre diferentes países. En segundo lugar, los estudios usan medidas en cierta forma diferentes de la desigualdad de género. Por ejemplo, la mayoría se enfocan a la igualdad de género en la educación, pero Dollar y Gatti también incluyeron expectativas de vida y “reglas y convenciones” relacionadas con el tema. Seguino, por otro lado, se enfoca en la desigualdad de sueldos. También hay diferencias en la cobertura de los países. Dollar y Gatti se concentran en países ricos desarrollados y en países pobres en desarrollo, mientras que Seguino estudia países semiindustrializados, con ingresos medianos y gran dependencia del crecimiento producido por la exportación. Con estas advertencias en mente, ahora se da una explicación más detallada de los estudios de Dollar y Gatti, que sugiere una sinergia calificada y el de Seguino, como ejemplo de un estudio que propone una relación inversa (*trade off*) entre desigualdad de género y crecimiento económico.

a) Hipótesis de la “sinergia positiva”

El estudio de Dollar y Gatti es uno de los pocos de su tipo que explora los efectos de la desigualdad de género en el crecimiento económico, y también los efectos del crecimiento económico en la desigualdad de género. Incluye, además, una medida de la igualdad de género en derechos, y examina variables tanto sociales como económicas. El estudio encontró que:

- El crecimiento económico sólo afectó la desigualdad de género cuando los países pasaban de un ingreso medio bajo a uno de mayor nivel.
- Las mayorías musulmanas e hindúes tenían más altos niveles de desigualdad de género con casi todas las medidas empleadas.
- Japón tenía más altos niveles de desigualdad de género que otros países con un Producto Nacional Bruto per cápita similar, excepto en lo relativo a la segunda enseñanza.

Una segunda serie de observaciones demostró que el logro educacional femenino –medido principalmente por la educación secundaria– tenía un efecto positivo en el crecimiento económico. Los efectos de la escolaridad, tanto femenina como masculina, eran bajos en los países menos desarrollados en los cuales la educación secundaria femenina abarcaba menos de 10% de la población. Una vez que los países habían alcanzado cierto nivel de educación femenina, sin embargo, un aumento de 1% en la cantidad de mujeres con enseñanza secundaria implicaba un aumento del 0.3% en el ingreso per cápita. Los autores sugieren que la ausencia de una relación entre igualdad de género en la educación y crecimiento económico en países pobres, de economías agrícolas, se debe a los pocos resultados que la educación secundaria femenina produce. Hay poco estímulo para invertir en ella porque los hombres tienen acceso preferente a los empleos para los cuales se requiere la enseñanza secundaria.

Algunos aspectos de este estudio se examinarán nuevamente en el resto del libro:

1. La igualdad de género tiene un efecto positivo en el crecimiento económico per cápita una vez que se ha alcanzado cierto grado de desarrollo. Por eso, la reducción de la brecha del género en la educación en países pobres es a largo plazo.
2. Diferencias regionales y religiosas son importantes fuentes de variación en las relaciones entre igualdad de género y crecimiento económico.
3. La educación se utiliza para medir la desigualdad y se refleja en la creciente importancia que se está dando al “capital humano” en la agenda internacional de desarrollo; pero “capital” puede incluir también recursos materiales y financieros, relaciones sociales y redes. La desigualdad de género en acceso al crédito, a la tierra, a sueldos, a bienes de capital y a redes de comercio pueden ser más relevantes para el crecimiento económico de los países pobres que las desigualdades en educación y hasta en derechos formales.
4. En la discusión de las políticas relacionadas con la desigualdad de género es crucial distinguir entre argumentos intrínsecos e instrumentales (véase casi-lla 2.8).

Casilla 2.8. La cuestión intrínseca de los derechos

La reciente aparición de un acercamiento “basado en los derechos” al desarrollo puede explicar por qué en el análisis de Dollar y Gatti se encuentran medidas de los derechos políticos y civiles de las mujeres, y por qué se les relaciona con el crecimiento económico. El estudio sostiene que el crecimiento económico puede facilitarse con el crecimiento de los derechos civiles y políticos. Sin embargo, los derechos que promueven la igualdad de género descansan en bases intrínsecas, más que instrumentales. El rango de derechos adoptados e implementados por una sociedad refleja el valor que ésta da a la dimensión “humana” del desarrollo, y la traslación de estos derechos de formales a “reales” requiere de ciertos derechos económicos y sociales, y de la voluntad política, tanto como del crecimiento económico.



Foto 2. *Mujer trabajando en una línea de ensamble en la industria de cosméticos, Seúl, República de Corea, Organización Internacional del Trabajo.*

b) Hipótesis de la “relación inversa”

El estudio de Seguino se enfocó en la relación entre desigualdad de género y crecimiento económico en el contexto de la industrialización orientada a la exportación. Su estudio examinaba la relación entre crecimiento económico y desigualdad de género en los sueldos. La muestra empleada fue tomada de países con ingresos bajos y medios (tal como están definidos en el Informe sobre Desarrollo Mundial de 1995).

Los descubrimientos obtenidos del análisis a lo largo del país sugieren que, junto a los niveles de capital humano y de inversión, la desigualdad de sueldos femeninos y masculinos está ciertamente asociada al crecimiento económico. Un aumento de 10 puntos en la brecha entre remuneraciones masculinas y femeninas por año de educación secundaria hacía aumentar el Producto Doméstico Bruto en 0.10%. En otras palabras, cuatro puntos porcentuales de la brecha entre las tasa de crecimiento del Producto Doméstico Bruto en la República de Corea (9.2%) y Costa Rica (3.9%) entre 1985 y 1989 podía ser explicada por la brecha de sueldos entre los géneros. Los resultados del análisis específico a lo largo del tiempo en un país, confirman la importancia de la inversión tanto como la del capital humano, pero sugieren que los logros femeninos en educación tienen un papel más importante que los logros masculinos. Las variables de la brecha de sueldos siguen siendo significativas. Las disparidades de género en sueldos aumentaron los niveles de inversión. El estudio concluye que la desigualdad de género en resultados de trabajo ha llevado a mayores tasas de crecimiento en países que han dependido de una industrialización orientada a la exportación.

Seguino hace notar que las disparidades de género en ahorro están relacionadas sólo parcialmente con el Producto Nacional Bruto de un país. Otros factores que juegan papeles importantes en esto incluyen regímenes que tienen políticas definidas, así como los regímenes “de género”, que existen en algunos países. Es de llamar la atención que de los países asiáticos que menciona en su estudio, tres de las cuatro economías “milagrosas”, todas pertenecientes a Asia oriental, tienen las mayores disparidades de género en ingresos (República de Corea, Singapur y Taiwán). Sin embargo, también sugiere que el crecimiento económico parece ser mayor en estos países cuando las inversiones en educación femenina coexisten con mayores disparidades de género en sueldos.

En conjunto, las observaciones de Dollar y Gatti dan soporte a la igualdad de género en cuanto incrementa la “eficiencia” y provoca un mayor crecimiento económico. Las observaciones de Seguino sugieren que puede haber una relación inversa (*trade off*) entre igualdad de género y crecimiento económico, debido a la competencia intensificada que la globalización ha provocado. Sin embargo, estas observaciones aún tienen que ser mejor exploradas a través de análisis minuciosos.

Conclusión

Este capítulo ha tocado algunos intentos teóricos y empíricos de explorar la relevancia del género en el análisis macroeconómico y en las políticas macroeconómicas. Algunos de estos estudios han señalado a “instituciones”, considerándolas un concepto que puede ayudar a comprender la desigualdad de género. Algunos temas recurrentes incluyen:

1. El papel de las normas y costumbres en la formación de relaciones en el hogar y en el comportamiento de sus miembros.
2. Papeles, responsabilidades y recursos desiguales en el hogar, que inducen coacciones diferentes en las respuestas y comportamiento de hombres y mujeres.
3. El significado del trabajo no remunerado de las mujeres, por su capacidad para responder a las señales que envía el mercado.
4. La existencia de discriminación de género en los mercados, así como en los sistemas de suministro público y, por lo tanto, la influencia de factores exteriores al hogar para dar forma a la desigualdad de género.

Para una mejor comprensión de la desigualdad de género, la mayoría de estos estudios ponen en el centro al hogar y a la familia. Algunos estudios advierten señales discriminatorias en el sistema legal y en el suministro del Estado, pero no dan la misma atención a la discriminación en el mercado. Los economistas ortodoxos, particularmente los neoliberales, tienden a considerar las fuerzas del mercado como agregados impersonales de numerosas actividades individuales. Al otro extremo del espectro, los economistas políticos feministas insisten en que los mercados son instituciones sociales, en las cuales las redes y las normas sociales tienen un papel tan importante como la acción económica y los incentivos.

Un acercamiento institucional al análisis de la desigualdad de género es muy diferente a un acercamiento individualista. Para ilustrar esta afirmación vamos a comparar las explicaciones que los autores de los dos estudios discutidos en la última sección dan a sus descubrimientos sobre la desigualdad de género. Dollar y Gatti afirman que la religión es tan significativa estadísticamente al explicar las variaciones en desigualdad de género de un país a otro como al mostrar la importancia de diferentes “preferencias culturales”. Concluyen que “aquellos que controlan los recursos de la sociedad muestran una marcada preferencia por la desigualdad de género, y están dispuestos a pagar por ello”. Sin embargo, no toman en cuenta la forma en que los que no comparten estas “preferencias culturales” pueden desafiarlas, ni la división que exis-

te entre los que tienen el poder para expresar y exigir sus preferencias socialmente y aquellos que deben pagar por ello.

Seguino, por el otro lado, concluye que la naturaleza sistémica de la desigualdad de género refleja cómo están estructuradas las instituciones en los diferentes países. Sugiere que la disparidad de género en sueldos puede tener efectos más positivos en el crecimiento en países que tienen sistemas patriarcales, porque sus instituciones “refuerzan la internalización de normas sociales que favorecen a los hombres, reduciendo la resistencia política y, por consiguiente, el costo de la desigualdad de género”.

Los estudios examinados en este capítulo muestran claramente que la desigualdad de género es importante en un amplio rango de contextos, y que varía a lo largo de ellos. Estas variaciones reflejan un número de factores diferentes, incluyendo estrategias para alcanzar el crecimiento, niveles de Producto Nacional Bruto per cápita, varias formas de políticas públicas (particularmente aquellas relacionadas directamente con la igualdad de género) e inversiones en capital humano. Además, el análisis sugiere que las instituciones –y más específicamente su construcción patriarcal– son un factor particularmente importante. Esto se explora en el siguiente capítulo.

3

Geografía de la desigualdad de género

Introducción

Gran parte del comportamiento humano no es resultado de las preferencias individuales, sino que está gobernado por reglas institucionales, normas y convenciones que tienen poderosos efectos materiales en la vida de la gente. Se ha definido a las instituciones como “las reglas del juego” de una sociedad. Estas reglas pueden estar escritas o no, ser explícitas o implícitas; codificadas en leyes, ordenadas por políticas, santificadas por la religión, mantenidas por los convencionalismos o arraigadas en la manera de pensar de la familia, de la comunidad y de la sociedad. Juegan un papel importante para dar forma al comportamiento humano, en términos de lo permitido y de lo prohibido. En la economía, estas reglas:

- a) Influyen en la división por género del trabajo de producción y de reproducción, en diferentes partes del mundo.
- b) Producen patrones regionales distintos en la participación de la fuerza laboral y en la actividad económica de mujeres y hombres.

Las instituciones en sí son conceptos abstractos, pero toman forma concreta en las organizaciones, los “equipos”, que son los que hacen el juego. En la sociedad existen cuatro categorías clave de instituciones, cada una con un dominio (o área de influencia) particular; y cada una de ellas está asociada a un diferente juego de organizaciones y grupos. Estas categorías son: estados, mercados, sociedad civil/comunidad y parentesco/familia (véase casilla 3.1).

Estas instituciones gobiernan los procesos de producción, reproducción y distribución en una sociedad. La forma en que están organizadas varía de acuerdo al nivel de

desarrollo económico, la estructura de la economía y la extensión de la comodificación (es decir, el valor de mercado que se da a bienes o servicios que antes no eran comerciales). En términos de la pirámide productiva de la figura 2.1, es evidente que habrá diferencias a lo largo del mundo en mercados formales y regulación estatal, y de producción para la subsistencia.

Las instituciones proveen una estructura y, por lo tanto, un grado de estabilidad a la vida diaria. Reducen la incertidumbre, hacen predecibles ciertas formas de com-

Casilla 3.1. Categorías clave de las instituciones en la sociedad

Estados: el Estado es responsable del gobierno total de una sociedad. Impone las reglas y procedimientos que regulan la forma en que los diferentes dominios institucionales interactúan. El acceso a los recursos del Estado, incluyendo el empleo, es a través de su legislación, de sus políticas y de sus regulaciones. Ejemplos de organizaciones de Estado incluyen las que están asociadas a la burocracia, la policía, la legislatura, el poder judicial y el gobierno local.

Mercados: los mercados están organizados alrededor de una lógica comercial —la maximización de la utilidad— y los recursos se intercambian sobre la base de títulos basados en contratos. Organizaciones de mercado son compañías, ranchos o granjas comerciales, microempresas, redes de comercio y corporaciones multinacionales.

Sociedad civil/comunidad: la sociedad civil incluye una serie de asociaciones, cuyos miembros persiguen variedad de intereses. La pertenencia a ellas y las metas suelen ser voluntarias, y los miembros determinan cómo distribuir los recursos y las responsabilidades de acuerdo a un conjunto de principios aprobados. Ejemplo de esto son los sindicatos, las asociaciones no gubernamentales (NGO) y las asociaciones profesionales. La palabra *comunidad* se emplea aquí para referirse a asociaciones y grupos basados en lo que los sociólogos llaman amarres “primordiales”. Los miembros de estos grupos son adscritos, más que escogidos. El acceso a sus recursos depende de cómo estén los individuos posicionados en el grupo de acuerdo a estas identidades adscritas. Ejemplos de comunidad incluyen casta, tribu y relaciones patrón-cliente.

Parientes/familia: estas son formas de organización social que incluyen linajes y clanes basados en sucesión, matrimonio y formas variadas de adopción. Una de las organizaciones clave asociadas con ellas es “el hogar”, que generalmente está basado en la residencia común y/o los ingresos compartidos de sus miembros. Elson llama al hogar el sitio por excelencia para el “suministro”, es decir, “la actividad de suministrar a la gente lo que necesitan para prosperar, incluyendo tanto cuidados y preocupaciones como bienes materiales”.

portamiento y permiten a los individuos cooperar con los demás para producir resultados que no podrían obtener por sí solos. Al mismo tiempo –e independientemente de su ideología oficial– las instituciones rara vez operan en forma igualitaria. En general, tienden hacia relaciones jerárquicas organizadas alrededor de:

- a) Desigualdades de posesión o acceso a los medios de producción (tierra, capital, finanzas, equipo).
- b) Atributos conseguidos o adscritos (educación, habilidades, contactos).
- c) Varios atributos adscritos socialmente (género, edad, casta, etc.).

Gran variedad de explicaciones y de justificaciones se dan para estas jerarquías, incluyendo méritos, capacidad, aptitudes, biología, naturaleza y hasta voluntad divina. Las reglas para entrar –o salir– de las instituciones pueden intersecarse y trasladarse (véase casilla 3.2).

Casilla 3.2. Intersección de desigualdades y el Estado

Las desigualdades institucionales en un área determinada pueden ser neutralizadas o empeoradas por el acceso o exclusión en otras. Por ejemplo, si en una comunidad existen desigualdades por razón de casta, raza o género, pueden combatirse con leyes antidiscriminatorias en el empleo, o por la habilidad que tengan los grupos subordinados para aprovechar las nuevas oportunidades que se presentan en el mercado. Por el otro lado, los prejuicios de los empleadores o las prácticas de expulsión de los sindicatos y asociaciones profesionales pueden empeorar estas desigualdades. El marco institucional de la sociedad –sus reglas, sus normas, creencias y costumbres– significa que los individuos y los grupos sociales no sólo vienen de diferentes lugares, sino también que tienen diferentes oportunidades para mejorar su situación durante el curso de sus vidas. Dada la importancia que el Estado tiene en el gobierno de una sociedad, puede jugar un papel importantísimo para mantener, reforzar o combatir las desigualdades que se presentan en otros dominios.

Las instituciones y la desigualdad de género

La desigualdad de género, que es el tema principal de este libro, es una de las formas más penetrantes de la desigualdad. Y no sólo porque se encuentra en casi todas las

sociedades, sino también porque se suma a otras formas de desigualdad (ver introducción al capítulo 1). Esta desigualdad se construye a través de:

- Leyes formales y estatutos que forman la ideología oficial de una sociedad y sus instituciones.
- Las normas no escritas y los entendimientos compartidos que ayudan a conformar el comportamiento diario en el mundo real.

Aunque la desigualdad de género se halla extendida por toda la sociedad, los análisis institucionales que de ella se hacen suelen empezar por la familia y los parientes, pues éstas son las formas más elementales de organización en las que se encuentra la desigualdad. Los papeles y las responsabilidades de hombres y mujeres en el terreno doméstico revelan en gran parte la forma en que la sociedad considera su naturaleza y sus capacidades y, por lo tanto, construye las diferencias y desigualdades de género. Además, la familia y los parientes son responsables de la organización de gran parte de la actividad productiva y reproductiva. Esto sucede particularmente entre los pobres de los países más pobres. Consecuentemente, aun cuando mujeres y hombres participen en la economía general, esta participación está en parte estructurada por las relaciones dentro del hogar.

Las familias y los parientes se diferencian de otras instituciones por la naturaleza de las relaciones que hay dentro de ellas. Generalmente se basan en lazos íntimos de sangre, matrimonio y adopción (en contraste con las relaciones más impersonales, de contrato y estatutos, que se encuentran en el mercado y en el Estado). También son, en general, “adscritas al género”. En otras palabras, para ser marido, esposa, hermano o hermana, hay que ser macho o hembra. En la mayor parte de las sociedades, las mujeres tienen a su cargo las funciones de cuidado y mantenimiento, que incluyen desde tener y cuidar a los hijos hasta el amplio rango de actividades necesarias para la supervivencia y bienestar diarios de los miembros de la familia. Los hombres pueden participar en algunas de estas tareas, especialmente enseñando a los niños “a ser hombres”, o desempeñando algunas tareas hogareñas; pero en general están mucho menos involucrados en este trabajo que las mujeres.

Así, las mujeres tienen un papel clave en los procesos no remunerados de la reproducción social (es decir, la tarea de reproducir los recursos humanos de la sociedad en una base diaria e intergeneracional). También pueden predominar las mujeres en este tipo de trabajo dentro del mercado; por ejemplo, como enfermeras, maestras y trabajadoras sociales. Sin embargo, el papel que desempeñan en la producción y en la acumulación —y la forma que este involucramiento toma— varía con-

siderablemente de una cultura a otra. Diferentes reglas, normas y valores gobiernan la división de género del trabajo y la distribución por género de recursos, responsabilidades, intervención y poder. Estos son elementos críticos que comprenden la naturaleza de la desigualdad de género en las diferentes sociedades. Las ideas y creencias sobre el género que existen en el terreno doméstico son trasladadas a otras relaciones sociales, sea conscientemente en la forma de discriminación de género o inconscientemente como preferencia de género. Así, el Estado y el mercado no resultan entes impersonales, sino “portadores del género”, pues colocan a mujeres y hombres desigualmente en el acceso a los recursos y les asignan valores desiguales en el dominio público.

Perspectivas regionales de la desigualdad de género

La desigualdad de género varía a nivel regional, dando lugar a una “geografía” del género, que refleja diferencias sistemáticas en:

- a) Las instituciones de familia y los parientes.
- b) Los patrones a que han dado lugar dentro del hogar.
- c) La división de género asociada a los recursos y las responsabilidades.

Estas diferencias, a su vez, han dado lugar a diferencias regionales en la división de géneros de trabajo entre producción y reproducción, trabajo remunerado y no remunerado, y dominios público y doméstico.

Estas diferencias regionales no significan sólo que mujeres y hombres participan en forma diferente dentro de sus economías nacionales, sino también que las diferencias no son uniformes a lo largo del mundo. Hay dos factores particularmente importantes que determinan el papel que juegan las mujeres en la economía total, el alcance de su acción y el acceso a recursos socialmente valiosos:

1. Qué tan corporativa es la unidad alrededor de la cual se organiza la economía del hogar (es decir, qué tanto y en qué forma se manejan y colocan juntos los recursos y los esfuerzos de todos).
2. Qué tan rígida es la línea divisoria “público-privado” y, por lo tanto, el grado de movilidad pública y de oportunidad que tienen las mujeres para participar directamente en la economía.

Las investigaciones que han hecho varias ciencias sociales muestra que hay un amplio rango de tipos de hogares asociados con diferentes “patriarcados regionales”. Estos tienen patrones particulares de herencia de la tierra, de prácticas maritales, de actividades económicas y de bienestar.

Asia

A pesar de algunas variantes en la movilidad pública de las mujeres y de su participación en la fuerza laboral en la región, los hogares “asiáticos” están generalmente organizados a lo largo de líneas corporativas, que suelen estar centradas en la relación conyugal.

Asia occidental, sur de Asia y Asia oriental

Las formas más marcadas de desigualdad de género en la región están relacionadas con regímenes de patriarcado extremo. Esta zona incluye la franja que va del norte de África al oeste de Asia, a través de las llanuras norteñas del sur de Asia, incluyendo Bangladesh y Pakistán; también los países de Asia oriental (China, Japón, República de Corea y Taiwán). Es evidente que estos países tienen economías, historias, culturas y religiones muy diferentes. Sin embargo, existen ciertas similitudes históricas en la organización de las relaciones de familia, de parentesco y de género, así como en los patrones que sigue la actividad económica femenina.

Las estructuras de parentesco en la región son predominantemente patrilineales, es decir, se sigue la huella de los descendientes y ascendientes masculinos, y la propiedad se transmite también a los miembros masculinos de la familia. El matrimonio tiende a ser exógamo y patrilocal, es decir, las mujeres se casan fuera de su parentela y, a menudo, fuera de su comunidad o pueblo, y dejan sus hogares para unirse a la familia de su marido. Los hogares están organizados siguiendo líneas corporativas con lazos conyugales fuertes y reglas culturales que enfatizan la responsabilidad del macho para proteger y proveer a mujeres y niños. Los recursos y los ingresos del hogar se juntan bajo la supervisión y el control del patriarca macho. El pago de dote que hace la familia de la novia al novio es una norma en las planicies del norte de la India, aunque no es necesariamente igual en otras partes de Asia occidental ni oriental.

La castidad de las hembras es muy importante (y se castiga severamente cualquier transgresión a ella). Esto se considera esencial para asegurarse de que la propiedad se transmita siguiendo la línea del padre biológico. La sexualidad femenina se controla por medio de una fuerte línea divisoria “público-privado”, con las mujeres recluidas en el dominio privado. Aunque la práctica de “purdah” está asociada generalmente a las sociedades musulmanas, la reclusión femenina basada en normas de honor y vergüenza la practican también los hindúes, particularmente los de las castas superiores. Las restricciones a la movilidad de las mujeres, la herencia patrilineal y las prácticas maritales patrilocales han causado la devaluación económica de las mujeres y su total dependencia de los hombres en gran parte de esta región. La preferencia por los hijos varones resulta también muy marcada.

Boserup hizo notar que hay un porcentaje muy bajo de mujeres en las actividades agrícolas y comerciales en Asia occidental, el norte de África y Pakistán, por tanto las denominó “sistemas agrícolas masculinos”. El trabajo femenino familiar no excedía de 15% de la fuerza de trabajo agrícola total (con excepción de Argelia, Túnez y Turquía). Las mujeres sumaban menos de 10% de la fuerza de trabajo en el comercio en Asia occidental y del sur, y menos de un tercio en Asia oriental y áreas de influencia china (Hong Kong, Singapur, República de Corea y Taiwán). También en China,



Foto 1. *Mujeres haciendo trabajo agrícola, Jordania, Organización Internacional del Trabajo.*

antes de la revolución, sólo 7% de la fuerza de trabajo en el comercio eran mujeres. Sin embargo, Boserup anotó algunas variaciones a ese patrón dentro de la región. En el sur de Asia, por ejemplo, la participación de las mujeres en el comercio variaba de 2 a 6% en Bangladesh y las planicies del norte de la India y Pakistán, hasta alrededor de 17% en los estados del sur de la India.

Sudeste de Asia

En el sudeste de Asia (Myanmar, Camboya, Indonesia, Laos, Malasia, Filipinas, Tailandia y Vietnam), las reacciones de género dentro de la familia y la parentela son menos rígidas; también, en cierto grado, en los estados del sur de la India y en Sri Lanka. La estructura de los hogares sigue también líneas corporativas, pero existen importantes diferencias. Por ejemplo, un niño se considera igualmente relacionado con ambos padres, y el grupo social más importante de una persona comprende parientes de ambos lados. La preferencia por los hijos varones es moderada o inexistente.

Existen más casos de mujeres y hombres capaces de heredar propiedades y una mayor incidencia de descendencia matrilineal, en la cual las propiedades y los descendientes se siguen a través de las mujeres. Los ingresos generalmente se reúnen, pero con frecuencia es la mujer quien se encarga de administrarlos. Un mayor número de recién casados forma su propio hogar, y más esposas mantienen la relación con su familia original. El intercambio económico en ocasión del matrimonio tiende a ser recíproco entre las familias de los novios; o mayor por parte del hombre, en forma de “riqueza de la novia”. La mayoría de los países de la región han sido tradicionalmente más tolerantes de la libertad sexual, tanto de mujeres como de hombres; aunque el colonialismo implantó más restricciones, particularmente para las mujeres.

Boserup hizo notar que el trabajo familiar femenino era de alrededor de 50% de la fuerza agrícola total en Tailandia, y 75% en Camboya, ambas áreas de agricultura femenina. Las mujeres representaban también alrededor de la mitad de la fuerza de trabajo en el comercio en Myanmar, Laos, Filipinas, Tailandia y Vietnam (véase casilla 3.3).

La ausencia de fuertes restricciones en la movilidad de las mujeres, y un cierto grado de simetría en la división del trabajo dentro del hogar, no significa que haya ausencia de desigualdad de género en estas sociedades. Por ejemplo, aunque las mujeres filipinas tengan un estatus superior al de las mujeres de otros países, esto debe compararse con la situación del hombre en Filipinas para darle su justo valor,

Casilla 3.3. Relaciones de género en Vietnam

A pesar de la fuerte influencia del confucianismo entre la élite gobernante del Vietnam prerrevolucionario, la mayoría de las mujeres en áreas rurales trabajaba diariamente en el campo y se encargaba en gran medida del comercio. Las mujeres vietnamitas no sólo administraban el presupuesto del hogar, sino que también se ocupaban de la producción directa transplantando arroz y, lo que era muy importante, vendiendo el producto. Los maridos no podían disponer del arroz cosechado sin el consentimiento de sus esposas. Aunque había matrimonios de tipo patrilocal-patrilineal y rastros de preferencia por hijos varones, las mujeres no eran consideradas “ayudantes de los hombres”, sino sus iguales.

tomándose en cuenta que en los países relativamente más igualitarios del Sudeste de Asia –Tailandia y Filipinas– el turismo sexual se ha convertido en una importante fuente de ingresos para las mujeres. Los mercados laborales continúan reproduciendo las desventajas de género. Teniendo esto en cuenta, queda claro que las relaciones de género en esta parte del mundo no son iguales a las marcadas desigualdades de género en temas como supervivencia y bienestar que, como demuestra el próximo capítulo, continúan caracterizando las regiones dominadas por un patriarcalismo “extremo”.

África subsahariana

Las investigaciones en los hogares del África subsahariana apuntan a la prevalencia de una organización muy compleja, basada en granjas propias del linaje y considerable segmentación de género. Mujeres y hombres de la misma familia trabajan a veces en diferentes grupos, en otros conjuntos económicos o en campos separados, y los cónyuges a veces tienen unidades de cuenta separadas. Este panorama es muy diferente a los usuales en las corrientes dominantes de la economía de los hogares (considerados como una entidad unida, cuyos miembros reúnen sus recursos para maximizar el bienestar común) que se encuentran en otras partes. Cuando los hogares están organizados sobre líneas corporativas, como ya se explicó, el desafío consiste en advertir la existencia de desigualdades de género o de otro tipo en la distribución de la riqueza del hogar. En aquéllos, algunos miembros son discriminados sistemáti-

camente en la distribución de los ingresos del hogar. Aquí, sin embargo, los bienes e ingresos del hogar no son ni siquiera reunidos. En vez de esto, las ideas y costumbres culturales requieren que los recursos e ingresos de mujeres y hombres pertenezcan a diferentes esferas y tengan diferentes usos. De ahí la necesidad de una compleja red de transacciones dentro del hogar, con el fin de dar uso adecuado al trabajo y a los ingresos y llegar al fin deseado.

Gran parte del África subsahariana es patrilineal. El acceso de las mujeres a la tierra es generalmente por derechos usufructuarios (es decir, tienen el derecho de cultivarla y obtener ingresos de ella, pero la tierra no les pertenece) a través del linaje de sus maridos. Como parte de sus obligaciones consiste en proveer de comida y cuidar a los hijos, se les permite este acceso a la tierra para que cumplan con ella. La reclusión de la mujer no es común, aunque existe en algunas comunidades, como los musulmanes hausa de Nigeria. Sin embargo, esa reclusión ocurre en hogares segmentados, y las mujeres hausa retienen considerable autonomía económica. Manejan sus propias empresas y hacen transacciones de “mercado interno” con sus maridos. El matrimonio en la región generalmente exige por contrato el pago de “riqueza de la novia” por parte de la familia del marido a la familia de la mujer.

Como es de esperarse, junto a estas similitudes existen importantes diferencias en la organización social de la parentela y en las relaciones de género a lo largo del subcontinente africano y hasta en el mismo país. La organización de la relación de género en Uganda varía de región a región, pero en general es fuertemente patrilineal y predominan las estructuras patriarcales; la autonomía económica, así como el acceso independiente a la tierra para las mujeres, están relativamente más constreñidos que en cualquier otro lugar de África oriental. De acuerdo a las costumbres y leyes de Uganda, las mujeres eran consideradas menores de edad, y no tenían el estatus ni los derechos de los adultos. En general, en gran parte de África oriental y del sur, la contribución de la mujer al trabajo se limita al cultivo de los “campos del hogar”, cuyo control pertenece a los hombres. Sin embargo, estudios hechos en Zambia demuestran que hay campos manejados en conjunto, así como otros manejados individualmente por cualquiera de los dos.

Por otro lado, en algunas partes de África occidental (Burkina Faso, Gambia, Ghana y Nigeria) las mujeres y los hombres jóvenes trabajan en los campos del hogar, que son controlados por el cabeza de familia. Estos grupos domésticos se caracterizan por tener fuertes lazos de consanguinidad y débiles lazos conyugales. Además las mujeres tienen acceso directo a la tierra en las áreas de costumbres matrilineales, muchas de las cuales se hallan también en África occidental (incluyendo Costa de Marfil, el sur de Ghana, Malawi y Zambia), así como en áreas de influencia musulmana. *Matrilinealismo* significa que las mujeres pueden mantener lazos

con su familia de origen y tener acceso a la tierra como miembros de su propio grupo consanguíneo. Como resultado de esto, sus obligaciones no terminan en la unidad conyugal, sino que se extienden a la familia original.

Además, en África occidental y central existen muchos matrimonios polígamos (más del 40% de las mujeres casadas se hallan en estas condiciones): las cifras equivalentes son de 20 a 30% en África oriental y 20% o menos en el sur de África. La poligamia produce un patrón de presupuestos conyugales separados (no reunidos), propiedades, flujos de ingresos separados y hasta viviendas separadas. Las mujeres tienen considerable intervención económica en la estructura de la familia y no dependen tanto de sus maridos como lo hacen otras en gran parte del sur de Asia.

América Latina y el Caribe

Los países de América Latina y el Caribe han experimentado muy diferentes historias y patrones de desarrollo económico dentro de tres amplias tradiciones culturales: la indígena, la española y la afrocaribeña. Esto ha producido considerable diversidad en la organización de sus hogares. Sin embargo muchos países comparten algunas cosas, incluyendo la intersección de colonialismo y esclavitud, y grandes poblaciones urbanas (alrededor de 70%).

Esta región pertenece al extremo corporativo más débil del espectro. Los colonizadores españoles y portugueses introdujeron su propia versión de la línea divisoria “público-privado” en América Latina, asociando al hombre con la calle y a la mujer con la casa. Sin embargo, esta división es mucho más fuerte en la clase alta con influencia española y, por lo tanto, católica romana. Es menos frecuente encontrarla en las poblaciones negra e indígena. El matrimonio legal puede ser el ideal social, así como la norma en muchas partes de la región, pero hay una gran incidencia de uniones consensuales o libres. En algunos lugares de América Latina esto parece reflejar antecedentes indígenas y en parte la precariedad del matrimonio cuando la movilidad masculina es pieza integral de las estrategias económicas. En el Caribe esta situación refleja el impacto de la esclavitud, que debilitaba los lazos entre padres e hijos, ya que los niños esclavos pasaban a ser propiedad del amo de sus madres. Un resultado de esto fue el gran número de hogares encabezados por mujeres, así como hogares complejos en los que hay hijos de diferentes uniones.

Boserup comprobó que la actividad económica de las mujeres en el dominio público variaba a lo largo de la región. Había mayores tasas en poblaciones con fuerte

presencia africana o asiática que en los países sobre la costa atlántica, donde la influencia española fue mayor. La región en conjunto está caracterizada por bajos niveles de actividad económica femenina en áreas rurales, y mayores niveles en áreas urbanas. Las mujeres tienden a ser más activas en el trabajo agrícola en el Caribe, donde existen granjas pequeñas. El hecho de que la mercantilización y la mecanización han avanzado más en América Latina que en cualquier otro lugar del Tercer Mundo, explica por qué no hay muchas fuentes de empleo en general y, sobre todo, de empleo femenino. Sin embargo, las mujeres trabajan activamente en el comercio en toda la región, y dominan los flujos de migración a las áreas urbanas. Esto es un indicio de la falta de estrictas restricciones a la movilidad de las mujeres.

Poniendo al día la geografía de género

Desde el momento en que Boserup elaboró su análisis ha habido cambios muy importantes. Entre ellos podemos anotar:

- El problema del petróleo en los años setenta, con la consecuente crisis de la deuda y la recesión.
- Las Políticas de Ajuste Estructural (SAP) de los ochenta.
- La caída de algunas sociedades socialistas y la transición controlada de otras a la economía de mercado.
- La aceleración de las fuerzas de desregulación económica, liberalización y globalización.

La mayoría de las economías están hoy más orientadas hacia el mercado, mucho más abiertas a la competencia internacional y mucho más integradas a una base global que en los años sesenta. El resto del capítulo examinará los cambios en la economía general que han influenciado la división de género del trabajo en diferentes regiones, y modificado la geografía de género antes descrita.

La globalización y la emergencia de mercados de trabajo flexibles

Dos factores han sido particularmente significativos en el aumento de velocidad de la globalización:

- La cambiante tecnología del transporte y las comunicaciones, que han logrado comprimir el tiempo y el espacio a lo largo del mundo.
- El desmantelamiento de los marcos regulatorios que habían proporcionado un cierto grado de estabilidad nacional en los mercados para el trabajo y el capital en las décadas de la posguerra.

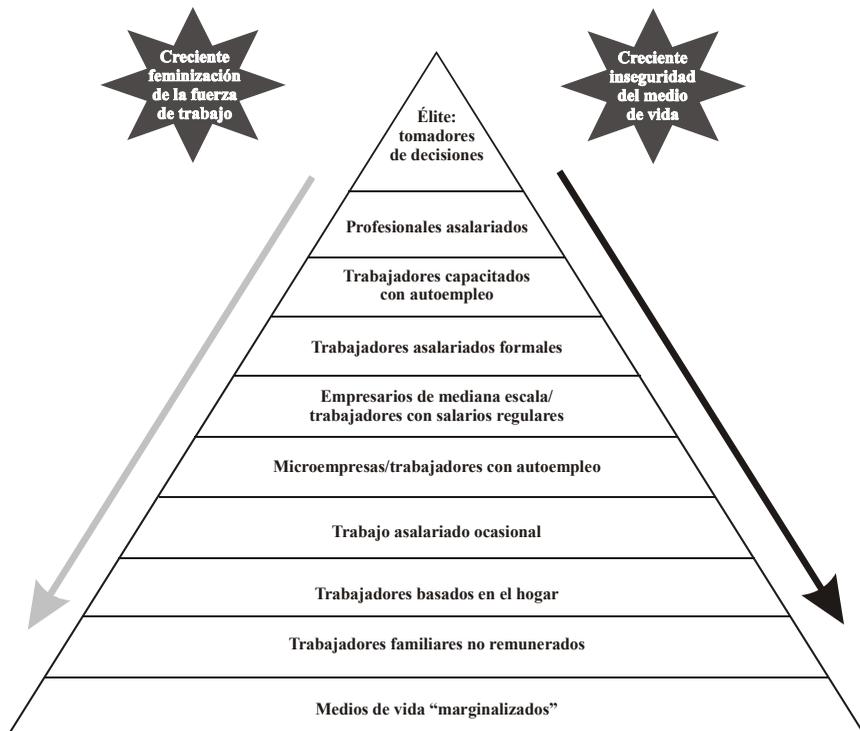
Ha habido un incremento masivo en los flujos mundiales de comercio. En la actualidad, el comercio es 45% del Producto Nacional Bruto (GNP) mundial; en 1970 era de 25%. Gran parte de ese incremento ha sido en la manufactura, responsable de 74% de la exportación mundial de mercancía (que en 1984 era de 59%). Los países en desarrollo han funcionado bien en este sector. La cantidad de bienes manufacturados para exportación en los países en desarrollo se triplicó entre 1970 y 1990, pasando de 20% a 60%. Las exportaciones de manufacturas de “trabajo intensivo” han crecido particularmente aprisa; las más importantes y de más rápido crecimiento fueron ropa y componentes para electrónica. Estas fueron respectivamente 10% y 6% del total de exportaciones de los países en desarrollo para 1990-1991.

Ha habido también un dramático incremento en la movilidad internacional del capital. Los flujos de capital en los países industrializados pasaron de alrededor de 5% del Producto Doméstico Bruto (GDP) al principio de los setenta, hasta cerca de 10% al principio de los noventa. Las cifras tradicionales para las naciones en desarrollo y transicionales fueron de 7% y 9%. Anteriormente, las transacciones entre países se hacían principalmente intercambiando productos. Hoy, sin embargo, los individuos y las compañías pueden invertir libremente en cambio de moneda extranjera y en mercados financieros. Este incremento en el capital que se mueve de un país a otro es motivado frecuentemente por oportunidades de corto plazo que tienen el fin de obtener utilidades, sea porque tengan un interés más favorable o por las tasas de cambio vigentes. Las recientes crisis de Asia oriental y América Latina han demostrado que las economías son extremadamente vulnerables a las alzas y bajas de este mercado global.

Sin embargo, los movimientos del trabajo no han sido desregulados en la misma proporción. Por el contrario, ha habido mayores restricciones en la movilidad de los trabajadores no capacitados, especialmente en los países desarrollados. La inmigración por cada mil habitantes disminuyó durante este periodo de cerca de 6.5 a 4.5 en los países industrializados y permaneció estática alrededor de uno en los demás (estos datos no consideran el movimiento de trabajadores ilegales, especialmente el creciente tráfico de mujeres).

Al mismo tiempo, dentro de las economías nacionales, los mercados laborales se han vuelto crecientemente “informalizados” y la protección social se ha deteriorado. Diferentes formas de trabajo, tales como empleos por contrato, empleos casuales, empleos por parte de tiempo y empleos con base en el hogar, han estado reemplazando el trabajo remunerado regular, de tiempo completo. Estos cambios han afectado principalmente a la fuerza laboral organizada en países industrializados y a la pequeña minoría de trabajadores formales en los países pobres. La inmensa mayoría de los trabajadores en estos países sigue ocupada en estrategias de supervivencia fuera de la economía formal, protegida. Estas estrategias incluyen arreglos contractuales y condiciones de trabajo muy diversas. Por lo tanto hay una jerarquía social en el mercado laboral, mostrada en la figura 3.1, que se traslapa ligeramente con la pirámide mostrada en figura 2.1.

Figura 3.1. Jerarquía social de los medios de vida



La jerarquía ocupacional en el mercado laboral formal consiste de:

- Un grupo de élite formado por industriales ricos, financieros, empresarios, etc., en la cúspide. Ellos establecen las “reglas del juego” en su sociedad; son suficientemente ricos para asegurar su propia seguridad, y a menudo se aprovechan del creciente mercado global de ahorros, pensiones y seguros.
- Clases asalariadas y de profesionistas. Generalmente disfrutan de un grado considerable de seguridad en el empleo, y de un estatus social en el mercado laboral.
- Trabajadores “esenciales”. Tienen empleos de tiempo completo, a menudo están sindicalizados y protegidos por el Estado. Algunos podrán estar sin empleo pero pueden tener cierta seguridad en forma de seguro estatal de desempleo.

La élite suele ser pequeña, y mucho menos rica en los países pobres que en los ricos. El segundo y el tercer grupo también son más pequeños en países en desarrollo que en los que pertenecen a la Organización Para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD). Y deben haber disminuido aún más al reducir el sector público con la aparición de las Políticas de Ajuste Estructural.

Mientras tanto, la fuerza de trabajo informalizada –que tiene poca estabilidad en el empleo, poca seguridad social o regulación estatal– se ha expandido. Ocupa más de 80% en los países de bajos ingresos y alrededor de 40% en los de medianos ingresos. La economía informal tiene su propia jerarquía, y se puede distinguir entre los que tienen algún pequeño grado de seguridad en sus vidas y los que no:

- Dueños de tierras o capitales pequeños. Se hallan en posición de pagar trabajadores en sus ranchos o en sus empresas.
- Trabajadores asalariados en algún tipo de empleo regular. A menudo trabajan en empresas medianas, en plantaciones o en granjas comerciales.
- Trabajadores autoempleados, sin capital o con muy poco capital. Dependen de su propio trabajo o del de sus familiares.
- Trabajadores eventuales o basados en el hogar. Se trata de familiares no remunerados o de trabajadores con salarios disfrazados que sólo reciben una parte de lo que reciben trabajadores iguales, pero contratados.
- Una categoría de trabajo “separada” de todas las demás. Sus practicantes se ganan la vida en ocupaciones estigmatizadas: prostitución, alcahuetismo, reciclando basura, son carteristas, pordioseros, etc. No sólo no tienen lazos forma-

les con el Estado, con mercados de pensiones y de seguros, sino que hasta pueden haber perdido su lugar en las estructuras parentales o comunitarias.

El género y la participación en la fuerza laboral en los años ochenta y noventa

Comparar la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo a lo largo del mundo es problemático, y la dificultad de registrar formas de trabajo a menudo irregular o casual en la economía informal se dificulta por las diferentes definiciones empleadas en su medición. Esta discusión emplea la definición convencional (es decir, actividades que se ejecutan para obtener un pago o una utilidad). Aunque ésta no satisface la totalidad de la contribución de las mujeres a la economía, ni muestra lo que sucede en la economía no remunerada, sí muestra las restricciones que sufren las mujeres en términos de trabajo remunerado en relación con los hombres y cómo éstas varían a lo largo del mundo. Tiene también algo importante que decir acerca de los patrones de trabajo de las mujeres en las décadas recientes, y cuánto ha cambiado la geografía de la diferencia de género en la participación del mercado laboral de la que Boserup observó.

Los rasgos más impactantes de los patrones de participación en la fuerza laboral de las últimas décadas son: *a)* el incremento en el porcentaje de mujeres en el mercado laboral y *b)* el aumento consecuente en su participación en el empleo total. En casi todas las regiones hay ahora muchas más mujeres involucradas en los sectores visibles de la economía (véase tabla 3.1). Además, la participación de las mujeres ha crecido más rápidamente que la de los hombres en casi cualquier región excepto en África, donde ya era muy alta. Con una fuerza laboral masculina inmóvil y, en algunos casos, decreciente, las diferencias de género en la participación en la fuerza laboral han disminuido en muchas regiones.

Estos cambios reflejan varios factores:

- Transición demográfica (es decir, el cambio de alto número de nacimientos y muertes a un número más bajo en la mayoría de las regiones), y un descenso en las tasas de fertilidad que ha permitido a las mujeres salir a trabajar.
- La creciente inscripción de hombres jóvenes en educación secundaria y superior, así como la creciente disponibilidad de pensiones para hombres viejos, explican en parte la disminución de la participación masculina.

Tabla 3.1. Tasa de actividad económica estimada de las mujeres y porcentaje femenino en la fuerza laboral

	<i>Tasa estimada de actividad económica de mujeres de 15 años en adelante (%)</i>		<i>Porcentaje femenino de fuerza laboral</i>	
	<i>1970</i>	<i>1990</i>	<i>1980</i>	<i>1999</i>
<i>Medio Oriente/Norte de África</i>				
Marruecos	12	19	33.5	34.7
Egipto	6	4	9	26.5
Argelia	4	8	21.4	27
Kuwait	11	24	13.1	31.3
Omán	6	9	6.2	16.4
Arabia Saudita	5	9	7.6	15.5
UAE	9	18	5.1	14.5
República de Yemen	6	10	32.5	28
<i>Sur de Asia</i>				
India	38	29	33.7	32.2
Bangladesh	5	7	42.3	42.3
Pakistán	9	13	22.7	28.1
Nepal	47	43	38.8	40.5
Sri Lanka	31	29	26.9	36.4
<i>Asia oriental</i>				
Taiwán				
República de Corea	38	40	38.7	41.2
República Democrática Popular de Corea	65	64	44.8	43.3
China	67	70	43.2	45.2
Japón	51	46	37.9	41.3

Continúa...

Tabla 3.1. Tasa de actividad económica estimada de las mujeres y porcentaje femenino en la fuerza laboral (continuación)

	<i>Tasa estimada de actividad económica de mujeres de 15 años en adelante (%)</i>		<i>Porcentaje femenino de fuerza laboral</i>	
	<i>1970</i>	<i>1990</i>	<i>1980</i>	<i>1999</i>
<i>Sudeste de Asia</i>				
Tailandia	75	68	47.4	46.3
Malasia	37	44	33.7	37.7
Indonesia	36	37	35.2	40.6
Laos	80	71		
Vietnam	71	70	48.1	49
Filipinas	42	36	35	37.7
Camboya	59	52	55.4	51.8
<i>África occidental</i>				
Ghana	59	51	51	50.5
Camerún	51	41	36.8	37.9
Burkina Faso	85	77	47.6	46.5
Costa de Marfil	64	48	32.2	33.3
Mali	17	16	46.7	46.2
Gambia	65	58	44.8	45
Senegal	60	53	42.2	42.6
<i>África oriental</i>				
Tanzania	89	77	49.8	49.2
Kenya	65	58	46	46.1
Uganda	68	62	47.9	47.6
<i>Caribe</i>				
Jamaica	58	68	46.3	46.2
Barbados	43	61		
Trinidad y Tobago	33	34	31.4	34
Guyana	22	28		

GEOGRAFÍA DE LA DESIGUALDAD DE GÉNERO

<i>América Latina</i>				
Brasil	23	30	28.4	35.4
México	18	30	26.9	32.9
Argentina	27	28	27.6	32.7
Chile	22	29	26.3	33.2
Perú	20	25	23.9	31
<i>Commonwealth (otros)</i>				
Reino Unido	41	46	38.9	43.9
Australia	37	46	36.8	43.5
Nueva Zelanda	33	40	34.3	44.8
Canadá	37	49	39.5	45.6
Asia oriental y Pacífico			42.5	44.4
Europa y Asia central			46.7	46.2
América Latina y Caribe			27.8	34.6
Medio Oriente y norte de África			23.8	27.3
Sur de Asia			33.8	33.3
África subsahariana			42.3	42.2
Europa EMU			36.7	41.2

Fuente: *Las mujeres del mundo, 1970-1990: estadísticas y tendencias e Indicadores de Desarrollo Mundial 2001.*

- La cambiante naturaleza de los mercados laborales ha producido lo que podría llamarse “doble feminización” de la fuerza laboral a nivel internacional. Las mujeres han incrementado su participación en los empleos, al tiempo que los empleos en sí mismos han empezado a tomar algunas de las características “informalizadas” del trabajo convencionalmente asociado a las mujeres.

Otro cambio importante en los patrones de trabajo en décadas recientes ha sido la distribución de la fuerza laboral entre sectores de la economía. Solamente en Asia del Sur y en el África subsahariana ha permanecido el trabajo femenino concentrado en el sector agrícola. Los países del oeste y del sudeste de Asia, en contraste, se han caracterizado por altos niveles de participación femenina en la fuerza laboral y por una distribución más pareja del trabajo femenino en la agricultura, la industria y los

servicios (véase tabla 3.2). Las mujeres constituyeron la tercera parte del trabajo en cada sector durante 1970-1990, y su representación se incrementó en el renglón de “servicios” durante este periodo. Por supuesto, hay variaciones a lo largo de la región (véase casilla 3.4).

Casilla 3.4. Variaciones en la participación de las mujeres en la fuerza laboral en Asia

En Indonesia hubo un declive general en la participación en la fuerza laboral, debido en parte a un periodo restrictivo de tiempo para medir la actividad económica, y en parte a que la población en edad de trabajar se estaba incrementando. Sin embargo, la participación femenina en la fuerza laboral rural continuó aumentando y sobrepasó estos dos factores. En las áreas rurales, la participación de las mujeres en la fuerza laboral declinó ligeramente en la agricultura, pero aumentó en manufactura y comercio. En Vietnam (también) los hogares rurales dependen en gran parte de trabajos fuera de la granja y del autoempleo para complementar los ingresos producidos. En las Filipinas el empleo femenino es alto y las mujeres suman 37% de la fuerza laboral total.

No sólo ha habido cambios en la distribución del trabajo de la mujer entre los diferentes sectores de la economía. También ha existido un cambio en su participación dentro de la economía visible. En algunos lugares del mundo ha tomado la forma de una mayor participación en empleo de manufacturas de exportación a medida que las economías pasaron de una industrialización de sustitución de importaciones de capital intensivo a otra orientada a la exportación, de trabajo intensivo. Según la ONU, la industrialización como parte de la globalización depende ahora tanto del trabajo de las mujeres como de las exportaciones.

Las altas tasas de participación de las mujeres en la manufactura orientada a la exportación empezó con las economías “milagrosas” de Asia oriental y México, y se extendió a otras partes de Asia y América Latina. Sin embargo, la difusión no ha sido universal. En Asia del Sur ha prendido especialmente en Bangladesh, que ha vivido un asombroso incremento del trabajo femenino en el sector manufacturero desde principios de los años ochenta, debido a la aparición de una industria de ropa orientada a la exportación. Otros países de Asia que han visto un dramático incremento en manufacturas para la exportación de “trabajo intensivo”, y también en la cantidad de mujeres que han ingresado a la fuerza laboral de manufacturas, son Indonesia, Malasia,

Tabla 3.2. Empleo por actividad económica

	<i>Agricultura</i>				<i>Industria</i>				<i>Servicios</i>			
	<i>% de fuerza laboral masculina</i>		<i>% fuerza laboral femenina</i>		<i>% fuerza lab. masc.</i>		<i>% fuerza lab. fem.</i>		<i>% fuerza lab. masc.</i>		<i>% fuerza lab. fem.</i>	
	<i>1980</i>	<i>1996-98</i>	<i>1980</i>	<i>1996-98</i>	<i>1980</i>	<i>1996-98</i>	<i>1980</i>	<i>1996-98</i>	<i>1980</i>	<i>1996-98</i>	<i>1980</i>	<i>1996-98</i>
<i>Medio oriente/ Norte de África</i>												
Marruecos	48		72		23		14		29		14	
Egipto	45		10		21		13		33		69	
Argelia	27		69		33		6		40		25	
Kuwait	2		0		36		3		62		97	
Omán	52		24		21		33		27		43	
Arabia Saudita	45		25		17		5		39		70	
UAE	5		0		40		7		55		93	
Rep. Yemen	60		98		19		1		21		1	
<i>Sur de Asia</i>												
India	63		83		15		9		22		8	
Bangladesh	67	54	81	78	5	11	14	8	29	34	5	11
Pakistán		41		66		20		11		39		23
Nepal	91		98		1		0		8		2	
Sri Lanka	44	38	51	49	19	23	18	22	30	37	28	27
<i>Asia oriental</i>												
República de Corea	31	11	39	14	32	34	24	19	37	55	37	67
Rep. Dem. Popular de Corea	39		52		37		20		24		28	
Japón	9	5	13	6	40	39	28	23	51	56	58	71

Continúa...

Tabla 3.2. Empleo por actividad económica (continuación)

	<i>Agricultura</i>				<i>Industria</i>				<i>Servicios</i>			
	<i>% de fuerza laboral masculina</i>		<i>% fuerza laboral femenina</i>		<i>% fuerza lab. masc.</i>		<i>% fuerza lab. fem.</i>		<i>% fuerza lab. masc.</i>		<i>% fuerza lab. fem.</i>	
	<i>1980</i>	<i>1996-98</i>	<i>1980</i>	<i>1996-98</i>	<i>1980</i>	<i>1996-98</i>	<i>1980</i>	<i>1996-98</i>	<i>1980</i>	<i>1996-98</i>	<i>1980</i>	<i>1996-98</i>
<i>Sureste de Asia</i>												
Marruecos	48		72		23		14		29		14	
Tailandia	68	52	74	50	13	19	8	16	20	29	18	34
Malasia	34	21	44	15	26	34	20	28	40	46	36	57
Indonesia	57	41	54	42	13	21	13	16	29	39	33	42
Laos	77		82		7		4		16		13	
Vietnam	71	70	75	71	16	12	10	9	13	18	15	20
Filipinas	60	47	37	27	16	18	15	12	25	35	48	61
Camboya	70		80		7		7		23		14	
<i>África occidental</i>												
Ghana	66		57		12		14		22		29	
Camerún	65		87		11		2		24		11	
Burkina Faso	92		93		3		2		5		5	
Costa de Marfil	60		75		10		5		30		20	
Mali	86		92		2		1		12		7	
Gambia	78		93		10		3		13		5	
Senegal	74	90		90		9		2		17		8
Nigeria	52		57		10		5		10		8	
<i>África oriental</i>												
Tanzania	80		92		7		2		13		7	
Kenya	23		25		24		9		53		65	
Uganda	84		91		6		2		10		8	

<i>África del Sur</i>												
Zimbabwe		29		50		31		8		40		42
Zambia	69		85		13		3		19		13	
Mozambique	72		97		14		1		14		2	
Malawi	78		96		10		1		12		3	
<i>Caribe</i>												
Jamaica	47	29	23	10	20	25	8	9	33	46	69	82
Trinidad y Tobago	11	11	9	3	44	37	21	13	45	52	70	83
<i>América Latina</i>												
Brasil	34	27	25	20	30	27	13	10	36	46	67	70
México		26		9		27		20		47		71
Argentina	17	2	3	0	40	33	18	12	44	65	79	88
Chile	22	19	3	5	27	31	16	14	51	49	81	82
Perú	45	7	25	3	20	27	14	11	35	66	61	86
<i>Commonwealth</i>												
Reino Unido	4	2	1	1	48	38	23	13	49	60	76	86
Australia	8	6	4	4	39	31	16	11	53	64	79	86
Nueva Zelanda		11		6		33		13		56		81
Canadá	7	5	3	2	37	32	16	11	56	63	81	87
Europa & Asia C.	26		27		44		31		31		42	
América Latina & el Caribe		23	17	13		27		14		50		73
Medio Oriente & Norte de África	39		46		25		13		37		38	
Sur de Asia	64		83		14		10		23		8	
África subsahariana	62		74		14		5		24		22	
Europa EMU		6		5		41		18		53		77

Fuente: 2001 World Development Indicators.



Foto 2. *Fábrica de productos textiles en Filipinas,*
Organización Internacional del Trabajo.

Mauricius, Filipinas, Sri Lanka y Tailandia. Por otro lado, a medida que la producción para exportación se ha hecho más demandante de capacitación y de capital intensivo en varios países de ingresos medios, la demanda del trabajo femenino en la manufactura parece haberse debilitado (por ejemplo en Puerto Rico, la República de Corea, Singapur y Taiwán).

Las mujeres han alcanzado un porcentaje tan alto en la fuerza de trabajo del sector “internacionalizado” de servicios (que incluye captura de datos y procesamiento) como el que tienen en la manufactura para la exportación. En el Caribe, por lo menos, las mujeres componen toda la fuerza laboral en este sector. En varios países, como Filipinas y Tailandia, donde el turismo se ha convertido en el mayor proveedor de divisas desde 1982, un considerable porcentaje de este ingreso es generado por la industria del sexo, que en su mayoría emplea a mujeres.

La globalización y la liberalización económica, a menudo con la imposición de Políticas de Ajuste Estructural, también han causado cambios en la agricultura. Ha habido un cambio de cultivos de subsistencia a cultivos para vender, y de artículos agrícolas “débiles” (café, tabaco, algodón y cocoa) a Exportaciones Agrícolas No Tradicionales (NTAE) que tienen mayor precio, como frutas frescas y flores. Estos productos requieren poco o ningún procesamiento, y la mayoría son producidos como parte

de las redes mundiales de suministro (véase casilla 3.5). La necesidad de ser competitivos hace que la producción se acomode a trabajos flexibles e informales, similares a los que hay en el sector manufacturero. Estos incluyen trabajo a destajo, estacional y casual, y contratos de trabajo no regulados. Los estudios hechos indican que las mujeres forman una parte desproporcionada de la fuerza de trabajo en este sector.

Casilla 3.5. Las mujeres y las Exportaciones Agrícolas No Tradicionales (NTAE)

En América Latina, especialmente Colombia y México, donde el sector está bien establecido, las Exportaciones Agrícolas No Tradicionales han generado empleos estacionales para las mujeres. En México, en 1990, las mujeres sumaron alrededor de 15% de la fuerza laboral agrícola, pero su participación sería hasta de 50% si sólo se considerara la producción de frutas y flores. En el Caribe las mujeres también han encontrado empleos en este sector (llevando a un decremento en la disponibilidad de alimentos para el mercado local, el cual tradicionalmente producía y vendía). En África, las mujeres constituyen alrededor de 90% de la fuerza laboral en la producción de Exportaciones Agrícolas No Tradicionales, producidas por empresas a gran escala y organizadas en forma casi industrial. Reciben un sueldo como intercambio directo de su trabajo, en contraste con el trabajo no remunerado que efectúan en las granjas familiares. Sin embargo, muchos de estos productos son cultivados en granjas pequeñas, a menudo bajo contrato. Aunque las mujeres ponen gran parte del trabajo, no necesariamente reciben una retribución equivalente.

Al lado de esos cambios en la actividad femenina siguen quedando rastros de los patrones regionales originales. Las tasas más bajas de participación de las mujeres en la fuerza laboral se encontraron en el cinturón de patriarcalismo “extremo”, tanto en 1970 como en 1990, siendo los que menos incrementos tuvieron los países árabes del Medio Oriente.

El género y las jerarquías en el mercado laboral

El creciente número de mujeres en el sector del trabajo remunerado, y su mayor participación en el empleo, no significa que la desigualdad de género haya desaparecido. También es importante saber dónde están localizados hombres y mujeres dentro

de la jerarquía social en el mercado. En otras palabras, la información sobre el lugar que ocupan las mujeres en relación con los hombres en la pirámide de producción mostrada en la figura 2.1 tiene que complementarse con la información sobre dónde se encuentran, mostrada en la figura 3.2.

Los porcentajes de hombres y de mujeres en empleos remunerados –que son los que más probablemente estén fuera del hogar– son altos en los países industrializados de OECD, en Europa oriental, en América Latina y el Caribe, y en Asia oriental. El trabajo familiar no remunerado en estas regiones es bajo, tanto para mujeres como para hombres. El panorama es más disparejo en el sudeste de Asia, con alto involucramiento en la economía asalariada en Malasia, pero menor en Indonesia, Filipinas y Tailandia. Generalmente es bajo en el África subsahariana y el sudeste de Asia, pero con diferencias importantes en la actividad económica de las mujeres. Las mujeres en el sudeste de Asia (y en otras regiones donde hay patriarcado extremo) siguen estando concentradas en trabajo familiar no remunerado (más de 60% de la fuerza femenina de trabajo), mientras que en el África subsahariana los porcentajes de mujeres en trabajo familiar no remunerado están generalmente por debajo de 60%. El resto está distribuido entre autoempleo y empleos asalariados; pero sólo en unos cuantos países (véase casilla 3.6).

La medición de la actividad económica en la economía informal es particularmente difícil, y varía considerablemente a lo largo del mundo. En la India, por ejemplo, el empleo formal y protegido es de alrededor de 10% de todo el empleo, pero sólo 4% es empleo femenino. La participación de las mujeres en el empleo formal, sin embargo, aumentó de 12% en 1981 a 15% en 1995.

Los mercados formal e informal siguen estando segmentados por género. En los países que tienen un gran número de mujeres en la economía formal, éstas tienden a estar mal representadas en los niveles superiores y sobrerrepresentadas en los inferiores. En Marruecos, por ejemplo, 38% de la fuerza laboral total se halla en trabajo “profesional, técnico y administrativo”; pero sólo 10% de la fuerza laboral femenina está en estas categorías. En Asia oriental, el sudeste de Asia y los países del Caribe de habla inglesa, la participación de las mujeres en trabajos de oficina, ventas y servicios; en producción y transportes; en agricultura, caza y silvicultura, es bastante alta. Sin embargo, están generalmente poco representadas en gerencia y administración. En el sur de Asia las mujeres están concentradas en agricultura y silvicultura, pero poco representadas en otros sectores. Generalmente hay una baja representación de las mujeres en la fuerza laboral en el Medio Oriente y el norte de África, siendo Marruecos el que tiene las tasas más altas de la región.

De 1950 en adelante ha habido un incremento sistemático de la participación femenina en la fuerza laboral. Uno de los puntos más impactantes ha sido la crecien-

Casilla 3.6. Empleo Femenino en el África subsahariana y en América Latina

En el África subsahariana, la participación de las mujeres en el empleo en la economía formal entre 1970 y 1985 subió de 6% a 25% en Botswana, de 1.5% a 6% en Malawi, de 9% a 10% en Swaziland y de 0.6% a 2% en Tanzania. En Zambia solamente 7% del empleo formal remunerado era femenino. En Guinea-Bissau las mujeres sumaban 3.6% del sector del empleo formal.

En América Latina, el porcentaje de la fuerza laboral femenina en el sector de empleo formal fue generalmente alto en los ochenta, variando de 32% en Paraguay a 41% en Ecuador, 52% en Chile, 53% en Brasil, 59% en Argentina y hasta 61% en Panamá. Sin embargo, estas tasas y el aparente incremento que representan sobre las de los años setenta, pueden inducir al error, pues están inflados por la inclusión de las mujeres que trabajan en microempresas, la mayoría de las cuales operan en la economía informal.

te participación de empleadas de “cuello blanco” (profesionistas y técnicos) en casi todas las ciudades importantes de la región. En Chile, las mujeres formaban casi la mitad de esta fuerza laboral. Sin embargo, para la mayoría de las mujeres pobres, las oportunidades están más limitadas. En México, la participación de las mujeres en la fuerza laboral ha aumentado desde los años noventa constantemente, mientras que la de los hombres ha disminuido tanto en zonas urbanas como rurales (particularmente en trabajos no agrícolas y en el auto empleo). Entre 1991 y 1995 las mujeres constituyeron el 68% del incremento en este sector, y 90% en las áreas rurales. Sin embargo solamente mujeres con educación secundaria y superior obtuvieron empleos asalariados.

Finalmente, los datos de diferencia de género en relación al tiempo muestran los cambios en la economía tanto de mercado como fuera de éste. Los datos muestran una diferente y persistente influencia en la desigualdad de género. Las horas de trabajo son en promedio menos en los países industrializados que en aquellos que están en desarrollo, y también son menores en las áreas urbanas de los países en desarrollo que las rurales. Sin embargo, las mujeres trabajan más horas que los hombres en ambos casos. Las diferencias varían considerablemente. En las áreas rurales de Bangladesh, las mujeres trabajan 10% más que los hombres, pero pasan 35% de su tiempo total de trabajo en actividades de los Sistemas de Cuentas Nacionales (SNA). En Kenya, por otro lado, trabajan 35% más, e invierten 42% de su tiempo de trabajo en actividades del Sistema de Cuentas Nacionales. El horario de trabajo más largo de las mujeres –y la cantidad en que excede al de los hombres– puede reflejar

la diferencia entre situaciones donde la reclusión restringe sus actividades económicas y aquellas otras que les dan más libertad para que participen en la producción. En cualquier caso, las mujeres siguen invirtiendo muchas horas de trabajo no remunerado en la economía reproductiva, independientemente del papel que tengan en la economía productiva.

Clasificando las coacciones de género

Este capítulo ha dado una explicación institucional de la desigualdad de género. Se ha enfocado a la organización de la familia y los parientes, pero también ha señalado la relevancia de instituciones más amplias como mercados, estados y sociedad civil como “portadores de género”. Esta sección examinará diferentes categorías de coacciones de género (las que reflejan los sistemas de la familia y la parentela, así como los que reflejan ambientes institucionales más amplios). Estas coacciones pueden dividirse en dependientes del género, intensificadas por el género, y formas impuestas de desventajas de género. Todas ellas dan un fondo al análisis de las relaciones entre desigualdad de género y pobreza que ocupa el resto de este libro.

Coacciones específicas de género

Éstas reflejan las reglas, normas y valores que forman parte de la construcción social del género. Presentan variaciones entre grupos sociales particulares en contextos particulares, y en la forma que estos grupos definen masculinidad y feminidad. Ideas sobre, por ejemplo, sexualidad masculina y femenina, pureza y polución, reclusión femenina y aptitudes y cualidades “naturales” de hombres y mujeres; que ayudan a explicar diferencias entre lo que es permitido a los hombres y lo que es permitido a las mujeres en diferentes culturas.

Coacciones intensificadas por el género

Estas reflejan desigualdades de género en recursos y oportunidades. Clase, pobreza, etnicidad y locación física crean desigualdades, pero el género tiende a hacerlas aún más severas. Las coacciones intensificadas por el género se encuentran, por ejemplo, en cargas de trabajo, pago a los esfuerzos de trabajo, salud y educación, y acceso a recursos productivos y oportunidades entre mujeres y hombres en el hogar. Cuando

los recursos son escasos, las mujeres se encuentran con mayores desventajas que los hombres de la familia. Algunas desigualdades pueden ser resultado de normas comunitarias, como las costumbres que determinan la herencia. Otras brotan de decisiones tomadas en el hogar, a menudo porque se considera que las mujeres tienen menos valor que los hombres.

Casilla 3.7. Ejemplo de coacciones intensificadas por el género en Uganda

En Uganda, las mujeres producen 80% de los alimentos y proveen alrededor de 70% de la labor agrícola total. Un estudio de la pobreza en el país demostró cómo las responsabilidades domésticas de las mujeres determinadas por el género interactuaban con la pobreza del hogar para aumentar sus desventajas en el trabajo agrícola. Las mujeres están mayormente colocadas en el sector no remunerado del trabajo de subsistencia, y ejecutan sus tareas agrícolas sin innovaciones tecnológicas, ni inversión, ni ayuda financiera. Aunque es cierto que muchos de estos problemas también los sufren los hombres pobres, ellos no están coaccionados por otras tareas que les quitan tiempo de trabajo.

Formas impuestas de desventajas de género

Estas reflejan la predisposición, la preconcepción y la mala información de los que están fuera del hogar y de la comunidad, y que tienen el poder de colocar los recursos. Estos actores institucionales pueden reproducir y reforzar activamente la discriminación de géneros tradicional. Algunos ejemplos incluyen:

- Empleadores que se niegan a contratar mujeres o que sólo las contratan para trabajos típicamente “femeninos”, que son generalmente los peor pagados.
- Sindicatos y asociaciones profesionales que definen a sus miembros en forma que quita a las mujeres el deseo de afiliarse.
- Organizaciones No Gubernamentales (NGO) que tratan a las mujeres como clientes dependientes, más que como agentes activos.
- Asociaciones religiosas que definen a las mujeres como inferiores a los hombres, y que no les dejan hacerse sacerdotisas o leer los textos sagrados.
- Bancos que se niegan a conceder préstamos a mujeres empresarias porque los consideran riesgosos por definición.

- Jueces que afirman que las mujeres son violadas por su forma de ser o actuar.
- Estados que definen a la mujer como menor de edad y bajo la custodia del hombre; o como ciudadanos de segunda clase, con menos derechos que los hombres.

Estas desventajas de género muestran cómo las normas y creencias culturales se encuentran también en los supuestamente impersonales dominios de mercados, Estado y sociedad civil.

Conclusión

El género es un principio clave de organización en la distribución del trabajo, de la propiedad y de otros valiosos recursos de la sociedad. Relaciones desiguales de género son sostenidas y legitimadas a través de ideas sobre diferencias y desigualdades que expresan creencias y valores muy extendidos sobre la “naturaleza” de la masculinidad y la feminidad. Esas formas de poder no tienen que ser ejercidas activamente para ser efectivas. Operan silenciosa e implícitamente a través de complacencias con las autoridades masculinas, tanto en el hogar como fuera de él. Por ejemplo, si el hombre de más edad en el hogar o el linaje tiene la responsabilidad principal en el bienestar de los miembros, generalmente tiene también acceso privilegiado a los recursos del hogar. Las mujeres y los hombres jóvenes aceptan su autoridad, en parte porque reconocen sus mayores responsabilidades y en parte porque tienen menos poder de negociación.

Mientras que las normas, creencias, costumbres y prácticas institucionalizadas ayudan a explicar la distribución de los recursos y las responsabilidades de género en diferentes grupos sociales, claramente se aprecia que no son inalterables. Esto lo demuestra el significativo cambio en patrones de trabajo que ha tenido lugar en el último cuarto del siglo xx. Las tasas de participación femenina en la fuerza laboral han aumentado en casi todos los países, y las masculinas se han mantenido o han declinado. Diversos factores han jugado papeles importantes en diferentes regiones, incluyendo:

- Mayor empobrecimiento en algunas regiones y crecimiento rápido en otras.
- Transición demográfica y descenso en la tasa de nacimientos.
- Educación que crece constantemente.
- Políticas públicas.
- Igualitarismo socialista.
- Liberalización económica.
- Mayor integración a la economía global.

Sin embargo, las desigualdades de género persisten. Ayudan a explicar por qué regiones con formas extremas de patriarcado continúan teniendo tasas bajas de participación femenina en la fuerza laboral, que pueden explicarse por sus niveles de ingresos per cápita. También pueden ayudar a explicar algunas de las variaciones regionales en las relaciones entre igualdad de género y crecimiento económico vistos en el capítulo anterior. Desde luego, el empleo de la religión como variable en el análisis de Dollar y Gatti puede explicarse por el examen de instituciones regionales de “patriarcado extremo”, en las cuales la religión no es más que un aspecto.

Estos aspectos más elásticos del patriarcado pueden explicar también la relación positiva descubierta por Seguino entre desigualdad de género en sueldos y tasas de crecimiento económico. Esta autora sugiere que las instituciones en las sociedades patriarcales refuerzan la internalización de las normas sociales que favorecen a los hombres. Así, la resistencia política, y por lo tanto el costo de la desigualdad de género, se reducen. Por ejemplo, en la República de Corea el Estado prohibió la extendida costumbre de despedir a las mujeres al momento de casarse, que limitaba la tenencia del empleo, la habilidad organizacional y el potencial de ganancia salarial. Esta explicación está apoyada también por un estudio de las experiencias de las mujeres en el mercado laboral en siete países asiáticos (véase casilla 3.8).

Casilla 3.8. La importancia que tiene la imposición de los derechos para lograr la igualdad de género

Un estudio de las mujeres en los mercados laborales de India, Indonesia, Japón, Malasia, Filipinas, República de Corea y Tailandia demuestra que las diferencias en la organización patriarcal ayudan a explicar por qué Japón y la República de Corea, a pesar de sus altas tasas de crecimiento, tienen menores tasas de participación femenina en la fuerza laboral que Filipinas y Tailandia. Las mujeres recibían salarios relativamente más altos y lograban ascender a trabajos mejor pagados en los dos últimos países. De los cinco países donde las mujeres tenían menor pago relativo, India, Japón y la República de Corea tenían leyes de pagos iguales para trabajos iguales, mientras que los dos últimos habían elaborado una legislación que favorecía fuertemente la política de igualdad de oportunidades. La institución de derechos formales en apoyo de la igualdad de género es un importante mensaje sobre los valores sociales. Sin embargo, la legislación de por sí no basta para llegar a este resultado, y es necesario imponerla. Se necesita una acción pública en forma de fuertes organizaciones civiles incluyendo un movimiento femenino activo para asegurar que esas leyes se pongan en práctica.

Los descubrimientos empíricos muestran que la desigualdad de género en áreas como educación, sueldo e infraestructura legal está relacionada sólo en parte con el Producto Nacional Bruto per cápita. También está relacionada con amplias variaciones regionales en regímenes patriarcales, particularmente en los países más pobres del mundo. El siguiente capítulo examina la relación entre desigualdad de género y pobreza, revelado por diferentes acercamientos al análisis de ésta.

4

Acercamientos al análisis de la pobreza y sus dimensiones de género

Introducción

La pobreza se asocia generalmente con la idea de privación, sea de algunas necesidades básicas o de los recursos necesarios para satisfacer dichas necesidades. Aunque hay varias opiniones sobre cuáles son esas necesidades básicas, los tres acercamientos dominantes al análisis de la pobreza que aparecen en los estudios de desarrollo son:

1. Línea de pobreza, que mide los “medios” económicos que los hogares y los individuos tienen para satisfacer sus necesidades básicas (esos medios están determinados por su ingreso).
2. Las capacidades; este acercamiento explora un mayor rango de medios (dotaciones y derechos), así como fines (logros funcionales).
3. Evaluación Participativa de la Pobreza (PPA), que explora las causas y resultados de la pobreza en forma específica, dentro de su contexto.

Cada uno de estos acercamientos aclara algo sobre las dimensiones del género en la pobreza, sobre la forma que éstas toman en diferentes regiones, y sobre cómo pueden ser afectadas por el crecimiento económico.

Acercamiento de la línea de pobreza

Separando a los pobres de los no-pobres

Las mediciones de la línea de pobreza igualan el bienestar con la satisfacción que los individuos consiguen al consumir diversos bienes y servicios. Se enfocan a la habilidad –que se equipara al ingreso– de “escoger” entre diferentes “paquetes” de factores. Estas consideraciones condujeron a:

- a) Considerar el crecimiento del ingreso nacional per cápita como una medida del desarrollo a nivel macro.
- b) Considerar los aumentos per cápita del ingreso del hogar como medida de prosperidad a nivel micro.

Ya se ha demostrado que el crecimiento económico no necesariamente beneficia a los sectores más pobres de la sociedad; por eso, la reducción de la pobreza se ha convertido en una importante medida del desarrollo. Para saber si la pobreza se ha reducido o no debe establecerse un criterio, una frontera entre los pobres y los no-pobres. La forma más empleada de establecer esta frontera fue la línea de pobreza (véanse casilla 4.1).

Este acercamiento ha tenido bastantes críticas, por lo que ha sido modificado para incluir los siguientes temas, todos los cuales son relevantes al discutir las dimensiones del género en la pobreza:

Casilla 4.1. Cómo se fijó la línea de pobreza

Se calculó el costo de adquirir la dieta diaria recomendada de calorías para el individuo promedio; ese dato se multiplicó por el tamaño promedio del hogar en un contexto particular, y se estimó así la suma necesaria para satisfacer esas necesidades diarias. El equivalente mensual o anual de ese ingreso diario se considera el nivel mínimo necesario para la supervivencia de los miembros del hogar. La línea de pobreza separa los hogares que ganan menos de esta cantidad de los que ganan al menos dicha cifra. La base para medir la incidencia de pobreza en un país, o a nivel internacional, la forman los datos sobre el ingreso de los hogares medidos mediante el examen de sus gastos.

- La gente satisface sus necesidades de supervivencia no únicamente por medio del ingreso monetario, sino también a través de una variedad de recursos –incluyendo producción de subsistencia, acceso a recursos de propiedad común y suministro estatal de servicios.
- La gente tiene “existencias”: objetos y derechos de los cuales echar mano.
- El bienestar de los seres humanos, incluyendo todos sus intereses, depende no sólo de su poder de compra, sino también de otros aspectos menos tangibles, como la dignidad y el autorrespeto.

Sin embargo, los datos más reveladores de la conexión entre género y pobreza son las relaciones dentro del hogar. Como se ha visto ya, la economía convencional consideraba el hogar organizado alrededor de la reunión de los recursos de todos los miembros; de ahí podían satisfacerse las necesidades de bienestar de todos ellos. Estudios hechos en diferentes partes del mundo sugieren que, por el contrario, existen desigualdades sistemáticas y muy difundidas dentro de los hogares. Estas desigualdades pueden estar relacionadas con la edad, el estatus en el ciclo de vida, el orden de nacimiento, la relación con la cabeza del hogar y muchos otros factores. Los más influyentes son, sin embargo, los que están relacionados con el género. Por eso, los intentos para estimar la pobreza que despreciaban las desigualdades dentro del hogar daban sólo un retrato incompleto del problema. Especialmente, decían muy poco sobre la experiencia de la pobreza de la mujer en relación con la del hombre dentro del mismo hogar.

Hogares encabezados por mujeres y la “feminización de la pobreza”

Las medidas de la pobreza a nivel de los hogares, sin embargo, revelan un importante aspecto de la interacción entre género y pobreza: el desproporcionado número de hogares encabezados por mujeres que hay entre los pobres. La certeza de que el número de hogares encabezados por mujeres estaba creciendo, tanto en los países industrializados como en los que están en desarrollo, hizo que se empezara a hablar de la “feminización” de la pobreza. Un importante informe sobre la pobreza rural en el mundo, hecho por el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola, concluyó que las mujeres rurales en países en desarrollo se hallaban entre las personas más pobres y más vulnerables, y que 564 millones de ellas estaban viviendo por debajo de la línea de pobreza en 1988. Esto equivale a 47% de aumento sobre los datos de 1965-1970.

En 1995, el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDP) calculó que 70% de los pobres eran mujeres.

Los hogares encabezados por mujeres se convirtieron pronto en el tema más importante en la discusión sobre género y pobreza en las organizaciones internacionales. Sin embargo, la relación entre hogares encabezados por mujeres y pobreza no es consistente. Más bien parece tener un elemento regional, y están más representados entre los pobres de América Latina y Asia que entre los de África. Esto es porque el fenómeno puede deberse a varias causas (costumbre, viudez, divorcio, separación, poligamia, migración de los miembros femeninos o masculinos, etc.). No todos estos factores tienen las mismas implicaciones para la pobreza del hogar. Por ejemplo, los hogares encabezados por mujeres en matrimonios polígamos en África o en sociedades matrilineales de África y Asia tienden a estar mejor. En Jamaica, los hogares encabezados por mujeres están muy extendidos y no necesariamente asociados con la pobreza, y en muchos casos, los hogares en los cuales el miembro masculino está presente se hallan en peores condiciones.

Los intentos recientes para tomar en cuenta el tamaño y la composición de los miembros del hogar y así calcular mediciones del ingreso, generalmente han fortale-



Foto 1. *Lavando platos en una laguna de Nepal*, Organización Internacional del Trabajo.

cido la asociación entre hogares encabezados por mujeres y pobreza. Un análisis de la pobreza del hogar en el Nepal rural, por ejemplo, que tomó en cuenta las “economías de escala” asociadas con hogares más grandes, encontró que los encabezados por mujeres eran generalmente más pobres que el resto de la población; también tendían a ser más pequeños y a establecer mayores relaciones de dependencia. Entre la población de estos hogares, las cabezas femeninas de familia *de jure* estaban mejor que otras categorías si poseían alguna fuente de ingresos proveniente del hombre; pero resultaban más pobres comparadas con hogares sin entradas provenientes del hombre. Esto indica claramente que la presencia y la ausencia de contribuciones masculinas debe tomarse en cuenta para el análisis.

Por lo tanto, centrar las políticas antipobreza en los hogares encabezados por mujeres no es un criterio suficiente. Además, las dimensiones de género en la pobreza no están limitadas a si el hogar está encabezado por una mujer o no, a pesar de la impresión que producen muchos documentos pertenecientes a las políticas antipobreza. Y también es necesario explorar las desigualdades en las privaciones que tienen lugar en los hogares encabezados por hombres. Sin embargo esto no puede hacerse tomando como base las medidas de línea de pobreza, porque éstas se determinan con base en el ingreso del hogar. Entonces, es necesario tomar como foco al individuo.

Acercamiento de las capacidades

Expansión de los conceptos medios y fines

El acercamiento de las “necesidades básicas” surgió en la agenda del desarrollo en respuesta a:

- a) El fracaso de los beneficios del crecimiento económico para “permear” hasta los pobres.
- b) El éxito obtenido en países socialistas pobres, como China, que logró mejorar la nutrición, la salud y la educación de grandes secciones de su población.

La idea de *medios* se expandió para incluir –junto al ingreso generado por el mercado– servicios que pudieran ayudar a la gente a satisfacer necesidades esenciales (p. ej. agua potable, sanidad, salud pública y transporte). También expandió la idea de *fines* para incluir un rango más amplio de necesidades consideradas esenciales para llevar una vida humana digna (p. ej. techo, salud y ropa). El empleo libremente

elegido fue incluido en los medios y en los fines, pues genera el ingreso o los productos necesarios para satisfacer necesidades básicas, y da a los individuos la autoestima y dignidad esenciales para su bienestar.

Este acercamiento se basó en la idea de “funcionamientos y capacidades” propuesto por Amartya Sen y elaborado en el trabajo subsecuente de Dreze y Sen. El ingreso y las mercaderías fueron considerados importantes mientras ayudasen a las capacidades de la gente a alcanzar las vidas que deseaban (sus “logros funcionales”). Las “capacidades” no sólo incluían las básicas del individuo, como nutrición y salud, sino también otras más complejas, como participar en su comunidad y lograr la autoestima. Un acercamiento basado en capacidades borra las diferencias entre *medios* y *fines*. Salud y educación, por ejemplo, son logros funcionales en sí, pero también son capacidades que permitirán al individuo llegar a otros logros valiosos. Como las capacidades son no solamente lo que el individuo puede “escoger”, sino lo que es capaz de lograr, dependen en parte de sus circunstancias personales y en parte de las coacciones sociales.

Mientras estos logros se relacionen con el individuo, pueden medirse a nivel de comunidad o de país. Un intento de hacer esto es el Índice de Desarrollo Humano (HDI) del Programa de Desarrollo de la ONU, que combina datos a nivel país sobre ingreso, expectativas de vida y logros educacionales. El Índice de Desarrollo Humano definió así las capacidades básicas de la vida humana:

- Llevar una vida larga y saludable.
- Ser un tanto ilustrado
- Tener acceso a los recursos necesarios para llevar un nivel digno de vida.

Estas “aspiraciones” se consideran “medidas de habilitación” y, al mismo tiempo, los fundamentos que permitirían a la gente tener acceso a otras oportunidades.

Desigualdad de género y desarrollo humano

Como las capacidades se definen en relación al individuo –a diferencia de la línea de pobreza, que se define en relación al hogar– pueden también interpretarse y medirse en formas disociadas del género. Esto lo intentó el Programa de Desarrollo de la ONU en el Informe sobre Desarrollo Humano (HDR) de 1995, que introdujo dos nuevos e importantes índices para medir la desigualdad de género a nivel nacional:

1. El Índice de Desarrollo de Género (GDI), que se basa en los tres indicadores que el tiene el Índice de Desarrollo Humano. Las expectativas de vida en el momento del nacimiento representan el estado total de salud ; un indicador compuesto por el logro educacional (tasa de alfabetismo adulta y razón combinada de inscripción a la escuela) representa el conocimiento; y el Producto Doméstico Bruto (GDP) per cápita representa el nivel de vida. Datos disociados del género para cada uno de estos indicadores reciben un único valor social, y son combinados para calcular el Índice de Desarrollo de Género para cada país. Si la razón fundamental del Índice de Desarrollo Humano se aplica al Índice de Desarrollo de Género, vemos que una precondition para la potenciación de las mujeres en cualquier contexto es disminuir las disparidades de género en el producto del trabajo, en los niveles de educación logrados y en las expectativas de vida.
2. La Medida de Potenciación de Género (GEM), desplazó el foco de la desigualdad de género de las capacidades básicas a las disparidades en mayores oportunidades y elecciones. Combinó datos nacionales de desigualdad de género en ingreso por ocupaciones profesionales, administrativas y técnicas, y por representación parlamentaria. Aunque esta definición más amplia de igualdad de género es crítica para la meta total de desarrollo igualitario, no es inmediatamente relevante para las dimensiones del género en la pobreza. No hay correlación entre el índice de la Medida de Habilidadación de Género (GEM) y las medidas de necesidades y capacidades básicas, incluidos el Índice de Desarrollo Humano y el Índice de Desarrollo de Género (GDI).

El Índice de Desarrollo de Género está estrictamente ligado al Producto Doméstico Bruto per cápita, y aumenta a medida que éste lo hace. Por lo tanto, no proporciona una medida de la desigualdad de género en sí. De hecho, todos los países colocados entre los 10 primeros por el Índice de Desarrollo de Género son también economías de altos ingresos, mientras que los colocados entre los 10 más bajos son todas economías de bajos ingresos. Por lo tanto, Dijkstra y Hanmer han desarrollado, empleando los mismos indicadores, otra medida llamada Estatus Relativo de las Mujeres (RSW). Esta medida proporciona información sobre la desigualdad de género en un país, que es independiente de su Producto Doméstico Bruto per cápita. No sólo es la correlación entre el Producto Doméstico Bruto per cápita y el Estatus Relativo de las Mujeres (RSW) de los 136 países considerados mucho más débil que cuando se emplea el Índice de Desarrollo de Género (GDI), sino que los 10 mejores y los 10 peores países ya no corresponden a los países con altos y con bajos ingresos (véase casilla 4.2).

Casilla 4.2. Importancia de las políticas públicas en la igualdad de género

Los 10 países con mejores resultados según el Estatus Relativo de las Mujeres (RSW) incluyen dos escandinavos de altos ingresos (Finlandia y Suecia), uno de ingresos medios altos, anteriormente socialista (Hungria); y siete de ingresos medios bajos, seis de los cuales eran anteriormente socialistas (Estonia, Latvia, Lituania, Polonia, la Federación Rusa, Eslovaquia y Jamaica). Los 10 peores incluyen un país de ingresos medios altos (Arabia Saudita), uno de ingresos medios bajos (Argelia) y otros de ingresos bajos (Afganistán, Chad, Egipto, Mali, Nepal, Pakistán, Sierra Leona y República de Yemén). En este grupo hay una fuerte mayoría de países musulmanes; pero nótese que algunos son países pertenecientes al cinturón de patriarcado extremo, junto con tres de la región de África occidental. Estas dos regiones también tienen los siguientes 10 peores países.

Estos resultados demuestran la importancia de las políticas públicas, que permiten a los países conseguir mayores igualdades de género en formas que no son medidas por sus niveles de ingresos. Entre los mejores, los países escandinavos y los socialistas están asociados a “regímenes de bienestar” fuertemente igualitarios. La presencia entre los peores países de ingresos medios como Argelia y Arabia Saudita, y la ausencia de otros de bajos ingresos y musulmanes, como Bangladesh y Gambia, muestra que las desigualdades de género no pueden atribuirse solamente a la pobreza o al patriarcado. Estos países muestran una combinación de pobreza, patriarcado y políticas públicas.

El acercamiento de capacidades tiene ventajas importantes sobre el acercamiento de la línea de pobreza, porque revela las dimensiones del género en ella. Medidas de aspectos básicos de la capacidad humana disociadas del género (como expectativas de vida, educación y participación en la fuerza laboral, así como aspectos más complejos (como participación política y logros profesionales) ayudan a construir una imagen más amplia de la extensión, el alcance y la distribución de la desigualdad de género, tanto en países desarrollados como en los que están en desarrollo.

Al mismo tiempo, resulta importante mantener las mejoras en capacidades humanas debidas a mejoras totales separadas de las que reflejan una reducción en las desigualdades de género. El nivel absoluto de bienestar es muy importante, pero la desigualdad de género es un problema ético que debiera preocupar a los gobiernos. Existen también razones políticas para investigar los niveles absolutos de privación que sufren las mujeres, así como de sus privaciones relativas a las de los hombres, pues son relevantes para diferentes resultados del desarrollo humano.

Desigualdad de género e indicadores del Índice de Desarrollo de Género

Hay una relación entre cada una de las dimensiones que forman el Índice de Desarrollo de Género (y el Estatus Relativo de las Mujeres) y el ingreso, el crecimiento y las estructuras de coacciones patriarcales. Países que tienen buenos resultados en un aspecto pueden tener malos en otros. Al buscar la razón de estas divergencias, se distinguen fácilmente aquellos aspectos de la desigualdad de género que responden al crecimiento económico y aquellos otros que tal vez tengan que ser encarados con medidas adicionales de políticas. Esta relación ayuda también a identificar los aspectos de la desigualdad que son más resistentes al cambio.

Sueldo y participación en la fuerza de trabajo

La primera de las tres capacidades humanas identificadas por el Informe sobre Desarrollo Humano se refiere a oportunidades económicas, y se mide por el Producto Doméstico Bruto per cápita. Este indicador revela desigualdades en participación de fuerza laboral y en sueldos ganados.

Como se anotó en el capítulo anterior, la participación femenina en la fuerza laboral en los países en desarrollo parece estar más fuertemente relacionada con diferencias regionales en torno al parentesco y con relaciones de género que con diferencias en el ingreso per cápita o la incidencia de la pobreza. Las variaciones en las razones de sueldo mujer-hombre siguen un patrón regional menos claro. En 1995, el Programa para el Desarrollo de la ONU encontró que los sueldos de las mujeres eran en promedio 75% de los sueldos de los hombres. Los tres países con las menores disparidades en este aspecto eran Australia, Tanzania y Vietnam, mientras que los países con las mayores disparidades eran Bangladesh, China y la República de Corea.

Sin embargo existen problemas con las estimaciones internacionales de disparidades de sueldo, mayores tal vez que los que existen en la participación en la fuerza laboral. Los datos empleados en el Índice de Desarrollo de Género no han sido estandarizados por habilidades, aunque probablemente haya diferencias de género en esta área. Además, el Índice de Desarrollo del Género examina sólo el sector de sueldos formales. Las disparidades en el sector informal deben ser muy acentuadas, especialmente en las economías agrarias de bajos ingresos. Esto se debe: *a)* a los datos anteriores, que pertenecen tan sólo a una fracción del empleo total en estos países, y *b)* a que la fuerza de trabajo en la economía informal—incluyendo el sector agrícola—

tiende a estar menos organizada, lo cual significa que las disparidades en sueldo serán probablemente mayores (véase casilla 4.3). Además los datos de la economía formal tienden a estar dominados por el sector público, donde los sueldos son definidos administrativamente, no competitivamente. Así, las disparidades tienden a ser menores que en el resto de la economía (incluyendo el resto de la economía formal).

Casilla 4.3. Diferencias de salarios en Gambia

El Examen de Gastos de los Hogares de 1998, llevado a cabo en Gambia, mostró que la mayoría de la población económicamente activa estaba concentrada en el sector agrícola: 57% hombres y 73% mujeres. Los sueldos agrícolas anuales para las mujeres eran inferiores a la mitad de los de los hombres. Sólo 2.4% de la fuerza laboral masculina y 0.6% de la fuerza laboral femenina estaban empleadas en el sector público. En este caso, los sueldos de nivel medio sólo variaban ligeramente debido al género.

Los datos disponibles sugieren que las diferencias en sueldos están decreciendo, pero no queda claro si es que los sueldos femeninos están aumentando o si los masculinos están decreciendo. Un estudio de las razones de sueldo mujer-hombre para 12 países en desarrollo mostró que en todos ellos los sueldos femeninos habían subido en relación a los masculinos. El aumento era de alrededor de 0.6 a 0.7% anual en Brasil, Chile, Colombia y Venezuela; a 2.4% en Costa de Marfil y hasta 5% en la República de Corea. En cinco de los siete países para los cuales había datos sobre las variables explicatorias relevantes hubo un ligero descenso en los sueldos masculinos. Otro estudio indicó que la tendencia en los diferenciales de sueldo mujer-hombre era positiva sólo para países que habían alcanzado algún nivel de crecimiento económico. Las mujeres pueden pasar a ocupar empleos mejor pagados a medida que su educación aumenta, y a medida que sus nexos con la fuerza laboral se incrementan.

En América Latina, donde la participación de las mujeres en la fuerza laboral ha estado aumentando más aprisa que la de los hombres, análisis recientes enfocados a sus tres economías más grandes (Argentina, Brasil y Chile) reportan también que los ingresos de las mujeres están mejorando en relación a los de los hombres. Para los tres países, los niveles de educación parecen ser más importantes que el sexo o el sector de la economía para explicar las variaciones en los ingresos mensuales. Al mismo tiempo, las mujeres siguen estando sobrerrepresentadas en los segmentos del merca-

do peor pagados y menos protegidos; y expresan mucha mayor inseguridad en relación a la supervivencia básica del hogar y al bienestar que los hombres. Los investigadores sugieren que la sección más vulnerable de la población trabajadora es la de las mujeres clasificadas como “trabajadoras familiares no remuneradas”, quienes no tienen acceso a un ingreso propio.

A pesar de algunas tendencias positivas, la segregación por género sigue siendo una constante en los mercados laborales. La brecha en los ingresos también permanece grande, no puede explicarse por diferencias en capacitación ni por segmentación del mercado laboral, y sugiere que existe algún grado de discriminación directa.

Expectativas de vida

El segundo componente del Índice de Desarrollo de Género se refiere a las expectativas de vida, que representan diferencias de género en salud y bienestar físico. Las tasas de mortalidad según la edad favorecen a las mujeres:

- Aunque se conciben más machos que hembras, los machos son más vulnerables, tanto antes como después del nacimiento. Más niñas nacen, y más niños mueren durante los primeros años de vida.
- Las mujeres, en promedio, viven más tiempo por razones hormonales.

Una inversión de este patrón generalmente significa que existe discriminación de género contra las mujeres. Por otro lado, una disparidad superior al promedio a favor de las mujeres indica desventajas masculinas.

Las expectativas de vida en general se aproximan bastante a la distribución regional del ingreso, son superiores a los 75 años para los países de la OECD, mientras que van de 64 a 72 años en América Latina y el Caribe; alrededor de 55 en el sur de Asia, y de 46 a 53 en el África subsahariana. Las expectativas de vida de las mujeres se conforman también a la distribución regional del Producto Nacional Bruto per cápita. En 1970, África subsahariana tenía el menor nivel de expectativas de vida femenina (alrededor de 45 años), seguida por Asia del Sur (47), Oriente Medio y África del Norte (54). Asia oriental, el Pacífico y América Latina y el Caribe tenían niveles más altos. Para 1997 se habían obtenido en todo el mundo aumentos en las expectativas de vida, pero los países más pobres del África subsahariana tuvieron los menores. Los niveles absolutos de expectativas de vida, incluyendo los niveles para las muje-

res, diferencian a los países ricos de los pobres. En los países pobres, la diferencia se establece entre los pobres y los más pobres. Uno de los factores que produjo variaciones en las expectativas de vida de las mujeres es la mortalidad materna. Hay dos maneras de medirla:

- a) La *razón* de mortalidad materna, que mide el riesgo que tiene la mujer de morir debido a un embarazo, se expresa por el número de muertes por 100 mil partos exitosos al año. Las Metas de Desarrollo del Milenio incluyen un compromiso para reducirla.
- b) La *tasa* de mortalidad materna, que mide el número de muertes maternas en un año por 100 mil mujeres en edad reproductiva, da cuenta del riesgo que representa el embarazo, y el riesgo de morir por causas relacionadas con él. Como fácilmente se deduce, esta tasa disminuye a medida que la fertilidad disminuye.

Como las expectativas de vida totales y las de la mujer en particular, la mortalidad materna parece estar fuertemente relacionada con el Producto Nacional Bruto per cápita (véase casilla 4.4). La brecha entre países desarrollados y países en desarrollo es mayor en términos de mortalidad materna que medida con cualquier otro indicador. Esto incluye mortalidad infantil, que es la medida más usada en la desventaja comparativa.

Las diferencias de género en expectativas de vida están ligadas más estrechamente a los patrones regionales de organizaciones familiares y de parentesco que a los niveles regionales de pobreza. Existe una estrecha correlación entre la clasificación de regiones del mundo en desarrollo por razones de actividad económica mujer-hombre y por razones de expectativas de vida mujer-hombre. A pesar de sus mayores niveles de pobreza, el África subsahariana tiene un mayor grado de igualdad de géne-

Casilla 4.4. Estimados de la razón de mortalidad materna

Estimados gubernamentales de las razones de mortalidad materna dados a conocer por la Organización Mundial de la Salud (WHO) muestran que África tiene las razones más altas, particularmente África occidental. Cifras de hasta 2 900 por cada 100 mil partos se encontraron en Mali, y de 500 a 1 500 en Ghana. En Asia varían de 600 en Bangladesh a 900 en Papúa Nueva Guinea. Y de 10 a 50 en China y de 9 a 42 en la República de Corea. Las razones en América Latina y el Caribe varían considerablemente, pero tienden a ser más bajas que las del África subsahariana y el sur de Asia.

ro en expectativas de vida que algunos de los países con altos ingresos de Asia occidental, norte de África y sur de Asia. Mientras que el porcentaje de mujeres candidatas a sobrevivir la edad de 65 años en 1999 era más alta que la de los hombres en todo el mundo, la diferencia era menor en las regiones de “patriarcado extremo”. Existen también variaciones subregionales en diferencias de género que reflejan variaciones en sistemas familiares y de parentesco dentro de las regiones.

Hay algunas limitaciones para el uso de las expectativas de vida como medida de la desigualdad de género. Por ejemplo, una comparación entre Bangladesh y Gambia mostró que el país africano tenía más altas expectativas de vida para las mujeres que para los hombres, mientras que Bangladesh mostraba el patrón de “patriarcado extremo” de mayores expectativas de vida para los hombres. Sin embargo, análisis más detallados comprobaron que las mujeres en edad reproductiva en ambos países tenían una desventaja particular: había una alta tasa de mortalidad relacionada con la maternidad, así como anemia nutricional, entre mujeres embarazadas y lactantes.

Las razones de sexo

Las razones de sexo de las poblaciones son otro indicador de discriminación de género a nivel de las oportunidades básicas de supervivencia. Las más altas expectativas de vida de las mujeres deberán producir, lógicamente, una mayor cantidad de mujeres que de hombres. Consecuentemente, el tener más hombres en un país o región es el reverso de la aplicación biológica de las diferencias de sexo. Sin embargo, en algunas regiones las desventajas de género sobrepasan y tienen resultados inversos a los patrones biológicos. Esto ha conducido a una situación: en el mundo hay un déficit de más de un millón de mujeres.

Un examen de las razones de sexo, hecho en los años ochenta, encontró que las poblaciones del Medio Oriente, zonas del norte de África, el subcontinente indio y China estaban caracterizadas por “razones de sexo masculino”, es decir, razones de más de 105 hombres por cada 100 mujeres. Países de América del Norte y Europa tenían un promedio de 105 mujeres por cada 100 hombres, mientras que el África subsahariana tenía 102 mujeres. Sin embargo, había mucho menos mujeres que hombres en países del Medio Oriente como Turquía (95), Egipto e Irán (97) y Arabia Saudita (84); en el sur de Asia, la India (93) y Pakistán (92); y en el Asia oriental, países como China (94).

Las razones de sexo masculino están asociadas a altas tasas de mortalidad femenina en los grupos de mujeres más jóvenes. Esto ha empeorado en algunos países por

una alta mortalidad de mujeres en edad reproductiva. Por ejemplo, un análisis de 40 países en desarrollo (excluyendo la India y China) mostraron que el exceso de mortalidad femenina entre los niños es muy marcado en el Medio Oriente, y cerca de la media en América Latina y el África subsahariana. La “geografía” de género de las razones de sexo se refleja en la distribución regional de una fuerte preferencia por los hijos varones. Patrones de discriminación de género parecen ser particularmente intransigentes en el sur de Asia.

Logros educacionales

La educación es la tercera de las capacidades incluida en los estimados del Índice de Desarrollo de Género. Es también importante para las Metas de Desarrollo del Milenio, tanto en términos absolutos (aumentando los logros totales, particularmente a nivel primaria) como relativos (cerrando la brecha de género en alfabetismo adulto y educación en todos los niveles). Lograr la educación universal, aun a nivel primaria, es un desafío formidable que tiene un poderoso componente de género. De acuerdo con la UNICEF, más de 130 millones de niños en edad escolar en el mundo en desarrollo están creciendo sin acceso a la educación básica. Cerca de dos de cada tres niños en el mundo en desarrollo que no reciben educación primaria son niñas. África subsahariana tiene las más bajas tasas de inscripción primaria, con 57%, seguida por el sur de Asia con 68%, Oriente Medio y el norte de África con 81%, y América Latina y el Caribe con 92 por ciento.

El Índice de Desarrollo de Género muestra un patrón regional del logro en educación primaria, secundaria y superior de las mujeres (y total) que refleja niveles de riqueza y de pobreza. El logro educacional total es el mayor, y las desigualdades de género también han sido erradicadas en gran parte en los países pertenecientes a la OECD. Tasas de inscripción mujer-hombre eran de 99% en 1990, mientras que en los países menos desarrollados están aún en 84 por ciento.

El patrón regional de diferencias de género en alfabetismo adulto—producto de los logros educacionales del pasado— sugiere la influencia de los patriarcados locales. El alfabetismo femenino como porcentaje del masculino en 1992 más alto fue el de América Latina y el Caribe (97%), seguido por el sureste de Asia/Pacífico (90%), Asia oriental (80%), África subsahariana (66%), los estados árabes (62%) y el sur de Asia (55%). Sin embargo, los patrones regionales en logros actuales educacionales, medidos por las tasas de inscripción a primaria, sugieren que esta influencia de los patriarcados puede haber disminuido por el crecimiento económico. Todas estas

regiones, excepto el África subsahariana y el sur de Asia, muestran altas tasas de inscripción mujer-hombre (92 a 98%). Esto refuerza el descubrimiento de que el crecimiento económico en las naciones que han alcanzado un cierto nivel de ingresos ayuda a cerrar la brecha de género en educación, independientemente de las diferencias regionales en relaciones de género.

Diferencias en los patriarcados regionales pueden explicar la disparidad entre el sur de Asia y el África subsahariana. La reducción de la pobreza y otros logros educacionales, tanto para muchachas como para muchachos en los niveles de primaria, han sido mayores en el primer caso. Por ejemplo, las tasas de inscripción femenina a primaria han aumentado arriba de 80% en el sur de Asia para 1995, mientras que el África subsahariana tenía el 60%. Sin embargo, las desigualdades de género seguían siendo mayores en el sur de Asia. Los logros mujer-hombre en el nivel de primaria eran de 75%, mientras que en África subsahariana eran de 85%. A nivel secundaria, donde las tasas son generalmente inferiores, la razón mujer-hombre estaba alrededor de 14% en la primera y 40% en la última.

Crecimiento rápido, urbanización e industrialización en Asia oriental y el sureste de Asia parecen haber conducido a ambas regiones a tasas rápidamente declinantes de fertilidad, así como a más altos niveles de logros educacionales de jóvenes de ambos sexos. Sin embargo, hay indicios de que la educación de los niños en algunos países de Asia oriental se logró a expensas, y muchas veces con la contribución, de las niñas. En Taiwán las hijas, por ejemplo, recibieron el mínimo de educación precisa para permitirles tener empleos “femeninos” en fábricas y empleos de cuello blanco, y sus sueldos fueron empleados luego para subsidiar una mayor inversión en la educación de los hijos.

Desventajas masculinas

Desviaciones muy marcadas de los patrones esperados de la diferencia de género pueden revelar desventajas no sólo femeninas, sino también masculinas. A continuación se exponen algunos ejemplos relacionados con expectativas de vida y educación.

Expectativas de vida

Situaciones en las que se presenta una posible desventaja masculina en cuanto a expectativas de vida pueden ilustrarse con los siguientes ejemplos:

1. Razones mujer-hombre inusualmente altas se encontraron en el grupo de niños de 5 a 9 años de edad en algunas de las regiones más pobres de la India. Entre los grupos más excluidos socialmente (castas y tribus “catalogadas”), servicios de salud e infraestructura deficientes hicieron que pocos niños sobrevivieran.
2. Las expectativas de vida de los hombres han disminuido más dramáticamente que las femeninas en Europa oriental desde que esos países se embarcaron en la transición económica. Esto se debe probablemente a la tensión causada por el sentimiento tradicional de que el hombre es el proveedor principal del hogar y el que toma las decisiones en la familia. Las tasas de enfermedades cardiovasculares, de suicidio y de alcoholismo en Rusia, por ejemplo, son significativamente mayores para los hombres que para las mujeres.

El primer ejemplo indica la necesidad de mejorar el acceso a y el suministro de facilidades de salud en las áreas más pobres y aisladas del sur de Asia. El segundo muestra los “costos” que la rigidez en las identidades de género pueden imponer a los hombres. Modelos más igualitarios de relaciones de género podrían haber permitido que el costo de la transición se compartiera con mayor igualdad. Desgraciadamente las mujeres parecen encontrar más fácil —o más imperativo— compartir la carga del suministro económico de lo que los hombres encuentran compartir la carga del trabajo doméstico.

Educación

También hay indicios de desventajas masculinas en logros educacionales en algunas regiones, particularmente en las zonas de habla inglesa del Caribe. Las mujeres con 70% de los graduados de la Universidad de las Indias Occidentales. En Jamaica, los menores logros de los muchachos son evidentes a nivel primaria, y se amplían subsecuentemente. Las ideas prevalecientes de masculinidad y feminidad consideran al hombre dominante, propio para la esfera pública, fuerte, etc., y a la mujer, sumisa, propia para la esfera privada, sensible, etc. Estos valores son internalizados por los hijos y estructuran sus interacciones en el hogar, en la escuela, en el trabajo y en la comunidad. La realidad, sin embargo, es que las mujeres siempre han trabajado fuera del hogar. Así, mientras los procesos de socialización equipan a las mujeres para la disciplina de la vida de estudios, su independencia relativa les permite tomar ventaja del mercado laboral y de las oportunidades políticas. Sin embargo hay pocos motivos que alienten a los hombres a participar en un sistema educativo basado en valores y en un idioma que se percibe como “afeminado”.

Aunque la falta de logros masculinos en educación es una fuente de preocupación, debe notarse que no se traduce en desventajas masculinas en el mercado. Datos de los años noventa muestran que la participación de las mujeres en la fuerza laboral, y en los sectores formales de sus economías, es menor que la de los hombres. Las mujeres tienen mayores tasas de desempleo y tienden a ocupar los empleos peor pagados.

Sumario

Las medidas de las capacidades humanas discutidas en esta sección han hecho un número de contribuciones útiles para comprender la relación entre género y pobreza:

- Ayudan a monitorear diferencias en logros básicos a lo largo de los países y del tiempo.
- Ponen atención a las diferencias regionales que existen en las relaciones de género y de parentesco –y de patrones asociados de desigualdades de género– que no son necesariamente los mismos que los patrones regionales de ingreso o de pobreza.
- Revelan algunos aspectos de la desigualdad de género que parecen ser elásticos a lo largo del tiempo e inmunes al crecimiento económico, y otros que no lo son.

Al mismo tiempo, puede buscarse la forma de que los indicadores del Índice de Desarrollo de Género sean más sensibles a las disparidades de género en los países más pobres. Si se logra que los datos de disparidad de género en salarios en toda la economía, y no sólo en el sector formal, sean más amplios, tendríamos una mejor medida de las oportunidades económicas. La expectativa total de vida puede ser una medida útil del desarrollo, pero disfraza diferenciales específicos de edad en la mortalidad, y esconde desventajas de género en los grupos en edad reproductiva.

Evaluaciones Participativas de la Pobreza (PPA)

La pobreza desde la perspectiva de los pobres

Un creciente cuerpo de trabajo explora la experiencia de la pobreza desde la perspectiva de los pobres. Esas Evaluaciones Participativas de la Pobreza (PPA) emplean

gran variedad de métodos, principalmente cualitativos (incluyendo grupos focales, discusiones a profundidad con informantes clave y varias técnicas visuales como matrices, gráficas y diagramas). Se originaron a raíz de los primeros intentos de los practicantes en el campo de promover apreciaciones y evaluaciones de proyectos de desarrollo, a través de un rango de técnicas conocidas colectivamente como *Apreciación Rural Participativa (PRA)*. Los acercamientos participativos cobran más y más importancia en los ejercicios de evaluación nacional de pobreza llevados a cabo por agencias internacionales de desarrollo. Sin embargo, emplean predominantemente las discusiones de grupos focales, no todo el rango de métodos arriba mencionados.

Los acercamientos por *Evaluación Participativa de la Pobreza* han hecho algunas contribuciones clave a nuestra discusión. Entre ellas figuran las siguientes:

- La pobreza es un fenómeno multidimensional que incluye no sólo privaciones económicas, sino también varias formas de vulnerabilidad (véase casilla 4.5).
- Los pobres se preocupan no sólo por satisfacer sus necesidades inmediatas de alimento, sino por una gran variedad de metas a largo plazo, tales como seguridad, acumulación, posición en la sociedad y autorrespeto (pero la pobreza puede forzarlos a aceptar relaciones patrón-cliente humillantes, a ser diariamente explotados en su trabajo, o a alguna serie de situaciones igualmente dolorosas).
- Los pobres emplean una serie de medios para conseguir sus metas, que incluyen empleo casual o asalariado, empleo asegurado, cuidado de ganado y animales, microcultivos, migración estacional, trabajo sexual, pedir limosna y hurtos).
- Los pobres tienen una variedad alterna de recursos aparte de su trabajo, entre los que se incluyen:
 - a) Recursos humanos: tienden a ser, entre los más pobres, trabajo básico para el que no se requiere capacitación.
 - b) Recursos materiales: valores físicos e inventarios, préstamos en efectivo o en especie, recursos de propiedad común.
 - c) Recursos “sociales”: reclamos que pueden ejercer como resultado de su pertenencia a ciertas redes sociales, asociaciones y relaciones. Además dependen de las redes de seguridad informales formadas por sus parientes y su comunidad, que pueden sacarlos a flote en los tiempos de crisis.

Casilla 4.5. Inseguridad y vulnerabilidad

El Informe sobre Desarrollo Mundial del año 2000, del Banco Mundial, incluía la inseguridad como una de las dimensiones clave de la pobreza. El BM califica ciertos porcentajes de población por arriba de la línea de pobreza como “vulnerables”, porque enfrentan el gran riesgo de caer por abajo de ella. La vulnerabilidad se ha convertido en un aspecto integral del análisis de la pobreza, y es a la vez:

- Objetiva, por la exposición a los riesgos, choques y tensiones que soportan los individuos, y por su inhabilidad de lidiar con ellos sin sufrir pérdidas dañinas sostenibles (es decir, perjudicar la salud, vender propiedades productivas, sacar a los hijos de la escuela).
- Subjetiva, por la impotencia que se siente ante todo tipo de amenazas.

La vulnerabilidad estudia las fluctuaciones en el bienestar de los pobres y los movimientos dentro del hogar hacia –y fuera– de la pobreza a través del tiempo. Por ejemplo, entre los grupos vulnerables de que habla la UNICEF en su crítica del ajuste estructural están los “nuevos pobres”, aquellos que fueron expulsados del sector público cuando éste se redujo.

Un examen de 22 evaluaciones de pobreza nacional llevado a cabo en el África subsahariana a mediados de los años noventa identificó los siguientes temas entre las dimensiones de la pobreza:

- Inseguridad en la alimentación (comidas irregulares y periodos de escasez de comida).
- Exclusión de los servicios sociales (por razones financieras, pero también debido a falta de infraestructura y/o el comportamiento de los proveedores).
- Falta de bienes productivos (p. ej. molinos, ganado, crédito, carros de bueyes, redes de pescar, radios, bicicletas y tierras).
- Vivienda de mala calidad.
- Irregularidad en los flujos de ingreso.
- Impotencia (no ser escuchados en su comunidad).

Además, la pobreza tendía a estar asociada a la dependencia. Los pobres trataban de amarrarse a relaciones patrón-cliente, frecuentemente en términos que los rebajaban, para obtener protección en los tiempos de crisis. En la pobreza extrema

se encuentran los viejos, los discapacitados y, en algunos casos, los hogares encabezados por mujeres. Estos son totalmente dependientes de la ayuda de otros para sobrevivir.

Evaluaciones de la pobreza por medio de acercamientos cualitativos y en contextos específicos pueden enriquecer el análisis de la pobreza en las siguientes formas:

- La información que produce no está determinada de antemano, sino que emerge de los procesos de recaudación de datos. Esto permite que los descubrimientos obtenidos en exámenes cuantitativos puedan ser verificados e interpretados. También puede ayudar a corregir conceptos equivocados muy arraigados.
- Pueden dar lugar a un análisis de la pobreza más dinámico, al atraer la atención a sus causas y procesos ocultos, así como a su descripción.
- Ponen de relieve los factores que conectan las medidas de las políticas a nivel macro y los resultados a nivel de individuos, hogares y comunidades.

Casilla 4.6. Necesidad de políticas amplias para encarar la pobreza

Las Evaluaciones Participativas de la Pobreza han demostrado las conexiones entre diferentes aspectos de ésta. Subrayando la necesidad de un acercamiento amplio a la reducción de la pobreza. La mala salud, por ejemplo, resultó ser una causa importante y consecuencia, a la vez, de la pobreza. Sin embargo, las políticas de salud que sean independientes de medidas que provean de agua potable no serán muy efectivas donde existe una gran incidencia de enfermedades transmisibles por el agua. En forma similar, el hambre disminuye la asistencia a las escuelas así como la capacidad de aprender, mientras que la ayuda en alimentos para la educación contribuye a mejorar ambas.

Evaluaciones Participativas y género

Las Evaluaciones Participativas de la Pobreza tienen gran potencial para capturar algunos de los aspectos de la pobreza dependientes del género, como son los siguientes:

a) Desventajas que afectan más a las mujeres pobres

Al respecto proporcionaron gran número de ejemplos, entre los cuales están:

- La mayor carga de tiempo de las mujeres (“pobreza de tiempo”) en África.
- Violencia doméstica. Desigual poder de decisión y cargas de trabajo.
- Causas desproporcionadas en Vietnam: las mujeres también eran vistas como “herramientas” en tiempos de penuria (p. ej. las muchachas eran vendidas a extranjeros para sacar a la familia de la pobreza).

b) Conexiones entre producción y reproducción

Hicieron más visibles las conexiones entre producción y reproducción. Por ejemplo, la habilidad de los pobres en Guinea-Bissau para generar ingresos se redujo porque la degradación ambiental los obliga (a las mujeres, especialmente) a pasar cada vez más tiempo en los trabajos rutinarios del hogar, como recoger leña y acarrear agua.

c) Variaciones en las relaciones dentro del hogar

Aclararon que en algunos países (p. ej. Ghana y Zambia) las mujeres y los hombres tenían:

- Bases sustancialmente diferentes en sus actividades para ganarse la vida.
- Un alto grado de separación de los ingresos del hogar.
- Una separación asociada a responsabilidades familiares.

La antropología ha documentado esto, pero apenas lo ha registrado en el análisis económico dominante, que continuaba considerando a los hogares como caracterizados por la unión de los recursos de los miembros.

d) Vulnerabilidad de hogares encabezados por mujeres

En algunas partes de África como Benin, Kenya, Rwanda y Sierra Leona, se demostró que los hogares encabezados por mujeres eran más vulnerables a la pobreza. Remesas de miembros ausentes de la familia (hombres) eran un importante factor para determinar si los hogares encabezados por mujeres eran pobres o no en Cabo Verde, Mauritania y Uganda. En Ghana, los hogares encabezados por mujeres estaban asociados a la pobreza en el norte, pero no en el sur.

e) Diferencias de género en prioridades

Demostraron que mujeres y hombres a menudo tenían diferentes preocupaciones y prioridades. El estudio hecho en Zambia hizo ver que las mujeres atendían más a las necesidades básicas, mientras que los hombres preferían la posesión de valores físicos. En Gambia, tanto mujeres como hombres daban prioridad al ingreso. Sin embargo, mientras las mujeres ponían a la salud en segundo lugar, los hombres daban esa prioridad a la educación. La distancia a la que el agua potable estaba, y su calidad, fueron preocupaciones expresadas casi exclusivamente por mujeres en el África subsahariana, lo cual reflejan su responsabilidad primaria en esta área. Es necesario el conocimiento de las diferentes prioridades para predecir, por ejemplo, los aumentos en el flujo de dinero a los hombres (¿comprarán más ganado o satisfarán las necesidades de alimento?) o para imponer tarifas a los usuarios de salud y educación.

f) Desigualdades relacionadas con las políticas y tratamiento desigual

Mostraron cómo las desigualdades relacionadas con las políticas reforzaban las desventajas económicas de las mujeres en su lucha por la vida. En Guinea-Bissau, África del Sur y Zambia, las mujeres eran a menudo ignoradas en la distribución de créditos, extensiones agrícolas, etc. Kenya fue el único país donde los servicios de extensión agrícola no eran discriminatorios de las mujeres. Las consultas con los pobres llevadas a cabo en todo el mundo para elaborar el Informe sobre Desarrollo Mundial (WDR) de 2001, demostraron que las instituciones estatales no se hacían responsables de los pobres. Por el contrario, trataban a la gente pobre con arrogancia y desprecio. Una Evaluación Participativa de la Pobreza de Tanzania, por ejemplo, destacó la brusquedad de todo el personal de salud. Esto se explica en parte porque los empleados públicos tienden, casi por definición, a estar en mejores condiciones, tener mayor preparación o estar mejor conectados que los demás miembros de la sociedad. A menudo reproducen las desigualdades de clase, de género, de casta y de estatus que se dan en el dominio privado en sus acciones e interacciones con el público.

g) Falta de acceso de las mujeres a los recursos

Hicieron notar los problemas encarados por las mujeres para tener acceso a la tierra. En Vietnam, a pesar de que había una ley de 1993 que daba derechos a la mujer a la

posesión de la tierra por herencia, eran los hijos varones quienes las heredaban, como dictaban las antiguas costumbres. En Kenya y Tanzania, donde las mujeres poseían derechos legales a la tierra, las costumbres prevalecían, y pocas mujeres hacían uso de ese derecho. En Camerún, la tendencia hacia la privatización estaba coartando los derechos de usufructo que tenían las mujeres por tradición. Por otro lado, en Guinea-Bissau se demostró que la falta de crédito y otras herramientas, más que el acceso a la tierra, eran las coacciones clave relacionadas con el género. Éstas, a su vez, eran coacciones importantes en el desarrollo socioeconómico del país.

Limitaciones de las Evaluaciones Participativas

Los resultados de las Evaluaciones Participativas han aumentado la comprensión de las dimensiones de género en la pobreza. Sin embargo, lo han hecho en forma irregular y, frecuentemente, incidental. Muchos de estos resultados no tienen referencias a los asuntos de género mientras que en otros el género es empleado simplemente como sinónimo de “mujer”. Dos explicaciones clave de este hecho son: *a)* varios tipos de influencia en el proceso mediante el cual los perfiles de pobreza son compilados y traducidos a políticas, y *b)* el hecho de que las “percepciones de la gente pobre”, al fin y al cabo, reflejan las normas y los valores de la sociedad a la cual mujeres y hombres se suscriben.

a. Varios tipos de predisposición en el proceso

Las Evaluaciones Participativas de la Pobreza, como cualquier otra metodología, son tan ciegas al género o tan sensibles a él como lo sean quienes las elaboran. Los tipos de preguntas hechas, los temas explorados y el rango de información obtenido dependen de lo que cada quien considere relevante. Por ejemplo, un análisis hecho en Bengala occidental habla acerca de la violencia experimentada por los pobres, pero no menciona formas de violencia específicas de género. Los datos obtenidos sugieren, sin embargo, que los ataques sexuales y el acoso a las mujeres en el dominio público y violencia de maridos y otros miembros de la familia en la esfera doméstica son hechos frecuentes, y a menudo relacionados con frustraciones nacidas de la pobreza. Aun cuando la información que generen las evaluaciones participativas sea relevante, pueden ocurrir “pérdidas por transmisión”. El equipo de investigación puede carecer de las habilidades necesarias para interpretar e incorporar la información al análisis en el que se basaron

las políticas. Por ejemplo, a pesar de frecuentes alusiones en ellas al alcoholismo como causa de la pobreza, nunca se tomó en cuenta en el análisis porque no se ajustaba al modelo de pobreza que se estaba empleando. Sin embargo, el alcoholismo, generalmente problema masculino, a menudo está asociado al desempleo masculino y a la violencia doméstica contra las mujeres, mientras que preparar bebidas alcohólicas es una importante fuente de recursos para las mujeres en el campo.

Otras pérdidas por transmisión pueden ocurrir también cuando el análisis se convierte en documento de políticas. Un proceso de revisión del Banco Mundial determina los aspectos que serán incluidos y cómo éstos serán traducidos a medidas prácticas. A veces parece que el BM quisiera imponer sus propias ideas sobre la pobreza, como se advierte en el Informe sobre Desarrollo Mundial de 1990, más que basar sus acciones en el resultado de los estudios. Por ejemplo, la educación femenina (particularmente la inscripción de niñas a la escuela primaria) es a menudo la más importante recomendación relativa a los asuntos de género, más que cualquier otra prioridad recomendada por las Evaluaciones Participativas de la Pobreza. Esto parece reflejar la posición del banco, pero no hay duda de que muchos padres rurales se oponen frecuentemente a que sus hijas reciban una educación.

b. Las percepciones de los pobres reflejan normas y valores sociales

Las observaciones de las Evaluaciones Participativas de la Pobreza pueden también dejar de incluir temas de género debido a las “percepciones de los pobres”. Estas percepciones a menudo reflejan normas y valores que no dan ningún peso a las desigualdades de género ni a violaciones de derechos humanos de las mujeres. Además las mujeres suelen aceptar sin reservas este sistema de valores: están convencidas de que su valor como seres humanos es inferior al de los hombres. Por ejemplo, tanto hombres como mujeres en Guinea consideraban las cargas de trabajo más pesadas de las mujeres, así como el dominio de los hombres en la toma de decisiones públicas y privadas, como hechos “naturales”, no injustos, en la organización de las relaciones de género.

Confiar en la gente pobre para definir sus condiciones puede también ocultar temas mayores de desigualdad, muchos de ellos referentes a las mujeres. Estos incluyen aborto e infanticidio, preferencias en la distribución de salud y nutrición dentro de la familia, explotación de las mujeres jóvenes por las viejas (p. ej. sus suegras). Otro ejemplo es la circuncisión femenina. Este es un medio no sólo de controlar la sexualidad femenina y una amenaza considerable a su salud y bienestar, sino también una forma en que las madres preparan a sus hijas para la adultez. Sin embargo, en las

Evaluaciones Participativas de la Pobreza llevadas a cabo en países en que la práctica tiene amplia difusión, hay muy poca referencia a ella. La evaluación de Gambia, por ejemplo, no la menciona; a pesar de que 99% de las mujeres adultas han sido circuncidadas, y de que el asunto ha sido abordado por los grupos femeninos como tema de salud y de derechos.

Aunque la violencia contra las mujeres se menciona en algunas evaluaciones, no se hace alusión al grado de la misma. El uso de violencia o amenazas es claramente un factor importante en el mantenimiento de las relaciones de poder dentro del hogar. Las Evaluaciones Participativas de la Pobreza dan para ella razones que van desde que un marido no recibe sus alimentos a tiempo hasta la suegra que está imponiendo su autoridad sobre la nueva esposa del hijo. La violencia también aparece en situaciones donde las mujeres buscan un cierto grado de independencia, como cuando ganan acceso a préstamos y a trabajo remunerado. Sin embargo, existe también una dimensión de pobreza para la violencia doméstica, ya que la escasez y la crisis económica intensifican las frustraciones de la familia.

Muchos aspectos de la discriminación de género están inmersos en incuestionables y en gran parte ocultas tradiciones y creencias que se consideran herencia biológica o mandato divino. Los grupos subordinados están dispuestos a aceptar y hasta a coludirse con ellos en la sociedad cuando:

- a) Poderosas normas culturales o ideológicas explican y justifican la desigualdad.
- b) La posibilidad de desafiar estas normas es limitada, y podría acarrear costos personales y sociales muy altos.

Las mujeres pueden pensar que la violencia a manos de sus maridos es una parte aceptable del matrimonio, o una expresión legítima de la autoridad masculina. Tal vez no perciban o no se quejen de la discriminación de género dentro del hogar, y tal vez hasta la practiquen contra sus propias hijas. Estas situaciones, aunque reflejan creencias y prácticas de toda la sociedad, se ven exacerbadas por la pobreza. Pero las creencias y los valores pueden cambiarse a medida que las comunidades van aceptando las nuevas realidades y encuentran nuevas formas “de ser y de hacer”, empiezan a cuestionar lo que previamente se aceptaba sin problemas.

Conclusión

Las tres formas expuestas de considerar la pobreza son complementarias, no competitivas. Ofrecen diferentes aspectos y, tomadas en conjunto, proporcionan un entendi-

miento más amplio de las dimensiones de género en la pobreza que una sola. Los datos que proporcionan sobre las desigualdades de género en la distribución de las necesidades básicas y de las capacidades en el hogar –junto con los estudios que demuestran que los hogares no necesariamente reúnen los ingresos de todos sus miembros– presentan un serio desafío al modelo unitario de hogar adoptado por los economistas convencionales. Este modelo había dominado previamente los acercamientos a los análisis de pobreza y alimentado muchas de las políticas elaboradas para atacarla.

Así, los economistas han ido dando mayor atención a otros aspectos del hogar. En los modelos de “negociación”, por ejemplo, los miembros del hogar “cooperan” en la producción y la reproducción porque el producto de la cooperación sobrepasa los ingresos individuales. En caso de haber conflicto sobre los términos de la cooperación o de la distribución de sus ganancias habrá de tomarse una decisión; a ella se llega por varios caminos: *a)* negociación, *b)* el ejercicio, encubierto o descubierto de amenazas, incluyendo amenazas de violencia, o *c)* sumisión por parte de los miembros subordinados. Alternativamente, los conflictos no resueltos pueden causar el rompimiento de la cooperación cuando el o los miembros optan por la “salida”, y se apartan del hogar por completo. La forma en que los miembros del hogar puedan apoyar sus intereses o preferencias reflejará su poder de negociación en relación con los otros miembros.



Foto 2. *Mujeres trabajando en la industria de las emparadoras en Tailandia, Organización Internacional del Trabajo.*

Estos nuevos acercamientos explican las relaciones desiguales de poder dentro del hogar que los modelos previos no podían explicar. Una importante contribución a la situación es la idea de poder retroceder, como algo que determina el poder de negociación dentro del hogar. Esto se refiere a los recursos que mujeres y hombres son capaces de controlar, independientemente de su pertenencia a dicho hogar. Las mujeres suelen exigir menos el acceso a los recursos del hogar y de la comunidad en aquellas culturas que las consideran inferiores o menos merecedoras que los hombres. Por otro lado, las mujeres son más proclives a considerarse, y a ser consideradas por los demás, menos merecedoras en situaciones donde su contribución al hogar está confinada al trabajo familiar no remunerado y, por lo tanto, menos visible. Mejorando el acceso de las mujeres a recursos fuera del hogar puede dárseles el poder necesario para desafiar las relaciones de poder dentro de él (véase casilla 4.7).

A medida que las mujeres ganen acceso a nuevas formas de recursos, la privación y la discriminación que antes se aceptaban sin discusión van a ser crecientemente cuestionadas. En este proceso de cambio van a jugar un importante papel las políticas que ataquen las dimensiones de género de la pobreza y la discriminación de género en la sociedad. Las políticas públicas pueden promover nuevos modelos de relaciones de género, que ayuden a extender el rango de posibilidades disponibles para las mujeres y los hombres al organizar sus vidas.

Casilla 4.7. Necesidad de respuestas multifacéticas a las desventajas de género

Las mujeres, particularmente las más pobres, enfrentan un acceso extremadamente desfavorable a la tierra y a otros recursos valiosos. Los términos en que participan en el trabajo remunerado, incluyendo el producto de sus esfuerzos, hace muy poco para mejorar su nivel de subordinación dentro de la familia. Suelen ser activamente discriminadas en el acceso a importantes recursos como crédito, insumos agrícolas, servicios de extensión, salidas al mercado, etc. Es evidente que dismantelar estas “desventajas impuestas de género” puede jugar un importante papel en atacar las desigualdades de género dentro del hogar, tanto como en la economía. Una legislación formal en igualdad de género es un medio de atacar formas muy arraigadas de discriminación en el matrimonio y en el trabajo. Al mismo tiempo, es importante tomar nota de que la legislación por sí sola no puede asegurar los derechos de las mujeres si las costumbres y las creencias de la comunidad evitan que sea implementada. Son necesarias una educación y una información sobre estos derechos, junto con una maquinaria efectiva para imponerla y una sociedad civil activa y preparada para tomar acción pública y asegurar su imposición.

This page intentionally left blank

5

Desigualdad de género y erradicación de la pobreza: promoviendo los medios de vida de los hogares

Introducción

La erradicación de la extrema pobreza es la primera –y más urgente– de las Metas de Desarrollo del Milenio (MDG). Está expresada en términos de dos objetivos:

- Reducir a la mitad la cantidad de gente en extrema pobreza.
- Reducir a la mitad la cantidad de gente que sufre hambre.

El primer objetivo se enfoca a aumentar los ingresos del hogar como un medio importante para llegar a su meta. El segundo busca la reducción del hambre como medida del gasto deseado. Este capítulo trata principalmente del primer objetivo –la dimensión de los medios que pueden lograr la reducción de la pobreza– y los temas de hambre y desnutrición se verán en el próximo. El lugar tan importante que los estudios y políticas de desarrollo han dado al proveedor masculino ha despreciado el papel de la mujer en la provisión del hogar, sobre todo entre los pobres. Este capítulo se propone corregir esa opinión. En la discusión del tema conviene tener en mente dos indicadores más que, a su vez, también son parte de las Metas de Desarrollo del Milenio:

- La expansión del empleo remunerado para las mujeres fuera del sector agrícola (un indicador que está asociado con la meta de potenciación de las mujeres).
- Seguridad en la tenencia de la tierra (indicador asociado a la meta de sustentabilidad del ambiente).

En capítulos anteriores se ha examinado la relación entre desigualdad de género y pobreza de ingresos en un nivel regional amplio. Este capítulo se dedica a examinar estas relaciones en el nivel interno del hogar. Gran parte del material empírico empleado procede del África subsahariana y del sur de Asia (aunque hay ejemplos de otras partes del mundo en la sección final). Enfocar estas regiones puso de relieve algunas comparaciones y contrastes útiles:

1. Tienen la mayor incidencia de pobreza en el mundo, así como el mayor número de pobres.
2. Ambas zonas son de economía rural agraria, y la agricultura es una fuente importante de empleo para los pobres, especialmente las mujeres.
3. Tienen muy poca dotación de recursos.
 - El sur de Asia suele describirse como abundante en trabajo –hay una relación persona/tierra alta, y existe también una gran proporción de hogares sin tierras.
 - El África subsahariana suele describirse como abundante en tierras y escasa en trabajo. La relación persona/tierra es baja, y la escasez de tierras es insignificante.
4. Estas zonas presentan modelos contrastantes de relaciones de género (aunque haya considerables diferencias internas entre ambas):
 - El sur de Asia está dentro del sistema de agricultura masculina y pertenece al cinturón de patriarcado “clásico”, caracterizado por formas extremas de discriminación de género.
 - El África subsahariana está dentro del sistema de agricultura femenina, sus hogares están organizados en forma menos corporativa y existe una línea divisoria “público-privada” menos estricta.

Desigualdad de género y pobreza de los hogares en el sur de Asia

El trabajo de las mujeres y la supervivencia del hogar

Como se hizo ver antes, la reclusión de las mujeres en regiones de patriarcado extremo explica los bajos niveles de participación femenina en la fuerza laboral. El trabajo

en el dominio público, especialmente el trabajo remunerado hecho para otros, significa pérdida de estatus para las mujeres y sus hogares. Así, aunque la pobreza empuje a las mujeres a trabajar fuera del hogar, una prosperidad posterior en éste puede obligarlas a regresar a él. Una excepción es el trabajo en el sector público, pues esa es una fuente de empleo adecuada para las mujeres con educación. Al mismo tiempo, el activo papel que las mujeres, incluyendo las procedentes de hogares con más recursos, tienen en las actividades económicas basadas en el hogar, tiende a ser social y estadísticamente invisible. Se le considera una simple extensión de sus tareas domésticas. Esto conduce no sólo a bajos niveles de participación en la fuerza laboral, de acuerdo con la estrecha definición de la Organización Internacional del Trabajo (ILO) (es decir, incluye únicamente las actividades hechas con el fin de obtener un salario o una utilidad), sino también a establecer una fuerte relación entre el trabajo remunerado de las mujeres y la pobreza del hogar. Una discusión de los estudios hechos en la India y en Bangladesh ilustra esto muy bien, al tiempo que señala algunas de las coacciones que las mujeres pobres enfrentan a causa de sus habilidades para contribuir al ingreso del hogar.

La distribución de género del trabajo en áreas rurales

La pobreza rural en el sur de Asia está íntimamente ligada a la falta de tierras, al trabajo rural asalariado y, en la India, a las castas. Durante el siglo xx ha habido un constante declive en el “cultivo propio” como fuente de empleo rural, en parte debido a la creciente falta de tierras. Los hombres se han diversificado en el trabajo asalariado dentro del sector agrícola, así como en varias formas de actividades no agrícolas dentro del sector de la economía rural. También han emigrado a las economías urbanas. Las mujeres, sin embargo, siguen concentradas en las áreas rurales.

India

De acuerdo a estimaciones oficiales, los hogares sin tierra y los que tienen pocas tierras sumaron más de 50% de los hogares rurales en la India en 1992. Los pobres sin tierras proceden en su mayoría de las castas de los “intocables”, y también forman la mayor parte de la fuerza de trabajo remunerado en la agricultura y se les encuentra en variedad de actividades fuera de ésta –tales como trabajo no agrícola remunerado, producción pequeña de mercancías, servicios informales dependientes

de la casta (barrenderos, comadronas, peluqueros, etc.) y como emigrantes en las áreas urbanas.

Las mujeres pertenecientes a estos grupos no enfrentan las mismas restricciones que las de castas más altas, y tienen mayores tasas de participación en la fuerza laboral que el resto de la población femenina. Sin embargo se les encuentra principalmente en el trabajo agrícola remunerado y entre las formas menos pagadas de trabajo disponible en la economía. Sólo 19% del trabajo femenino de los hogares más pobres estaba involucrado en actividades no agrícolas “estadísticamente reconocidas” (trabajo remunerado en el sector no agrícola, comerciantes y vendedoras autoempleadas). Existe también un marcado patrón regional de participación en la fuerza laboral femenina, que refleja en parte la línea divisoria de género “norte-sur” de la que se habló antes.

Se han dado varias explicaciones sobre la “feminización” del trabajo agrícola asalariado. Algunas de ellas son:

- La pérdida de tierras para la subsistencia y el crecimiento inadecuado de oportunidades de empleo productivo en las granjas familiares.
- Bajos ingresos de los hogares agrícolas y desigualdad en la distribución de la tierra.
- Difusión de la tecnología de la Revolución verde desde los años sesenta, que produjo un desplazamiento del trabajo (como resultado de la mecanización), al tiempo que aumentó la productividad de la agricultura y la demanda total de trabajo; también condujo a un mayor aumento del trabajo femenino que del masculino.
- Un declive en el empleo rural no agrícola y una vuelta a la agricultura, particularmente a formas “subsidiarias” de empleo para las mujeres desde principios de los noventa. Este cambio siguió al derrumbe de los programas gubernamentales diseñados para beneficiar a las áreas rurales, que habían sido financiadas con deuda externa. También ha habido un importante crecimiento del empleo casual femenino.

Bangladesh

Bangladesh también ha sufrido una creciente escasez de tierras, una disminución en el tamaño de las granjas y una diversificación fuera de la agricultura a varias actividades no relacionadas con ésta. La participación de la agricultura en la fuerza rural

laboral ha caído dramáticamente (de 85% en 1974, a 66% en 1984/1985). Este cambio fue acompañado por un aumento en otras ocupaciones, incluyendo la construcción (33%), comercio (17%) y transportes (9.9%). Sin embargo, la tasa de participación femenina en la fuerza de trabajo sigue siendo baja, mucho más baja que en la India. En el campo ha aumentado gradualmente de 7%, a principios de los ochenta, hasta alrededor de 17%, en 1996.

Estudios hechos en varios pueblos desde los años setenta y anteriores, demostraron que la contribución femenina a la agricultura era principalmente en los procesos posteriores a la cosecha. Estos procesos empleaban tecnología manual y se llevaban a cabo en el hogar, generalmente como trabajo familiar no remunerado. Los hogares que tenían grandes extensiones de tierra, sin embargo, sí contrataban trabajadoras de grupos sin tierras para substituir a las trabajadoras familiares. Pero el empleo de las mujeres elude generalmente las estadísticas oficiales. Por ejemplo, en 1981 el estimado de participación femenina en la fuerza laboral era de 3%. Sin embargo, un estudio basado en datos de 1985, hecho en cuatro pueblos, encontró que de 8 a 20% de los hogares enviaban a sus mujeres en busca de trabajo remunerado. Entre los hogares sin tierras, las cifras iban de 50 a 77%. Información tomada de 46 pueblos en un mismo distrito confirmaron que de 11 a 24% de los hogares (alrededor del 60% de los hogares sin tierras) tenían mujeres en empleos remunerados. Esto pudiera reflejar: *a)* una reducción gradual en las restricciones a la participación de las mujeres en la fuerza laboral, debida a la pobreza, y *b)* nuevas oportunidades de empleo para las mujeres en tareas basadas en el campo debidas a la Revolución verde. Aunque parte de esta labor agrícola de las mujeres es autocultivo, otra parte la ejecutan para obtener un sueldo.

Un examen hecho en 1994 a ocho pueblos, examinados previamente en 1980, mostró un significativo aumento en la contribución de las mujeres a los ingresos de los hogares pobres, lo que evidenciaba una mayor participación de las mujeres en el trabajo remunerado. Mientras que el estudio anterior estimaba que las mujeres contribuían con 24% del ingreso total del hogar, el estudio reciente sugería que estaban contribuyendo con alrededor de 45%. La contribución de los niños había disminuido de 29% a 6%, en parte debido a que muchos más niños iban ahora a la escuela.

Los programas de microcréditos dirigidos a las mujeres en hogares pobres y sin tierras denotan la creciente participación que tienen en trabajos orientados al mercado, así como el aumento en el tamaño de sus contribuciones. Pero esta participación mayor sigue todavía la tradicional división de género en el trabajo en la economía informal. También ha habido en años recientes un aumento en la migración femenina a los pueblos o ciudades, en parte debido al atractivo que representa el aumento de manufactura de ropa para la exportación.

Pobreza en el hogar y trabajo remunerado de la mujer

Además de las restricciones a la movilidad de las mujeres ya anotadas, otra razón que explica la fuerte asociación entre pobreza del hogar y trabajo femenino es que las mujeres pobres reciben sueldos menores que los hombres pobres. Así, aunque sus ganancias se empleen para satisfacer las necesidades básicas del hogar, no son suficientes para sacarlos de la pobreza. Esto es particularmente cierto cuando en el hogar no hay un trabajador hombre que aporte su sueldo. Estadísticas de finales de los ochenta muestran que las mujeres, tanto en la India como en Bangladesh, recibían sueldos de aproximadamente la mitad de los que recibían los hombres por el mismo trabajo, con algunas variaciones regionales, tanto en los sueldos totales como en las diferencias de género.

India

El Examen Nacional de Muestras (NSS) de 1983 demostró que las mujeres provenientes de hogares sin tierra o con pocas tierras tenían los más altos niveles de participación en el trabajo remunerado, mientras que las mujeres de hogares poseedoras de tierras tenían más altos niveles de participación en varias formas de actividad productiva no remunerada. Este trabajo no remunerado jugaba un papel muy importante como “ahorrador de gastos” o “sustituto del ingreso”. Sin embargo, hay una importante distinción entre las actividades basadas en la posesión de recursos (cría de animales, agricultura propia) y las que involucran una propiedad común de éstos (combustible y forraje). El primero solían hacerlo las mujeres de hogares que tenían tierras, y el segundo lo hacían las mujeres más pobres. La importancia de esta última categoría de actividad queda demostrada por un estudio hecho en Rajastán, que afirma que 42% del ingreso del trabajo y de los hogares con pocas tierras procedía de recursos de propiedad común, mientras que los terratenientes mayores tenían 15 por ciento.

La mayoría de las mujeres combinaban sus actividades productivas, remuneradas o no, con las tareas domésticas. Por ejemplo, datos sobre el uso del tiempo obtenidos de zonas rurales de Madhya Pradesh afirman que las tareas domésticas ocupaban en promedio 58% del tiempo del de trabajo de las mujeres en una muestra de 155 hogares examinados. Esto subía a 79% en las mujeres de ingresos medios, y hasta 96% en las casas ricas. Alrededor de 50% del tiempo del trabajo de las mujeres se invertía en trabajo familiar no remunerado de tipo agrícola entre los hogares de ingresos medios, contra 5% de los trabajadores asalariados procedentes de hogares sin tierras. El trabajo

asalariado ocupaba alrededor de 40% del tiempo de trabajo de las mujeres en ese último grupo, para ser casi nulo entre los granjeros ricos o medianos.

Junto con un alza general de sueldos en el campo, hubo un aumento más rápido en los sueldos reales agrícolas de las mujeres que en los de los hombres, en casi todos los estados. Las disparidades de género en sueldos han disminuido. En total, las percepciones de las mujeres rurales era sólo 52% de lo que recibían los varones en 1972, pero para 1983 habían aumentado a 69%. En Bengala Occidental, los sueldos agrícolas femeninos subieron de 75% de los masculinos a 86% a mediados de los años sesenta y principios de los setenta. La brecha entre sueldos femeninos y masculinos era mayor, y fluctuaba más, en las áreas menos desarrolladas agriculturalmente.

Los estudios sugieren que la habilidad de las mujeres para traducir su educación en mayores sueldos ha aumentado con el tiempo. Estudios anteriores, basados en datos de los años setenta, habían demostrado que el efecto de una educación mayor, aun entre trabajadoras agrícolas no capacitadas, era importante para los hombres, pero insignificante para las mujeres. Sin embargo, un estudio posterior hecho en Bengala occidental encontró que las ventajas adquiridas con la educación eran positivas, tanto para hombres como para mujeres, y, en realidad, un poco mayores para éstas. Una explicación a este hecho puede ser la creciente necesidad de trabajo capacitado emanado de la difusión de las tecnologías de la Revolución verde. Otra puede estar conectada con el aumento del sueldo en el sector público, aunque esto benefició más a los hogares en mejores



Foto 1. *Joven mujer vendiendo productos alimenticios en la India, Organización Internacional del Trabajo.*

condiciones (y a los hombres más que a las mujeres). Sin embargo, los diferenciales de género persisten, y en algunas regiones tardan en cambiar más que en otras (véase casilla 5.1).

Casilla 5.1. Tareas masculinas y femeninas y niveles de pago

Un estudio hecho en zonas rurales de Tamil Nadu mostró una marcada división de género en el trabajo agrícola entre las castas de “intocables” sin tierras. Los hombres se han encargado tradicionalmente de arar las tierras, de cavar y de sembrar, mientras que las mujeres se encargaban de acarrear cosas y de arrancar las hierbas malas. Las mujeres ganaban la mitad que los hombres por el mismo número de horas de trabajo. Tanto hombres como mujeres estaban de acuerdo en que a ellos se les pagase más porque su trabajo era “más duro”, y porque sería humillante para ellos que una mujer ganara lo mismo que un hombre, aunque el trabajo fuera igual. Cuando la mecanización del arado produjo el desplazamiento de grandes cantidades de hombres, éstos prefirieron quedar desempleados a hacer un trabajo considerado “femenino” por miedo a perder imagen (las mujeres sí aceptaban los empleos masculinos).

Esta renuencia de los hombres a tomar empleos “femeninos” parece extenderse más allá de las zonas rurales de Tamil Nadu. Datos de todo el mundo que cubren más de 40 países de ingresos altos, medios y bajos, demuestran que hay muchas más mujeres haciendo trabajo no agrícola propio de hombres, que hombres haciendo trabajos femeninos. Sin embargo, las mujeres continúan recibiendo sueldos “femeninos”.

Bangladesh

Estudios hechos en Bangladesh desde los años setenta muestran una fuerte conexión entre el trabajo remunerado de las mujeres y la pobreza del hogar. Había mayor pobreza en los hogares cuyo proveedor era mujer; la mayoría de ellas venía de hogares sin tierras, y habían empezado a trabajar cuando el ingreso del marido se había hecho insuficiente (debido a enfermedad, discapacidad o empleo muy mal pagado), o también por divorcio o separación. Esas mujeres contribuían con alrededor de 24% del ingreso total de sus hogares, mientras que las mujeres que no tenían empleos remunerados contribuían con uno por ciento.

Exámenes de los hogares hechos en 1994 y 2000 indicaban que el trabajo remunerado en el campo continuaba siendo desempeñado por mujeres pertenecientes a los hogares más pobres, especialmente a aquellos hogares que estaban encabezados por

ellas. Un examen nacional a gran escala indicó que la contribución femenina a los ingresos del hogar era significativamente más alta en los hogares más pobres.

Como en la India, los recursos de propiedad común juegan un papel muy importante como ahorradores de gastos en los hogares pobres. Esto incluye recoger combustible y forraje, materiales para construir la casa y algunas frutas y vegetales silvestres; pescar y separar las mieses. Exámenes nacionales efectuados en 1990 mostraron que estas actividades producían alrededor de 4% del ingreso total de hogares con muchas tierras, pero alrededor de 22% en hogares sin tierras o con pocas tierras. Estudios a nivel micro demuestran que las mujeres y los niños hacen una importante contribución a este trabajo.

Género y trabajo en áreas urbanas

La pobreza tiene también una marcada dimensión de género en las áreas urbanas del sur de Asia. La urbanización crece a lo largo del subcontinente, empujada en parte por la búsqueda de empleo de los pobres de las áreas rurales. El porcentaje de mujeres viviendo en áreas urbanas ha crecido de alrededor de 19% en 1970 hasta alrededor de 25% en años recientes.

India

En la India, los trabajadores del sector organizado provienen de las castas capacitadas y de las familias en buena posición. El género refuerza esta segmentación por clase y por casta. Los trabajadores del sector organizado no son sólo hombres en su inmensa mayoría, sino que las mujeres pobres tienden a estar concentradas en los segmentos más casualizados de la economía informal. Censos de la India muestran que la participación femenina en la fuerza laboral en áreas urbanas es menor que la de los hombres, y menor que la de las mujeres en áreas rurales. También parece estar declinando desde los años setenta. Esto puede deberse a que es más fácil combinar subsistencia y trabajo remunerado en áreas rurales. El acceso a alguna forma de trabajo productivo –una pequeña parcela propia, animales y aves o reservas ecológicas– permiten a las mujeres alimentar a la familia, así como obtener un ingreso. En las áreas urbanas, por otro lado, ganarse la vida requiere mayor movilidad, capital financiero y capacidades, incluso para lidiar con empleados de gobierno. Esto coloca a las mujeres en posición más desventajosa.

Por otro lado, las estadísticas oficiales pueden ser todavía menos capaces de capturar la naturaleza de las actividades remuneradas de las mujeres en la economía informal urbana que en la rural. Por ejemplo, un estudio encontró que subcontratar había aumentado de 9.36% en 1970, a 25% en 1993-1994. Esto ha provocado una expansión de la participación de las mujeres en varios tipos de tecnologías de trabajo intensivo, localizadas mayormente en la economía informal.

Esto no había sido detectado por las macroestadísticas. Una gran parte del aumento parece estar asociado a manufacturas orientadas a la exportación (véase casilla 5.2).

Casilla 5.2. La “feminización” del trabajo orientado a la exportación

Grandes y pequeñas empresas de la India han incrementado la subcontratación de mujeres que trabajan en sus casas o en pequeños talleres. Por ejemplo, la producción textil de Tirpur se hacía originalmente en molinos, empleando solamente trabajadores varones. Con la fragmentación del proceso de producción, sin embargo, empezaron a llevar mujeres como “ayudantes”, las cuales a menudo eran sacadas de sus hogares. La expansión de la exportación llevó a una rápida aceleración de la subcontratación y a la informalización del trabajo. Pronto 60% de la fuerza laboral eran mujeres sujetas a trabajo casual a destajo, y recibían ingresos diarios apenas superiores al mínimo oficial en el área. Incrementos similares en subcontratación se observaron también en otros sectores exportadores (p. ej. ropa, plásticos, procesamiento de nueces de la India y fibra de coco). Estas tendencias indican que, como en otros países, el empleo orientado a la exportación ha sido “feminizado”. Sin embargo, esto no suele apreciarse porque en su mayoría el fenómeno está localizado en la economía informal.

Bangladesh

Bangladesh ha experimentado también aumentos en la urbanización y en el porcentaje de población femenina viviendo en áreas urbanas (de 8% que había en 1970 a 14% en años recientes). Debido a que la movilidad de las mujeres en el dominio público está más restringida en las áreas rurales, las mujeres más pobres han estado emigrando desde los años setenta a la relativa anonimidad de las ciudades. Estudios a pequeña escala hechos en los años setenta y ochenta, por ejemplo, hicieron notar la

gran proporción de mujeres abandonadas, a menudo cabezas de familia, entre los habitantes de las zonas depauperadas de Dacca. Estas mujeres trabajaban mayormente en la economía informal, como sirvientas domésticas; o en el campo de los empleos casuales marginalizados (p. ej. prostitución).

A diferencia de la India, las estadísticas oficiales documentan un veloz aumento de la participación femenina en la fuerza de trabajo urbana durante la última década o poco más. Este trabajo se halla dentro del rango de industrias orientadas a la exportación, particularmente la industria de la ropa, que despegó en los años ochenta. En otras palabras, la “feminización” de las manufacturas orientadas a la exportación ha tomado una forma mucho más visible en Bangladesh de lo que parece haberlo hecho en la India. En estas fábricas emplean un gran porcentaje de mujeres rurales migrantes, a veces de las regiones más pobres del país. Es claro que las presiones de la pobreza, junto con el “atractivo” de nuevas oportunidades, han erosionado parte de las restricciones previas a la movilidad pública de las mujeres.

Pobreza del hogar y trabajo de las mujeres en áreas urbanas

La asociación ya vista en las áreas rurales entre participación de las mujeres en el trabajo remunerado y pobreza en el hogar, se encuentra también en las áreas urbanas.

India

Las actividades en las que se involucran las mujeres provenientes de hogares de bajos ingresos son aquellas que pagan poco, requieren poca capacitación y son extensiones del trabajo doméstico. La principal excepción a este patrón es el sector de tecnología de la información (IT), que proporcionó empleos bien pagados y benefició grandemente a las mujeres urbanas educadas. Un estudio del Instituto Nacional de Asuntos Urbanos (NIUA) que se hizo en seis ciudades, en 1988, encontró que 31% de las mujeres trabajadoras estaban en autoempleo, 25% tenían empleos a destajo y 18% eran trabajadoras casuales. Como era previsible, estaban concentradas en las ocupaciones que pagaban menos y que exigían menos capacidades. Las que trabajaban en el hogar recibían el menor sueldo, inferior incluso al de las trabajadoras casuales. Los muy bajos productos del trabajo femenino en la economía informal, donde tienden a estar concentradas, explican la fuerte asociación entre la actividad económica de las mujeres y la pobreza del hogar en áreas urbanas.



Foto 2. Los que trabajan en su hogar frecuentemente reciben las menores remuneraciones por su trabajo. Una familia de Nepal. Organización Internacional del Trabajo.

Este mismo examen demostró que la participación femenina en la fuerza laboral era mayor entre hogares de ingresos bajos de lo que los censos estimaban para todas las ciudades, y considerablemente superior para grupos más jóvenes. El 62% de hogares de bajos ingresos tenían al menos una mujer trabajadora; los porcentajes eran muy superiores en las ciudades situadas al sur del país. La participación femenina en la fuerza laboral era mayor en los hogares donde la cabeza tenía un empleo casual, que solían ser los más pobres. Un estudio basado en Faridabad hizo notar la extrema pobreza de los hogares mantenidos por mujeres: 14.2% de los hogares examinados dependían completamente de los ingresos femeninos, y eran “los más pobres entre los pobres”.

Sin embargo, a pesar de la remuneración tan baja que reciben las mujeres, se ha demostrado que sus contribuciones económicas constituyen el elemento singular más importante de las estrategias de supervivencia de los hogares pobres urbanos. El estudio hecho por el Instituto Nacional de Asuntos Urbanos confirmó que 11% de los hogares dependían enteramente de los ingresos femeninos y que las mujeres contribuían con 25-50% del ingreso en alrededor de un tercio de todos los hogares.

Bangladesh

Estudios de la economía urbana en Bangladesh muestran también la asociación que existe entre participación femenina en la fuerza laboral y pobreza del hogar. Exámenes de los hogares, en 1992, arrojaron una participación masculina total en la fuerza laboral de 68% contra 34% de las mujeres. Mientras que los aumentos per cápita en el ingreso del hogar condujeron a un declive en las tasas de participación, tanto de mujeres como de hombres —en parte debido a que había más miembros jóvenes del hogar estudiando— el declive fue mucho más considerable para las mujeres. Esto puede deberse, probablemente, a que muchas más mujeres, especialmente casadas, dejaron de trabajar.

Un estudio reciente de las formas de vida de hogares urbanos pobres da más detalles sobre las actividades de las mujeres y confirma la segmentación de género en la economía informal:

- Las mujeres están empleadas principalmente en fábricas de ropa, en servicio doméstico, como vendedoras callejeras, en el comercio (en muy pequeña escala, y dentro de un área restringida) y en labores manuales, sobre todo en la industria de la construcción.
- Los hombres se localizan en el sector del transporte (p. ej. jalando *rickshaws* y manejando taxis), en profesiones capacitadas (carpintería, colocación de azulejos y trabajo con metales) y en la industria del servicio o el sector de menudeo (p. ej. empleados en tiendas, restaurantes y hoteles, peluqueros y cocineros).

El aumento de las manufacturas orientadas a la exportación, particularmente la ropa, ha dado una oportunidad a las mujeres de entrar a la economía formal, aunque muchas de ellas proceden de hogares muy pobres. También ha hecho posible un cierto grado de mejora en sus circunstancias de vida (véase casilla 5.3). Sin embargo, el grado en que la contribución de las mujeres ha cambiado su posición dentro del hogar está rígidamente limitado por las diferencias entre las remuneraciones con los hombres, por los obstáculos que se oponen a su avance y por el control que los hombres tienen sobre sus posibilidades de trabajar fuera del hogar o no.

Desigualdad de género y pobreza del hogar en el África subsahariana

En el África subsahariana hay menos restricciones culturales a la movilidad de las mujeres en el dominio público y, consecuentemente, mayores estimados de participa-

Casilla 5.3. La industria de la ropa y las mejores posibilidades que tienen las mujeres

En Bangladesh, la industria de la ropa paga a las mujeres mejores salarios que la mayoría de las actividades que pueden emprender en la economía informal (aunque presenta muchas de las características de la informalidad examinadas en el capítulo 3). Los estudios a nivel micro demuestran que las mujeres que trabajan de día en esta industria ganan alrededor de 11 takas diarios, mientras que las sirvientas domésticas ganan alrededor de 690 takas al mes. En contraste, un estudio hecho demostró que, aunque alrededor de 25% de las trabajadoras de la ropa ganan menos de 500 takas al mes, 25% de ellas ganan más de 1 500 mensuales. Las diferencias de género en cuanto a salarios son menores que en otras industrias manufactureras. Además, los salarios femeninos subieron a más del doble entre 1990 y 1996, lo que hizo posible una mejora en la situación de las mujeres. Un estudio de los hogares de zonas depauperadas demostró que aquellos hogares que cuentan entre sus miembros con una trabajadora de la industria de la ropa tenían más probabilidades de satisfacer sus necesidades diarias, y aun de ahorrar un poco, que aquellos que no la tienen. Sin embargo, los hogares que cuentan con una trabajadora manual tienen mucho menos probabilidades de satisfacer sus necesidades que aquellos cuyas mujeres no trabajan. Esto apoya la opinión de que el trabajo manual, especialmente el de las mujeres, es una opción poco apetecida; y que sólo se recurre a él en tiempos de grandes penurias.

ción femenina en la fuerza laboral. Los prejuicios que han conducido a que el trabajo de las mujeres sea desestimado en las estadísticas nacionales de otras regiones no parecen haber tenido ese efecto aquí. Sin embargo, debido a varias coacciones, las mujeres pobres tienen un conjunto mucho más limitado de opciones económicas que los hombres pertenecientes a grupos sociales equivalentes. Entonces, el tipo de trabajo que las mujeres desempeñan puede ser un indicador más poderoso de pobreza que el simple hecho de que trabajen. Así, los modelos imperfectos, los conceptos inapropiados y las estadísticas poco confiables impiden conocer todas las diferentes actividades productivas que desempeñan las mujeres. Por otro lado, la baja densidad poblacional ha hecho que la región sea catalogada como “abundante en tierras”, pero esta categoría es engañosa; en realidad, sólo una tercera parte puede ser catalogada como “abundante en tierras”, y aun esa tercera parte está en disminución.

Esas mismas imperfecciones han oscurecido también el conocimiento de la forma en que los pobres se ganan la vida en general. En la región se ha enfatizado mucho la

agricultura de subsistencia, que se ha combinado con falta de atención a los mercados. Parece haber entre muchos economistas la opinión de que los mercados laborales en el África rural son muy débiles; y que apenas empiezan a aparecer en algunas partes, en respuesta al crecimiento poblacional y a las oportunidades brindadas por el comercio externo. Existen, por supuesto, variaciones a lo largo del subcontinente que reflejan diferencias en el ambiente y en “historias locales de empobrecimiento y acumulación”. Sin embargo, se puede afirmar con seguridad que la mayoría de los pobladores de las áreas rurales no pueden subsistir dependiendo únicamente de las actividades agrícolas. Por lo tanto, los grupos más pobres son aquellos que no tienen acceso a un ingreso proveniente de actividades diferentes a las agrícolas (véase casilla 5.4).

Las más pobres han diversificado sus actividades hace tiempo, porque una sola fuente de ingresos no puede mantener a todos los miembros de la familia. Incapacitadas para adquirir los insumos que el campo necesita, su única opción es abordar actividades no agrícolas que requieren poco capital y muy poca capacitación. Las actividades no agrícolas pueden también ser fomentadas por la necesidad de capital para invertir en productividad de la granja, o para suavizar las alzas y bajas de la producción agrícola. Más recientemente ha sido acelerada por la liberalización económica que condujo a la suspensión de subsidios a semillas y fertilizantes, y por la

Casilla 5.4. Importancia que tiene para los hogares rurales el ingreso proveniente de actividades no agrícolas

Una revisión a fondo de 23 estudios de campo hechos a lo largo del África subsahariana hizo ver que, en promedio, 45% del ingreso de los hogares rurales procede del sector no agrícola. Este resultado se obtuvo a pesar de la gran variedad de las fuentes de las contribuciones, ya fuera trabajo asalariado, autoempleo en actividades no agrícolas o emigración. En muchos casos:

- Las actividades no agrícolas productoras de ingresos eran más importantes que las agrícolas.
- Dentro del sector no agrícola, el trabajo asalariado era más importante que el ingreso proveniente del autoempleo.
- Exceptuando los distritos cercanos a minas y mercados urbanos, el empleo local en el sector no agrícola produjo mayor ingreso que el proveniente de los emigrantes.

regulación gubernamental de los precios de alimentos. Esto dañó la producción de comida y de cultivos para venta, especialmente en regiones donde los transportes son insuficientes. Al mismo tiempo, el precio de los bienes al consumidor subió y hubo recortes en el subsidio público de algunos servicios sociales. Por eso, los hogares rurales tuvieron que buscar nuevas y más remunerativas actividades fuera de la agricultura.

Los hombres parecen estar pasando con mayor velocidad que las mujeres a los sectores no agrícolas, haciendo que aumente la concentración de mujeres en el campo. En la mayor parte de la región, los hombres forman la mayoría de los migrantes a minas y ciudades en busca de empleo, y dejan que las mujeres tomen sus lugares en la agricultura. Con la difusión de las relaciones de mercado, la agricultura en el África subsahariana, así como en el sur y el occidente de Asia, se está “feminizando” a grandes pasos.

Género y actividad económica en la economía rural

Es sabido que las mujeres juegan un papel muy importante en la agricultura en África, pero se tiene la tendencia a asociarlas con cultivos para el autoconsumo; y a los hombres con los cultivos para venta. La realidad es mucho más variada, no sólo a lo largo de la región, sino también a menudo en áreas vecinas. En algunas partes del subcontinente, las mujeres se dedican al cultivo más importante para la subsistencia de la familia, mientras que los hombres cultivan para vender; en otros lugares, los hombres cultivan productos industriales o para exportación, además del cultivo principal de subsistencia. Hay un gran rango de posibilidades.

Las mujeres ciertamente contribuyen con un alto porcentaje de trabajo en la producción de comida para autoconsumo y para venta. Esto va desde 30% en Sudán hasta 80% en el Congo. El porcentaje de mujeres en la fuerza laboral económicamente activa de la agricultura va de 48% en Burkina Faso a 73% en el Congo. Esto significa que los hombres están a veces muy involucrados en la producción de comida. Las mujeres también producen, y venden, para comprar más comida. Los hogares más pobres a menudo tienen deficiencia de cereales, debido al pequeño tamaño de sus posesiones. Una estrategia de supervivencia “probada con el tiempo” consiste en cultivar y vender alimentos nutritivos y de alto valor económico (como legumbres), para comprar cereales, que son más baratos. Si las mujeres se dedican al cultivo secundario mientras los hombres cultivan el cereal, su producción puede estar más orientada al mercado que la de los hombres.



Foto 3. *Mujeres cosechando té en Tanzania*, Organización Internacional del Trabajo.

En esta región los medios de vida basados en la tierra dependen de otros factores de la producción, que incluyen trabajo y varios insumos, tracción animal y herramientas más modernas. Dependen también de la habilidad que tengan para cultivar productos de alto valor y del acceso que tengan al mercado. Aunque las mujeres tengan acceso a la tierra, generalmente no son las propietarias, lo cual se traduce en inseguridad en la tenencia. Esto deja a viudas, divorciadas y abandonadas en una posición difícil, particularmente en sociedades patrilocales. La falta de acceso de los campesinos al crédito agrícola afecta tanto a hombres como a mujeres. Sin embargo, cooperativas agrícolas y juntas estatales de mercado tienden a comprar –y a distribuir suministros, créditos y servicios de extensión– a jefes de hogares varones. Las mujeres a menudo necesitan el permiso de sus esposos para que les concedan préstamos.

Cultivos por contrato

Los problemas de las mujeres han empeorado por la cada día mayor comercialización de la agricultura. Las nuevas Exportaciones Agrícolas No Tradicionales (NTAE)

se producen principalmente en plantaciones grandes y en emparadoras. Sin embargo, algunos productos de exportación —especialmente los hortícolas— son cultivados por campesinos pequeños, generalmente bajo contrato. Son los campesinos en mejores condiciones los que se han beneficiado de estos contratos, porque para poder aspirar a ellos es necesario poseer la tierra, el equipo y otros requerimientos de capital. En Kenya, por ejemplo, campesinos pequeños que cultivan vegetales para exportación tenían el doble de tierras (y de mucho mejor calidad) que los que no exportan; además, sus tierras son mejores candidatas a recibir irrigación.

Los contratos se otorgan dando por supuesto que los cabezas de familia varones pueden dirigir el trabajo de las mujeres y de los niños en la familia. Así, los hombres han tomado la dirección de los cultivos para venta; y se espera que las mujeres contribuyan con su trabajo a estos cultivos, y también a los propios. Por ejemplo, las

Casilla 5.5. Expansión de las Exportaciones Agrícolas No Tradicionales en Uganda

En Uganda, la caída de los precios del café a principios de los años noventa produjo un cambio, fuertemente apoyado por el Banco Mundial, hacia las exportaciones agrícolas no tradicionales. Un estudio reciente hecho en dos pueblos encontró que mujeres y hombres expresaron diferentes preferencias en su elección de cultivos, y diferentes preocupaciones en cuanto a los medios de vida del hogar. Las mujeres pusieron el énfasis en la seguridad de la alimentación, mientras que los hombres preferían la generación de ingresos. Aunque ambas están claramente relacionadas, la diferencia podría reflejar la menor confianza que tiene la mujer en, y el menor acceso a, los mercados. La importancia del acceso al mercado está apoyada también por el hecho de que el pueblo más pobre y más aislado se enfocó principalmente a cultivar para consumir, mientras que el pueblo más cercano a Kampala había empezado a especializarse en cultivos para venta. El trabajo era la mayor coacción en la capacidad de los hogares para responder al mejoramiento de precios para sus cultivos. Los hogares encabezados por mujeres se apoyaban fuertemente en trabajadores a sueldo (generalmente hombres). El trabajo de las mujeres era también menos elástico que el de los hombres debido a las otras demandas en su tiempo. Otras coacciones eran falta de acceso a insumos laborales. El estudio encontró en la división actual del trabajo una mayor flexibilidad de la que esperaban, y sugirió que los hombres estaban dispuestos a participar en todas las etapas de la producción agrícola, siempre y cuando hubiese los debidos incentivos. Sin embargo, no necesariamente estaban dispuestos a aumentar su contribución al trabajo doméstico.

mujeres de Kenya contribuyen con el trabajo primario en el cultivo del frijol “francés” para exportación, y hay un aumento en sus cargas de trabajo; pero los que firman los contratos y por lo tanto reciben los pagos, son los hombres. Además, los hombres han empezado a apoderarse de tierras que han sido previamente usadas por las mujeres para producir comida para la familia y para venta en los mercados locales, erosionando así las esferas de las actividades independientes de las mujeres.

Actividades no agrícolas

Hay muy poca investigación sobre las actividades no agrícolas de las mujeres, debido a la fuerte asociación que existe entre ellas y los cultivos de subsistencia. Sin embargo, hay datos que indican un alto grado de involucramiento. Un estudio hecho en Zimbabwe, por ejemplo, que examinó el ingreso en 12 pueblos, encontró que 58% de los hombres y 42% de las mujeres trabajaban en industrias caseras. El trabajo era específico de género, y el de las mujeres solía ser menos remunerativo. Por ejemplo, el ingreso más bajo para una industria casera operada por un hombre –fabricación de ladrillos– producía hasta siete veces más que la elaboración de cerveza, que es una industria casera femenina.

Un estudio hecho en 1989 en un área del noreste de Ghana, siguiendo un estudio original hecho en 1975, encontró que muchas mujeres estaban más ocupadas que antes en generar ingresos por medio de actividades no agrícolas. Sin embargo, el rango actual de actividades no agrícolas no ha cambiado mucho. La fuente de ingresos más importante era el comercio, principalmente de comida preparada, y varios tipos de comercio en pequeño. La contribución femenina a los modos de vida del hogar combinaba su trabajo reproductivo, su trabajo productivo para los miembros masculinos del hogar, y alguna otra actividad independiente.

Trabajo asalariado

El otro aspecto poco descrito y poco investigado del trabajo femenino es el trabajo asalariado, especialmente el casual en granjas pequeñas. Esto parte de no reconocer la importancia de los mercados rurales laborales en África. Sin embargo, el empleo por un día, sea para recibir pago en dinero o en especie, está muy extendido. Es una fuente importante de trabajadores para los más exitosos campesinos en áreas donde los dueños tienen pocas tierras. El trabajo asalariado de la mujer tiene también cre-

ciente importancia para los hogares muy pobres, aunque en diferentes grados, a lo largo del subcontinente.

Por ejemplo, un estudio hecho en Zambia a finales de los años ochenta encontró que alrededor de dos terceras partes de los hogares examinados contrataban trabajadores a sueldo para cultivar maíz híbrido, y que la mayor parte de los trabajadores locales eran mujeres. Por otro lado, estudios provenientes de Uganda encontraron que el trabajo asalariado era hecho por hombres; sobre todo jóvenes y solteros. Entraban al mercado laboral para establecerse financieramente o para mantener a una familia joven, y lo abandonaban cuando ya estaban mejor establecidos. Las mujeres que buscaban trabajo asalariado eran, generalmente, viudas o divorciadas.

Las oportunidades de tener trabajo asalariado han aumentado en muchas partes de la región como resultado del creciente cultivo de Exportaciones Agrícolas No Tradicionales. Las mujeres tienen un porcentaje muy significativo de empleos en este tipo de actividad, que suelen ser empresas a gran escala organizadas en forma casi industrial. En Kenya y Zambia, por ejemplo, más de 65% de los trabajadores en empacadoras de verduras y en granjas son mujeres. En Zimbabwe, las mujeres representan 91% de los empleados hortícolas. Estas mujeres son generalmente jóvenes, y a menudo solteras; pero también hay una alta proporción de mujeres casadas cabezas de hogar. En Kenya, por ejemplo, suman más de la mitad de los que participan en la producción de verduras para exportación. El 90% de las mujeres que trabajan en la producción sudafricana de fruta estaban casadas.

La mayoría de las mujeres que toman estos empleos tienen pocas posesiones, y oportunidades muy limitadas de ganar buenos sueldos en la agricultura. La industria hortícola de exportación atrae grandes cantidades de individuos provenientes de hogares sin tierras o con pocas tierras, que emigran de las áreas rurales para trabajar en las empacadoras de las ciudades. Un estudio reciente hecho en Kenya encontró que todos los asalariados en empacadoras y 86% de los que estaban en granjas había emigrado de otras partes del país, a menudo dejando a sus hijos. Una diferencia importante para las mujeres que trabajan en el sector de Exportaciones Agrícolas No Tradicionales es que reciben dinero en intercambio por su trabajo, en contraste con el trabajo no remunerado que efectúan en las granjas de la familia.

Pobreza del hogar y actividad económica de las mujeres

Dadas las, generalmente, altas tasas de participación femenina en la fuerza laboral en el África subsahariana, no se advierte una asociación clara entre la pobreza del hogar y la participación femenina en la fuerza laboral del tipo que se advierte en el sur

de Asia. Sin embargo, necesariamente existe una relación entre el ingreso del hogar y la pobreza de sus miembros femeninos. Desde luego, como la reunión de los ingresos en el hogar no se practica en muchas partes de África, es muy posible que las mujeres casadas sean mucho más pobres que sus maridos si no reciben algún tipo de ayuda por parte de ellos. En ese caso, tienen que sobrevivir por su propio esfuerzo.

La estructura de género que tienen la autoridad y los incentivos dentro del hogar han sido mostrados por numerosos estudios. Por ejemplo, un estudio hecho en Camerún advirtió la renuencia de las mujeres a cultivar la tierra cuando los productos iban a ser controlados por los hombres. Preferían emplear su trabajo en los campos que estaban bajo su control. También señaló el uso de violencia por parte de los hombres para coaccionar a sus esposas a fin de aportar el trabajo necesario. Un número de bien conocidos estudios hechos en Gambia señalan luchas dentro del hogar sobre la asignación del trabajo femenino, con ejemplos de proyectos que fracasaron por culpa de esas luchas. Análisis provenientes de Burkina Faso muestran cómo los varones mayores del hogar controlaban el trabajo y otros insumos, con el relativo descuido de los que estaban controlados por hombres jóvenes, así como por miembros femeninos.

Estos estudios han prestado atención a las deficiencias de asignación (es decir, que los recursos no son distribuidos en forma eficiente) debido a desigualdades en las relaciones dentro del hogar. Sin embargo, no suelen tomar en cuenta las desigualdades de género externas al hogar. Estas incluyen falta de insumos agrícolas (fertilizantes, arados, etc.), lo cual es más común entre los hogares encabezados por mujeres. Además, como se dijo antes, la pobreza en la región se asocia crecientemente a la inhabilidad de obtener ingresos por medio de actividades no agrícolas. Éstas a menudo proveen los fondos para invertir y aumentar la productividad agrícola. Con sus escasas posesiones, las mujeres del campo no pueden obtener de sus actividades agrícolas el sobrante que necesitan para formar un capital que les permita empezar una empresa no agrícola, y muchas necesitan el apoyo de los miembros masculinos del hogar. Sin embargo, es muy probable que las mujeres más pobres no cuenten con ese apoyo. Con un pequeño capital para empezar y poco acceso a la tierra, las opciones que tienen disponibles no les van a producir gran cosa. Así, el tiempo de trabajo de las mujeres se pierde en actividades poco productivas, de bajos ingresos.

Esto también resulta cierto para los hombres, hasta cierto punto. Sin embargo, los hombres tienden a tener más capital, capacidades o educación, lo cual les permite escapar del problema. Por ejemplo, investigaciones hechas en zonas rurales de Tanzania demuestran que los hombres tuvieron mucho más éxito que las mujeres al tra-

ducir los logros educacionales en empleos no agrícolas. Un hombre de 36 años de edad con educación secundaria tiene tres oportunidades de cuatro de conseguir ese tipo de empleo, mientras que una mujer con el mismo nivel educativo tiene la mitad de esas oportunidades; con la educación primaria completa tenía la cuarta parte; y con educación primaria parcial, sólo la quinta parte.

Investigaciones hechas en Ghana, donde las oportunidades de trabajo agrícola para las mujeres eran pocas y mal pagadas, señalan que la pobreza puede estar mal distribuida, incluso dentro del mismo hogar (véase casilla 5.6). Los mercados laborales parecían estar muy poco desarrollados en esta área, aunque muchas mujeres trabajaban para otros y eran pagadas en especie. Los estudios sugieren que donde los mercados laborales asalariados están mejor desarrollados, las participaciones de las mujeres en el trabajo agrícola remunerado —especialmente el trabajo casual asalariado— pueden tomarse como un indicador importante de la pobreza del hogar y de la mujer. Mientras que el trabajo casual remunerado está mal pagado, las mujeres reciben de un tercio a un medio de lo que el hombre recibe por día de trabajo.

Los menores sueldos de las mujeres en Uganda, por ejemplo, reflejaban una combinación de sus cargas de trabajo domésticas, de su responsabilidad por las necesidades de comida de la familia y de su falta de poder de negociación dado la falta o lo limitado de las alternativas. Había una mayor frecuencia de ventas “de pánico” por

Casilla 5.6. El estatus de pobreza de las mujeres en los hogares de Ghana nororiental

En los grandes y complejos hogares de Ghana nororiental pueden encontrarse mujeres casadas, con un amplio rango de ingresos y de ahorros; sin embargo, su estatus de pobreza no es el mismo que el de los maridos, sino que depende de las transferencias hechas por éstos para ayudarlas, y del más amplio juego de relaciones que las mujeres construyen para tener un capital inicial y formar sus propias empresas. Éstas incluían las de sus familias originales. Las mujeres que probablemente fueran las más pobres eran: *a)* las que por su edad no podían trabajar y tampoco podían esperar que algún pariente atendiese a sus necesidades materiales o *b)* las que tenían mala salud y por lo tanto tenían que depender de los maridos/padres. En otras palabras, las mujeres podían sufrir pobreza aunque sus maridos no la sufrieran; pero lo contrario no parece darse, es decir, cabezas de familia masculinos pobres no tenían esposas con altos ingresos ni posesiones aprovechables.

parte de la mujer debido a su responsabilidad por satisfacer las necesidades del hogar (p. ej. aceptar un sueldo inferior al promedio, por su urgente necesidad de ingresos y de comida). Esto minaba su posición negociadora.

Pequeños campesinos de Nigeria, entre los que había varias mujeres, generaban menos empleos que los grandes campesinos, pero pagaban mejores sueldos diarios. Una razón de esto era que los campesinos pequeños empleaban a sus parientes femeninos cercanos y amigos, y necesitaban ganarse su buena voluntad, mientras que los grandes campesinos tenían relaciones menos personalizadas. Sin embargo, los sueldos más bajos y los términos más estrictos de trabajo se encontraban en las unidades de agronegocios. Consecuentemente, estos trabajadores tendían a ser más pobres, migrantes extranjeros y con necesidad urgente de dinero. Ninguna de estas mujeres poseía una granja, así que probablemente se hubiera estado desarrollando una escasez de tierras en la zona.

En las áreas rurales de Zimbabwe, el trabajo femenino asalariado estaba mal pagado porque tendía a ser desempeñado por cabezas de hogar femeninas que no tenían ningún apoyo masculino y con muy poco poder de negociación con los empleadores. Había una diferencia entre las cabezas de familia *de jure* y *de facto*.¹

Las primeras eran muchos más pobres, menos propensas a recibir remesas, y poseían menos tierras e insumos que los hogares encabezados por hombres o los hogares encabezados por mujeres *de facto*. La abrumadora mayoría de mujeres con empleos casuales en la empresa agriindustrial más grande del país eran cabezas de familia *de jure* (mientras que la mayoría de los trabajadores varones eran casados). Los hijos de trabajadoras casuales sufrían de desnutrición en grados superiores al promedio.

Un estudio más reciente de la pobreza rural en el sur de África seleccionó una muestra de hogares basados en la involucración femenina en el trabajo remunerado. Estos hogares se compararon con un examen nacional de hogares rurales, y se encontró que tenían niveles más altos de pobreza. Sin embargo, existían variaciones en sus niveles de pobreza. Hogares que tenían razones de hombres adultos residentes a mujeres inferiores a la media para todos los hogares rurales negros eran también los más pobres, y los hogares compuestos enteramente por mujeres eran los más pobres de todos. Muy pocas de estas mujeres eran capaces de ganarse la vida por medio de autoempleo en agricultura o cuidado de animales. En vez de eso, para sobrevivir

¹ En África, cabezas de familia femeninas *de jure* son las que resultan del divorcio, viudez o abandono, o las que están en matrimonios polígamos. Las *de facto* son aquellas en que los miembros masculinos de la familia están ausentes, generalmente porque han emigrado en busca de trabajo.

Casilla 5.7. Importancia de los mercados de trabajo en el crecimiento económico

Mercados laborales que funcionen bien son importantes para aliviar las coacciones laborales que sufren los hogares encabezados por mujeres de hogares más pobres, que confían en ellos como fuentes de ingresos. Un examen de las áreas rurales de Tanzania, por ejemplo, encontró que los hogares más pobres estaban predominantemente compuestos por mujeres, y tenían muy escasas posesiones. También eran la fuente principal de trabajo agrícola manual y remunerado. Alrededor de 80% tenían por lo menos un trabajador agrícola remunerado, en contraste con los hogares encabezados por hombres o que recibían algún tipo de ayuda masculina. En el primer grupo, se comprobó que los hombres evitaban que sus esposas aceptaran trabajo remunerado, y muchas mujeres que lo tenían lo dejaban al casarse. Así, el matrimonio era una coacción importante para la posibilidad de las mujeres de conseguir trabajo remunerado. Por el otro lado, la disponibilidad de este trabajo permitía a muchas mujeres escapar de un matrimonio violento. En este ejemplo, escaseces de trabajo constreñían la acumulación económica en un sector potencialmente dinámico de la economía rural. Esta escasez reflejaba en parte el ejercicio de la autoridad patriarcal dentro del hogar. Impedía que se creara una fuerza laboral femenina remunerada, cuando la disponibilidad de trabajo hubiera podido contribuir al crecimiento económico.

tenían que vender su trabajo; de éste, 60% era trabajo agrícola remunerado. Este trabajo y el servicio doméstico eran los peor pagados del mercado laboral. De acuerdo al examen nacional, 58% de los hogares recibían 90% o más de sus ingresos como sueldos o como remesas de los maridos.

El estudio explora variaciones en los niveles de pobreza entre muestras de hogares para identificar: *a)* las características de las mujeres pobres que fueron capaces de escapar de los peores aspectos de las carencias, y *b)* las barreras que cerraron la puerta de escape a las demás. Las primeras eran principalmente mujeres que ganaban salarios relativamente altos en empleos estables en granjas a gran escala, manejadas por el Estado. Todas ellas:

- Tenían un relativamente alto número de años de estudios.
- Habían evitado embarazos muy tempranos o muy frecuentes.
- Habían evitado que los hombres de la familia les prohibiesen tomar un empleo asalariado.



Foto 4. *Una mujer lava la ropa de la familia en un río en Zimbabwe,*
Organización Internacional del Trabajo.

Así, tenían mayor y menos interrumpida experiencia de trabajo. Parte de su éxito derivaba de las ventajas que tuvieron sus padres, especialmente las que tenían madres muy motivadas.

El género y la actividad económica en la economía urbana

En general, las observaciones hechas en las áreas urbanas del África subsahariana muestran que es más fácil encontrar mujeres trabajando en la economía informal que en la formal; y dentro de aquella, en el autoempleo. Los hombres, por el contrario, se encuentran más fácilmente en el sector público y en varias formas de trabajo remunerado, tanto formal como informal.

La educación tiene un papel importante en el acceso a empleos no agrícolas mejor pagados en muchas partes de la región. Sin embargo, parece tener mayor peso en el empleo formal que en el informal, y en las áreas urbanas más que en las rurales. Se ha encontrado que aumenta las posibilidades, tanto de hombres como de mujeres, de entrar a trabajar al sector público. Sin embargo, estudios hechos en algunos países

(Costa de Marfil, Ghana, Guinea y Uganda) demuestran que, para cada nivel de educación, es más fácil que los hombres obtengan empleo, y que perciban salarios mayores. Este efecto no era tan evidente en el sector de autoempleo, donde la mayoría de las mujeres se encuentran. La escolaridad en Ghana estaba asociada a la entrada de empleos asalariados y, entre éstos, al sector público. Observaciones similares se encontraron en Costa de Marfil, Guinea y Uganda.

Por un lado, las mujeres tenían menos acceso al sector público en muchas partes de África; por otro, se vieron afectadas por el recorte en el empleo del sector público, resultado de las Políticas de Ajuste Estructural (SAP). Esto se debe a que estaban concentradas en los empleos que requerían menor capacitación y estaban peor pagados, que es donde se hizo la mayor parte del recorte. Por ejemplo, las mujeres formaban 26% de los empleados en el sector público en Ghana, pero 35% de ellas fueron despedidas. Además, un estudio hecho en Guinea hizo notar que de los cientos que fueron despedidos del sector público, las mujeres fueron menos capaces que los hombres de encontrar empleo en el sector privado. Sin embargo esto parece referirse solamente al sector formal, pues sus empleos en la economía informal parecen ir aumentando.

Las ideas antiguas sobre la economía urbana informal de África la consideraban compuesta por aquellos que no habían podido encontrar empleos formales mejor pagados y con posibilidades de ascender. Sin embargo, estas ideas tienen que ser revisadas a la luz de un dramático declive en sueldos reales en el sector urbano formal (de un índice de 100, en 1975, a 52 en 1985) y a la emergencia de una economía “paralela” que rinde altas utilidades. La participación de la fuerza laboral femenina en el sector informal ascendió de 10%, en 1970, a 18% en 1990 (consecuentemente, el porcentaje de mujeres pasó de 29% a 35%). Al mismo tiempo, crecientes cantidades de hombres buscaban también oportunidades en la economía informal, debido a que en ella había mayores ganancias.

Sin embargo, los hombres y las mujeres de los hogares más pobres –sin capacitación, educación ni capital– siempre han estado en la economía informal, en donde se ocupan de un amplio rango de actividades generadoras de ingresos. Como ya se dijo, las mujeres se concentran en el sector de autoempleo. Esto ofrece no sólo facilidades para entrar a las que no tienen educación, o tienen muy poca; también les da un cierto grado de flexibilidad para atender sus actividades domésticas. La empresa masculina tiende a ser más de capital intensivo, aunque los productos de sus insumos fueron positivos y significativos, tanto para hombres como para mujeres, y tal vez un poco más para éstas. El entrenamiento vocacional tuvo poco efecto en la productividad, pero puede haber facilitado la entrada a ciertos sectores.

Dentro de la categoría de los autoempleados, las mujeres forman de 62 a 87% de los que se dedican al comercio, donde, fuera de algunos puestos de mercado en ciertas áreas de África occidental, suelen estar confinadas a los nichos menos productivos. Por ejemplo, un estudio encontró que 75% de los vendedores de comida en los mercados urbanos de Tanzania eran hombres, y que controlaban casi todo el mayoreo y a los intermediarios del maíz. Las mujeres se concentraban en el comercio al menudeo de bajo perfil. En forma similar, un estudio del mercado de arroz en Guinea oriental demostró que las mujeres tendían a vender en pequeña escala, mientras que los hombres eran generalmente mayoristas. El género también diferencia la escala y el tipo de productos. Es muy probable que las mujeres trafiquen con productos perecederos (fruta y verdura fresca) en pequeñas cantidades. Esto se contempla como una extensión de su papel en el suministro de alimentos en el hogar, y no va en contra de las ideologías de género prevalecientes. De acuerdo a un estudio llevado a cabo en Burkina Faso, hay una clara correlación entre ingresos y escala de comercio. Los mayoristas en frutas y verduras ganaban cinco veces más que los minoristas.

Datos obtenidos en Sudáfrica mostraron que el ingreso mensual neto de mujeres autoempleadas en 1990 era de alrededor de 44% del de los hombres en la misma categoría. En Abidjan, mujeres cabezas de empresa en el sector informal también ganaban menos de la mitad de lo que ganaban los hombres. Entre trabajadores marginales independientes (es decir, aquellos que no tienen capital) las mujeres ganaban la mitad de lo que ganaban los hombres en la misma situación en Burkina Faso, 30% en Camerún, 38% en Costa de Marfil y 68% en Mali. Sin embargo, en Guinea ganaban 60% más. Las diferencias de género en las utilidades de actividades de negocios están ilustradas por un estudio de 1992, del sector informal, en un pueblo del norte de Nigeria (véase casilla 5.8).

Otros aspectos de la liga entre pobreza del hogar y trabajo femenino pueden encontrarse en estudios que analizan las respuestas de los hogares en tiempos de crisis. Uno de esos estudios fue hecho en Tanzania, en 1988, cuando ese país estaba sufriendo una crisis y una reforma económicas. Esto había conducido a sueldos reales que bajaban rápidamente en el sector formal y a una constante búsqueda de actividades generadoras de ingresos en el sector informal, principalmente por parte de mujeres. Este movimiento de las mujeres por generar ingresos era respuesta a la crisis, así lo demuestra el hecho de que 80% de ellas había empezado sus negocios en los cinco años anteriores al examen, en contraste con 50% que correspondía a los hombres. El número de mujeres urbanas autoempleadas había crecido de 7% en los años setenta a más de 60%. En muchos casos fueron sus maridos quienes les proporcionaron el capital inicial. Los hogares mantenían su relación con el empleo formal siempre que

Casilla 5.8. Diferencias de género en las utilidades de las actividades de negocios en el norte de Nigeria

Un estudio hecho en Zaria, pueblo del norte de Nigeria, encontró que las mujeres forman 45% de las cabezas de empresa. Dividiéndolas en sectores de altos y bajos ingresos, el estudio encontró que 84% de las cabezas de empresa estaban en actividades de bajos ingresos. Estos tenían muy pocas exigencias de entrada en términos de costos de iniciación o capacidades, y la mayoría de esos empresarios tenía al menos otra actividad generadora de empleos. El 96% de las mujeres empresarias tenía ingresos bajos, comparadas con el 76% de los hombres. Los ingresos de mujeres cabezas de empresa eran considerablemente menores que los de los hombres. El estudio demostró también que 57% de los trabajadores del sector informal eran empleados, no empresarios independientes.

Entre los años setenta y 1991/1992 el sector informal se expandió, y la brecha entre los sectores de altos y de bajos ingresos y entre ingresos de hombres y de mujeres se incrementaron. Hubo un gran aumento en la proporción de mujeres que trabajaban como empleadas baratas en el sector informal. Su sueldo promedio era 32% del de los hombres. Esto es alrededor de un sexto del sueldo mínimo oficial, que a su vez era menor que el mínimo que tenían en 1975.

fuera posible, no tanto por el ingreso que les producía, sino más que nada por la seguridad que proporcionaba. Las mujeres eran más capaces de combinar actividades, las más comunes de las cuales eran pequeños negocios y agricultura urbana, generalmente en pequeñas parcelas, en el área periurbana.

La atención que se dio al empleo formal urbano oscureció una importante consecuencia de la reforma económica: el papel de los ingresos informales de las mujeres en la creciente brecha entre grupos de ingresos, y las razones para ello. Este foro sugiere que las mujeres de hogares de ingresos altos y medios ganaban solamente dos o tres veces el ingreso de una trabajadora promedio. El examen de los ingresos de estas mismas mujeres en la economía informal, sin embargo, demostró que ganaban hasta 10 veces más de lo que las mujeres pobres ganaban con sus pequeños negocios, y un promedio de 10 veces sus propios salarios como profesionistas. La ventaja que tenían era su acceso a capitales mayores, al conocimiento y a los recursos para abordar negocios mayores.

Ligas entre desigualdad de género y pobreza de ingresos: el espectro más amplio

Este capítulo se ha basado en datos obtenidos en el sur de Asia y el África subsahariana para poner énfasis en:

- El papel de las mujeres como actores económicos.
- La importancia crítica de sus contribuciones económicas al hogar.
- La importancia particular de esta contribución a las estrategias de vida de los pobres.

Esta sección final hace algunas generalizaciones sobre las ligas entre desigualdad de género y pobreza del hogar, y sus implicaciones para la meta de reducción de la pobreza, e incluye ejemplos de otras regiones.

El trabajo de la mujer y la supervivencia del hogar

Ya ha quedado claro que el trabajo de las mujeres es fundamental para la supervivencia y seguridad de los hogares pobres, y que es también una ruta importante por la cual las mujeres pueden escapar de la pobreza. Las mujeres de hogares pobres ejercen multitud de actividades generadoras de ingresos y ahorradoras de gastos. En algunos casos, complementan las contribuciones de los hombres; mientras que en otros son las principales o únicas fuentes de ingreso de los hogares.

Sin embargo, la relación entre trabajo femenino remunerado y pobreza de los hogares refleja variaciones, tanto en las economías locales como en las estructuras locales de patriarcado. En regiones donde existe reclusión femenina, el involucramiento de las mujeres en el trabajo remunerado fuera del hogar puede indicar de por sí que hay pobreza dentro de éste. En otras regiones, el tipo de trabajo que las mujeres y los hombres ejecutan es un indicador más poderoso de la pobreza que el hecho de que todos trabajen. El tipo de trabajo relacionado con la pobreza femenina varía. Por ejemplo, un estudio hecho en Vietnam que compara los medios de vida en el Norte y en el Sur notó que ciertas ocupaciones estaban asociadas al grado de pobreza en los lugares donde se hicieron los estudios. En el norte la distribución de la tierra era más equitativa, y había muy poca ausencia de tierras. Los hogares cuyas mujeres seguían cultivando arroz y algunos otros vegetales de bajo grado y no habían podido diversificarse a vegetales de más alto precio o a actividades no agrícolas, tendían a

ser más pobres. En el sur, donde la escasez de tierras era mayor, aquellos hogares donde las mujeres (pero no los hombres) se comprometían en trabajo agrícola remunerado tendían a ser más pobres.

Durante el último medio siglo, el empleo en América Latina ha sido predominantemente urbano y orientado a la exportación. Mientras que el empleo femenino ha estado aumentando constantemente, el empleo público se ha reducido con las crisis económicas, reestructuraciones, condiciones de trabajo que se deterioran, mayores cantidades de gente buscando trabajo y la creciente informalización de los mercados laborales. La pobreza del hogar está asociada en la región al desempleo y a los empleos de bajo nivel. Así, las mujeres en Chile enfrentan un riesgo grande de desempleo y/o de entrar a formas precarias de trabajo. De acuerdo a un estudio con datos de Argentina, Chile y México, mujeres ocupadas en trabajo familiar no remunerado reportaban el mayor grado de inseguridad en sus trabajos y también en sus necesidades familiares.

En muchas parte de la región, mujeres pobres y sin capacitación –especialmente las que han emigrado de áreas rurales– trabajaban en el servicio doméstico, y a menudo vivían en la casa de sus empleadores. Al principio de los años noventa, 25% de las trabajadoras en Honduras y 14% en El Salvador desempeñaban ese trabajo. Un estudio hecho en zonas de casas pobres en el México urbano demostró que este trabajo era el más extendido (32%) entre mujeres cabezas de hogar, así como entre esposas. Aunque las condiciones de trabajo dentro del servicio doméstico varían mucho, los sueldos suelen ser muy bajos para las que viven en casa de sus empleadores. Es un trabajo que ocupa muchas horas y deja muy pocas oportunidades de llevar una vida social. En Perú se ha observado que el servicio doméstico es apenas un poco mejor que pedir limosna o ejercer la prostitución.

El trabajo de las mujeres y las respuestas del hogar a las crisis

Una segunda liga entre pobreza del hogar y participación de las mujeres en el trabajo remunerado se relaciona con las respuestas del hogar a las crisis y la inseguridad. Como ya se vio en el capítulo 2, las Políticas de Ajuste Estructural presionaron a las mujeres a procurarse mayores ingresos. Este capítulo también señaló la existencia de una “venta de pánico” del trabajo por parte de las mujeres cuando las fuentes de ingresos usuales del hogar no eran suficientes o se acababan; igualmente, afirmó que el trabajo femenino es un modo de suavizar el flujo del ingreso al hogar. El trabajo de las mujeres juega un papel clave para ayudar a los hogares a manejar varios tipos de contingencias.



Foto 5. *Mujeres acarreado grava de un río para la industria de la construcción en Indonesia, Organización Internacional del Trabajo.*

Estudios subsecuentes a la crisis 1997-1998 en el sur de Asia proporcionaron otros puntos de vista más profundos sobre las influencias del género en los impactos y en las respuestas. En Indonesia, por ejemplo, un estudio encontró que 46% de los desempleados eran mujeres, y que ellas representaban alrededor de un tercio de toda la fuerza laboral. En Tailandia, entre enero de 1997 y febrero de 1998, las mujeres eran de 50 a 60% de los desempleados. En la República de Corea, las mujeres formaban 75% de los “trabajadores desalentados” y 86% de los despedidos de los importantes sectores bancario y financiero. La tasa de empleo total cayó 7.1%, mientras que para los hombres fue de 3.8%. Las zonas de manufacturas para exportación despidieron a sus trabajadores habituales, principalmente a mujeres, y los recontrataron para trabajar a destajo. Sin embargo, a medida que los hombres eran despedidos aumentaba el porcentaje de mujeres en el trabajo remunerado y en el no remunerado.

La crisis afectó también a los niños. Por ejemplo, la entrada de niños muy chicos a la escuela en Indonesia se retrasó, al tiempo que los mayores, especialmente niñas, fueron sacados de la escuela para contribuir a generar ingresos. La crisis pareció propiciar un aumento en el trabajo de los niños, prostitución y violencia doméstica. Se estima que en Jakarta de 2 a 4 veces más mujeres se convirtieron en trabajadoras del sexo en 1998, que en 1997.

Es interesante comprobar que el efecto de la crisis, en algunos casos, contribuyó a derruir antiguas barreras. Uno de los impactos que tuvo en Indonesia, además del aumento de mujeres que buscaban trabajo remunerado para no tener que sacar a los niños de la escuela, fue un rompimiento de la división de género normal de las ocupa-

ciones. Las mujeres ocuparon puestos que tradicionalmente pertenecían a los hombres, como la pesca en mar abierto, por ejemplo; mientras que los hombres adoptaron empleos “femeninos”, como preparar y salar pescado.

De estos estudios se comprende claramente que las respuestas a las crisis, a los choques y a la inseguridad pueden tomar formas diferenciadas por género y tener efectos diferenciados por género, pues hombres y mujeres enfrentan diferentes coacciones y oportunidades. Mientras que los hombres suelen tener mayores opciones en el mercado laboral, también tienen que ejecutar a veces trabajo manual físico agobiante o viajar largas distancias lejos de sus hogares para obtener un empleo. Las mujeres, por el otro lado, enfrentan opciones más restringidas que incluyen trabajos humillantes como servicio doméstico, pedir limosna y prostitución. Las respuestas a las crisis tienen también diferencias de género en otros miembros de la familia. Por ejemplo, sacar a los niños, especialmente a las niñas, de la escuela es un mecanismo que está detrás de la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Una gran preocupación por el riesgo, la inseguridad y la vulnerabilidad ocupa ahora un lugar central en las consideraciones de las políticas, como se observa al comparar el Informe sobre Desarrollo Mundial de 1990 con el de 2000. Mientras que el primero dejaba un lugar residual a “redes de seguridad”, el último incluía “seguridad” como uno de sus tres temas clave. Sin embargo, la forma en que el diseño de protección social y las medidas de redes de seguridad intentan beneficiar a mujeres y hombres de hogares pobres varía considerablemente. En algunos casos, como se vio en el capítulo 2, esas medidas pueden favorecer a los hombres consciente o inconscientemente, por la presunción de que ellos son los principales proveedores del hogar.

Hogares encabezados por mujeres y pobreza del hogar

La relación entre cabezas femeninas de hogar y pobreza no es muy clara. Sin embargo, examinando los tipos de procesos que causan la asociación entre ellas puede ayudar a revelar las interacciones entre género y pobreza en diferentes contextos socioeconómicos (véase casilla 5.9).

Parece ser que lo importante no es que la cabeza del hogar sea una mujer *per se*, sino los procesos por los cuales la mujer se convirtió en cabeza del hogar. Estos procesos se explican parcialmente por la distinción entre cabezas de hogar *de jure* y *de facto*. Es fácil suponer que las *de jure* estén asociadas a una mayor pobreza—dada la ausencia del proveedor masculino—pero esto no siempre es así. Por ejemplo, una comparación entre hogares de Malawi y de Kenya deja ver que a menudo

se encuentra uno con el caso contrario. En Kenya , porque las cabezas de hogar *de jure* eran a menudo esposas en matrimonios polígamos y recibían contribuciones del marido para atender a los hijos. En el área de Malawi estudiada, se debía a las costumbres matrimoniales locales, según las cuales el marido iba a vivir con el linaje de la esposa, poseedor de la tierra. La mayoría de las cabezas de hogar *de facto* eran producto de la emigración masculina debida a pobreza del hogar. En ambos casos, eran los hogares más pobres, exceptuando aquellos en que los miembros masculinos habían emigrado a Sudáfrica en tiempos en que el envío de sus altos sueldos hacía a sus hogares los más prósperos de la muestra.

Por lo tanto la ayuda masculina es importante para distinguir hogares encabezados por mujeres pobres de otros menos pobres. Sin embargo, la presencia de miembros masculinos adultos y en uso de sus facultades no significa necesariamente que

Casilla 5.9. Cabezas femeninas de hogar y pobreza en Bangladesh y Ghana

Los análisis de datos relativos a los hogares de 10 países no pudieron encontrar una relación consistente entre los hogares encabezados por mujeres y diferentes medidas de pobreza de ingresos, excepto en dos: Bangladesh y Ghana. Las observaciones relativas a Bangladesh no son sorprendentes, pues desde hace tiempo un gran número de estudios cualitativos y cuantitativos han notado una asociación entre pobreza y hogares encabezados por mujeres *de jure*. Las observaciones de Ghana son más sorprendentes, porque datos de 1987/1988 sugieren que los hogares encabezados por mujeres estaban generalmente mejor que los encabezados por hombres debido a un número de criterios diferentes. Sin embargo, estos datos no mencionaban el hecho de que las cabezas femeninas de hogar trabajaban diez horas más a la semana que los hombres, eran posiblemente los únicos proveedores del hogar y tenían mayores razones de dependencia. Casi todos los hombres vivían con, por lo menos, otro trabajador adulto, mientras que las cabezas femeninas de hogar tenían que combinar la generación de ingresos con el trabajo doméstico. Había varios grados de pobreza entre ellas: las que estaban en peores condiciones eran las viudas, seguidas por las divorciadas. Las mujeres casadas estaban relativamente bien. Además, las Políticas de Ajuste Estructural encontraron que las cabezas femeninas de hogar estaban asociadas a la pobreza en el norte, por sus sistemas patrilineales de parentesco; pero no en el sur, donde prevalecía el matrilinealismo. Estudios hechos en el noreste también notaron la alta incidencia de pobreza femenina dentro de hogares encabezados por hombres.

el hogar cuenta con su ayuda. En vez de eso, los hombres pueden desangrar los recursos del hogar y conducir a mujeres y niños a una mayor pobreza. En Costa Rica, México y Filipinas, hogares encabezados por mujeres *de jure* estaban mejor que los encabezados por hombres debido a varias causas. Estos hogares a menudo los habían formado las mujeres para evitar las demandas sobre el presupuesto del hogar que hacían esposos o parejas irresponsables. En muchos de esos casos, las contribuciones de los hijos adultos compensaban las de parejas masculinas. En el México urbano, muchos hogares encabezados por mujeres encontraban modos más sencillos de defender los niveles básicos de consumo en una crisis económica porque las mujeres controlaban las necesidades básicas.

Finalmente, hay que hacer notar que datos de Bangladesh, Vietnam y Sudáfrica sugieren que un hogar compuesto *exclusivamente por mujeres* es señal inequívoca de pobreza.

Casilla 5.10. Pobreza de tiempo y supervivencia del hogar

Estudiando las estrategias de medios de vida de los hogares se encontró que el tiempo es también una dimensión de género de la pobreza. La mayoría de las mujeres trabajan más horas que los hombres. Su necesidad de contribuir económicamente a los esfuerzos productivos del hogar se combina con la elasticidad de la división de género del trabajo en las actividades reproductivas. Las variaciones de horario dependen del grado en que las tareas domésticas puedan repartirse entre los miembros del hogar. Un estudio hecho en zonas rurales de Vietnam encontró que las demandas del trabajo doméstico limitaban: *a)* el tiempo que las mujeres tenían para otras actividades productivas, *b)* el rango de dichas actividades y *c)* el producto que obtenían por su esfuerzo laboral total. Los hombres podían fácilmente emigrar en la temporada de poco trabajo para buscar empleo como carpinteros, albañiles, conductores de carros de bicicleta, comerciantes, etc. Las mujeres estaban atadas a “los brotes del bambú en el pueblo”, debido a sus responsabilidades con la granja y la familia.

En respuesta a la persistente pobreza de la década pasada en México, mujeres y niños aumentaron su participación en el trabajo remunerado. Trabajaron más tiempo por sueldos menores y en peores condiciones, recurriendo cada vez más a actividades informales, a medida que escaseaban las formales. Con la decreciente capacidad de los adultos viejos para contribuir al ingreso del hogar y la creciente emigración de hombres jóvenes en busca de empleos en los mercados transnacionales de trabajo, las mujeres se han convertido en los principales proveedores de muchos hogares urbanos pobres.

Desigualdad de género y productos del trabajo de las mujeres

La última conexión entre desigualdad de género y pobreza refleja la desigualdad en los productos obtenidos del trabajo, ampliamente reconocido como el valor clave a disposición de los pobres. Es claro que las desigualdades no son estáticas, pueden cambiar en respuesta a fuerzas del mercado o pueden ser encaradas por medio de políticas públicas y por varias formas de negociación o protesta, que resultan más efectivas cuando son colectivas (véase capítulo 7).

Las explicaciones de las desigualdades de género en los productos del trabajo reflejan una combinación de las coacciones específicas de género, de las coacciones intensificadas por el género y de las que son impuestas por el género, ya examinadas en el capítulo 3. Este capítulo ha dado varios ejemplos de coacciones específicas de género, entre las que se hallan:

- Poderosas normas sociales en Bangladesh, los estados del norte de la India y Pakistán que restringen los movimientos de las mujeres en el dominio público y las confinan a actividades en el hogar, que generalmente rinden pobres productos.
- Responsabilidad primaria de las tareas del hogar y cuidado de los hijos, que limitan el tipo de actividades que las mujeres pueden efectuar en términos de tiempo y espacio, aun en la ausencia de coacciones culturales en su movilidad pública.
- Ideas sobre la masculinidad y la feminidad que hacen que el producto del trabajo sea diferenciado por género. En el estudio de la zona rural de Tamil Nadu, mencionado antes, la opinión de que los hombres “deberían” recibir mayores sueldos fue aprobada, no sólo por los empleadores y los trabajadores, sino también por muchas de las mujeres (véase casilla 5.1). Esas opiniones ejercieron una presión hacia arriba en el precio del trabajo masculino.
- Las formas no recíprocas de control que los hombres mayores ejercen sobre el trabajo de las mujeres y los hombres jóvenes en el hogar en un número de países del África subsahariana. Esto reduce la cantidad de tiempo que ellas pueden invertir en sus propias actividades y empresas agrícolas.

Estos varios límites a la movilidad de las mujeres en relación a las oportunidades del mercado ayudan a explicar por qué la localización parece ser mucho más importante para explicar el producto del trabajo de las mujeres que el de los hombres. Por ejemplo, en el estudio sobre los precios del maíz al que nos referimos antes, los

hogares encabezados y establecidos por mujeres en áreas remotas eran menos responsivos a las señales que emitían los precios. La razón era que tenían menos facilidades para llevar sus productos al mercado. La importancia de la proximidad a las áreas comerciales también ayuda a explicar los niveles de las actividades empresariales en áreas urbanas de África. Un estudio hecho en Nigeria advirtió que las mejoras en el transporte habían reducido en gran parte el “porteo” (llevar mercancía en la cabeza) que las mujeres tenían que hacer como obligación hacia sus esposos y parientes varones. También les ha permitido tomar empleos remunerados en agricultura, y empezar sus propias granjas. Tecnologías ahorradoras de trabajo que reemplazasen las labores domésticas de las mujeres tendrían un efecto similar.

Las desventajas intensificadas por el género que figuraron en la discusión se refieren a:

- Desigualdades de género en el acceso y control de tierra y propiedades. Principios desiguales de herencia desposeen a las mujeres de los derechos de heredar tierras o disminuyen su acceso a ellas por medio de los miembros masculinos de la familia. Consecuentemente las mujeres no tienen la opción de cultivar tierras; y si lo tienen, es con tierras menos buenas, propias para cultivos más pequeños.
- Prácticas discriminatorias por corporaciones que celebran contratos con campesinos varones, haciendo a un lado a las mujeres.
- Las varias tendencias inmersas en el suministro por parte de los estados de extensión, créditos y otros servicios.

Conclusión

De los descubrimientos estudiados en este capítulo emerge un mensaje muy claro para la elaboración de las futuras políticas:

- a) La importancia de las contribuciones de las mujeres a los medios de vida de los hogares, especialmente los pobres.
- b) La asociación que existe entre lo mal remunerado que está el trabajo de las mujeres y la pobreza extrema.

Mejorar el acceso de las mujeres a las oportunidades económicas, así como el producto de su trabajo, es claramente un punto crítico para la meta de reducir la pobreza mundial a la mitad. Sin embargo, un compromiso de crecimiento con base en

estrategias de trabajo intensivo no resolverá el problema por sí solo. Si el crecimiento económico no va acompañado por un verdadero esfuerzo para encarar las coacciones que disminuyen el producto del trabajo de las mujeres, las mujeres pertenecientes a hogares de bajos ingresos nunca podrán aprovechar las oportunidades generadas. Esto significa dismantelar varias formas de discriminación en el dominio público. También significa prestar mayor atención a las cargas de trabajo de la mujer en el dominio doméstico, lo cual incluye ayuda para sus responsabilidades en el cuidado de los niños y la promoción de tecnologías ahorradoras de trabajo para reducir la carga del trabajo doméstico que, rutinario pero necesario, está muy poco remunerado.

Por supuesto puede argüirse (y se ha hecho ya varias veces) que no es importante enfocarse a la capacidad de generar y mejorar los ingresos de las mujeres, pues ellas no son las principales proveedoras. En lugar de eso, debía darse prioridad a mejorar la capacidad de generar ingresos al proveedor principal (hombre), pues él tiene menos coacciones para aprovechar las oportunidades económicas, y su ingreso es la fuente principal para satisfacer las necesidades primarias del hogar. Sin embargo, como ya se dijo antes, esta suposición de que el hombre es el proveedor principal ha ido en detrimento de las medidas tomadas para encarar la pobreza. Ya se demostró que los hogares no son necesariamente igualitarios; es más, hay evidencias de que existen graves desigualdades en la distribución del bienestar básico en el hogar.

Por lo tanto, debe darse mayor importancia a las contribuciones económicas de las mujeres al elaborar las políticas porque *a)* ya se ha demostrado la importancia de esta contribución a los medios de vida de los hogares de bajos ingresos y *b)* hay evidencias de que mejorar los ingresos de los hombres no necesariamente lleva a un mejoramiento equivalente del nivel de vida de los miembros del hogar. Igualar las oportunidades económicas a fin de mejorar la capacidad de las mujeres para la acción económica y la generación de ingresos puede ser un medio efectivo de encarar la pobreza de ingresos en los hogares, así como de estimular las capacidades humanas de sus miembros (incluyendo, por supuesto, los femeninos). Los argumentos correspondientes se tratarán en el próximo capítulo.

This page intentionally left blank

6

Igualdad de género y efectos del desarrollo humano: mejorando las capacidades

Introducción

Además de reducir la pobreza de ingresos en el mundo a la mitad, las Metas de Desarrollo del Milenio tienen el propósito de alcanzar un cierto número de efectos del desarrollo humano (véase tabla 1). Éstas se refieren a:

- Necesidades “de primer orden”, como alimentos y salud, que son esenciales para la vida.
- Necesidades de “segundo orden” (p. ej. acceso a la anticoncepción, a la educación, a las oportunidades económicas y a la representación política), que mejoran la calidad de vida y la capacidad para la acción.

Los resultados del desarrollo humano, las Metas de Desarrollo del Milenio y sus objetivos e indicadores están interrelacionados. Por ejemplo, se ha demostrado que la educación ayuda a reducir la fertilidad a través de varias rutas: *a)* haciendo a las mujeres más receptivas a la idea de la regulación de la natalidad, *b)* facilitándoles aún más el acceso a formas efectivas de anticoncepción y *c)* incrementando la inversión en la educación de los hijos, hecho que hace más difícil mantener una familia grande.

De la misma forma, la reducción de la mortalidad materna refleja tasas reducidas de fertilidad, así como un mejor acceso a la salud reproductiva. Todo esto es favorecido por un mejor acceso a la educación y a la información, tanto para hombres como para mujeres; y esa información les facilita la toma de decisiones. En otras palabras, existen sinergias positivas entre diferentes aspectos del desarrollo humano.

De los mismos factores depende la eliminación de la brecha de género en capacidades humanas. Pero depende también del valor que la familia conceda a las muchachas y a las mujeres, lo cual, a su vez, refleja el valor que éstas tienen en la sociedad. Este valor es en parte económico, pero también tiene que ver con los valores sociales. La reducción en la mortalidad materna, por ejemplo, dependerá también de la nutrición y cuidados que las mujeres hayan recibido durante el curso de sus vidas. La erradicación de la pobreza es, por lo tanto, cuestión de valores y de recursos; y el valor que se dé a la igualdad de género es fundamental para su consecución.

Los efectos del desarrollo humano a nivel regional se discutieron en el capítulo 4. Este capítulo se enfoca en un nivel más bajo del análisis, y considera en particular la relación entre pobreza del hogar y varias formas de desigualdad de género.

Desigualdad de género y desarrollo humano: la razón fundamental de equidad

Una forma de explorar la igualdad de género en relación con el desarrollo humano es examinando sus efectos: el grado en que mujeres y hombres, muchachas y muchachos, adquieren niveles equivalentes de bienestar. Esta “razón fundamental” de equidad considera el tema como una manifestación de la injusticia social, y sugiere que mejorar el acceso de las mujeres a los recursos es una ruta para alcanzar las Metas de Desarrollo del Milenio en desarrollo humano, incluyendo las relacionadas con la desigualdad de género.

Desigualdad de género y bienestar básico

La forma y la severidad de las desigualdades de género en las necesidades básicas no son iguales en todo el mundo. Tampoco están relacionadas en forma sistemática con la distribución regional de la pobreza. Más bien parecen estar ligadas a variaciones regionales de la actividad económica de las mujeres, que es en sí un reflejo de diferencias en las relaciones de género y de parentesco. Las formas más extremas de desigualdades de género –verdaderas amenazas mortales para mujeres y muchachas, como evidencian las tasas excesivas de mortalidad femenina– se encuentran en regiones de patriarcado extremo, donde las opciones económicas de las mujeres están más limitadas.

Una relación más sistemática entre pobreza y desigualdad de género en los efectos del desarrollo humano podría esperarse dentro de las regiones, donde los efectos de las diferencias regionales en patrones de parentesco tienen menos probabilidades de aplicarse. Sin embargo, un análisis de los datos tomados en 41 países en desarrollo relativos a la “brecha de género” en la inscripción a la escuela de niños de 6 a 14 años, mostraron que en 21 de ellos, la brecha era mayor entre 20% de los hogares más pobres que entre 20% de los más ricos. Y en algunos casos era considerablemente mayor. Sin embargo, en ninguno de estos países las desigualdades de género en las escuelas eran mayores entre los hogares ricos que entre los pobres.

Una nueva serie de observaciones ligeramente diferentes apareció en lo relativo a las diferencias de género en la mortalidad de niños menores de 5 años. Un estudio hecho con datos de 32 países en desarrollo encontró que en dos terceras partes de ellos, la ventaja femenina en mortalidad de menores de 5 años era más pequeña entre los pobres que entre los ricos. En otras palabras, la tendencia a favorecer a los varones era superior en los hogares pobres que en los ricos. Por otro lado, había un pequeño número de países de bajos ingresos en los cuales las tasas de mortalidad femenina excedían a las masculinas en los hogares ricos, pero no en los pobres.

Este último descubrimiento puede considerarse excepcional; pero prueba la existencia, a nivel del hogar, de la falta de una relación consistente, ya notada anteriormente, entre desigualdad de género en expectativas de vida y niveles de ingreso nacional por debajo de un cierto nivel de Producto Nacional Bruto per cápita. Esto sugiere que la desigualdad de género en algunos resultados básicos no se puede atribuir siempre a la pobreza, o al menos no solamente a la pobreza, particularmente en los países más pobres.

Desigualdad de género y supervivencia de los niños: evidencia proporcionada por el sur de Asia

Formas extremas de desigualdad de género que resultan amenazas mortales tienen una larga historia en el sur de Asia. En esta zona, las mujeres siempre han tenido expectativas de vida inferiores a las de los hombres, al revés de lo que sucede en la mayoría de los países del mundo. Análisis de las tasas de mortalidad por edad específica señalan que las mujeres y las muchachas mueren en mayor proporción que los hombres y muchachos hasta la edad de 35 años. Las actuales tasas declinantes de mortalidad materna, sin embargo, significan que los niveles de exceso de mortalidad femenina están ahora por debajo de los 5 años.

Hay considerable variación en la distribución de este exceso de mortalidad femenina en la región. Por ejemplo, empleando las Razones Juveniles de Sexo (JSR) de 1961/1971, uno de los estudios demostró que ese exceso estaba concentrado en Pakistán y las llanuras noroccidentales de la India. Las zonas del Himalaya en la India y Nepal, los estados orientales y sureños de la India y Bangladesh arrojaron Razones Juveniles de Sexo más equilibradas. Otros análisis sugieren que las desigualdades de género en expectativas de vida en la India reflejan también diferenciales socioeconómicos asociados a las castas, lo cual da origen a una relación “perversa” positiva entre propiedad y desigualdad.

Esta intersección entre región, estatus social y discriminación de género persiste aún, y continúa confundiendo cualquier relación directa entre desigualdad de género y pobreza en el país. Investigaciones hechas en 2000 confirmaron que altas razones masculinas estaban concentradas en el noroeste, con razones más favorables en los estados del norte y del sureste. El patrón para las castas catalogadas estaba similarmente diferenciado por región, con una mayor discriminación de género en el norte. En contraste, las razones para las tribus catalogadas, que son los grupos sociales más pobres del país, eran los más equilibrados. Estudios a nivel micro desde dentro de las diferentes subregiones confirmaron este patrón “perverso”.

En términos de nutrición, los estudios del Punjab rural, en el norte de la India, muestran que generalmente hay disparidades de género en nutrición entre los niños, y que eran mayores entre los hogares que tenían tierras que entre los que no las tenían. Los niveles de exceso de mortalidad femenina en esa región también tendían a ser mayores entre las hijas de partos posteriores al primero. El hecho de que las hijas primogénitas tenían más probabilidades de sobrevivir sugirió que los padres empleaban el “descuido letal” en las hijas para alcanzar el número de hijos deseado, así como su composición por género. Por otro lado, mientras que los niveles absolutos de mortalidad eran menores entre las clases que tenían propiedades, los de mortalidad femenina eran mayores. Además, eran mayores también entre las madres educadas.

Estudios hechos en el sur y el centro de la India, por otro lado, proporcionaron pocas pruebas de disparidad de género entre los ricos y los pobres. Entre estos regímenes de parentesco más igualitarios, la relación entre desigualdad de género y pobreza adquiere la más convencional relación inversa. Por ejemplo, lluvias muy abundantes e inesperadas en la India rural, que aumentan el ingreso, tendían a aumentar las probabilidades de supervivencia de las muchachas respecto a los muchachos en los primeros dos años, cerrando así la brecha de género en mortalidad. En las zonas rurales del sur de la India, los padres daban mayor atención a todos los efectos relacionados con la salud de los muchachos que a la de las muchachas durante la temporada inmediatamente anterior a la cosecha.

En zonas rurales de Bangladesh, un estudio encontró que el alfabetismo de las madres tenía un efecto positivo en la nutrición de los muchachos. Otro estudio, empleando datos de los años setenta encontró que los muchachos se beneficiaban más que las muchachas con cualquier mejoramiento de los recursos del hogar, aunque el aumento mejorara el estatus nutricional de todos los hijos. La discriminación contra las niñas parece ser una respuesta del hogar a la crisis económica, y es por eso que el exceso de mortalidad femenina de los menores de 5 años aumentó durante la hambruna de 1974.

En el campo de los estudios de desarrollo suele creerse que el crecimiento económico y una mayor prosperidad producen una disminución de la discriminación de género, por lo menos al nivel de la supervivencia básica. También, que las expectativas de vida y la supervivencia de los niños mejoran con el crecimiento. Sin embargo, la “perversa” relación entre pobreza y discriminación de género mostrada en algunos de estos estudios hace dudar. Y evidencias recientes del sur de Asia confirman que la discriminación de género no necesariamente desaparece con el crecimiento económico o la reducción de la pobreza (véase casilla 6.1).

Casilla 6.1. El efecto de “prosperidad” o “sanscritización”

Los estados del norte de la India, con los ingresos per cápita más altos de 1981, tuvieron algunas de las razones de sexo más bajas (alrededor de 870 mujeres por cada mil hombres). Esto se compara con 1 032 en Kerala y 977 en Tamil Nadu, ambos estados sureños, con ingresos per cápita inferiores. A nivel nacional, las razones de sexo han declinado aún más, de las 933 mujeres por cada mil hombres en 1981, a 927 en 1991, a pesar de la decreciente pobreza. Además, las razones “masculinas” han empezado a difundirse a las castas inferiores, así como a los estados del sur. Este aumento en desigualdad de género refleja lo que ha sido llamado efecto de “prosperidad” o de “sanscritización”. A lo largo de la India, la mayor movilidad y la creciente prosperidad han llevado a imitar las costumbres de las castas que tienen propiedades en el norte, que tradicionalmente han practicado las más severas formas de discriminación de género. La reclusión de las mujeres, la resistencia a que las viudas se vuelvan a casar, la creciente exogamia de los parientes y del pueblo, y un aumento en la práctica y en el valor de las dotes –costumbres asociadas tradicionalmente a las castas propietarias del norte– se están difundiendo a través del país, a medida que los grupos más pobres imitan a los ricos.

Desigualdad de género y relación inversa cantidad-calidad

La transición demográfica que condujo a menores niveles de fertilidad ha ocurrido en muchos países en desarrollo y está ocurriendo en otros. El tamaño de las familias en Asia oriental y Asia del sur se ha reducido a la mitad. Esta transición está en camino también en otras partes de Asia, lo mismo que en América Latina. Donde menos se aprecia este cambio demográfico a nivel regional es en el África subsahariana.

Los economistas sugieren que uno de los factores detrás de esta transición demográfica es la relación “cantidad-calidad”, es decir, la reducción del número de hijos a medida que se invierten más recursos en cada uno de ellos. Estudios hechos en el sur de Asia sugieren que la disminución de la fertilidad ha estado acompañada por mayores inversiones en la educación de los hijos, tanto mujeres como hombres. Esto ha provocado la disminución de la brecha de género en educación y su eliminación a nivel primaria en países como las Filipinas, Tailandia y Vietnam. También hay pocas señales de discriminación contra las muchachas en América Latina y el Caribe.

Por otro lado, en los países caracterizados por un patriarcado extremo hay evidencias preocupantes de que los padres han conseguido la reducción de la cantidad de hijos por una estrategia de inversiones selectivas por sexo para tener la calidad deseada. En algunas partes de la India este fenómeno ha tomado la forma de una selección por sexo en la educación. Más alarmantes son algunas observaciones en el sentido de que la disminución de la fertilidad ha estado acompañada por una inversión selectiva por sexo en la supervivencia de los hijos. Las probabilidades de vida relativas de las niñas han bajado tanto, que el empeoramiento de la Razón Juvenil de Sexo ha sido más marcado que nunca. La discriminación contra las niñas hace que los padres reduzcan su tasa de fertilidad y, al mismo tiempo, consigan la composición por sexo deseada en la familia. Estas prácticas se han demostrado en los estados del sur de la India, particularmente en Tamil Nadu, donde la disminución de la fertilidad ha sido la más rápida. Aun Kerala, que durante mucho tiempo fue un modelo de igualitarismo de género, parece estar disminuyendo su fertilidad al ampliar las disparidades de género en supervivencia de niños –aunque sigue teniendo mayores niveles de bienestar absoluto para muchachas y muchachos que el resto del país.

Las prácticas discriminatorias de género se han extendido también a la etapa prenatal, para influenciar la distribución de sexos desde el nacimiento, así como de los niños sobrevivientes. Las técnicas de ultrasonido y otras que permiten conocer el sexo del feto se utilizan con el fin de abortar a las hembras. Esto lo prueba un marcado cambio en las razones de sexo al momento de nacer en los estados del norte y noroeste y en las áreas urbanas del centro de la India, y está apoyada por muchos otros estudios e informes en menor escala.

Estas prácticas no se limitan al sur de Asia, aunque ahí es donde se han investigado más. La República de Corea, junto con China, tienen las más altas tasas de nacimiento hombre-mujer en el mundo: alrededor de 113.6 hombres por cada 100 mujeres, en 1988. Los estudios para conocer el sexo del feto y el aborto selectivo suelen aplicarse después del primer nacimiento en la familia, y es por eso que en los partos subsiguientes la tasa de hombres es más alta. Entre 1985 y 1987, la razón de sexo para el tercer nacimiento era de más de 130 hombres contra 100 mujeres; y un estimado de 1988 fue de 199 hombres para el cuarto nacimiento. Sin embargo, probablemente sea en China –con su rígida política de un solo hijo y una arraigada preferencia por los varones– donde se han dado las más devastadoras consecuencias para la supervivencia y el bienestar de las niñas (véase casilla 6.2).

Las economías de Asia oriental experimentaron muy altas tasas de crecimiento económico y notables disminuciones de la pobreza en la década de los ochenta, y fueron la base para las estrategias de crecimiento de trabajo intensivo en los años noventa en el Informe sobre Desarrollo Mundial (WDR). Estas observaciones son un recordatorio de que ni el crecimiento económico ni las crecientes tasas de participación femenina en la fuerza laboral van necesariamente a erradicar la desigualdad de género. En este caso, las inversiones selectivas por sexo en las capacidades de los hijos no se pueden explicar en términos de oportunidades diferenciales de empleo. En vez de eso, la razón puede encontrarse en las prácticas y valores sociales que refle-

Casilla 6.2. Discriminación de género y razones de sexo en China

Es evidente que en China el “descuido letal” de las niñas es un factor empleado para alcanzar la composición por sexo deseada de los hijos. La razón de sexo “normal” entre las muertes infantiles es de alrededor de 130 muchachos por cada 100 muchachas. Las tasas muy inferiores que se dan, especialmente en las áreas rurales, de alrededor de 114 durante los años ochenta sugieren un descuido sustancial de las niñas. Los estimados chinos son semejantes a los de Pakistán (118) y Túnez (115), países caracterizados por formas extremas de patriarcado, pero mucho menores que los de Malasia y Filipinas (128), en el sureste de Asia. Además, existe evidencia de discriminación prenatal en China. Los estudios hechos demuestran que la razón de sexo de los partos subió de alrededor de 105 niños por cada 100 niñas en cualquier orden de nacimiento en los años setenta (antes de la introducción de la política de un solo hijo) a 114 en los años ochenta, y hasta 153 en 1993. Razones de sexo de nacimientos reportados entre 1988 y 1993 subieron de 133 para el primer parto a 172 para el segundo y a 1 100 para el tercero.

jan el ordenamiento patriarcal de las reacciones sociales. Potencialmente, el Estado puede intervenir para combatir esos valores y prácticas, pero esto no ha sucedido. Desde las desigualdades de género en derechos ciudadanos agazapadas en las constituciones de Bangladesh, de la India y de Pakistán –las cuales reconocen la presencia de la religión en el área de la vida personal– hasta la política china de un solo hijo y sus trágicas consecuencias, el Estado ha sido una fuerza creadora de mayores desigualdades.

Desigualdad de género, cargas de trabajo y nutrición

En cualquier parte del mundo, la discriminación de género rara vez toma la forma sistemática de amenaza para la vida que tiene en regiones de patriarcado extremo. Además, generalmente está relacionada con la pobreza y tiende a ser mayor en los hogares y comunidades pobres. Estudios hechos en el sureste de Asia, por ejemplo, revelan una presencia débil de la preferencia de género en el bienestar del hogar. En Indonesia se encontró poca evidencia de discriminación contra las niñas en caso de escoger tratamientos de salud y en estándares de peso de los bebés al nacer, pero también desnutrición baja en ellas, así como en niños nacidos en partos posteriores al primero. Datos tomados de las provincias rurales más pobres de las Filipinas encontraron una débil discriminación a favor de los maridos, que recibían una dieta de proteínas superior a la necesaria, en detrimento de las esposas y los hijos. Entre estos, los niños y los primogénitos solían ser los favorecidos, relativamente. Datos de Vietnam no muestran desigualdades de género significativas en cuanto a nutrición básica y cuidado de la salud. Los primeros análisis de 94 pueblos latinoamericanos, sin embargo, indicaron que las niñas de 0 a 4 años tenían 87% del peso que a esa edad les correspondía, mientras que los niños tenían 90 por ciento.

Estudios hechos en el África subsahariana muestran altos niveles de mortalidad infantil, pero son pocos los datos que sugieren que haya preferencia de género en este caso. Un reporte del Subcomité sobre Nutrición del Comité Administrativo de Coordinación de la ONU (ACC/SCN) estimó que alrededor de 20% de las mujeres africanas sufrían desnutrición, mientras que en el sur de Asia suman 60%. Sin embargo, hay datos que muestran una elevación del exceso de mortalidad femenina en años recientes. Exámenes Demográficos y de Salud (DHS) de principios de los años noventa informan de un exceso en las tasas de muertes de niñas entre los 0 y los 5 años de edad en 9 de 14 países estudiados, mientras que la ONU estima una disminución en la razón de mujeres a hombres en casi todas las regiones de África, excepto el sur. La

explicación de este deterioro puede deberse a desigualdades en el cuidado de la salud más que a una predisposición en nutrición. Además, hay altos niveles de mortalidad materna (véase casilla 6.3).

Sin embargo, junto a los niveles totales de pobreza, las altas tasas de mortalidad materna que hay en esta región muestran también los efectos que tienen en el bienestar de las mujeres sus estrategias de supervivencia, en el extremo inferior de la escala de ingresos. El valor que se da al trabajo en economías agrarias pobres en recursos, que no tienen mercados bien desarrollados ni servicios básicos de salud, ha producido altos niveles de fertilidad y de mortalidad infantil, que se retroalimentan. La intersección de las muchas horas de trabajo de las mujeres en producción y reproducción, con sus altas tasas de fertilidad, exige un precio que deben pagar con su bienestar. Esto se complica con los riesgos del parto.

Como ya se dijo en el capítulo anterior, las mujeres trabajan más horas que los hombres en la mayor parte del mundo; pero fue en el África subsahariana donde emergió el concepto *pobreza de tiempo*, y donde continúa teniendo la mayor resonancia. Por ejemplo, en una evaluación de la pobreza hecha en Guinea, la excesiva carga de trabajo de las mujeres fue aceptada tanto por mujeres como por hombres como una importante desventaja.

Tantas horas de trabajo de “energía intensiva” tienen también repercusiones en el estado nutricional de la mujer. Las deficiencias nutricionales más comunes entre las mujeres son deficiencia de hierro y mala nutrición por falta de energía proteínica. Las

Casilla 6.3. Niveles de mortalidad materna

Los estimados de mortalidad materna deben tratarse con precaución, por la ausencia de datos precisos; pero hay un informe de la Organización Mundial de la Salud (WHO) que da una idea de la magnitud del problema en el África subsahariana, particularmente en África occidental. Para Mali, el informe tiene datos de 1 750 a 2 900 muertes por cada 100 mil partos, y de 500 a 1 500 para Ghana. En contraste, en Asia son de 600 para Bangladesh y 900 para Papúa Nueva Guinea, entre los altos, y de 10 a 50 para China y de 9 a 42 para la República de Corea. El África subsahariana es responsable de 20% de los partos a nivel mundial, y de 40% de las muertes de madres. Estos altos niveles de mortalidad materna reflejan la pobreza de toda la región, pero también la falta de servicios básicos. África occidental ha actuado peor al traducir su Producto Nacional Bruto a resultados del desarrollo humano en comparación con otras regiones con niveles similares de Producto Nacional Bruto.

variaciones en la severidad de las deficiencias nutricionales de las mujeres llamaron la atención sobre: *a)* factores de su ciclo de vida, *b)* la pobreza de sus hogares y *c)* aspectos del ambiente en que se hallan. Estas deficiencias en su forma más severa aparecen entre las mujeres en edad reproductiva, reduciendo las energías de las madres, al grado que no les permiten más actividades que las esenciales para la supervivencia. También tienen una dimensión regional. Junto con altos porcentajes de bebés que nacen bajos de peso (reflejo de la desnutrición de la madre) y altas tasas de mortalidad materna, la anemia nutricional es también mucho más alta entre mujeres de África occidental que en el resto del continente.

El estatus nutricional de las mujeres tiene también un componente estacional, que refleja las fluctuaciones de su carga de trabajo durante el ciclo agrícola. El periodo de mayor tensión nutricional para las mujeres rurales es el de los meses inmediatamente anteriores a la cosecha, cuando las existencias de los hogares y la ingesta de energía son bajas, pero la agricultura exige las mayores demandas de energía. Un trabajo pesado durante el embarazo puede producir un parto prematuro; y si a esto se añade el bajo consumo de calorías, los bebés pueden nacer bajos de peso.

Finalmente, y sin que esto sorprenda a nadie, las deficiencias nutricionales de la mujer tienen también un elemento de pobreza. La causa principal es la inseguridad en la alimentación, debido a su poca disponibilidad y a los muy bajos ingresos de las mujeres. La interacción entre privación femenina de nutrimentos y las pesadas demandas de trabajo conducen a altas tasas de abortos. De hecho, las tasas de nacimientos reportadas como “razonablemente adecuadas” en el África subsahariana pueden ser un reflejo de que la mayoría de los fetos, bebés y madres mal nutridos simplemente no sobreviven.

Estudios a nivel micro confirman no solamente que las mujeres procedentes de hogares de bajos ingresos tienden a tener una mayor desventaja nutricional que las de hogares con más recursos, sino también que ellas pagan gran parte del precio de las crisis. Un estudio hecho en Costa de Marfil no encontró diferencia significativa entre el índice de masa corporal (BMI) de hombres y de mujeres; pero sí comprobó que el estado nutricional de las mujeres podía verse más fácilmente afectado por las fluctuaciones en el ingreso del hogar y en los gastos per cápita. En Zimbabwe, la sequía de principios de los noventa disminuyó significativamente el índice de masa corporal de las mujeres, pero no el de los hombres. En Camerún, en temporadas de severa escasez, las mujeres han respondido pasando hambre todo el día, mientras que los hombres optaban por emigrar.

En tiempos de privaciones económicas y de crisis, una de las estrategias de los hogares consiste en disminuir el consumo de comida; pero son las mujeres, más que

los hombres, quienes llevan el peso del remedio. La liga entre pobreza y malestar de las mujeres está también apoyada en datos procedentes de Gambia, en el sentido de que un aumento en el ingreso total del hogar –resultado de productividad incrementada en la producción de arroz, debido a una tecnología más eficiente– mejoró el estatus nutricional de mujeres y de niños, y redujo las fluctuaciones estacionales de peso de las mujeres.

Desigualdad de género y modos de vida peligrosos

Otra estrategia adoptada por los hogares, especialmente en tiempos de crisis, es recurrir a formas de vida muy duras y hasta peligrosas. Esto puede tener efectos adversos en el bienestar y en la autoestima de los miembros del hogar. Tanto para hombres como para mujeres hay formas de trabajo que son físicamente muy demandantes, perjudiciales para la salud y degradantes. Por ejemplo, jalar un *rickshaw* en el sur de Asia, que es una ocupación que consume mucha energía y es casi exclusivamente masculina, está asociada a la tuberculosis. Como estas formas de trabajo las evita el que puede, su práctica suele ser un indicador de pobreza.

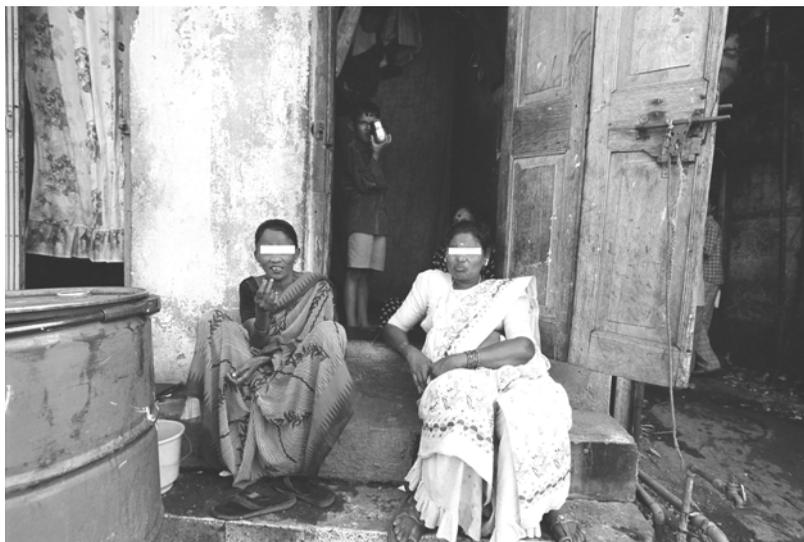


Foto 1. *Prostitutas en Mumbai, India*, Organización Internacional del Trabajo.

La prostitución es una respuesta a la crisis que las mujeres y las muchachas aceptan con más frecuencia que los hombres y los muchachos. En algunas partes del sur de Asia, donde el turismo es una fuente importante de divisas, la expresión “orientado a la exportación” ha sido asociada al aumento de una “industria de la hospitalidad” dominada por mujeres, en la cual el trabajo sexual juega un papel destacado. Remesas de hijas que han abrazado este oficio son, para muchos hogares rurales pobres de la región, la única fuente de ingresos.

La prostitución ha estado tradicionalmente asociada a una serie de infecciones de transmisión sexual (STI), pero la difusión del sida ha introducido un riesgo potencialmente fatal a lo que ha sido siempre un medio de vida peligroso. Además, no sólo los que proporcionan el servicio sexual están en riesgo, sino también quienes lo demandan y, a través de ellos, toda la población. Aunque esta demanda no está necesariamente confinada a un sector particular de la población, sí parece ser mayor en ciertas áreas y entre ciertos grupos de profesiones (véase casilla 6.4).

Las tasas más altas de VIH/sida se encuentran actualmente en el África subsahariana, que responde por 79% de los enfermos y 81% de las muertes asociadas a esta infección, cifras que sobrepasan con creces el porcentaje que tiene de la población

Casilla 6.4. Los hombres que están más expuestos al riesgo del VIH/sida

Junto a los trabajadores sexuales y las “mujeres solteras”, los Documentos Estratégicos Para la Reducción de la Pobreza (PRSP) de Burkina Faso identificaron a los conductores de camión y a los militares como quienes corren mayor riesgo de contraer la infección del VIH/sida. Investigaciones hechas en la India sugieren que los conductores de camiones son una de las mayores causas de transmisión del virus. Un examen hecho en Calcuta encontró que más de 5% de los conductores de camión tenían VIH; más de 90% de ellos visitaban a una prostituta al menos una vez por semana, tenían un promedio de 200 encuentros sexuales al año, y 68% de ellos nunca había utilizado un condón. Parecían ser los canales principales por los cuales el VIH migraba de áreas urbanas a rurales, a medida que nuevas redes de carreteras conectaban a las ciudades con zonas alejadas. Los hombres que más visitan a las trabajadoras del sexo son obreros no capacitados y poco capacitados en industrias de manufactura localizadas en áreas urbanas; trabajadores en varios tipos de industrias de la transportación, como conductores de *rickshaws*, de taxi y de autobús; obreros de la construcción; comerciantes y clientes de mercados periódicos en áreas rurales y urbanas.

mundial (10%). Sin embargo el sida se está propagando rápidamente en otras partes del mundo, especialmente en Asia.

Aunque el sida es una amenaza para todos los sectores de la población, es indudable que presenta algunos aspectos específicos de género. Como sucede con cualquier otra infección de transmisión sexual, las mujeres tienen el mayor riesgo biológico de contraer el virus del VIH en cada encuentro sexual. El sexo violento aumenta el riesgo, porque las lesiones que produce hacen que el virus llegue más fácilmente al torrente sanguíneo. Creencias sociales como que las mujeres jóvenes están libres del sida o que son capaces de curarlo las han convertido en un grupo muy vulnerable en África. Las mujeres menores de 25 años son el grupo donde el sida se está difundiendo con mayor velocidad en la región, pues suma casi 30% de todos los casos femeninos de infecciones. En Burkina Faso, donde 7% de la población está afectada por la epidemia, la incidencia entre muchachas de 19 a 24 años es cuatro o cinco veces superior a la que hay entre muchachos de la misma edad. Se ha visto que la circuncisión da un cierto grado de protección de las infecciones transmisibles sexualmente, aun del VIH, lo que explica en parte la baja incidencia de la enfermedad en África occidental.

Además, la difusión del sida está relacionada con otras desigualdades de género en ingresos, riqueza y oportunidades económicas. En contraste, por ejemplo, con el sur de Asia, donde el sexo se considera aceptable (matrimonio) o inaceptable (prostitución), hay una graduación de relaciones sexuales entre estos dos extremos en otras partes del mundo. Las mujeres pueden intercambiar sexo por dinero, bienes o servicios como parte de su estrategia de supervivencia, en base permanente transitoria. Estudios hechos en Zimbabwe y Sudáfrica han señalado que la decisión de las mujeres de vender sexo suele ser una respuesta a necesidades económicas. La pobreza, junto con la presión de las condiscípulas, empuja a las estudiantes a tener relaciones sexuales con compañeros y maestros en las escuelas y con “papacitos” fuera de ellas. Requieren dinero para sus necesidades básicas, tales como uniformes, libros, colegiaturas y transportes, así como para participar en la vida social de la escuela. Dondequiera que el sexo sea parte del intercambio económico, la capacidad de las mujeres para protegerse de las infecciones transmitidas sexualmente es limitada.

Desigualdad de género y bienestar familiar: la razón básica instrumental

La igualdad de género puede verse también como una ruta para alcanzar otras metas de desarrollo. Hay un buen número de ligas entre el bienestar de las mujeres, su

acción y sus recursos, por un lado, y una variedad de resultados demográficos y de bienestar por el otro. Algunas de estas ligas funcionan a través de sinergias biológicas. Un ejemplo ya apuntado es la liga que existe entre el estado nutricional de la mujer y el peso que al nacer tiene su bebé. La discriminación de género en el acceso a la comida y a la salud explica por qué el sur de Asia tiene la tasa más alta de bebés con bajo peso al nacer en todo el mundo. Mujeres con deficiencias de nutrición tienden a dar a luz a bebés con bajo peso, cuyas probabilidades de vida son muy limitadas. Estas ligas son biológicas, pero reflejan procesos sociales. Además hay otras sinergias donde las causalidades sociales son más claras, y suministran una razón fundamental para invertir en igualdad de género, sobre la base de lo que podría llamarse “instrumentalismo del bienestar”.

Género, recursos y bienestar de los niños: las conexiones sociales

Algunas de estas ligas funcionan a través de mejoras en la educación de las mujeres, y muchas se refieren a resultados demográficos. Uno de los descubrimientos más documentados, y que parece ser verdad en gran parte del mundo, es una relación inversa entre la escolaridad de la madre y la mortalidad de los niños, particularmente en los países de bajos ingresos (véase casilla 6.5).

Casilla 6.5. Escolaridad de las madres y mortalidad infantil

Datos tomados del Examen Demográfico y de Salud (DHS) de 25 países en desarrollo indican que, con otros factores permaneciendo iguales, 1 a 3 años de escolaridad de la madre reducen la mortalidad infantil un 15%, mientras que una escolaridad equivalente del padre la reduce sólo en 6%. A pesar de tener algunas de las tasas de mortalidad infantil más altas del mundo, la relación se aplica también al caso de África. Un análisis de 1975-1985 para 13 países africanos demostró que un aumento de 10% en tasas de alfabetismo femenino reducía la mortalidad infantil en 10%, pero que los cambios en alfabetismo masculino tenían muy poco efecto sobre ella. Además hay evidencia amplia de una liga entre la educación de la mujer y las tasas de fertilidad. Una vez más, la relación es más fuerte que con la educación del padre. Mientras que el efecto es generalmente evidente a niveles de primaria, en el África subsahariana entra en operación algo más tarde, en los niveles de educación secundaria.

Gran variedad de explicaciones se han dado a estos descubrimientos. La educación:

- a) Retarda la edad del matrimonio para la mujer y, por lo tanto, del primer parto.
- b) Da a las mujeres mayor acceso a los anticonceptivos y los servicios de salud, y las prepara para emplear ambos con mayor efectividad.
- c) Mejora el tratamiento que dan a las mujeres los proveedores de salud.

Hay muchos datos empíricos que apoyan esta interpretación. En Kenya, por ejemplo, las mujeres que tenían 4 o más años de escolaridad fueron capaces de entender con facilidad las instrucciones para administrar las sales para la rehidratación oral. En Nigeria se comprobó que la educación aumentó la capacidad de las mujeres para tratar con el mundo exterior, incluyendo el mundo de proveedores de servicios de salud. En las áreas rurales, mujeres no educadas preferían no dar a luz en hospitales por el tratamiento que recibían a manos de las enfermeras, tratamiento que cualquier mujer educada hubiera rechazado.

Algunos estudios hechos demuestran que la educación de las madres favorece consistentemente sus oportunidades de:

- Asistir a clínicas prenatales.
- Ser atendidas por personal médico entrenado.
- Hacer una inmunización completa del bebé.
- Dar a los bebés enfermos tratamiento médico efectivo y a tiempo.

Esto es particularmente importante en las áreas más pobres, donde no hay servicios de salud. En esos casos, la educación da a las mujeres algunas ventajas que le dan acceso a los servicios disponibles.

Género, recursos y bienestar familiar: preferencias y prioridades

Hay evidencia que sugiere que las mujeres pueden emplear recursos a su disposición en forma diferente a los hombres. Datos de Brasil, por ejemplo, indican que un dinero extra en manos de las mujeres tenía mejores resultados para la salud de la familia que el mismo ingreso en manos del padre. Y para la supervivencia del niño, el efecto era 20 veces mayor. El efecto de la educación de la madre era también superior a la del

padre. Las mujeres tendían a usar el dinero extra en favor de las hijas, en tanto que los hombres tendían a emplearlo en favor de los hijos.

Un estudio hecho en Costa de Marfil señaló que al elevar la participación de las mujeres en el ingreso del hogar, se reducía el gasto en alcohol y cigarros y aumentaba el gasto en alimentos. Un aumento en el ingreso masculino incrementaba el gasto en alcohol y cigarros, pero también en ropa para niños y adultos. En Ruanda, a ingreso constante, los miembros de hogares encabezados por mujeres consumían 377 calorías más por equivalente adulto por día, que un hogar encabezado por un hombre. Esta diferencia era mayor entre hogares de pocos ingresos. En Gambia, el cereal consumido en hogares en manos de las mujeres añadió 322 calorías por equivalente adulto por día al consumo de energía del hogar. En Kenya y Malawi, los niveles de desnutrición iban de moderados a severos, pero eran menores en los niños de hogares encabezados por mujeres, fueran *de jure* o *de facto*, que en los encabezados por hombres. De hecho, niños pertenecientes a hogares encabezados por mujeres *de facto* recibían una mayor proporción de calorías que los niños de otros grupos de hogares.



Foto 2. Mujer cargando a su hijo mientras vende piñas en Côte d'Ivoire, Organización Internacional del Trabajo.

Efectos similares de “bienestar” en relación a los hijos se encontraron en zonas rurales de Filipinas, donde cabezas de hogar masculinos eran favorecidos por la designación de los nutrimentos. Aumentos de ingresos para maridos y padres tuvieron efecto positivo en el consumo de calorías para uso propio y de sus cónyuges, pero negativo para los niños. Sin embargo, un aumento en el ingreso de las mujeres (esposas y madres) tuvo un impacto significativo en el consumo relativo de calorías de ellas y de los niños, pero negativo en el del marido.

La evidencia de una liga entre el acceso de las mujeres a recursos o capacidades para ejercitar la acción y el bienestar familiar en el sur de Asia ha cambiado con el tiempo, la localización y el nivel del análisis. Sin embargo, un análisis que examinaba las diferencias en “regímenes de género” a lo largo del subcontinente mostró que variaciones en la mortalidad infantil podían explicarse por variaciones en el alfabetismo de las mujeres y su participación en la fuerza laboral. El alfabetismo femenino fue asociado a la reducción de niveles de mortalidad de niños menores de 5 años, mientras que el alfabetismo femenino, junto con la participación en la fuerza laboral, redujo las tasas de mortalidad de niñas y llevó a una reducción de la brecha de género.

Casilla 6.6. Género, recursos y bienestar familiar en Bangladesh

En Bangladesh, un aumento en el porcentaje de mujeres que trabajan en la manufactura ha sido acompañado por una disminución en el número de niños trabajadores por hogar urbano. El deseo de educar a los hijos o hermanos más jóvenes era una razón muy citada por las mujeres que ingresaban a las fábricas. Datos procedentes de áreas rurales sugerían que el acceso al microcrédito ha producido también mejoras en los niveles educacionales, especialmente en las muchachas. Análisis detallados de dos distritos (1995) encontraron que:

- Aunque la educación del padre y de la madre aumentaban las posibilidades de que los hijos fueran a la escuela, el efecto de la escolaridad de la madre era estadísticamente superior.
- Sólo la educación de la madre reducía la posibilidad de que los niños trabajaran.
- El acceso de las mujeres a préstamos aumentó significativamente la posibilidad de que los niños fueran a la escuela, mientras que el acceso de los hombres a préstamos no tuvo el mismo efecto. De hecho, 10% de incremento en el crédito a las mujeres aumentó de 10 a 11% las probabilidades de que un niño fuera a la escuela, y disminuyó en 10% la probabilidad de que trabajara a tiempo completo.

Por el otro lado, en aquellas regiones de la India en que practican formas extremas de discriminación de género, las mujeres suelen compartir los valores de la comunidad. Aquí la educación femenina no está necesariamente asociada a un efecto benéfico. Por ejemplo, un estudio en el Punjab rural señaló que la educación femenina aumentó la probabilidad de un exceso de mortalidad femenina entre las hijas.

Los datos sobre la educación en la India se ven complicados por la interacción entre clase, casta y género, pero la de los países musulmanes vecinos es menos ambigua. Estudios provenientes de Bangladesh y Pakistán sugieren que el nivel educacional de ambos padres ha jugado un importante papel para aumentar la posibilidad de educación para los hijos. Sin embargo, los niveles de educación de las mujeres eran mucho más importantes que los de los esposos. Un estudio separado, con datos provenientes solamente de Pakistán, también encontró que la educación de la madre estaba más asociada que la del padre con la probabilidad de que los hijos fueran a la escuela, y también las hijas. En Bangladesh, las mayores oportunidades de empleo para las mujeres parecen traducirse en mayores niveles de educación de los hijos, así como en reducir la brecha de género en la educación (véase casilla 6.6).

¿Altruismo o interés? Explicando el efecto de “bienestar”

Los intentos de explicar estos descubrimientos han variado entre los que suponen *preferencias* diferenciadas por género y los que afirman que reflejan *intereses* diferenciados por género. Los primeros tienden a enfatizar procesos de socialización por los cuales las mujeres adquieren un sentido más “conectado” de sí mismas, y buscan formas más altruistas de comportamiento, mientras que los hombres se consideran más “separados” y despliegan formas más interesadas de comportamiento. Esta interpretación está apoyada en descubrimientos hechos en un amplio rango de contextos, que indican que los hombres tienden a retener un mayor porcentaje de sus ingresos para uso personal, mientras que las mujeres tienden a emplear un mayor porcentaje de su ingreso en el bienestar colectivo.

Por otro lado, también se ha comprobado que la suerte futura de las mujeres está más ligada a la suerte futura de sus familias e hijos (particularmente de los hijos varones en el sur de Asia). Las mujeres tienden a vivir más en casi todas partes del mundo, y en la vejez tienen que depender de sus hijos. Los hombres viejos tienen probabilidades de volverse a casar con mujeres jóvenes, especialmente en matrimonios polígamos. La ideología del altruismo maternal puede así disfrazar una forma interesada de comportamiento (inversiones en la familia en forma de “capital social”) o distraer la atención de formas no altruistas de discriminación contra las hijas.

Por supuesto, ambas explicaciones podrían ser ciertas. Las diferencias de género en educación y socialización juegan un papel en la forma de valores y preferencias, pero también de experiencias. El estrecho lazo físico que se forma entre madres e hijos durante los primeros años de vida de éstos, el cuidado directo y el soporte emocional que las madres proveen, todos son factores que ayudan a formar una relación muy especial con los hijos. Por otro lado, las responsabilidades domésticas de las mujeres les permiten oír más fácilmente a un niño que llora de hambre que a los hombres, que trabajan lejos del hogar. Al mismo tiempo, desigualdades en el acceso a recursos independientes significa que las mujeres tienen una mayor responsabilidad de alimentar las redes familiares, y así discriminar en forma de asegurar su estatus en la familia. Como responsables directas del cuidado y del bienestar de los bebés, el exceso de mortalidad femenina debe, al menos en parte, reflejar la acción de las mujeres. Los descubrimientos hechos en algunos lugares en el sentido de que donde hay madres educadas hay también mayores niveles de exceso de mortalidad femenina entre las hijas, particularmente entre las últimas en nacer, sugiere que la educación puede aumentar la acción femenina en forma letal tanto como benéfica.

Sin embargo estos descubrimientos nos ayudan a mostrar cómo los patrones de comportamiento a nivel micro, incluyendo mejoras de acceso de las mujeres a la educación y el empleo, se traducen en tendencias discernibles a nivel macro. Estas tendencias incluyen transición demográfica y la formación de capital y de capacidades humanas. Proveen algunas de las microbases para los modelos macroeconómicos discutidos en el capítulo 1, que tratan de explicar las implicaciones para la distribución social del ingreso en las dimensiones de capital humano del crecimiento económico.

Conclusión

Todos estos descubrimientos subrayan el hecho de que la conexión entre el trabajo productivo y el reproductivo de las mujeres es crítico para sus familias (especialmente sus hijos), y para ellas mismas. Esto es un hecho, en parte histórico, que está muy arraigado en las profundas estructuras de sus sociedades. En regiones donde a las mujeres se les ha negado un papel socialmente reconocido y económicamente visible en la producción, confinadas a un papel económicamente devaluado y socialmente invisible en la arena doméstica, y en el trabajo reproductivo, ellas y sus hijas han tenido menores expectativas de vida, menor salud y elecciones de vida más limitadas que hombres y muchachos en sus propias culturas y que las mujeres y muchachas en cualquier otro lugar. Esos patrones siguen existiendo en el presente.

El tema de la pobreza es crucial. Las mujeres más pobres tienen también más probabilidades que las de hogares acomodados de sufrir demandas conflictivas de su tiempo por esta doble serie de responsabilidades. Sus esfuerzos por equilibrarlas pueden producir una serie de efectos adversos, que incluyen:

- Más horas de trabajo en sus familias que los hombres.
- Mayor fatiga y deficiencia nutricional.
- Sacar a los hijos, especialmente a las hijas, de la escuela para que ayuden a sus madres en las tareas domésticas.

Por otro lado, las sinergias positivas que se han identificado en los diferentes aspectos del desarrollo humano pueden servir de base para el futuro. Esto significa encarar la desigualdad de género en acceso a los recursos, incluyendo el tiempo, dentro del hogar; y atacar también fallas en el bienestar, que incluyen desigualdades de género en distribución del bienestar y la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Igualdad de género y potenciación de las mujeres

Introducción

“Igualdad de género y potenciación de las mujeres” es la tercera de las Metas de Desarrollo del Milenio (MDG) (véase tabla 1.1). Por lo tanto, no es sólo un instrumento para alcanzar otras metas, sino un fin en sí misma. Los indicadores para monitorear el progreso hacia esta meta son:

- Disminución de la brecha de género en educación a todos los niveles.
- Aumento de la participación de las mujeres en los empleos asalariados en el sector no agrícola.
- Aumento de la proporción de puestos que tengan las mujeres en los cuerpos legislativos nacionales.

Así como no hay una mención explícita del género en las Metas de Desarrollo del Milenio en relación con la reducción de la pobreza, tampoco hay una mención explícita de la pobreza en la meta relativa a igualdad de género y potenciación de las mujeres. Por supuesto, existe un subtexto de pobreza en los dos primeros indicadores mencionados arriba. Aumentar el número de mujeres en los cuerpos legislativos nacionales, por el otro lado, no tiene una relación comprobada con la reducción de la pobreza, aunque sea fundamental para la promoción de la igualdad de género en su sentido más amplio. Hasta cierto punto, por lo tanto, la reducción de la pobreza y la promoción de la igualdad de género son metas independientes. Sin embargo, en línea con el resto del libro, este capítulo se enfocará a la meta de la potenciación de las mujeres dentro del contexto de reducción de la pobreza.

La pobreza se manifiesta como privación material, pero sus causas pueden encontrarse en las relaciones de poder que gobiernan la forma en que los recursos valiosos –materiales y simbólicos– están distribuidos en una sociedad. Estas relaciones colocan a hombres, mujeres y niños pobres como subordinados y dependientes de aquellos que tienen acceso privilegiado a dichos recursos. Además de las privaciones materiales, los pobres carecen de poder. Es obvio que la potenciación de las mujeres pobres debe ser parte de una agenda más amplia que busque la potenciación de los pobres en general. Al mismo tiempo, sin embargo, las mujeres pobres están subordinadas a los hombres pobres; así, la reducción de la pobreza debe tomar en cuenta las desigualdades de género entre los pobres, incluyendo las desigualdades de poder.

La discusión que aborda este capítulo está organizada alrededor de los tres “recursos” sugeridos por los indicadores para alcanzar la meta de la igualdad de género y la potenciación de las mujeres: educación, empleo y participación política. Cada uno de éstos es capaz de causar cambios positivos en las vidas de las mujeres. En cada caso, sin embargo, las relaciones sociales que gobiernan el acceso al recurso en cuestión determinarán qué tanto pueda realizarse este potencial.

Conceptualizando la potenciación: agencia, recursos y logros

Es importante aclarar en qué forma se emplea aquí la palabra *potenciación*. *Potenciar* significa *comunicar potencia*; en otras palabras, *desarrollar el potencial de algo* o *desarrollar el poder para algo*. Uno de los significados que tiene la palabra *poder* es *la capacidad de elegir*. Empleando el concepto *pobreza humana* para describir el Índice de Desarrollo Humano (HDI), el Programa de Desarrollo de la ONU (UNDP) hizo notar que el poder “no se enfoca a lo que la gente tiene o no tiene, sino a lo que puede o no puede hacer”. Así, el Índice de Desarrollo Humano “no es una medida del bienestar. Tampoco es una medida de la felicidad. En realidad, es una medida de la potenciación” (véase capítulo 4). El contrario de potenciación es despotenciación. Ser despotenciado significa no tener capacidad para elegir. “Potenciar” es el conjunto de procesos por medio de los cuales aquellos que carecen de la capacidad de elegir, adquieren esa capacidad. En otras palabras, la *potenciación* implica un proceso de cambio. Las personas que toman muchas decisiones a lo largo de sus vidas podrán ser muy poderosas; pero no están potenciadas porque, en primer lugar, nunca han estado despotenciadas.

Para que haya una verdadera elección:

- a) Debe haber alternativas, la posibilidad de escoger algo diferente. Pobreza y despotenciación van de la mano, porque la incapacidad de satisfacer las propias necesidades básicas –y la resultante dependencia de los poderosos que sí pueden hacerlo– anula la capacidad de hacer una elección significativa. Esta ausencia de elección suele afectar en forma diferente a mujeres y hombres, porque las desigualdades relacionadas con el género a menudo intensifican los efectos de la pobreza.
- b) La alternativa no sólo debe existir, sino que debe ser “visible”. Las relaciones de poder son más efectivas cuando no se las percibe como tales. El género opera frecuentemente a través de la indiscutible aceptación del poder. Por ejemplo, las mujeres que internalizan sus pequeños reclamos sobre los recursos del hogar o aceptan la violencia de manos de sus esposos, obran así porque creen que otra forma de actuar está fuera de toda posibilidad. Puede argüirse que esta aceptación es una elección de la mujer; pero, en realidad, lo que hay es una ausencia de elección.

No todas las elecciones son igualmente relevantes para la definición de poder. Algunas tienen mayor significado que otras en términos de sus consecuencias para las vidas de las personas. Elecciones estratégicas de vida incluyen dónde vivir, si casarse y con quién; tener hijos o no; cuántos hijos tener, quién tiene la custodia de ellos, y libertad de movimiento y de asociación. Estas elecciones ayudan a enmarcar otras muchas, que pueden ser importantes para la calidad de vida de la persona, pero que no constituyen los parámetros que la definen.

El concepto *potenciación* puede explorarse a través de tres dimensiones muy interrelacionadas: acción, recursos y logros. Acción es la forma en que la elección se pone en práctica y, por lo tanto, resulta central para los procesos de potenciación. Los recursos son el medio para llevar a cabo la acción, y los logros son los resultados de la acción. Cada una de estas dimensiones va a estudiarse por separado, lo mismo que su interrelación en el contexto de la potenciación.

Acción

La acción es la actividad observable en el ejercicio de la elección –toma de decisiones, protesta y negociación– así como el significado, la motivación y el propósito que los individuos imprimen a sus actividades, a su sentido de intervención. Todo esto, a su vez, está íntimamente ligado a la forma en que los perciben quienes los rodean, y su sociedad. La acción tiene, a la vez, connotaciones positivas y negativas.

- Su sentido positivo —el “poder para”— se refiere a la capacidad de la gente para hacer y para actuar sobre sus propias elecciones de vida, aun en el caso de haber oposición de los demás.
- Su sentido negativo —el poder “sobre”— se refiere a la capacidad de algunos actores de avasallar la acción o acciones de otros a través de, por ejemplo, el ejercicio de la autoridad o el uso de violencia y otras formas de coerción.

Sin embargo, como ya se dijo, el poder es más efectivo cuando impide la elección y, por lo tanto, la acción, sin que sea evidente. Las predisposiciones institucionales pueden coaccionar la capacidad de la gente para hacer elecciones estratégicas de vida, al anular la posibilidad de hacer ciertas elecciones. Las normas culturales o ideológicas pueden negar que las desigualdades de poder existan, o que dichas desigualdades sean injustas. Habrá grupos subordinados que tal vez acepten y hasta se coludan con la suerte que la sociedad les depara, cuando otra alternativa no parece factible; o si conlleva graves costos personales y sociales.

La acción en relación con la potenciación implica no sólo el ejercicio activo de la elección, sino también hacerlo en forma que desafíe las relaciones de poder. Debido a la significación que tienen creencias y valores que legitiman la desigualdad, el proceso de potenciación a menudo empieza desde adentro; involucra cambios en la forma en que la gente se ve a sí misma (su autoestima) y su capacidad para la acción.

Recursos

La acción, sin embargo, no se ejerce en abstracto, sino a través de la movilización de recursos. Los recursos son los medios del poder. Están distribuidos a lo largo de las instituciones y relaciones de una sociedad. Como ya se vio en el capítulo 3, las instituciones pocas veces son igualitarias. Algunos actores tienen una posición privilegiada sobre otros en lo relativo a la interpretación de reglas, normas y convencionalismos institucionales, y también en la forma de ponerlos en práctica. Cabezas de hogares, jefes de tribus, directores de compañías, de organizaciones y de élites dentro de una comunidad, todos tienen autoridad para tomar decisiones en las instituciones particulares, en virtud de su posición. La forma de distribuir los recursos depende, así, de la capacidad para definir las prioridades y de hacer las reclamaciones.

Los términos en los cuales la gente gana acceso a los recursos son tan importantes en los procesos de potenciación como los recursos en sí mismos. Así, la razón por la cual el acceso al trabajo remunerado puede mejorar la acción de las mujeres den-

tro de sus familias es que les da una fuente de ingresos independiente y, por lo tanto, una posición de mayor fuerza desde la cual pueden negociar. Los términos de acceso al trabajo remunerado también son importantes. Cuanto mayor sea la visibilidad pública, el valor de sus productos y su independencia de las estructuras familiares de autoridad, mayores serán sus efectos en la posición de fuerza de las mujeres.

Logros

Los recursos y la acción constituyen las capacidades de la gente, su potencial para vivir como desean. Los logros se refieren a que ese potencial se cumpla o no; es decir, son el resultado de sus esfuerzos. En relación con la potenciación, los logros deben ser examinados en términos de la acción ejercida y de sus consecuencias. Por ejemplo, tomar un trabajo remunerado sería considerado por las Metas de Desarrollo del Milenio como evidencia en el progreso de la potenciación de las mujeres. Esto sería así si el trabajo fuera tomado en respuesta a una nueva oportunidad o buscando depender más de sí misma, pero no si se trata solamente de una “venta de pánico” de su labor. Y será más potenciador si contribuye a fomentar el sentido de independencia de la mujer, en vez de limitarse a ayudarla a sobrevivir día a día.



Foto 1. *Empleado de restaurante en Sudáfrica,*
Organización Internacional del Trabajo.

Interrelación entre acción, recursos y logros

Hay gran diferencia entre la forma “pasiva” de acción (que es una actividad ejecutada cuando no hay mucho de dónde elegir), y la forma “activa” (que es la que tiene un propósito). El acceso que se tenga a los recursos puede frecuentemente mejorar la acción activa de las mujeres. Sin embargo, hay una diferencia importante entre la acción que es efectiva y la que es “transformativa”. La primera se refiere a la mayor eficiencia de las mujeres al llevar a cabo sus papeles asumidos y sus responsabilidades, mientras que la segunda se refiere a su capacidad para cuestionar, reinterpretar y tal vez cambiar estos papeles y responsabilidades. Por ejemplo, la reducción de mortalidad infantil total asociada al alfabetismo femenino en la India comentada en el capítulo anterior, puede tomarse como el producto de una acción “efectiva” de las mujeres. Sin embargo, la reducción de desigualdades de género en la mortalidad de menores de cinco años asociada a mayores niveles de escolaridad y al trabajo remunerado tiene implicaciones transformativas, pues muestra un ejercicio de la acción que va en contra del centro mismo de los valores patriarcales. El interés principal de este capítulo está en las formas transformativas de la acción, y en aquellos logros que sugieren mayor capacidad por parte de las mujeres pobres para cuestionar, analizar y actuar sobre las estructuras patriarcales que constriñen sus vidas. Esto involucra examinar un amplio rango de preguntas:

- ¿Cómo se ven las mujeres a sí mismas y cómo las ven otros miembros de la sociedad, tanto íntimos como lejanos?
- ¿Cómo se tratan a sí mismas y cómo las tratan otros?
- ¿Son capaces de tomar decisiones clave sobre los asuntos que les conciernen (su propio bienestar) y también sobre los que conciernen a sus hijos, especialmente a sus hijas?
- ¿Qué clase de influencia tienen en aquellos aspectos que exigen decisiones dentro de la familia?
- ¿Tienen alguna influencia en asuntos relativos a la comunidad y a la sociedad en que viven? ¿Es esta influencia decisiva o meramente simbólica?

Este proceso involucra también examinar las relaciones entre cambio individual y cambio estructural. La potenciación individual es un importante punto de partida para procesos de transformación social; pero si no produce algún cambio estructural, su efecto en la desactivación de la reproducción sistémica de la desigualdad será casi nulo. Es como si el Estado cambiara las leyes de la propiedad. Este sería un paso

importantísimo para desafiar formas sistémicas de desigualdad; pero si las mujeres no son capaces de defender sus nuevos derechos, la victoria será puramente simbólica.

Estas tres dimensiones pueden considerarse el camino por el cual discurren los procesos de potenciación. Cambios en una de ellas pueden provocar cambios en las otras. Lo que se consigue por el ejercicio de la acción en un periodo puede ser el recurso por medio del cual futuras acciones conduzcan a nuevos logros en el siguiente. Estos procesos de cambio pueden ocurrir durante el transcurso de la vida de un individuo o de un grupo; pero también a lo largo de generaciones, como en el caso de las madres que quieren dar a sus hijas las oportunidades que ellas no tuvieron. Lo contrario también es cierto: desigualdades en beneficios inmediatos se incorporan a habilidades desiguales de individuos o grupos para aprovecharse de beneficios futuros y proyectar así las desigualdades presentes hacia el futuro.

Acceso a la educación y potenciación de las mujeres

Hay infinidad de datos que confirman la aseveración de que el acceso a la educación ayuda a la potenciación de las mujeres. Sin embargo, hay también estudios que afirman que el potencial de la educación para transformar puede ser exagerado. Ambas series de descubrimientos nos proporcionan material interesante.

Efectos positivos de la educación

Los descubrimientos positivos indican que la educación trae cambios en muchas formas. En primer lugar, la educación tiene efectos a nivel de la cognición individual y del comportamiento. Estos cambios son relevantes para todos los grupos marginalizados de la sociedad, porque hacen de la acción “el poder para”. En segundo lugar, la educación mejora el acceso a los conocimientos, a la información y a las nuevas ideas, al mismo tiempo que la capacidad para emplearlos eficientemente. Estos cambios se aplican tanto a hombres jóvenes como a mujeres jóvenes, pero los primeros tienen mayor facilidad para absorber nuevas ideas y posibilidades a través de sus mayores contactos con el mundo exterior a la familia y a la comunidad local. La forma en que la educación despierta nuevas ideas subraya la asociación positiva que se da entre la educación de las mujeres y el bienestar familiar estudiado en el capítulo anterior.

La educación parece mejorar la capacidad de las mujeres para procesar y utilizar nueva información más rápidamente en algunos temas que en otros. En Nigeria, por

ejemplo, mujeres poco educadas inmunizan a sus hijos tan fácilmente como las educadas; pero éstas sabían más que aquellas sobre planificación familiar; y únicamente las que tenían una educación de nivel secundario eran capaces de entender a fondo las enfermedades y su prevención.

La educación aumenta las probabilidades de que las mujeres cuiden del bienestar propio y del de su familia. Un estudio hecho en zonas rurales de Zimbabwe encontró que entre los factores que aumentaban las probabilidades de las mujeres de utilizar anticonceptivos y de procurarse cuidados prenatales —los cuales reducen la mortalidad materna— están la educación y el trabajo remunerado. Mujeres con bajos niveles de educación no solían acudir a clínicas prenatales. En zonas rurales de Nigeria, 96% de las mujeres con educación secundaria y superior, 53% de las que tenían primaria y 47% de las que tenían poca o ninguna, habían buscado atención postnatal en los dos años anteriores al estudio.

Existen otros factores asociados a la educación que pueden tener impacto en las relaciones de poder dentro y fuera del hogar, que pueden hacer que las mujeres tengan un papel más importante en la toma de decisiones y una mayor voluntad para cuestionar la dominación masculina en el hogar y en la comunidad. En Sierra Leona y Zimbabwe, las mujeres educadas tenían mayor poder de negociación con sus maridos y familias y mayor intervención en los gastos del hogar que las mujeres sin educación. La educación en zonas rurales de Bangladesh estaba sólidamente ligada al control de la mujer sobre sus ingresos, y también sobre los del marido, aun considerando los controles impuestos por edad, patrones de matrimonio y características de los maridos. Un estudio hecho en la India encontró que las mujeres más educadas tenían mejores resultados que las no educadas en un índice compuesto por su acceso a los recursos y el control sobre ellos, así como en su papel en las tomas de decisiones económicas.

Las mujeres educadas son también menos propensas a sufrir la violencia doméstica. Un estudio proveniente de la India demostró que las mujeres educadas estaban mejor capacitadas para tratar con maridos violentos. Un estudio semejante hecho en Bangladesh obtuvo resultados similares.

Límites a la educación como ruta hacia la potenciación

Esta evidencia es realmente convincente, pero otros estudios sugieren que el valor dado a la educación y la forma en que ésta sea utilizada pueden verse influidos por el amplio contexto en que se encuentran. En sociedades caracterizadas por formas extremas de desigualdad de género, el acceso de las mujeres a la educación puede

verse coartado por varios tipos de restricciones en su movilidad y por el limitado papel que tienen en la economía total. Los efectos de la educación son también más limitados. Allí donde el papel de las mujeres en la sociedad está definido solamente en términos reproductivos, la educación es sólo el medio para enseñar a las muchachas a ser mejores esposas y madres, y para incrementar sus posibilidades de conseguir un marido adecuado. Aunque éstas sean aspiraciones legítimas, dada la realidad de la sociedad en la que viven, hacen muy poco para impulsar a mujeres y muchachas a cuestionar el mundo que las rodea y el estado de subordinación que les ha sido asignado.

Esto resulta evidente en un estudio que comparó el papel de la mujer en la toma de decisiones en la familia, su capacidad para moverse dentro del dominio público, su control de los recursos económicos y la incidencia de violencia doméstica en Tamil Nadu, en el Sur de la India y en Uttar Pradesh, en el norte. Las mujeres de Tamil Nadu obtuvieron mejores posiciones en estos indicadores de la acción de las mujeres que las de Uttar Pradesh; y el estudio reveló que lo que determinó su acción variaba considerablemente. En Tamil Nadu el empleo femenino, y sobre todo la educación femenina, estaban asociadas al ejercicio de la acción de las mujeres. En Uttar Pradesh, por el contrario, lo que concedía a las mujeres un mejor papel en la toma de decisiones y las libraba de la violencia doméstica era su obediencia a las normas patriarcales, es decir, la cuantía de sus dotes y el hecho de que hubieran tenido hijos varones; el empleo femenino tenía implicaciones significativas y positivas para la mayoría de los indicadores de potenciación, pero la educación no era significativa.

Estas observaciones tienen relevancia únicamente en relación con su contexto. Las mujeres en Tamil Nadu están menos constreñidas por normas patrimoniales y tienen la costumbre de trabajar; de ahí el poco efecto del empleo. En Uttar Pradesh la conformidad con las normas patriarcales mejora la posición de las mujeres en la familia. Aquí la participación en el empleo remunerado es probablemente una respuesta a la pobreza, pero también puede señalar una mayor aceptación por parte de las mujeres, así como proporcionarles algún ingreso propio. Un estudio reciente demostró que sueldos mayores para las mujeres mejoraban consistentemente su movilidad y su autoridad para tomar decisiones, mientras que los sueldos mayores para los hombres las disminuían. La educación en Uttar Pradesh, por otro lado, es señal de prosperidad más que de pobreza, y caracteriza a las mujeres de hogares acomodados, que en esta parte del norte de la India es el estrato social más restrictivo con las mujeres. Así, lo que hace la educación es incrementar la eficiencia de las mujeres en los papeles tradicionales que les han sido asignados; pero difícilmente va a eliminar (incluso pudiera reforzar) las interpretaciones restrictivas de esos papeles (véase casilla 7.1).

Casilla 7.1. Función socializante de la educación

Un estudio del cambio social en un pueblo agrícola y progresista en Maharashtra, India, con datos tomados de 1975 a 1987 encontró que las mejoras en la calidad de vida habían conducido a una disminución en el empleo femenino remunerado y a mayor esparcimiento, especialmente para las mujeres acomodadas. Pero también produjo una disminución en su movilidad en el dominio público y en su control de los recursos económicos. Había habido un incremento en la educación, mucho mayor entre las mujeres de 15 a 26 años que entre sus maridos. Esto, sin embargo, reforzó los papeles de género y los valores tradicionales propios de las mujeres. Permitió a las mujeres atraer un “mejor” marido, y a los muchachos pedir una mejor dote. La movilidad tuvo mayor efecto que la educación en las actitudes de la mujer.

Una segunda serie de temas relativos a la educación como ruta para la potenciación de las mujeres se refiere a la forma de impartirla, particularmente en el sistema educativo formal. La educación puede a menudo reflejar y legitimar grandes desigualdades sociales, denigrar el trabajo físico (campo de acción de los pobres) y las actividades domésticas (campo de acción de las mujeres). Hay estereotipos de género en los programas educativos, especialmente en los libros de texto, donde las muchachas suelen aparecer pasivas, modestas y tímidas, mientras que los muchachos son seguros de sí mismos, valientes y ambiciosos. Esto refuerza los papeles tradicionales de género en la sociedad, y levanta una barrera al futuro que las muchachas pueden imaginar para ellas. Además, los que diseñan las políticas han tendido siempre a ver la educación de mujeres y muchachas en relación a mejorar la salud y el bienestar de la familia, más que como plataforma para alcanzar oportunidades económicas o transformaciones sociales. Así, el diseño de la educación ha servido con frecuencia para reforzar los prejuicios de muchos padres que creen que el propósito de las escuelas es preparar a las niñas para sus papeles domésticos. A menudo, las escuelas ofrecen a sus alumnos materias optativas (matemáticas y ciencias para ellos, economía doméstica para ellas). Este tipo de educación deja a las muchachas con pocas opciones para ganarse la vida, a no ser en trabajos casuales y mal pagados, al margen del mercado laboral; y limita el potencial de la educación para transformar sus oportunidades de vida.

Las desigualdades sociales son reproducidas también por interacciones dentro del sistema escolar. En la India, los hijos pertenecientes a hogares pobres y los de las castas “catalogadas” asisten a escuelas distintas que tienen distintos recursos; pero a menudo, dentro de una misma escuela, grupos de niños diferentes reciben diferentes

tratamientos. Los niños “dalit”, por ejemplo, son separados de los otros; además los insultan verbalmente, los obligan a hacer recados y hasta los castigan físicamente. También hay evidencias de predisposición de género muy extendida; algunos maestros dan más atención a los niños que a las niñas y se expresan en términos despectivos de éstas. La ausencia (o presencia minoritaria) de maestras es un problema en muchas áreas. Esta actitud no sólo refuerza el predominio de los hombres en el servicio público, sino que también se convierte en una barrera al acceso de las niñas a la escuela, y a la terminación de sus estudios.

Los maestros en África también tienen actitudes diferentes hacia los niños y las niñas (el niño necesita una carrera, pero la niña necesita un marido). Tienden a rebajar y a desalentar a las niñas y dan más tiempo de clase a los niños, que suelen ser más demandantes. Aun cuando se estimule a las niñas a seguir una carrera, se espera que se decidan por profesiones como enseñanza o enfermería. Además, el “currículum oculto” de la escuela emite diariamente mensajes sobre la inferioridad de las muchachas o niñas, y les proporciona una experiencia negativa de aprendizaje, con lo que les forma una cultura de baja autoestima y pocas aspiraciones (véase casilla 7.2).

Casilla 7.2. Problemas que enfrentan las niñas y las muchachas en las escuelas de Kenya y Zimbabwe

Las muchachas de Kenya constantemente dejan la escuela y obtienen calificaciones inferiores a los muchachos. La actitud de los maestros resultó ser el primer obstáculo para la educación de las muchachas. Los maestros las consideraban tontas y flojas y toleraban que los muchachos se burlaran de ellas. Tanto los maestros como las maestras que expresaban alguna preferencia por dar clase a un sexo o a otro, preferían a los muchachos; además, a ellas les dejaban trabajos sencillos y poco importantes, pero a los muchachos sí les dejaban verdaderas tareas. Aun en aquellas escuelas en que las chicas salían casi tan bien como los muchachos en los exámenes, los maestros otorgaban el doble de premios a éstos. Así, los maestros creaban un contexto en el cual las muchachas funcionaban mal.

En Zimbabwe los muchachos mayores se lanzaban sobre las muchachitas; y si ellas no les hacían caso, las humillaban y degradaban. Además, los maestros varones abusaban de su posición de autoridad y confianza para seducirlas y obtener relaciones sexuales a cambio de dinero y regalos. Esto era un reflejo de la posición subordinada general de muchachas y mujeres en la sociedad, pero la pobreza hacía a las estudiantes más vulnerables aún. Muchas afirmaban que su familias no podían proporcionarles dinero suficiente para las colegiaturas, los transportes, las comidas y los libros.

Poca atención se ha dado a alternativas en las escuelas formales para proporcionar la educación adecuada; entre las que hay se cuentan establecimientos de entrenamiento vocacional, programas de alfabetismo para adultos y otras instituciones informales. Sin embargo, hay evidencias de que, con pocas excepciones, estas alternativas tienden a reproducir los problemas del sistema formal.

Estas limitaciones a la educación como ruta a la potenciación no niegan los primeros descubrimientos, más positivos. Sin embargo, sugieren la necesidad de ser cautos al presumir que los efectos de la educación serán uniformes en todos los contextos. También señalan varios puntos en los que el sistema educativo obra no sólo contra su potencial, sino también contra su capacidad para atraer y retener a mujeres y muchachas, especialmente las que proceden de ambientes pobres. Además, la elaboración de los programas educativos, sean del sistema formal o de un entrenamiento vocacional posterior, no ha tomado todavía en cuenta el hecho de que cada vez más mujeres en el mundo juegan un papel fundamental en el sostenimiento de sus hogares, y un creciente número de ellas encabeza sus propias familias.

Acceso al trabajo remunerado y potenciación de las mujeres

Hay bastante evidencia de que el acceso al trabajo remunerado puede aumentar la acción de las mujeres en muchas formas. De hecho, aun el trabajo remunerado desempeñado en el hogar puede cambiar el equilibrio de poder dentro de la familia. Por ejemplo, un estudio de mujeres de Bangladesh que viven en Inglaterra y trabajan a destajo en sus hogares hizo notar que, con un empleo masculino decreciente, muchas de ellas se habían convertido en el proveedor principal del hogar, alterando ligeramente el equilibrio de poder entre los géneros. Similarmente, un estudio detallado de mujeres de la ciudad de México, que hacían trabajo industrial en sus casas, advirtió que, sobre todo en aquellos casos en que su contribución era fundamental para la supervivencia del hogar, las mujeres habían podido negociar un mayor grado de respeto.

Estudios de microcréditos en zonas rurales de Bangladesh, donde las mujeres han sido tradicionalmente excluidas de la economía manifestada en dinero, encontraron que el acceso de las mujeres al crédito condujo a buen número de cambios, empezando por la percepción que las mujeres tenían de sí mismas y su intervención en la toma de decisiones dentro del hogar. También provocó una reducción de largo término de la violencia doméstica, así como un incremento en las posesiones de las mujeres. Estos efectos resultaron más fuertes aún cuando los préstamos se emplearon para iniciar o expandir actividades generadoras de ingresos de las propias mujeres, aunque éstas estuvieran basadas principalmente en el hogar.

Sin embargo, los mayores efectos del trabajo remunerado en la desestabilización de las relaciones de poder, dentro y fuera de la familia, se relacionan con el acceso de las mujeres al empleo asalariado.

Trabajo remunerado en el sector agrícola

Como se vio en el capítulo 3, el aumento de las Exportaciones Agrícolas No Tradicionales (NTAE) en algunos países africanos y latinoamericanos produjo un aumento en el trabajo asalariado para las mujeres en unidades de producción de mediana y gran escala. El ingreso que reciben ha producido mejoras económicas para ellas y para sus familias. Algunos estudios indican que las mujeres ejercen una influencia considerable en la forma de gastar ese dinero. Un estudio hecho en Ecuador mostró que más de 80% de las mujeres en la industria de las flores manejaban sus propios sueldos. Entre las empleadas de la industria de verduras en Kenya, las mujeres solteras trabajaban y controlaban sus propios sueldos, mientras que las casadas a menudo los manejaban de común acuerdo con sus maridos.

Hay pruebas significativas en la industria de verduras de Guatemala y la República Dominicana, y de la industria de las flores de México, de que la participación de las mujeres en el empleo asalariado las ha llevado a mayor independencia en la toma de decisiones dentro del hogar. En algunos casos, como sucede entre mujeres que trabajan en la industria de verduras frescas en la República Dominicana, les ha permitido escapar de matrimonios violentos. Mujeres que trabajan en la industria de las flores en Colombia han ampliado sus redes sociales, lo que en las áreas rurales hubiera sido muy difícil. Trabajadoras de la industria de verduras frescas de Kenya no sólo informan de una mayor independencia económica, sino también de oportunidades de conocer a mujeres de otras partes del país.

Trabajo remunerado en el sector no agrícola

Los cambios en las oportunidades de vida de las mujeres como resultado de su participación en el trabajo asalariado son aún más marcadas cuando se examina el sector no agrícola. Esto se debe en parte a que dicho empleo suele estar asociado a la emigración de las mujeres fuera de áreas rurales y lejos de los controles patriarcales de parientes y comunidad. Trabajadoras de la industria de la ropa en Bangladesh expresaron satisfacción al contar con un empleo “como es debido” y salarios regulares, en contraste con las formas de empleo casuales y mal pagadas que anteriormen-

te fueron sus únicas opciones. Muchas habían empleado su capacidad de obtener ingresos para renegociar sus relaciones dentro del matrimonio, y otras para escapar de matrimonios violentos. Mujeres que anteriormente no podían ayudar a sus ancianos padres una vez que se casaban, insistían ahora en el derecho a hacerlo. Otras más emplearon sus ingresos para posponer el matrimonio y para desafiar la costumbre de la dote. Entre otras ventajas mencionadas en relación con el trabajo en la manufactura de ropa están:

- Acceso a nuevas redes sociales en la fábrica.
- Más derecho a opinar en las tomas de decisiones dentro del hogar.
- El respeto que provocan entre otros miembros de la familia, incluyendo los maridos.
- Una mejora de su autoestima y su autoconfianza.
- Mayor autonomía y libertad personal.

Hay más evaluaciones positivas en otros estudios. En Turquía, como en Bangladesh, a las mujeres se les permitía trabajar fuera del hogar sólo cuando era necesario para la supervivencia de la familia. Sin embargo, en un estudio hecho en la industria de la ropa muchas de las entrevistadas ya no consideraban su trabajo subordinado a los papeles familiares, ni algo que iban a abandonar al casarse y tener hijos; lo veían ya como un modo de vida permanente. La gran mayoría había tomado la decisión de trabajar en la fábrica, dando como razón el deseo de desarrollar sus capacidades y estar fuera del hogar. El 40% de las obreras, en su mayoría jóvenes solteras, indicaban su preferencia por trabajar a distancia considerable del hogar para escapar del control de familia y vecinos. Querían trabajar donde pudieran moverse libremente durante la hora de la comida y tener la oportunidad de ver a sus amigos, y hasta a sus novios.

En Honduras, las mujeres que trabajaban en las maquiladoras ganaban salarios más altos que otras obreras, e informaron de mejoras en las relaciones dentro del hogar, incluyendo ayuda de los miembros masculinos en sus tareas domésticas. Estas mujeres probablemente habían votado en las últimas elecciones, y probablemente se sintieran satisfechas de que su opinión tuviera algún peso dentro del gobierno. Estas tendencias se fortalecieron con el tiempo, y pueden explicar por qué 96% de las trabajadoras afirmaron estar muy (49%) o algo (47%) satisfechas con sus empleos, aunque estaban deseosas de ver mejoras (especialmente en sus salarios). En forma similar, trabajadoras casadas en unidades de manufacturas orientadas a la exportación en varios países caribeños informaron de mejores relaciones dentro del hogar como resultado de sus mayores contribuciones económicas; y mayor participación en la toma de decisiones con sus parejas masculinas.

Por otro lado, todos estos estudios ponen de relieve el carácter explotador de industrias que promueven prácticas flexibles de trabajo para poder competir internacionalmente. La manufactura orientada a la exportación está asociada a muchas horas de trabajo durante la temporada alta, que se combinan con falta de trabajo en la temporada baja y malas condiciones de trabajo. Al mismo tiempo, presentan riesgos para la salud. Por ejemplo, obreras de maquiladoras en Honduras habían tenido problemas de salud durante el mes anterior, a diferencia de las que habían trabajado en otros lugares; también tenían menos ratos de esparcimiento.

Además, los estudios no siempre obtienen descubrimientos positivos sobre la capacidad de las mujeres para tener mayor control sobre sus vidas. Muchas mujeres que dejan las áreas rurales para trabajar en las ciudades con el fin de hacer amigos y construirse una vida propia, no siempre tienen tiempo para ello. La división del trabajo en trabajo doméstico y cuidado de los niños raramente se renegocia entre los géneros. A pesar de su aumento en trabajo remunerado, las mujeres (especialmente las casadas) continúan haciendo estas actividades, o lo comparten con otros miembros femeninos del hogar, generalmente sus hijas. Como siempre, las desigualdades de género en la carga de trabajo se intensifican.

Además, a pesar de la visibilidad del empleo asalariado orientado a la exportación, tanto en la agricultura como en la industria, la gran mayoría de las mujeres en los países de bajos ingresos siguen trabajando en la economía informal, en varios tipos de actividad económica que pueden o no verse afectados por los mercados globales, pero que están caracterizados por condiciones muy malas de trabajo. Dentro de esta economía informal las mujeres más pobres se concentran en las formas más casuales de trabajo asalariado y en empresas propias de poco rendimiento. Es difícil esperar que los ingresos generados por la prostitución, el servicio doméstico o la construcción —que es donde suele encontrarse a las mujeres más pobres— puedan ayudar a resolver la situación subordinada de las mujeres en el hogar o el trabajo.

Voz, participación y potenciación de las mujeres

Las mujeres en los cuerpos legislativos nacionales

El último indicador para monitorear el progreso en la igualdad de género y la potenciación de las mujeres se refiere al número de puestos que tienen las mujeres en los cuerpos legislativos nacionales. Esto mueve el foco de la habilitación a la arena política y a la lucha por la representación. El derecho a la representación es fundamental para los derechos civiles y políticos. La igualdad de género implica una representa-

ción de 50% para las mujeres. Un logro así podría, con algunas particularidades, representar la más ambiciosa de las tres formas de cambio señaladas para medir la potenciación de las mujeres, y tener el mayor potencial para la transformación. Además, también con ciertas particularidades, podría encarar mejor muchas de las coacciones que limitan las oportunidades de vida de las mujeres pobres.

Sin embargo, como estas particularidades se refieren a las mismas coacciones que han impedido a las mujeres de todas las clases sociales y grupos tener una “presencia estratégica” en los cuerpos legislativos nacionales, es también la forma de cambio social con menos probabilidades de alcanzarse en el futuro cercano. Una revisión de las estadísticas relevantes sugiere que, independientemente del sistema político, el porcentaje de mujeres en los cuerpos legislativos de todo el mundo es extremadamente bajo, con un promedio para el año 2000 de 13.8% (véase tabla 7.1). Esta es una representación extraordinariamente baja de las mujeres en las más altas estructuras del gobierno de sus países. Varios tipos de prejuicios en las instituciones de la sociedad civil y su esfera política —junto a una discriminación consciente— operan para excluir a las mujeres, aun a las que pertenecen a las élites privilegiadas.

La estructura de la esfera política es responsable del número de mujeres que son postuladas y de cuántas resultan elegidas. Esto incluye que los partidos políticos:

- Estén institucionalizados.
- Tengan reglas claras sobre la selección de candidatas.
- Identifiquen las preocupaciones y operen en una cultura política que conduzca a la promoción del activismo de las mujeres en ésta (p.ej. la fuerza o la debilidad de la ideología patriarcal, la existencia de formas pluralistas de organización y el grado de oposición religiosa a las reformas de género).



Foto 2. Una mujer lleva ladrillos secos a una construcción en Madagascar, UN/DPI.

Tabla 7.1. Las mujeres en la vida pública

	% puestos legislativos en cámara única o baja ocupados por mujeres			% de mujeres en posiciones que toman decisiones en el gobierno			
				Nivel ministerial		Nivel subministerial	
	1987	1995	1999	1994	1998	1994	1998
<i>Oriente medio y norte de África</i>							
Marruecos	0	1	1	0	0	0	8
Egipto	4	2	2	4	6	0	4
Algeria	2	7	3	4	0	8	10
Kuwait	0	0	0	0	0	0	7
Omán				0	0	2	4
Arabia Saudita				0	0	0	0
UAE	0	0	0	0	0	0	0
Rep. Yemen	1	1	0	0	0	0	
<i>Sur de Asia</i>							
India	8	8	8	3		7	
Bangladesh	9	11	9	8	5	2	0
Pakistán	9	2	2	4	7	1	1
Nepal	6		6	0	3	0	0
Sri Lanka		5	5	3	13	6	5
<i>Asia oriental</i>							
Taiwán							
Rep. Corea	3	2	4	4		0	
Rep. Dem.	21	20	20	0		2	
Pop. Corea							
China	21	21	22	6		4	
Japón	1	3	5	6	0	8	3
<i>Sureste de Asia</i>							
Tailandia	3	6	6	0	4	2	7
Malasia	5	8	8	7	16	0	13
Indonesia	12	12		6	3	1	1
Laos		9	21	0	0	5	0
Vietnam	18	18	26	5	0	0	5
Filipinas	9	9	12	8	10	11	19
Camboya	21	6	8	0		7	

Continúa...

Tabla 7.1. Las mujeres en la vida pública (continuación)

	% puestos legislativos en cámara única o baja ocupados por mujeres			% de mujeres en posiciones que toman decisiones en el gobierno			
				Nivel ministerial		Nivel subministerial	
	1987	1995	1999	1994	1998	1994	1998
<i>África occidental</i>							
Ghana		8	9	11	9	12	9
Camerún	14	12	6	3	6	5	6
Burkina Faso		4	8	7	10	14	10
Costa de Marfil	6	5	8	8	3	0	3
Mali	4	2	12	10	21	0	0
Gambia	8		2	0	29	7	17
Senegal	11	12	12	7	7	0	15
Nigeria				3	6	11	4
<i>África oriental</i>							
Tanzania		11	16	13	13	4	11
Kenya	2	3	4	0	0	4	9
Uganda		17	18	10	13	7	13
<i>África del sur</i>							
Zimbabwe	11	15	14	3	12	25	6
Zambia	3	7	9	5	3	9	12
Mozambique	16	25	25	4	0	9	15
Malawi	10	6	8	9	4	9	4
<i>Caribe</i>							
Jamaica	12	12	13	5	12	17	22
Barbados	4	11		0	27	16	20
Trinidad y Tobago	17	19	11	19	14	13	19
Guyana	37	20	18	12	15	25	22
<i>América Latina</i>							
Brasil	5	7	6	5	4	11	13
México	11	14	17	5	5	5	7
Argentina	5	22	28	0	8	3	9
Chile		8	11	13	13	0	8
Perú	6	10	11	6	10	11	23

Continúa...

	% puestos legislativos en cámara única o baja ocupados por mujeres			% de mujeres en posiciones que toman decisiones en el gobierno			
				Nivel ministerial		Nivel subministerial	
	1987	1995	1999	1994	1998	1994	1998
<i>Otros/Commonwealth</i>							
Reino Unido	6	10	18	9	24	7	19
Australia	6	10	22	13	14	23	17
Nueva Zelanda	14	21	29	8	8	17	31
Canadá	10	18	21	14		20	

Fuente: *Las mujeres del mundo 2000*. División de Estadísticas de la ONU.

Los sistemas electorales también son importantes en este aspecto. Los que tienen más probabilidades de dar puestos políticos a las mujeres son aquellos que:

- Permiten que más de una persona represente un conglomerado electoral.
- Permiten que muchos partidos compitan en las elecciones.
- Practican la representación proporcional (PR) en las listas de los partidos.

Los que tienen menos probabilidades de dar puestos a las mujeres son los sistemas mayoritarios, que crean los incentivos para dar a un solo candidato el conglomerado electoral y se dirigen a la mayoría, más que a la diversidad. Un examen de 53 legislaturas, hecho en 1999, encontró que las asambleas nacionales con sistemas de representación proporcional tenían casi 24% de mujeres, en contraste con 11% en los sistemas mayoritarios. En casi todos los casos en que las mujeres exceden 15% de los cuerpos representativos elegidos, se han tomado medidas especiales que dan ventaja a los candidatos mujeres sobre los candidatos hombres: Mozambique tiene el 30% de puestos legislativos femeninos, y Sudáfrica 29%. Bangladesh, Burkina Faso, India, Tanzania y Uganda tienen puestos reservados para mujeres en los gobiernos nacionales o locales.

La forma en que se aplican las cuotas también influye en el hecho de que la presencia de las mujeres sea simplemente un símbolo o una forma legítima de representación. En Bangladesh los puestos de las mujeres son otorgados por el partido en el poder y, en realidad, ellas se convierten en votos para el partido. En Sudáfrica, por el otro lado, ha habido intentos por parte del movimiento de las mujeres de animar a miembros de sus propias filas a entrar a la política. Una mujer MP estaba trabajando

activamente en el análisis del presupuesto nacional bajo una perspectiva de género, y la Iniciativa del Presupuesto de las Mujeres (WBI), establecido en 1995, puso a mujeres con puestos legislativos en contacto con organizaciones no gubernamentales (NGO) (véase capítulo 8).

Al mismo tiempo, debemos hacer notar que, al presente, las mujeres que ocupan puestos en los cuerpos legislativos nacionales no proceden de las filas de los pobres en ningún lugar del mundo; ni hay garantía alguna de que vayan a atender las necesidades y prioridades de las mujeres pobres mejor que los hombres que ocupen puestos similares.

Las mujeres en gobiernos locales

Es posible que para las mujeres pobres sea más importante tener mayor participación e influencia en las estructuras locales de gobierno que en los cuerpos legislativos nacionales. Después de todo, son los gobiernos locales quienes toman las decisiones que afectan más directamente la vida de los pobres. Reconociendo este hecho, un cierto número de estados de la India, donde se reservan 33% de los puestos en los gobiernos locales para las mujeres, han dado nuevos incentivos a las comunidades locales para fomentar la participación de las mujeres. Madhya Pradesh y Kerala, por ejemplo, requieren que la tercera parte de los participantes en las juntas ordinarias de los pueblos sean mujeres para que haya quórum. Kerala destina 10% de los fondos para desarrollo recibidos del Estado por los concilios locales para emplearlos en “el desarrollo de las mujeres”, y los da a manejar a representantes de los grupos femeninos de la asamblea del pueblo.

Es claro que todas estas medidas, incluyendo la política de reservar puestos, se prestan al abuso. En la India se ha discutido mucho la posibilidad de que las mujeres sean sólo portavoces de sus maridos y de los hombres poderosos de su familia o casta; que a las juntas de los pueblos sólo asisten los que apoyan al partido en el poder, o que las mujeres son empujadas a gastar los fondos en forma que no beneficia a las mujeres más pobres. Aunque todas estas preocupaciones sean válidas, pueden cambiar en el curso del tiempo, a medida que las mujeres tomen experiencia en la arena política. Estudios hechos en Bengala occidental, por ejemplo, demuestran que muchas de las mujeres elegidas iban ganando confianza poco a poco; cuestionaban las prioridades de los programas de desarrollo “Panchayat”; enfatizaban temas que afectan a las mujeres, como combustible y agua, y ya habían empezado a construir amplias alianzas entre ellas (véase casilla 7.3).

Casilla 7.3. Prioridades y preferencias de género en los consejos de los pueblos en Bengala occidental

Un estudio que analiza las asignaciones presupuestarias en los consejos de los pueblos de Bengala occidental encontró que los consejos encabezados por mujeres tenían más probabilidades de invertir en obras públicas que tuvieran aplicaciones prácticas relacionadas con las necesidades de las mujeres rurales (agua, combustible y caminos), mientras que los que están conducidos por hombres tendían más a invertir en educación. Estos efectos eran consistentes con diferencias de género en las prioridades de las políticas expresadas. Sin embargo, las principales preocupaciones femeninas eran también asuntos importantes para los hombres. Si las preferencias expresadas de hombres y mujeres se combinaran, agua potable y caminos serían los asuntos más importantes. Los pueblos con cabezas femeninas tenían más probabilidades de ser visitados por trabajadores de la salud, pero los que tenían cabeza masculina invertían más en centros de educación informal y expresaban mayor preocupación por el ausentismo de los maestros.

Otro descubrimiento importante es que las mujeres tenían más probabilidades de participar en los concilios locales cuando éstos estaban encabezados por una mujer, y en las juntas hacían más preguntas. Y, lo que es muy importante, en los últimos seis meses habían presentado solicitudes o se habían quejado de algo. Además, el hecho de que las mujeres en los puestos reservados procedieran con más frecuencia que los hombres de lugares pobres y de pueblos pequeños, sugiere que esos esfuerzos a nivel local pueden ayudar a cambiar el género y la composición clase/casta de los cuerpos clave que hacen las políticas.

Acción y acción colectiva: construyendo la ciudadanía desde la raíz

Es claro que las políticas públicas futuras pueden hacer mucho para ayudar a comprender el potencial que estos cambios —en las arenas social, económica o política— tienen para transformar las estructuras de coacción patriarcal en las vidas de las mujeres. También está claro que hay fuerzas poderosas, algunas dentro del dominio de las mismas políticas, que militan contra esta posibilidad. Sin embargo no todas las formas de acción pública tienen que ser llevadas a cabo por el Estado ni por las agencias internacionales de desarrollo. Desde luego, es probable que la presión política necesaria para asegurar que se emprendan estas acciones “desde arriba” tenga

que venir “desde abajo”. Y vendrán a través de varias formas de acción ejercidas por grupos marginalizados que buscan defender sus derechos en arenas diferentes.

La acción colectiva es fundamental para la transformación social. Los cambios señalados por las Metas de Desarrollo del Milenio fomentan la acción de las mujeres, aunque sea en el nivel individual, para desafiar las estructuras de poder dentro de la familia o la comunidad inmediata. Sin embargo, aunque ésta sea una precondition importante para mayores procesos de transformación, son las luchas colectivas de los grupos subordinados las que empujan dichos procesos. Las presiones para una mayor equidad de género en la esfera política vendrán, por lo tanto, de nuevas formas de asociaciones que pongan las mujeres en el dominio público para desafiar colectivamente el poder patriarcal a través de un amplio rango de instituciones.

Por supuesto, no hay nada inherente a las asociaciones que las haga promotoras de las metas de equidad de género, sean organizaciones femeninas o no. Muchas pueden haber sido construidas específicamente para proteger un *statu quo* elitista o para promover una agenda de bienestar para las mujeres. En la misma forma, sin embargo, otras pueden ayudar a extender el espacio disponible para la actividad democrática. Puede ser que estos grupos no operen necesariamente en la esfera política; pero todas las formas de lucha contra el ejercicio arbitrario del poder por los que tienen la autoridad (gerentes, dueños de casas, jefes de partido) contribuyen a aumentar el espacio democrático. Poder opinar sobre la forma en que uno es gobernado es parte del proceso por el cual se establecen procedimientos de participación y responsabilidad reconocidos. Las luchas para mejorar los servicios sociales y hacerlos más responsivos a las necesidades de los pobres son también parte del proceso de la construcción y el fortalecimiento de la identidad ciudadana. Así, no son sólo las organizaciones políticas formalmente constituidas las relevantes para el ejercicio de la ciudadanía, sino también todas las formas de organización y grupos de interés que construyen las condiciones que permiten a los ciudadanos actuar como tales.

Ejemplos de acción colectiva y de movilización social que han dado voz a las mujeres, tanto como a los hombres de las secciones más pobres de la población, pueden encontrarse en muchos contextos y tomar muchas formas. En la India, la formación de grupos de autoayuda de mujeres por organismos tales como el Centro Para la Juventud y el Desarrollo Social (CYSD), en Orissa, no sólo han ayudado a crear nuevas afiliaciones para mujeres pobres donde no había un grupo “escogido” al cual pudieran pertenecer, sino que también han empezado a construir su participación política. Mujeres que son miembros de grupos de autoayuda tienen el apoyo social para ser candidatos y ser elegidas a los diferentes puestos del sistema “Panchayat”. Esas nuevas asociaciones han ayudado a construir las competencias internas que las mujeres necesitan para participar en la vida democrática de su comunidad.

En Bangladesh, Nijera Kori ha estado organizando grupos de mujeres y hombres sin tierras durante las dos últimas décadas alrededor de medios de vida claves, como la tierra y los sueldos. Se ha dedicado a demandar del Estado una mayor responsabilidad para con los pobres. Sus miembros pugnan por buscar candidatos que expliquen sus puntos de vista sobre la pobreza, o bien se presentan ellos mismos a elecciones. La mayoría de las protestas y luchas iniciadas por los miembros de Nijera Kori no están segregadas por género. Las mujeres están involucradas en temas de “hombres”, como la resistencia a los poderosos ladrones de tierras, y los hombres toman parte activa en problemas “de mujeres”, como la violación y ofensas similares.

La Asociación de Mujeres Autoempleadas (SEWA) de la India ha pasado de organizar a las mujeres de la economía informal a través de una combinación de principios tomados de sindicatos y de cooperativas, a presionar al gobierno estatal para que ponga más atención a las necesidades de las mujeres pobres. Más recientemente, ha estado trabajando para que la Organización Internacional del Trabajo (ILO) sea menos un portavoz de los trabajadores organizados, predominantemente hombres, y represente más a los trabajadores informales del mundo. Se ha relacionado con organizaciones de trabajadores informales e investigadores de otras partes del mundo en forma de una red global: Mujeres en la Organización y Globalización del Empleo Informal (WIEGO), para promover este conjunto de intereses.

En Trinidad y Tobago, la Unión Nacional de Empleadas Domésticas (NUDE) ha luchado desde mediados de los años setenta por ser reconocida por el Acto de Relaciones Industriales del país. Esto permite que las uniones y los trabajadores presenten sus quejas a una corte industrial y hagan a los empleadores responsables de las costumbres de empleo del Estado. Como las trabajadoras domésticas están regidas por el Acta de Amos y Siervos (impuesta por los británicos para regular las relaciones entre empleadores y trabajadores domésticos después de la abolición de la esclavitud), no tienen las mismas garantías que otros trabajadores. La Unión Nacional de Empleadas Domésticas ha apelado a varios tratados internacionales firmados por el gobierno, y se ha relacionado con la Campaña por Sueldos para el Trabajo del Hogar para reforzar sus demandas.

En México, mujeres indígenas participaron en el movimiento zapatista para cambiar la opresiva situación de sus comunidades. A través de sus líderes presentaron un “programa de demandas” que buscaba cambios en el estatus que tenían en la familia, en la comunidad y en la sociedad. Entre otras cosas, pedían el derecho de escoger a sus maridos, de asistir a las juntas, de continuar estudiando más allá del nivel básico y de ser elegidas para los cuerpos que tomaban las decisiones en su comunidad. Investigaciones sobre las reacciones de una muestra de mujeres mexicanas reveló el

deseo de tener una cultura política diferente al modelo autoritario dominado por los hombres. El movimiento zapatista se contempló como una alternativa posible.

En Bengala occidental, una iniciativa para concientizar a los trabajadores sexuales del peligro que representa el sida no sólo fue exitosa, sino que también condujo al establecimiento de un colectivo independiente (el Comité de Coordinación de las Mujeres de Durbar) para promover el respeto, el reconocimiento y los derechos que hasta entonces se habían negado a las trabajadoras del sexo. Una estrategia clave de la campaña fue considerar el trabajo sexual igual a cualquier otro tipo de trabajo; y a sus trabajadoras, con los mismos derechos que tienen otros grupos de autoempleadas. La campaña incluía demandas por cambios en la ley que hacían a las trabajadoras del sexo vulnerables a molestias por parte de la policía; el establecimiento de una cooperativa de ahorros y crédito; el derecho a actuar en solidaridad con grupos “minoritarios” que veían como similarmente marginados, y varias iniciativas culturales, a través de las cuales pretendían ejercer el derecho a la expresión libre, abierta y pública.

Conclusión

La discusión en este capítulo establece una serie de eslabones entre producción y reproducción diferente a la que vimos en el capítulo anterior. Examina cómo el acceso a una variedad de recursos –sociales, económicos y políticos– impacta la acción de las mujeres en la producción, así como en la reproducción, en forma tal que tiene implicaciones para la renegociación del orden patriarcal. Los descubrimientos discutidos en este capítulo tienen importantes implicaciones sobre cómo las relaciones de género son teorizadas en el contexto del cambio social.

Las relaciones de género, como todas las relaciones sociales, tienen muchas aristas: abarcan valores, ideas e identidades; asignan el trabajo entre diferentes tareas, actividades y dominios; determinan la distribución de los recursos y asignan autoridad, acción y poder de tomar decisiones. Esto significa que las desigualdades de género son multidimensionales y no pueden reducirse simplemente a la cuestión de coacción material o ideológica. Pueden contener contradicciones y faltas de equilibrio, espacialmente cuando ha habido cambios en el ambiente socioeconómico amplio. Consecuentemente, un cambio en algún aspecto de las relaciones sociales podría iniciar una serie de ajustes con consecuencias impredecibles.

Así como algunos de estos cambios no alteran la función del poder dentro de las relaciones sociales, otros pueden tener resultados previstos o no que posibiliten una transformación. Por ejemplo, la entrada de las mujeres al trabajo remunerado ha tenido muchos y diferentes tipos de efectos, dependiendo del contexto y de la natura-

leza del trabajo. En ocasiones ha llevado a un aumento en la carga de trabajo de las mujeres hasta casos extremos de cansancio y agotamiento. En otros casos ha llevado a alguna reasignación de la división doméstica del trabajo, sea con otras mujeres o con niños dentro del hogar o, más difícilmente, con los hombres. También puede conducir a cambios adversos en la división de responsabilidades dentro de la familia, como cuando los hombres retiran sus contribuciones a las necesidades del hogar, dejando a las mujeres todo el peso de la carga.

Sin embargo, el trabajo remunerado ha causado también cambios en las relaciones de género en otra forma, porque ha:

- Cambiado las percepciones, como el valor dado a las mujeres por otros miembros del hogar o de la comunidad (respeto social) y su propio sentido de valor (autorrespeto).
- Aumentado los recursos a disposición de las mujeres, dándoles mayor influencia en la toma de decisiones en el hogar.
- Permitido a las mujeres tomar algunas decisiones estratégicas de vida, como posponer la edad del matrimonio, invertir en oportunidades de supervivencia de los hijos y en educación (a menudo, cerrando la brecha de género en estas áreas).
- Permitido a las mujeres abandonar a maridos abusivos o renegociar los términos del matrimonio.
- Dado a las mujeres jóvenes la posibilidad de decidir su propio destino, en vez de dejar que lo decidan los miembros dominantes de la familia.

Aunque las formas individuales de potenciación son importantísimas, y pueden ser un punto de partida para cambios sociales perdurables, en este capítulo se ha enfatizado la importancia de la acción colectiva para promover la igualdad de género. Ésta es una ruta importante, a través de la cual los cambios a nivel micro pueden ser institucionalizados a nivel social. Aunque estas acciones colectivas no necesariamente tienen lugar en la arena política formal, son actos políticos porque buscan desafiar el poder patriarcal en sus sociedades. Tal vez no alcancen las metas propuestas, pero son transformativas porque desafían los modelos “dados” de relaciones de género y abren la posibilidad de buscar alternativas. También demuestran la fluidez de campañas y movimientos sobre la igualdad de género al cambiar su foco del tema individual al social, o de la campaña nacional a la global. Estas formas de acción colectiva terminarán por ayudar a transformar el objetivo de aumentar la participación de las mujeres en los puestos legislativos en un cambio social que verdaderamente las potencie.

This page intentionally left blank

8

Institucionalizando las metas de igualdad de género en los procesos de las políticas

Introducción

Este libro está enfocado a la igualdad de género en su carácter de meta de desarrollo del milenio; pero también como una ruta al logro efectivo de las otras metas. La reducción de la pobreza, en particular, ocupa un lugar central en los esfuerzos actuales de desarrollo; y el crecimiento pro-pobres ha sido identificado como la ruta clave para llegar a ella. Este capítulo final pasa revista a varios argumentos ya discutidos anteriormente, así como a las implicaciones que tienen en el establecimiento de las políticas. Un tema fundamental en esas discusiones fue la relación entre igualdad de género y crecimiento pro-pobres. Aquí surge la pregunta de si se trata de una sinergia o de una relación inversa. Este capítulo examina las dos posibilidades a la luz de las observaciones realizadas. Por otro lado, la tendencia actual es dar a la pobreza un lugar central en las políticas nacionales de desarrollo; y como éstas suelen estar organizadas alrededor de los Documentos Estratégicos Para la Reducción de la Pobreza (PRSP), el capítulo ofrece una auditoría de éstos. También habla del papel que tiene el análisis del Presupuesto Responsivo al Género (GRB). Finalmente, examina el papel que la institucionalización de las competencias de género, en los procesos de las políticas y una sociedad que promueva activamente los intereses de igualdad de género, pueden tener para asegurar que la igualdad de género, como meta en sí misma y como camino para el logro del crecimiento pro-pobres, permanezca al frente de los esfuerzos para alcanzar las Metas de Desarrollo del Milenio.

Igualdad de género y crecimiento económico: ¿sinergia o relación inversa?

De la relación entre crecimiento económico e igualdad de género hemos extraído dos hipótesis contrastantes:

- a) Una es de sinergia: la promoción de la igualdad de género llevará al crecimiento económico; y éste, a su vez, tendrá un efecto positivo en aquella (como afirman Dollar y Gatti).
- b) Otra es de relación inversa: mayor igualdad de género lleva a menores niveles de crecimiento (como afirma Seguino).

Es importante recordar que la sinergia positiva entre igualdad de género en los logros de la educación secundaria y el ingreso per cápita reportados por Dollar y Gatti ocurre sólo cuando ya se ha alcanzado un cierto nivel de educación. Debajo de ese nivel, la relación mencionada no era significativa. Los autores sugieren que esto se debe a que la educación secundaria no estaba bien difundida generalmente en economías agrarias pobres, donde los beneficios de la educación estaban restringidos a un pequeño sector formal.

Esta explicación es plausible en cuanto a la educación secundaria se refiere; pero la evidencia discutida en este libro sugiere que, en casos como éste, hay otras formas de desigualdad de género que podrían tener influencia más directa en el crecimiento económico. Se han puesto de relieve las barreras que encuentran las mujeres, especialmente las de hogares pobres, para recibir productos adecuados en retribución por su trabajo. Estas barreras incluyen:

- Desigualdades de género en capacidades humanas básicas (p. ej. nutrición, salud y habilidades), que provocan desigualdades de género en la productividad del trabajo.
- Desigualdades de género en acceso a recursos no laborables (p. ej. tierras, equipo, financiamiento y apoyo de infraestructura), que llevan a desigualdades de género en la capacidad para generar excedentes.
- Desigualdades de género en el control de la disposición del propio trabajo, lo que da lugar a varias deficiencias de asignación.
- Desigualdades de género en cuanto a los productos de diferentes formas de capital y de capacidades humanas, que reflejan discriminación de género en el acceso a oportunidades de mercado.

Todo esto sugiere que la razón por la cual Dollar y Gatti no encontraron una relación positiva entre igualdad de género y crecimiento económico en comunidades agrarias pobres se debe a su elección de la variable para medir la igualdad de género. Las medidas adecuadas para el crecimiento económico varían de acuerdo al grado de desarrollo, la estructura de la economía y los tipos de estrategias de vida disponibles para la población en general. También varían entre gente pobre y gente menos pobre. En relación al capital y a las capacidades humanas tenemos, por ejemplo:

- Inversiones para mejorar la salud básica y los estándares de nutrición, que son fundamentales para aquellos cuyo medio de vida es su trabajo físico, especialmente los pobres en las comunidades agrarias.
- Inversiones en educación primaria y en habilidades básicas, que son importantes para la diversificación hacia oportunidades mejor pagadas, a medida que las economías se van diferenciando estructuralmente.
- Inversiones en educación secundaria y superior de importancia creciente para aprovechar las nuevas oportunidades que requieren calificaciones más formales y que emergen a medida que las economías se encaminan a la producción basada en el conocimiento.

Entonces, las medidas de igualdad de género apropiadas al contexto de países pobres podrían haber dado muestras de una sinergia. ¿Cómo reconciliar este apoyo a la hipótesis de la sinergia con la afirmación de Seguino de que lo que hay es una relación inversa? En primer lugar, hay que tomar en cuenta que la medida que Seguino utiliza para medir la igualdad son los salarios, y lo que éstos miden en realidad son los productos que da el mercado al esfuerzo laboral, mientras que la relación de sinergia se refiere a los recursos que probablemente mejoran directamente la productividad del trabajo. La disparidad de género en salarios reflejará las diferencias en productividad solamente en los mercados que sean perfectamente compatibles. En los mercados altamente segmentados que operan en el mundo real, las disparidades en sueldos pueden ser una mejor medida de disparidades en poder de negociación que en productividad. Cuanto mayor es la disparidad en sueldos, más probable resulta que las mujeres hayan sido históricamente excluidas de las oportunidades de empleo. Cuando un país pasó de una industrialización de sustitución de importaciones a la exportación de manufacturas de trabajo intensivo, su ventaja competitiva pasó de una fuerza de trabajo masculina protegida y bien pagada a una fuerza de trabajo femenina, mal pagada y desprotegida. Consecuentemente, son precisamente los países que practicaron la mayor exclusión del trabajo femenino en un periodo temprano los que han crecido con mayor rapidez al cambiar a la exportación. Entonces, sí parece ha-

ber una relación inversa entre igualdad de género y crecimiento económico, en relación con los sueldos.

*Igualdad de género y crecimiento pro-pobres:
¿sinergia o relación inversa?*

Esta conclusión, sin embargo, debe ser contemplada desde varios puntos de vista. Si se trata de crecimiento pro-pobres más que de crecimiento económico *per se*, la relación inversa es menos fuerte. Esto puede ilustrarse examinando las variaciones en la relación entre crecimiento económico y resultados del desarrollo humano en varios países. En general existe una sinergia entre ellos. El crecimiento humano permite la inversión en capacidades humanas y la inversión en capacidades humanas, a su vez, alimenta el crecimiento económico. Por lo tanto, existe una relación *standard* entre los dos. Cierta número de países al extremo superior de la escala de ingresos per cápita disfrutaban de altas tasas, tanto de crecimiento económico como de desarrollo humano (sinergia positiva); otros, en el extremo inferior de la misma escala, tienen tasas bajas de ambos factores (sinergia negativa).

Sin embargo existen países que se apartan de esta relación *standard*:

- a) Algunos se desvían en forma positiva, alcanzando tasas de desarrollo mucho más altas que las previstas por sus niveles de ingresos per cápita. Estos países emplearon políticas estatales tempranas en su proceso de desarrollo para invertir en las capacidades humanas básicas de su población, en vez de esperar a que se diera una “relación inversa” que los proyectara hacia el crecimiento económico.
- b) Otras se desvían en forma negativa, con resultados de desarrollo humano significativamente inferiores a los niveles esperados. Estos países dieron mayor importancia al crecimiento económico en las fases primarias de su desarrollo. Algunos (p. ej. Brasil) hicieron muy poco para asegurar que este crecimiento mejorara subsecuentemente los niveles de vida de los pobres. Otros emplearon los frutos del crecimiento para extender las capacidades humanas (un acercamiento “mediado por el crecimiento”), y fueron capaces de cosechar los frutos del círculo “virtuoso” entre los dos, en una etapa posterior de su desarrollo.

Muchos de los países que reportan más altas tasas de crecimiento económico, tanto como mayores disparidades de género en salarios en el estudio de Seguino, se

hallan en Asia oriental. La República de Corea, Singapur y Taiwán adoptaron un acercamiento al desarrollo “mediado por el crecimiento”. En estos casos, el Estado intervino activamente para dar forma a la trayectoria del crecimiento. Suspendió la actividad libre de los sindicatos y reprimió los derechos de los trabajadores, pero su involucración en la redistribución del ingreso y en programas de bienestar fue pequeña de acuerdo a los estándares internacionales (aunque sí invirtió en educación básica). También echó mano de normas culturales sobre la docilidad femenina y el estatus de trabajador secundario, a fin de reforzar los controles patriarcales sobre el trabajo de las mujeres y asegurar una fuerza de trabajo complaciente. Aunque ha habido un aumento en los salarios reales, la razón de sueldos mujer/hombre en los servicios y en la manufactura en la República de Corea permanecen entre los más bajos reportados por datos de la ONU (alrededor de 45% en 1997).

La historia de la igualdad de género en los países que inicialmente dieron prioridad al desarrollo humano es bastante distinta. Costa Rica, por ejemplo, tenía menos disparidades de género en salarios que la República de Corea (alrededor de 70%), así como menores niveles de crecimiento. Sin embargo, la aparente relación inversa entre igualdad y crecimiento en la primera tiene que examinarse en el contexto de sus logros en desarrollo humano. Hubo una expansión de las capacidades humanas controlada por el Estado, que incluía protección social y cuidado de salud pública; además, se instituyeron un cierto número de medidas de apoyo para las mujeres en su doble capacidad de madres y trabajadoras. Así, aunque creció con mayor lentitud que la República de Corea, las tasas de crecimiento de Costa Rica impusieron costos menores a sus secciones más pobres y con mayores desventajas.

La relación inversa entre igualdad de género y crecimiento económico aparece, así, menos fuerte si se le considera en términos de igualdad de género y crecimiento pro-pobres. Y es menos fuerte aún cuando se le considera en el largo plazo. El fomento controlado de las capacidades humanas en las fases tempranas de desarrollo parece conducir más directamente a un círculo virtuoso en el largo plazo que las estrategias que dan prioridad al crecimiento económico. La inversión en educación femenina parece jugar un papel fundamental aquí. Un estudio hecho, empleando datos de una muestra de 35-76 países en desarrollo (dependiendo de la disponibilidad de los datos) sobre tres periodos de tiempo (los años sesenta, los setenta y 1980-1993), demostró que alrededor de la tercera parte de los países que dieron más importancia al desarrollo humano en décadas anteriores pudieron pasar con el tiempo al círculo virtuoso entre desarrollo humano y crecimiento económico. Por el contrario, la inmensa mayoría de países que dieron más importancia al crecimiento económico desembocaron, con el tiempo, en un círculo vicioso. Muy pocos países lograron pasar directamente de viciosos a virtuosos; pero algunos consiguieron poner después el

foco en el desarrollo humano y así les fue posible acceder a la categoría de “virtuoso”. El análisis concluyó que no era posible pasar directamente al círculo virtuoso enfatizando el crecimiento económico.

Efectos del crecimiento económico en la igualdad de género

Junto al efecto positivo de la igualdad de género sobre el crecimiento económico, Dollar y Gatti sugieren que también ocurre que el crecimiento económico tiene efectos positivos sobre la igualdad de género. Lo mismo que antes, esto sólo sucede cuando hay un cierto nivel de ingresos per cápita, y es más marcado para algunas regiones y grupos religiosos que para otros. Para los países que están por debajo de este nivel, el efecto del crecimiento económico aparece menos claro. Una vez más, la ausencia de una relación positiva entre crecimiento económico e igualdad de género a niveles bajos de ingreso nacional podría reflejar las medidas de igualdad de género empleadas en el análisis. Por ejemplo, un análisis a lo largo del país sugiere que el crecimiento económico, a través de su participación en el comercio mundial puede estar cerrando gradualmente la brecha en salarios, particularmente en el sector comercial de las economías nacionales, medida que el estudio de Dollar y Gatti no incluye.

Sin embargo, hay también un cierto número de razones por las cuales el efecto del crecimiento económico sobre la igualdad de género puede ser débil, por debajo de cierto nivel de ingreso nacional. En primer lugar, los países que intentan crecer en la época presente enfrentan una economía global más competitiva que las que crecieron en etapas anteriores. La competencia global ha debilitado el poder de negociación de los trabajadores con los empleadores. La movilidad internacional del capital hace que las empresas puedan amenazar con llevarlo a otro país si los trabajadores no aceptan condiciones más duras de trabajo. Mientras que el sindicalismo verdadero, al contrario del controlado por el Estado, estaba asociado en años anteriores al estrechamiento de la brecha de género en salarios, los sindicatos de hoy encuentran cada día más dificultades para enfrentar el capital móvil globalmente con exigencias de mejores condiciones de trabajo. Además, en muchas partes del mundo no se han mostrado muy responsivos a las necesidades de las trabajadoras. Así, aunque las mujeres tienen ahora mayores oportunidades de trabajo, sus condiciones laborales no han mejorado en forma equivalente.

Una segunda razón por la cual el crecimiento económico no ha tenido éxito en erradicar la desigualdad de género a lo largo del mundo en la forma que se esperaba, tiene que ver con diferencias en los patriarcados regionales. La evidencia citada en

capítulos anteriores sugiere que las mejoras en el acceso de las mujeres al trabajo remunerado –resultado del crecimiento económico– ha aumentado su poder de negociación dentro del hogar, ayudando a reducir disparidades de género en alimentos, cuidados de la salud y educación. La mortalidad materna ha disminuído en gran parte del mundo, y las expectativas de vida de la mujer en relación a las del hombre han mejorado. Sin embargo, en regiones de patriarcado extremo el crecimiento económico no ha podido encarar algunas formas de discriminación y parece haber empeorado otras. Un ejemplo es el desequilibrio entre las razones de sexo en las rápidamente crecientes economías de Asia oriental. Al mismo tiempo, sin embargo, la brecha de género en educación se ha estado cerrando en estos países. Así, es posible que los países exhiban progresos en algunos aspectos de la igualdad de género, aunque fallen a la hora de atacar la discriminación en las áreas básicas de los derechos humanos: el derecho a la supervivencia, el derecho a la nutrición, y el derecho al cuidado de la salud.

Lograr la igualdad de género, en otras palabras, es tanto cuestión de valores sociales, de compromiso político y acción pública, como de disponibilidad de recursos. Aunque el crecimiento económico logara inducir una legislación favorable a la igualdad de género, no es probable que pueda cambiar los patrones de desigualdad que existen en una sociedad sin la ayuda de una esforzada acción pública que contrarreste prejuicios muy arraigados. Para que las estrategias macroeconómicas puedan reducir la pobreza y encarar las desigualdades de género deben estar basadas en un entendimiento de las varias sinergias y relaciones inversas que las gobiernan, así como de los arraigados prejuicios que operan en diferentes contextos, más que en

Casilla 8.1. El papel clave de las mujeres de Bangladesh para alcanzar metas de desarrollo

En Bangladesh las mujeres han estado al frente de las tres “revoluciones” importantes que se han dado en el país durante las tres últimas décadas: en un país donde las tasas de crecimiento poblacional han sido identificadas como “el problema número uno del desarrollo”, las mujeres encabezaron una de las disminuciones en fertilidad más veloces que se han visto en el mundo. Han encabezado también la revolución de los microcréditos, probando al mundo que los pobres pueden ser sujetos de operaciones bancarias. Y, finalmente, las mujeres forman la abrumadora mayoría de los trabajadores de la creciente industria de la ropa para exportación, ganan la mayor parte de las divisas del país y contribuyen a la disminución de la pobreza nacional.

una receta única para todas las situaciones. Los intereses y la acción de las mujeres, si se analizan correctamente, son uno de los más poderosos medios de que disponen los hacedores de las políticas para alcanzar muchas de las metas de desarrollo (véase casilla 8.1).

Los Documentos Estratégicos para la Reducción de la Pobreza: una auditoría de género

Existe ya un compromiso explícito para la reducción de la pobreza y para lograr la igualdad de género (y un entendimiento mucho mejor de las ligas entre ellos) por parte de varios actores de desarrollo nacionales e internacionales. Esto significa que la comunidad del desarrollo está capacitada para dar un lugar preponderante al género y los problemas de la pobreza en todos los aspectos de las políticas. Los Documentos Estratégicos para la Reducción de la Pobreza, que rápidamente se han convertido en componente integral de comparación para un amplio rango de países, proveen una oportunidad de explorar el grado que este compromiso alcanza dentro del proceso de las políticas.

El contenido y el proceso de los Documentos Estratégicos para la Reducción de la Pobreza

Estos documentos constan de varios componente esenciales:

- Un análisis de la situación de pobreza en el país.
- Una estrategia para la reducción de la pobreza, basada en dicho análisis.
- El compromiso de otorgar recursos presupuestarios para implementar la estrategia.
- Un marco para monitorear los resultados de las metas estratégicas.
- Consultas, en todas las etapas, con los interesados primarios y secundarios, a fin de asegurarse la posesión nacional de las estrategias.

Cada uno de estos puntos es fundamental para asegurar que la estrategia es relevante a la situación de pobreza en el país, y que los esfuerzos para encararla serán efectivos. El análisis fija las fronteras dentro de las cuales se identifican las priorida-

des y se formulan las políticas. Esto da nacimiento a las estrategias (la identificación de sectores clave para acción, y la naturaleza de las acciones a tomar), los recursos que deben hacerse disponibles y un sistema para monitorear el progreso. Si las dimensiones de género de la situación de pobreza no las recoge el análisis, estarán ausentes de su traducción a políticas, y habrá que introducirlas en ellas más tarde. Por el otro lado, esas dimensiones pueden ser parte del análisis, pero no ser tomadas en cuenta en las etapas siguientes.

Sin embargo, aparte del aspecto de “contenido” de los Documentos Estratégicos para la Reducción de la Pobreza, existe también el aspecto del “proceso”, que ofrece una firme promesa de evitar las trampas. Tanto los gobiernos como los benefactores se han comprometido a construir y fortalecer acercamientos participativos a las evaluaciones de pobreza y a hacer consultas con los interesados. Estas consultas deberían permitir a investigadores, practicantes y activistas con conocimiento de las ligas empíricas relevantes, asegurarse de que las consultas se incorporen al proceso, y de que se actúe sobre ellas. El proceso consultivo proporciona también una valiosa oportunidad para diferentes grupos de interés, incluyendo a los que representan a grupos marginados, de conocer los entresijos de la elaboración de las políticas en sus países. Esto fortalecerá a la ciudadanía, al darle el carácter de una práctica activa, más que un estatus formal.

Los temas de género en los Documentos Estratégicos para la Reducción de la Pobreza

El panorama que proporciona la primera ronda de Documentos Estratégicos para la Reducción de la Pobreza no es muy esperanzador en cuanto al género. Una revisión que al respecto hizo la División de Género del Banco Mundial, de 15 Interim PRSP (I-PRSP) y de tres PRSP completadas a principios de 2001, demostró que menos de la mitad de ellos discutían los asuntos de género al hacer su diagnóstico de la pobreza. Menos aún integraban el análisis de género a sus estrategias, ni a su asignación de recursos ni a las secciones para monitoreo y evaluación. Los temas de género, como podía preverse, estaban mejor integrados a los sectores de “salud, nutrición y población” (el sector reproductivo); y, hasta cierto punto, al de educación (un sector casi social). En todo lo demás, cuando los mencionaban, era sólo “un comentario al pasar o una vaga intención”. Si los temas de género no se incluyen en la etapa diagnóstica es muy poco probable que aparezcan en las etapas de “acción” o de “monitoreo”.

Integración limitada de los asuntos de género: los Documentos Estratégicos para la Reducción de la Pobreza de Burkina Faso

LOS PRSP de Burkina Faso son un buen ejemplo de algunos de estos problemas. En términos de pobreza, el análisis sugiere que bajos niveles de productividad en actividades agrícolas y no agrícolas, junto con mercados fragmentados e imperfectos de bienes y servicios, son las causas fundamentales de la pobreza rural. En términos de género, el análisis examina:

- La disparidad en asistencia a la escuela entre muchachas y muchachos.
- Las altas tasas de fertilidad de las mujeres, y también de mortalidad materna.
- Los altos niveles de seroprevalencia de VIH entre algunos sectores de la población (incluyendo camioneros, militares, prostitutas y mujeres solteras, especialmente solteras muy jóvenes).
- La disminución de mujeres que dan a luz en establecimientos hospitalarios.

Una sección especial llamada “Mujeres y pobreza” sugiere que las desiguales oportunidades de educación han limitado el empleo de la mujer en el sector moderno. También hace notar su bajo nivel de salud, la limitada disponibilidad de cuidados de salud, un menor alfabetismo y el acceso limitado al crédito y a la participación en la vida política nacional y en la toma de decisiones. Sin embargo, no hay indicación sobre cómo entran estas desigualdades en el análisis total de la pobreza.

Estas irregularidades se repiten en la sección de estrategias. Existe en el análisis un postulado amplio que afirma que un crecimiento fuerte en el sector rural de desarrollo ayudaría a reducir la pobreza y a incrementar el ingreso de campesinos pequeños y de mujeres rurales; pero no hay una discusión sobre si las mujeres rurales se beneficiarían automáticamente del crecimiento económico o si se necesitan medidas específicas para asegurarles dichos beneficios. Referencias explícitas a mujeres y muchachas están confinadas a acciones sobre educación y salud, particularmente en el contexto del sida. La estrategia a seguir incluye acciones destinadas a grupos específicos; y el hecho de que hay líneas específicas de presupuesto para esas actividades sugiere que pueden implementarse.

Gran parte del lenguaje empleado en el documento es neutral al género, y emplea términos como: *pequeños campesinos, comerciantes, los segmentos más pobres, usuarios, grupos vulnerables y productores rurales*. Y no se aclara si en estas categorías se incluye tanto a mujeres como a hombres; y en caso de que así fuera, tampoco indica si las políticas y medidas en cuestión debían tomar en cuenta las

posibles diferencias de género en coacciones y oportunidades. Por ejemplo, no se da atención a la relevancia que puedan tener el transporte, la infraestructura y el suministro de agua para las relaciones entre género y crecimiento. Tampoco hay indicación de cuáles son las coacciones “socioculturales” que supuestamente limitan las opciones de vida de las mujeres, ni se indica cómo deben encararlas. Y aunque la promoción de la industria orientada a la exportación esté identificada como ruta a un futuro crecimiento, poco se ha pensado en el entrenamiento de las mujeres que van a ser la fuente más importante de su fuerza de trabajo. Además, aunque el sida es claramente un problema clave en el desarrollo del país, enfrentarlo únicamente a través de la prostitución sin atacar la pobreza subyacente que empuja a las mujeres a ella probablemente tenga resultados limitados. Finalmente, la ausencia de una preocupación por el género en las estrategias para promover un buen gobierno sugiere una de dos cosas: los pasos sugeridos en los documentos se consideran suficientes para involucrar a las mujeres, o la explicación más probable: el asunto no se considera prioritario. Dadas estas omisiones, las repetidas afirmaciones sobre la relevancia del género en el logro del crecimiento económico o la reducción de la pobreza se convierten en un “mantra” sin significado.

Haciendo los enlaces entre género y pobreza: documentos estratégicos para la reducción de la pobreza en Vietnam y Gambia

Un ejemplo de documentos que han tratado de ajustar su análisis y sus estrategias a las ligas locales entre género y pobreza, más que adherirse a declaraciones simbólicas, son los PRSP de Vietnam. En ellos la pobreza aparece como un fenómeno rural, superior en algunas regiones a otras. Entre sus causas, el reporte destaca altas razones de dependencia, falta de oportunidades de empleo, mujeres como cabeza de hogares, falta de educación y de capital, vulnerabilidad a las dificultades estacionales, pobreza de tierras, inhabilidad para diversificarse fuera de un solo cultivo, lejanía y falta de acceso al mercado. Para el gobierno el problema consiste en la creación de oportunidades de empleo, dar acceso a servicios sociales básicos y ofrecer mayor seguridad de los medios de vida.

El análisis de las ligas entre género, pobreza y crecimiento pro-pobres queda así confinado en gran parte al reconocimiento de que los hogares pobres y hambrientos tienen altas razones de dependencia, están encabezados por una mujer, o al menos necesitan ingresos para poder satisfacer sus necesidades. Sin embargo, en la formulación de sus estrategias reconoce la relevancia que los temas de género tienen tanto



Foto 1. *Separando el pescado en Vietnam.* Organización Internacional del Trabajo.

en la producción como en la reproducción. En relación a la meta de mejorar el acceso al crédito, son mencionados los pobres, especialmente los que habitan en áreas rurales, “con la prioridad puesta en las mujeres”. Hay que aclarar que este análisis no se refiere a los microcréditos. Las estrategias para impulsar el entrenamiento, los servicios de extensión y el desarrollo de habilidades en relación a negocios, agricultura, silvicultura y pesca también enfatizan “a los pobres, especialmente a las mujeres”. Mujeres y niños son separados en el contexto de estrategias, y se crean condiciones favorables para los pobres en acceso a educación, salud y servicios sociales. La matriz de políticas delineada en su apéndice incluye la promoción de equidad de género y la elevación de las mujeres a todos los niveles de liderazgo, como parte de las políticas y medidas planeadas para asegurar una participación con equidad en el crecimiento económico.

Los I-PRSP de Gambia son otro ejemplo que intenta considerar las responsabilidades reproductivas y productivas de las mujeres en conjunto. Estos documentos hacen ver que la división de género en el trabajo puede actuar como coacción en el acceso de las mujeres a los servicios públicos. Identifican las actividades primarias de las mujeres rurales, la inmensa mayoría de las cuales son trabajadoras de subsistencia, y señalan que tienen menos acceso a las formas de mecanización que han mejorado la productividad agrícola de los hombres. Hacen notar que las mujeres, en general,

trabajan más horas que los hombres, y que ejecutan tareas tradicionales del hogar al mismo tiempo que agrícolas. Afirman que la falta de servicios básicos tales como suministro adecuado de agua potable, centros de salud confiables, transportes y tiendas en áreas rurales aumentan considerablemente el trabajo de las mujeres. Entre las propuestas que emanan de este análisis están la utilización de aparatos para ayudar a las mujeres en sus actividades agrícolas, en las que ejecuta después de la cosecha y en las domésticas, así como actividades para crear empleos y generación de ingresos para ellas.

*Desigualdades de género en voz, poder e influencia
en los Documentos Estratégicos para la Reducción de la Pobreza*

Si los documentos Estratégicos para la Reducción de la Pobreza dan poca atención al papel de la mujer en la economía productiva, menos aún dan a las desigualdades de género en voz, poder e influencia. Temas como violencia doméstica, educación política, alfabetismo legal y promoción de la participación de las mujeres en los gobiernos locales para asegurar la respuesta a sus necesidades, aparentemente no son considerados relevantes por la mayoría de los países en las estrategias de la reducción de la pobreza.

Sin embargo, hay un cierto número de excepciones. Por ejemplo, los I-PRSP de Nicaragua están entre los pocos que encaran directamente la violencia relacionada con el género. Estos documentos hacen ver que la mayor incidencia de violencia se da entre mujeres pobres urbanas; sobre todo, entre las menos educadas. Los riesgos más comunes que las mujeres pobres enfrentan son prostitución y abuso físico y sexual, y las comunidades más pobres suelen carecer de las estructuras formales para protegerlas. Las acciones propuestas incluyen actividades para prevenir y penalizar la violencia familiar y asistir a las víctimas. Además se desarrollará un plan nacional de acción sobre el tema de la violencia doméstica. Se espera que esto conduzca a una nueva legislación.

Los I-PRSP de Rwanda son de los pocos que incluyen temas legales en relación al género. Específicamente, discuten la reciente revisión del código matrimonial, que ya ofrece a las parejas varios regímenes de propiedad, incluyendo la posesión común de valores. Además, propone un nuevo código de trabajo y legislación de tierras que podría eliminar las restricciones que tienen las mujeres para trabajar y poseerlas.

Los PRSP de Tanzania ofrecen la más completa discusión de las consultas incluidas. Para asegurarse de la participación activa de los habitantes, los agrupan de

acuerdo a religión y género; se advirtió que las mujeres sumaron 22% de los participantes. Los PRSP establecen que un sexto de los grupos focales identificaron la discriminación de género como un obstáculo para la reducción de la pobreza, especialmente en lo relativo a las formas de propiedad acostumbradas, al empleo asalariado y a la toma de decisiones a nivel del hogar y a nivel nacional. También presentan las preocupaciones de grupos focales femeninos por el alcoholismo masculino.

Estos son ejemplos aislados, no una consideración sistemática de los temas de género en el análisis de la pobreza ni en las estrategias de reducción de la pobreza. Como advierten las notas de revisión del Banco Mundial, la mayoría de los documentos sólo contienen referencias pro-forma y vagas intenciones (p.ej. aumentar el acceso de las muchachas a la educación). Aunque se han tomado medidas aún no evaluadas, los comentarios son en el sentido de que el bajo nivel de atención al género en el diagnóstico sugiere que las acciones propuestas no tienen muchas probabilidades de encarar la reducción de la pobreza en forma óptima ni muy eficiente. Además, el hecho de que los temas de género sean los menos visibles en las secciones de monitoreo de los documentos, sugiere que el progreso hacia metas de equidad de género se considera irrelevante respecto al logro de la reducción de la pobreza, y que los esfuerzos de monitoreo dejarán de considerarlos en el futuro.

Algunas lecciones derivadas de la experiencia de los Documentos Estratégicos para la Reducción de la Pobreza

La revisión de los Documentos Estratégicos para la Reducción de la Pobreza examinados hasta ahora puede haber resultado deprimente, pero proporciona algunos puntos de vista importantes.

Los Documentos Estratégicos para la Reducción de la Pobreza están fuertemente influenciados por los acercamientos del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional

Aunque gran parte de la discusión en las secciones precedentes proviene de una auditoría de género, en los PRSP producidos por la División de Género del Banco Mundial las preferencias y las omisiones existentes reproducen fácilmente las evaluaciones de la pobreza del propio banco en los años noventa (véase capítulo 4). De hecho, el tratamiento de género en los PRSP es completamente consistente con la

práctica—en oposición a la retórica—del Banco Mundial y otros bancos multilaterales de desarrollo (MDB). Evaluaciones de las inversiones de los bancos multilaterales de desarrollo demuestran que, aparte de las relacionadas con la educación de las muchachas, la salud reproductiva y los microfinanciamientos, estos documentos prestan muy poca atención a otras disparidades de género.

Las semejanzas que hay entre los PRSP y las evaluaciones de la pobreza que hace el Banco Mundial no se limitan al género ni se deben a coincidencias. Los PRSP han sido presentados como independientes y de “propiedad nacional”, pero hay que dilucidar hasta dónde es esto cierto. Se ha visto con preocupación que los países se muestran renuentes a emplear acercamientos diferentes a los propuestos por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, pues conocen los límites de las políticas que estas instituciones financieras internacionales están dispuestas a aceptar. Por lo tanto hay una gran dependencia de consejeros técnicos externos que ayudan a los gobiernos a preparar los análisis adecuados. Estos consejeros externos tienden a desplazar a los expertos locales y a debilitar su capacidad. El resultado es que los PRSP de países muy diferentes emplean un vocabulario, una forma y un contenido similares; y que, por lo tanto, las conclusiones a las que llegarán serán muy semejantes.

Los factores externos coaccionan los esfuerzos de las políticas nacionales

Además, el rango de opciones disponible en los PRSP está influenciado por factores que no pueden ser fácilmente atacados por las políticas nacionales, pero que limitan la capacidad de los países pobres para salir de la pobreza.

Los factores más importantes se refieren a las reglas globales del comercio. El régimen actual de comercio sigue siendo uno de los factores más poderosos que coartan la capacidad de los países pobres para aprovechar la promesa de la globalización. A pesar de la retórica de los países ricos sobre su compromiso con el mercado libre, los mercados globales están regulados por una plétora de acuerdos de comercio bilaterales y multilaterales, de barreras tarifarias y no tarifarias, de estándares globales de trabajo y de códigos de conducta por corporación específica. El caso es que cuando los países en desarrollo exportan a mercados de países ricos, se tropiezan con barreras tarifarias cuatro veces superiores a las que encuentran los países ricos. Estas barreras les cuestan cien mil millones de dólares al año, el doble de la ayuda internacional que reciben.

Cuando los países ricos arrojan a los pobres de sus mercados, cierran la puerta a una de las rutas de escape de la pobreza más importantes que existen. La última de

las Metas de Desarrollo del Milenio, que tiene que ver con asociaciones para el desarrollo global, compromete a la comunidad internacional a dar acceso libre de impuestos y de cuotas a las exportaciones de los países menos desarrollados. Algunos países del Commonwealth (Australia y Canadá) y la Unión Europea han dado ya pasos en el buen camino, pero podría hacerse todavía mucho más para promover el acceso al mercado de las exportaciones de los países más pobres del mundo.

El pensamiento ortodoxo constriñe los esfuerzos de las políticas nacionales

Otro factor que constriñe la capacidad de los que diseñan las políticas al desarrollar estrategias efectivas de reducción de la pobreza son las fuertes preferencias que existen en el pensamiento económico ortodoxo; incluyendo la preferencia “deflacionaria”, la de “mercadización”, y la preferencia por el proveedor macho.

1. *La preferencia deflacionaria*, que caracteriza al pensamiento económico ortodoxo, está incrustada en el panorama que tienen el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Para ellos las políticas económicas “sólidas” están asociadas a estabilidad de precios, a evitar inflación alta, a la eliminación de déficits financieros, a la privatización y a la creación de un clima favorable para la inversión extranjera. Cualquier desviación de estos postulados constituye una grave “laxitud” de los gobiernos. La preocupación por las políticas económicas “sólidas” constituye uno de los capítulos principales en el manual desarrollado por el Banco Mundial para guiar a los países en desarrollo a la preparación de los PRSP, y aparece reproducido en la inmensa mayoría de ellos. Las políticas dominantes presentan esta preocupación como el “sentido común” de las economías; pero la solidez de las políticas macroeconómicas debe ser juzgada desde el punto de vista de la justicia social, no solamente del crecimiento económico. La preocupación por la estabilidad de precios y por evitar una inflación alta no exime de la expansión del suministro de servicios de salud, educación y seguridad social. Similarmente, la preocupación por la reducción del déficit no justifica pedir contribuciones por el uso de los servicios públicos, independientemente de los efectos que dichas contribuciones tengan en el bienestar y la libertad de toda la población, y especialmente de los pobres. Puede ser que haya una relación inversa entre reducción de déficits de presupuesto y crecimiento pro-pobres con equidad de género a largo plazo.

2. *La preferencia de mercadización* refleja el difundido fracaso de los que diseñan las políticas que resulta al dar valor a cualquier forma de actividad que no tenga precio en el mercado. Claramente se advierte un subtexto de género en esto, puesto que hace invisible el trabajo no remunerado, tanto productivo como reproductivo, que es primordialmente responsabilidad de las mujeres, particularmente de mujeres de hogares pobres en los países pobres del mundo. La mercadización de los servicios públicos coloca a muchos de ellos fuera del alcance de dichos hogares, intensificando la carga de trabajo de las mujeres, que tienen que combinar una responsabilidad incrementada por la reproducción social con más horas de trabajo en la actividad reproductiva.
3. *La preferencia por el proveedor macho*, que ya se ha detallado en capítulos anteriores, se encuentra cuando los que diseñan las políticas implantan medidas, incluyendo las que promueven y protegen las medidas de vida, con la presunción de que el hombre es la cabeza del hogar y provee el dinero para satisfacer las necesidades de todos los miembros de la familia dependientes (mujeres, niños, enfermos, discapacitados y ancianos). Esto ha provocado la exclusión de las mujeres de un rango de “propiedades” económicas, incluidas aquellas cuyo fin es proporcionar una red de seguridad en tiempos de crisis, a pesar del hecho de que juegan un papel clave en el modo de vida de los hogares y en las estrategias de supervivencia.

Estas preferencias tomadas en conjunto producen políticas que buscan promover el crecimiento económico a través de las fuerzas del mercado y los esfuerzos individuales, sin reconocer que existen desigualdades en el acceso a oportunidades de mercado. Tales políticas difícilmente promoverán las formas de crecimiento pro-pobres con equidad de género que las Metas de Desarrollo del Milenio exigen a la comunidad internacional. Hay que hacer comprender a los que diseñan las políticas enfocadas al crecimiento que no todas las formas de gasto público que promuevan el capital y las capacidades humanas pueden justificarse en términos de ganancias económicas de corto plazo. Algunas pueden incluirse en el crecimiento económico a la larga, pero otras pueden ser necesarias en terrenos igualmente válidos, tales como reducción de la pobreza y justicia social.

Nuevas oportunidades para la defensa de género

Como estos reclamos atentan contra la sabiduría de los círculos ortodoxos, es claro que —además de reunir las pruebas de sus afirmaciones— se necesita una acción

colectiva por parte de grupos de defensa de las mujeres y sus aliados para hacer movilizaciones en su favor. Los PRSP (con el énfasis que ponen en las consultas), la participación y la producción nacional, parecen ofrecer una oportunidad única de hacerlo. Sin embargo, por las observaciones hechas en muchos países, es claro que la falta de tiempo ha impedido la participación total de la sociedad civil, aunque se haya tenido el propósito de hacerla intervenir en el análisis.

Sin embargo la consulta es un paso fundamental en la dirección correcta. Abre las posibilidades de participación a un mayor rango de interesados que en el pasado. Los PRSP están disponibles en la página del Banco Mundial para consulta pública de personas y países. Las lecciones de la experiencia pueden difundirse y utilizarse estratégicamente para asegurar que en el futuro la voz de la sociedad se oirá mejor. El papel fundamental que una sociedad activa puede jugar para promover la equidad de género en el proceso de elaboración de los PRSP es una lección clave que el propio proceso ha puesto en evidencia (véase casilla 8.2).

El capítulo sobre género en el manual del Banco Mundial para preparar los PRSP subraya la importancia de evitar que los temas de género sean mezclados con otros asuntos y se pierda así el foco. También hace notar que, aunque existe la necesidad

Casilla 8.2. El papel jugado por la movilización activa en Rwanda y Kenya

Las I-PRSP de Rwanda contenían menciones aisladas a temas de género, párrafos típicos añadidos y referencias *ad hoc*, pero mostraban muy poca intención de dar un lugar preponderante a las preocupaciones de género. Esto se debía en parte a que el poco tiempo en que se elaboraron permitió solamente una ronda de consultas con el Ministerio de Género, Mujeres y Desarrollo. Sin embargo, la cercana relación entre el ministerio y organizaciones femeninas del país dio fuerza a la voz de las mujeres al tomar la decisión de hacer un análisis más atento al género dentro de los PRSP mismos. Se condujo un taller y se llevaron representantes de un amplio rango de sectores gubernamentales y no gubernamentales; se formó un comité interagencias PRSP para asegurarse de revisar el trabajo, y se llevó a un consultor experto en asuntos de género para trabajar con el ministerio en la preparación de los PRSP. Otro ejemplo es el caso del Centro Colaborativo para el Género y el Desarrollo de Kenya para desarrollar el marco presupuestal esquematizado en los PRSP. Este tenía una “agenda de las mujeres” muy clara, que corría paralela a la “agenda común”, para evitar que se perdiera o diluyera. El resultado fue que en el documento final se incrementaron las asignaciones del presupuesto para las mujeres y para los temas de género.

de dar atención explícita a los asuntos de género en todas las etapas del proceso de los PRSP, es particularmente importante asegurarse de que estén integrados al análisis de la pobreza. De otra forma, el campo que se reserve para el género en las estrategias resultantes será limitado. Una forma de alcanzar esto consiste en desarrollar un plan de acción de género para estrategias de reducción de la pobreza nacional. Esto aseguraría que las brechas claves de género, los problemas y las trampas identificadas con el análisis de la pobreza sean revisadas y sus causalidades analizadas; y que se hagan evaluaciones de las políticas, programas y proyectos que podrían atacarlos. Así, algunas de las más urgentes coacciones y trampas específicas de género podrán integrarse al cuerpo principal de los PRSP en forma estratégica.

También es importante tener en mente que los PRSP son solamente un componente de políticas nacionales más amplias, en las cuales se localiza la acción pública. Si los temas de género están relegados hasta el fondo en una agenda de pobreza, existe el peligro de que las desigualdades de género en el sentido más amplio de la palabra permanezcan intactas en las instituciones de la sociedad. Por otro lado, si existen participación y producción nacional en el proceso de los PRSP, éstos pueden emplearse para colocar el género más allá del marco nacional dado de tópicos o sectores prioritarios. Especialmente en un contexto de políticas de género muy limitadas, unos PRSP con potencial para mayor participación pueden ayudar a mejorar las políticas nacionales (véase casilla 8.2).

Casilla 8.3. Empleando las PRSP para mejorar las políticas nacionales

La reforma del sector financiero en Uganda ha introducido estatutos nuevos para rectificar las debilidades existentes en las operaciones bancarias, a fin de adecuar el marco legal de sus bancos a los lineamientos internacionales. Aunque el capítulo de Uganda del Consejo para la Potenciación Económica de las Mujeres de África considera necesarios estos controles, también sugiere no poner atención a las diferencias de género en el acceso al crédito. La nueva legislación ha impuesto dificultades a instituciones microfinancieras (MFI), a menudo la única fuente de crédito para la mayoría de las mujeres, pobres y no tan pobres, del país. Estándares de adecuación de capital han creado barreras para evitar la entrada de las ONG que deseen crecer a instituciones alternativas de crédito formal o a bancos. La fórmula para medir el peso del riesgo de los valores bancarios penaliza a las instituciones con valores en forma de adelantos, y desincentiva la inversión de los bancos en préstamos microfinancieros. Unos PRSP podrían poner de relieve estos temas de tal modo que logran modificar la legislación financiera.

Estrategias sectoriales para la reducción de la pobreza

Hay más campo para los procesos participativos cuando las prioridades y las estrategias se trasladan a políticas y programas sectoriales. Esto es importante para asegurarse de que el análisis capte oportunidades y coacciones claves dentro y a través de los diferentes sectores. Se pueden examinar las interligas a nivel sectorial (o “meso”) combinando, *a)* análisis micro de estrategias de modos de vida, con énfasis en el rango de formas en que la gente pobre satisface sus necesidades y asegura su futuro, y *b)* análisis a nivel macro del crecimiento de base amplia, que reconoce la importancia del capital humano, social, financiero, natural y físico.

Serían más efectivas las estrategias para la reducción de la pobreza que toman en cuenta las sinergias relacionadas con el género, dentro y a través de los sectores. Por ejemplo, las coacciones de tiempo se identificaron anteriormente como importante limitante a la productividad de los trabajos agrícolas de las mujeres en África. Poca productividad en agricultura y productos bajos provenientes de empresas no agrícolas reducen los ingresos de las mujeres, así como su habilidad para emplearse y comprar otros insumos agrícolas. Por eso, los hombres están más capacitados para emplear sus ingresos de la agricultura y diversificarse en trabajos no agrícolas, cuyas utilidades pueden después devolverse para aumentar la productividad de la agricultura. Por supuesto, los hombres pueden elegir compartir sus utilidades con las mujeres de la familia. Si no lo hacen, las coacciones en el tiempo de las mujeres podrían ser atacadas en diversas formas, incluyendo la distribución (subsidiada) de tecnologías ahorradoras de trabajo y un acceso mejorado al crédito.

Por otro lado, las mujeres podrían beneficiarse al mismo tiempo que los hombres con varios tipos de ayuda de infraestructura que redujeran las demandas en su trabajo. Un ejemplo puede ser mejorar el suministro de agua potable y atención a la salud. Estimados recientes revelan que una mujer africana invierte en promedio una hora diaria (y hasta 100 minutos en algunas áreas rurales) en ir por agua, caminando hasta un kilómetro para conseguirla. Falta de agua potable y de facilidades sanitarias aumentan la probabilidad de enfermedades, lo cual impone nuevas demandas en su tiempo. Cuando las mujeres emplean muchas horas en atender enfermos de la familia debido a recortes en servicios de salud, se reduce el tiempo que podrían invertir en la agricultura (otra conexión entre agricultura y salud). La existencia de sinergias entre diferentes sectores se ilustra con una evaluación de los programas de servicios públicos de Bangladesh (véase casilla 8.4).

Sin embargo, las sinergias y las relaciones inversas entre y dentro de los sectores que son relevantes para reducir las desigualdades de género, difícilmente podrán

Casilla 8.4. Sinergias relacionadas con el género a nivel sectorial

Un programa de obras públicas de Bangladesh diseñado para incrementar el empleo de caminos de alimentación para todo clima no sólo dio empleo a mujeres abandonadas, sino que también facilitó otros logros que son relevantes a las Metas de Desarrollo del Milenio. Los ingresos de los hogares se elevaron porque hubo más negocios a lo largo de la carretera, se mejoró el acceso al mercado de los bienes agrícolas y la generación de empleos en actividades no agrícolas (debido a la mayor movilidad de los trabajadores). Además, la evaluación encontró que hubo mejor acceso a las escuelas, a los programas de las Organizaciones No Gubernamentales y a varios servicios de gobierno, particularmente para las mujeres y las muchachas.

apreciarse, a menos que haya un análisis explícito de género. Para esta apreciación son muy importantes los datos disociados del género, pero tienen que ser guiados y estar basados en un análisis de la pobreza que tome en cuenta el género. Este análisis debe ir más allá de las causas y efectos inmediatos, hasta las desigualdades estructurales subyacentes que les dan origen, así como a sus efectos de largo plazo. La distinción entre trampas y coacciones específicas de género, intensificadas e impuestas por el género pueden dar un útil conjunto de guías para traducir el análisis a metas y acciones, separando las que están dirigidas a mujeres y hombres directamente, de aquellas dirigidas a las relaciones entre ellos. Los sectores de salud y de educación proporcionan buenos ejemplos de ello.

Salud

Resultados desiguales de salud pueden reflejar el hecho de que los servicios de salud están desequilibrados. Algunas necesidades de salud son específicas de género, y en el caso de las mujeres están frecuentemente ligadas a la reproducción. La mortalidad materna es un ejemplo clave, y ha sido incluida en las Metas de Desarrollo del Milenio. Otro ejemplo es el acceso a anticonceptivos, cuya carencia perjudica más a la mujer que al hombre. Otros más se derivan de la clase de trabajo que ejecutan los hombres o las mujeres. Por ejemplo, los hombres desarrollan algunos problemas de salud debido a la responsabilidad que algunas culturas les imbuyen como proveedores principales. Para las mujeres se han detectado algunos peligros para la salud, especialmente en líneas de ensamble de trabajo intensivo o en prostitución. Además, algu-

nos peligros de salud pueden ser compartidos por mujeres y hombres, pero adquieren una dimensión de género debido a mayores desigualdades en el acceso y el suministro. Así, mientras los pobres y los deposedos tienen generalmente menor acceso a los servicios de salud, las mujeres pueden estar en mayor desventaja aún, porque la familia da culturalmente por descontado su bienestar, pues son los hombres los que toman las decisiones clave sobre las consultas de salud y los gastos, pues la movilidad de las mujeres en el dominio público está restringida. Las mujeres pueden sufrir también desventajas impuestas en el acceso si no se toman en cuenta las coacciones que sufre si el comportamiento de los proveedores las discrimina, o si el género de los proveedores es ya una coacción.

Educación

Los intereses y las necesidades de género en la educación también reflejan desigualdades en el acceso y en el suministro. Por ejemplo, un estudio de los acercamientos a las políticas de educación en Uganda encontró que, a pesar de un fuerte compromiso de las políticas nacionales para cerrar la brecha de género en educación, las medidas que se tomaron estuvieron basadas en un análisis de género muy parcial. En particular, las preocupaciones por el género estuvieron confinadas mayormente a la igualdad de acceso, más que a la igualdad de resultados. En términos de éstos, el plan educacional advirtió la necesidad de revisar los libros de texto de acuerdo a varios criterios de calidad y de equidad, incluyendo algunos relacionados con el género. Llevaban incorporado un componente de información, de educación y de comunicación que se deseaba hacer llegar a padres y comunidades directamente. También se reconocía la necesidad de animar a las muchachas a llevar materias no tradicionales, y a entrenar a las maestras para mejorar el acceso en los niveles postprimaria. Sin embargo no había un análisis de las causas subyacentes en las desigualdades de género en el acceso ni en los beneficios de el suministro educacional. Este debió haber examinado, por ejemplo:

- Lo que implican muchas horas en la escuela para los niños más pobres, especialmente las niñas, con mayores cargas de trabajo.
- Cómo emplear factores exteriores para promover una mayor conciencia del género dentro de la comunidad.
- El grado hasta el cual el tema de acoso sexual dentro de las escuelas, ejercido por maestros y por alumnos varones, había sido enfrentado por los sistemas administrativos de desarrollo de profesores.

Además los logros en el nivel de acceso difícilmente se pueden sostener, a menos que se preste mayor atención al género en los más altos niveles de administración, y también a la construcción de capacidad en el sector.

En términos tanto de salud como de educación, las observaciones citadas en este libro sugieren que la potenciación de las mujeres puede conducir al tipo de resultados promocionados por las Metas de Desarrollo del Milenio. Al ser potenciadas, las mujeres más pobres probablemente:

- Busquen servicios de anticoncepción y de salud materna.
- Aseguren la supervivencia y la salud de sus hijos y otros miembros de la familia.
- Promuevan la educación de sus hijos.
- Reduzcan la discriminación de género contra sus hijas en salud y educación, y procuren para ellas una vida mejor que la suya.
- Negocien con éxito la práctica del “sexo seguro” dentro y fuera del matrimonio, para reducir los riesgos del VIH-sida.

Análisis del Presupuesto Responsivo al Género (GRB)

La importancia crítica que tiene asegurarse de que los asuntos de género sean enfrentados en los PRSP y en todas las etapas del proceso ya se comentó anteriormente. Es claro que los recursos que se emplearon para hacer efectiva la estrategia y sus implicaciones para los pobres (especialmente, las mujeres pobres), tendrán un papel muy importante, tanto en su efectividad como en la sensibilidad de género. Examinando el presupuesto para los PRSP se comprueba si los compromisos de género en análisis y estrategias están respaldados por los recursos financieros apropiados. De hecho, la respuesta al género que dan los presupuestos ha venido sufriendo crecientes escrutinios en varios países, independientemente del proceso de los PRSP. El análisis de los presupuestos puede tener aquí varios papeles, dependiendo de cómo sea conducido:

- Puede promover mayor transparencia de los procesos de las políticas, ayudando a desmitificar lo que se ha considerado siempre un espacio cerrado y secreto en la toma oficial de decisiones.
- Es una forma de empatar las decisiones de las políticas con la asignación de recursos; y también es una forma de comprobar si los compromisos de las políticas con los temas de género son retórica o realidad.

- Puede reforzar la responsabilidad de quienes los elaboran, al facilitar a empleados y ciudadanos el examen de lo que se hace con el dinero público.

El Presupuesto Responsivo al Género (GRB) ha sido analizado en variedad de niveles diferentes: nacional, local, sectorial y hasta programático. A veces, el análisis ha sido conducido por el gobierno; otras veces en colaboración con éste; y otras más independientemente de él. Diferentes acercamientos han sido asociados a diferentes resultados; pero el clima político es muy importante para que esos análisis puedan tener alguna influencia en el diseño de las políticas, como ya se ha visto en el caso de varios países. En Australia, Sudáfrica y el Reino Unido, por ejemplo, los análisis de Presupuesto Responsivo al Género se han ganado un lugar en el gobierno con la llegada al poder de partidos políticos progresistas, lo que sugiere que están asociados a ciertas plataformas políticas, en vez de ser un aspecto esencial de la estrategia de desarrollo.

Para algunos países del Commonwealth, el hecho de que el secretariado haya recibido la orden de sus estados miembros de promover la igualdad de género a través de la asociación, ha hecho políticamente posible que los Ministerios Responsables de Asuntos de las Mujeres trabajen con el secretariado para experimentar con el Presupuesto Responsivo al Género a nivel de gobierno. Para el propio secretariado, la tarea de transformar los presupuestos gubernamentales con la inclusión del género resultó una buena estrategia para hacer las políticas macroeconómicas más conscientes del género. Como en el análisis del presupuesto intervienen todos los ministerios y departamentos del gobierno, resulta ser una oportunidad práctica para los encargados de todos los sectores para integrar el género en sus áreas de trabajo. Y, finalmente, dado el papel central que tienen las finanzas y la planeación en la administración del presupuesto y la toma general de decisiones de políticas, las iniciativas de los Presupuestos Responsivos al Género podrían inducir los temas de género en el corazón de las operaciones de gobierno y de la administración financiera.

A la fecha, la experiencia ha proporcionado gran variedad de acercamientos y de instrumentos para elaborar los presupuestos responsivos al género. Las implicaciones de género en las decisiones acerca de los niveles totales de déficit o de excedente pueden explicarse, por ejemplo, examinando la probable retroalimentación en términos de tiempo no pagado, o estimando los costos económicos de varias acciones que podrían afectar a mujeres y hombres en forma diferente (tales como restricciones de salarios en el sector público). Modelos de Equilibrio General Estimable (CGE) pueden resultar útiles para hacer esas estimaciones; pueden usarse también para anticipar probables escenarios futuros y así permitir una planeación adelantada (véase casilla 2.6). Un acercamiento alternativo podría hacerse solicitando las opiniones de hombres y

mujeres sobre las medidas de políticas propuestas (véase casilla 8.5). En algunos países en desarrollo se han llevado a cabo ejercicios de evaluación de beneficiarios, principalmente en relación a programas específicos; pero no hay razón por la que no puedan ser “colocados en lugar preponderante” para la evaluación de las medidas de las políticas.

El punto focal de la mayoría de los Presupuestos Responsivos al Género ha estado en el lado de los gastos, en parte porque es más fácil evaluar los impactos en términos de satisfacer necesidades y de promover oportunidades. Se ha sugerido hacer un examen de tres vías de los gastos del gobierno en diferentes departamentos, de la forma que sigue:

1. Gastos específicamente dirigidos a las mujeres (p. ej. proyectos generadores de ingresos para las mujeres).
2. Gastos cuya finalidad sean promover la igualdad de género en el sector público (p. ej. entrenamiento de mujeres gerentes o facilidades para el cuidado de los niños).
3. Los impactos de género que tienen los gastos preponderantes del presupuesto (p.ej. ¿cómo promoverá el presupuesto educativo la igualdad de género dentro de la sociedad, aparte de proponer planes especiales para mujeres y muchachas?, ¿quién hace uso de los servicios de salud?, ¿quién recibe apoyo agrícola?).

Casilla 8.5. Promoviendo los comentarios públicos sobre las medidas propuestas de políticas

Un estudio llevado a cabo por la Liga Internacional de las Mujeres por la Paz y la Libertad (WILPF) invitó a las mujeres a comentar las asignaciones presupuestarias de su gobierno. La liga inició un Proyecto de Presupuesto de las Mujeres en Estados Unidos, en 1996, en un tiempo en que había una gran discusión pública sobre la “crisis” de la deuda nacional y la necesidad de recortar los gastos gubernamentales para reducir el déficit público. Habiéndose dado cuenta de que muy pocas mujeres se beneficiaban de los gastos militares, dada su escasa representación en las fuerzas armadas y en empleos asociados a lo militar, el proyecto estimaba los costos de programas relacionados con el bienestar. Hecho esto, se pidió a las mujeres que escogieran cómo preferían que se gastara ese dinero. El proyecto estimó que los cortes hechos en varios puntos de los gastos militares podían usarse para financiar servicios que beneficiaran a las mujeres.

Un instrumento importante para contestar algunas de estas preguntas es el análisis de incidencia del gasto público o análisis de incidencia de beneficio. Este análisis calcula el costo unitario (por persona) de la provisión de un servicio particular y el patrón de utilización por mujeres y por hombres, por muchachas y por muchachos (véase casilla 8.6). Otros instrumentos recomendados para el análisis de presupuesto incluyen el avalúo de las políticas conscientes del género de varias políticas y programas (que podrían poner de relieve hasta qué grado ayudarían a incrementar o reducir las desigualdades de género) y la producción de declaraciones de Presupuestos Responsivos al Género, que resuman los descubrimientos principales y que extraigan las implicaciones con diferentes patrones de impuestos y gastos.

Casilla 8.6. Valor del análisis de incidencia de beneficios al evaluar los presupuestos gubernamentales

Un estudio hecho en Ghana, empleando el análisis de incidencia de beneficios, advirtió que el gasto del gobierno en educación y salud era sobrepasado en parte por la recuperación del costo, que disminuía el elemento de subsidio en estos servicios. En términos de utilización, encontró que las muchachas recibían 45% de los subsidios en el nivel de educación primaria, aunque la tasa de inscripción era de 67%. Esta predisposición de género estaba más marcada entre los hogares pobres. Como los pobres tenían menos probabilidades de ir a recibir un tratamiento cuando enfermaban, eran los hogares más ricos los que empleaban los servicios de salud, tanto públicos como privados, con mayor frecuencia. Sin embargo se encontró que las mujeres obtenían más del servicio público de salud que los hombres, debido en parte a la existencia de servicios específicos de género dirigidos a sus necesidades.

Experiencias nacionales de los Presupuestos Responsivos al Género

Experiencias con Presupuestos Responsivos al Género en diferentes países han hecho importantes contribuciones al entendimiento de los impactos diferenciados por género de varias decisiones presupuestarias. Por ejemplo, el “presupuesto de las mujeres” en Australia fue introducido en el presupuesto federal de 1984, siendo así uno de los primeros en el mundo. La iniciativa tuvo un panel educacional al sensibili-

zar a los departamentos gubernamentales sobre las implicaciones de sus políticas sobre las mujeres, y ayudó a reducir la “ceguera de género”. La iniciativa logró persuadir al Departamento de Industria, Tecnología y Comercio, uno de los departamentos “económicos”, del desproporcionado impacto que las reformas macroeconómicas tenían sobre las mujeres. Mucho más había gastado el gobierno en amortiguar los efectos del ajuste en industrias dominadas por hombres (p. ej. vehículos de motor), que en aquellos que empleaban un alto porcentaje de mujeres (p. ej. textiles, ropa y calzado). Una partida especial de reentrenamiento se anunció para mujeres casadas que trabajaban en la industria de la ropa, que de otra forma hubieran resultado inelegibles debido al ingreso de sus cónyuges.

Después de Australia, Sudáfrica fue uno de los primeros países que tuvo una Iniciativa de Presupuesto de las Mujeres (WBI). Empezó como un trabajo de colaboración entre mujeres parlamenarias comisionadas a asuntos de equidad de género y dos Organizaciones No Gubernamentales de investigación orientadas a las políticas. Se enfocaron principalmente a temas que afectaban a los que tenían menos ventajas: aquellos que, además de ser mujeres, eran negros, rurales y pobres. Por ejemplo, la investigación en el campo había demostrado que el considerable gasto público asociado a la reforma agraria probablemente no beneficiara directamente a las mujeres, debido en gran parte a restricciones legales sobre el derecho de las mujeres a poseer tierras y a cerrar contratos. El Departamento de Asuntos Agrarios ha empezado a integrar el análisis de género a su monitoreo y evaluación, y a dar entrenamiento a sus empleados. La Iniciativa de Presupuesto de las Mujeres también ha tomado sobre sí un tema que afecta a las mujeres, independientemente de la raza, la clase y otros factores: la violencia. Tres aspectos del financiamiento del gobierno para el combate a la violencia contra las mujeres han sido investigados, y la investigación se ha turnado al Comité Parlamentario de Mejoramiento de la Calidad de Vida y Estatus de las Mujeres. Este comité se enfoca a la violencia contra las mujeres, la pobreza y el VIH/sida, considerados los problemas más serios que enfrentan las mujeres en el país.

Un análisis de presupuesto de género hecho en Sri Lanka por el Departamento de Planeación Nacional, encontró que la reducción del sector público no tuvo el impacto desproporcionado sobre las mujeres que se esperaba. En vez de eso, la clausura de instituciones semigubernamentales tuvo un efecto mayor sobre el empleo masculino, mientras que las mujeres se beneficiaban de la expansión de las ocupaciones profesionales a nivel nacional y provincial. También se descubrió que, aunque el acceso y la utilización de los servicios sociales eran relativamente iguales, las mujeres estaban poco representadas en los servicios económicos proporcionados por el gobierno en agricultura e industria. Como señalaba el reporte, era importante que dichos servicios

alcanzaran a las mujeres para que su educación mejorada tuviera efectos sobre la productividad y los ingresos.

Opciones de políticas puestas de relieve por el análisis del Presupuesto Responsivo al Género

El análisis del Presupuesto Responsivo al Género ha puesto de relieve varias opciones de políticas diferentes. Entre ellas se hallan:

- Una nueva priorización, en lugar de nuevas iniciativas como alejarse del nivel superior de educación y dirigirse hacia una educación y un entrenamiento básicos para adulto, e iniciativas preescolares (en Sudáfrica estas últimas recibieron solamente 1% del presupuesto de educación, pero debieron beneficiar directamente a mujeres y niños pobres).
- “Eliminar la grasa”, es decir, evitar las extravagancias salariales y los gastos descarados que disfrutaban los servidores civiles en puestos elevados (la mayoría de los cuales son hombres), y emplear los recursos liberados en el mejoramiento de términos y condiciones de trabajo de los responsables de operar los servicios (cuyos niveles de motivación son fundamentales para el desempeño).
- Estudiar el tamaño del gasto militar.

Poniendo el género en un lugar preponderante dentro de las instituciones que diseñan las políticas

A pesar de la mucho mayor conciencia que existe respecto a los asuntos de género, y a pesar del sólido cuerpo de investigaciones y análisis que ya se tienen, las políticas y los programas continúan mostrando preocupaciones muy limitadas sobre la equidad de género. Entre los varios factores que explican este hecho, hay dos en particular que tienden a aparecer con más frecuencia:

1. El género no es considerado de “importancia fundamental” por las instituciones que diseñan las políticas, ni por la comunidad internacional de desarrollo, ni a a nivel local ni nacional, lo cual quiere decir que estos cuerpos adolecen de una falta de conocimiento acerca de dichos asuntos, mismo que tiende a encontrarse en: a) los sectores tradicionalmente asociados al género y a los te-

mas de mujeres, y *b*) los programas que atacan directamente a problemas de las mujeres o los esfuerzos en pro de la igualdad de género.

2. Hay una consulta limitada a los interesados primarios: como hacer participar a los pobres directamente en dichas consultas puede tomar mucho tiempo, las consultas no han podido incluir, o han incluido en forma completamente simbólica, a organizaciones que trabajan con los pobres, así como a las que trabajan para alcanzar metas de equidad de género. Las que se han consultado tendían a ser las que ya tenían una relación con gobiernos y benefactores.

La necesidad de institucionalizar la igualdad de género en las organizaciones responsables de diseñar las políticas a niveles nacional e internacional ha sido reconocida hace mucho tiempo. El progreso alcanzado en ambos tipos de organizaciones ha sido irregular hasta ahora, lo mismo en países ricos que en países pobres. Entre los varios obstáculos que se han identificado figuran:

- La falta de voluntad política.
- La escasez de fondos de las unidades y ministerios que tienen la responsabilidad de establecerla en un lugar preponderante.
- La marginalización y los frecuentes cambios de locación de unidades dentro de las estructuras burocráticas.
- La institucionalización de los intereses patriarcales en las normas, reglas y prácticas de las organizaciones.
- Una profunda resistencia de diferentes departamentos para abordar temas importantes, como el género, que harían merma en sus asignaciones presupuestarias.

Aun en algunos de los países de más altos ingresos, como Australia, Canadá y Nueva Zelandia –donde los movimientos femeniles han recibido apoyo de los partidos y por lo tanto sobrevivido a los gobiernos conservadores– el alejamiento por parte de la responsabilidad estatal de la justicia social hacia las soluciones basadas en el mercado de los años noventa, ha limitado los logros de los movimientos femeninos para asegurar resultados “menos peores”.

El Sistema de Administración de Género (GMS)

Algunas de las lecciones aprendidas se hallan en el Sistema de Administración de Género (GMS), desarrollado por el secretariado de la Commonwealth. El Sistema de

Administración de Género es un conjunto de conceptos y metodologías que tienen por fin construir una red amplia de estructuras, mecanismos y procesos para asegurar que se incluye una perspectiva de género en las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo. Sugiere que para que el proyecto de colocar el género en un lugar preponderante tenga éxito, es fundamental la creación e implementación de un plan de acción de género que:

- Proporcione un análisis amplio de las desigualdades de género en una sociedad dada, junto con un análisis de sus causas y efectos.
- Proponga un conjunto de interacciones estratégicas necesarias para atacarlas, poniendo atención en las prioridades, con base en las probables sinergias, complementariedades y relaciones inversas.
- Costee las implicaciones de estas intervenciones.
- Instituya un marco para monitorear y dar seguimiento, y para promover la responsabilidad.

Además, el éxito del proyecto requiere también una revisión de los planes nacionales de desarrollo y de los PRSP, así como de las políticas regulares y de los costos del planeamiento e implementación de diferentes ministerios.

Sin embargo, para que esto ocurra hay que desarrollar mecanismos que tengan la capacidad, el compromiso y el respaldo político necesarios para promover el cambio a través de diferentes instituciones. Aunque los sistemas de administración de género se ocupan principalmente del desarrollo de movimientos nacionales para conseguir este resultado, algunas de estas lecciones pueden extenderse también a otros tipos de organizaciones. Como señala el secretariado, el Sistema de Administración de Género tiene por fin provocar cambios fundamentales y duraderos en la sociedad como un todo, pero debe empezar con cambios organizacionales dentro del gobierno, pues el estado es el principal responsable de los intereses de todos sus ciudadanos. Los pasos institucionales para llevar esto a cabo son clave:

- Una acción conductora que tome la responsabilidad de ser punta de lanza en el cambio, muy probablemente el Movimiento Nacional de las Mujeres.
- Un equipo de administración que tenga representantes de diferentes departamentos, así como miembros de la sociedad civil, para coordinar la estrategia de implementación.
- Una red de puntos focales de género, responsable de promover las preocupaciones de género dentro de sus departamentos y de unirlos a otros departamentos.

- Un comité conductor interministerial para vigiar las ligas entre los diferentes ministerios.
- Una Junta Parlamentaria de Género compuesta por parlamentarios que estén comprometidos con las metas de igualdad de género y quieran cabildear a su favor en la arena política formal.
- Interacciones de la sociedad civil con esta maquinaria para asegurar un flujo en doble sentido de la información y de la influencia entre el gobierno y la sociedad.

El cambio organizacional requiere de ciertas palancas para asegurarse de que ocurra. En el contexto de las Metas de Desarrollo del Milenio se identifican tres:

1. *Vigilancia*. Revisar las normas, reglas, actitudes y comportamientos formales e informales que institucionalizan las desigualdades dentro de una organización. El entrenamiento de género ha sido la ruta tradicional para lograr mayor conocimiento en este frente. Sin embargo, si ese entrenamiento no se convierte en un aspecto central del desarrollo organizacional, en vez de estar compuesto por eventos discrecionales, se quedará corto, no alcanzará sus objetivos. La palanca de vigilancia debe ser utilizada para identificar los bloqueos a la equidad de género en una base colectiva de la organización.
2. *Comunicaciones*. Es el flujo a tiempo de la información y el análisis a lo largo del sistema, de modo que todas las políticas y programas estén diseñados bajo una perspectiva de género. Esto requiere inversión para construir conocimiento de género a lo largo de toda la organización, de modo que se convierta en un elemento más de los diferentes sectores, no en la propiedad de un grupo solitario de especialistas en género, que deben encarar todas las preocupaciones del gobierno al respecto.
3. *Incentivos*. Ha habido un movimiento hacia un avalúo basado en el desempeño dentro del gobierno, como parte de una reforma del sector público total. Los empleados están cada vez mejor asesorados para alcanzar las metas del gobierno y las de sus departamentos. Colocar el género en un lugar preponderante requiere que todos los sistemas de avalúo incorporen incentivos y penalidades en relación con el logro o no de las metas de equidad de género.

Algunos de los factores más amplios que incrementarían la probabilidad de que esta maquinaria alcance su meta, incluyen una estructura legislativa que promueva los derechos femeninos como derechos humanos; un ambiente político que pro-

mueva el incremento de mujeres en posiciones en las que hay toma de decisiones, y el apoyo de agencias internacionales como el secretariado del Commonwealth. El apoyo de la sociedad civil es fundamental para esto, porque la sociedad democrática es la sociedad civil que puede legitimar las metas de equidad de género dentro del gobierno, así como imprimir el impulso político necesario para darles seguimiento.

Movilizándose alrededor de las metas de equidad de género: construyendo una ciudadanía activa

Además de la falta de conocimiento de género por parte de las instituciones que diseñan las políticas, otro factor por el cual las políticas y los programas continúan demostrando muy poco interés por la equidad de género es la falta de consulta con los interesados primarios. Esto podría enfrentarse con efectividad construyendo desde las bases agrupaciones activas y organizadas que hagan presión en pro de las metas de igualdad de género; y para que los gobiernos, los benefactores y las agencias internacionales se hagan responsables de su acción o inacción.

El capítulo anterior ofreció varios ejemplos de movilización alrededor de las metas de equidad de género que, a pesar de sus diferentes metas y estrategias, amenazaban la naturaleza misma de las clases y del patriarcado en una situación particular. Aunque la generación anterior de organizaciones femeninas se concentró en fomentar la concientización y la autosuficiencia, y generalmente tomó una actitud adversa al Estado, en las décadas recientes se ha encontrado evidencia creciente de esfuerzos organizacionales que tratan de engranarse con los procesos actuales de las políticas para influir en ellas. Parte de este compromiso ha requerido desarrollar el conocimiento de la sociedad civil en áreas de políticas generales, así como un análisis de las dimensiones de género en ellas.

Por ejemplo, no todas las iniciativas de presupuesto de género están burocráticamente estructuradas. La Iniciativa de Presupuesto de las Mujeres (WBI) de Sudáfrica, por ejemplo, puede considerarse compuesta en gran parte por representantes de la sociedad civil (mujeres parlamentarias y Organizaciones No Gubernamentales). Es un buen ejemplo de cómo el aumento de mujeres en los cuerpos legislativos puede influir directamente en las políticas pro-pobres. Además de cabildear con el Estado, la Iniciativa de Presupuesto de las Mujeres ha seguido una política de difusión activa, produciendo documentos escritos en un estilo sencillo y en varios idiomas locales. Otro ejemplo en que las mujeres de las bases se comprometen con las estructuras de las políticas de su país viene de Uganda (véase casilla 8.7).

Casilla 8.7 Consultas con mujeres en Uganda

En 1990, la maquinaria nacional de las mujeres de Uganda formuló un proceso de consulta a las mujeres de todo el país que no tenía precedentes. El objeto era pedir sus puntos de vista sobre la constitución del país, para someterlos a la comisión constitucional. Probablemente haya sido ésta la primera vez en la historia que las ciudadanas de un país hayan estado tan involucradas en la elaboración de su constitución. Usando manuales simplificados de entrenamiento, se consultó a mujeres de todas las clases sociales para desarrollar una serie de recomendaciones que mostraban fielmente los puntos de vista femeninos, y registraban tanto acuerdos como opiniones en conflicto. La alta politización de las mujeres en asuntos constitucionales hizo que 30 mujeres disputaran puestos en las elecciones a la asamblea de constituyentes en 1994. También tuvo un efecto perdurable en el Ministerio Responsable de Asuntos de las Mujeres, al cual se dio una orientación sobre los problemas de su población rural mayor que la usual en otros países.

En Bangladesh, varias Organizaciones No Gubernamentales que trabajan con temas de mujeres o pro-pobreza (Nari Pokhho, Nijera Kori, Proshika) han monitoreado el suministro de servicios gubernamentales a nivel local. Esto ha alentado a los proveedores locales de dichos servicios sobre la responsabilidad que tienen, pero no han podido responder como debieran porque el gobierno central no ha descentralizado en favor del gobierno local, de modo que las decisiones que atacan problemas estructurales siguen siendo responsabilidad del centro. Sin embargo, la difusión de este análisis fortalece una mayor demanda de descentralización democrática.

En México, el Grupo de Educación Popular con Mujeres, que trabaja para promover la capacidad económica de las mujeres en las comunidades pobres, adoptó un proceso participativo de aprendizaje que involucra reflexión y retroalimentación continuas. Con el tiempo, las mujeres de la comunidad involucradas en el grupo han pasado de la temprana preocupación por el desarrollo de habilidades y la generación de ingresos hacia actividades dirigidas a un cambio de políticas; cabildearon con éxito para obtener una oficina que atiende los asuntos de las mujeres en uno de los gobiernos estatales, y han estado trabajando con la legislatura estatal para desarrollar un plan de dos años que atienda sus problemas de género.

En otros lugares, UNIFEM ha jugado un importante papel para reunir a los actores de la sociedad civil a fin de promover el análisis de un Presupuesto Responsivo al



Foto 2. *Familia cosechando patatas en Bolivia.*
Organización Internacional del Trabajo.

Género. En la región andina las metodologías que han emergido de este esfuerzo están construyendo una cultura pública de entendimiento sobre los planes de desarrollo y presupuestos nacionales y municipales. En Bolivia, por ejemplo, donde se espera que los grupos de la sociedad civil participen en la elaboración del presupuesto como parte de la reforma descentralizadora, los grupos femeninos no se han involucrado en la implementación ni en el monitoreo de éste. Ahí la iniciativa se ha enfocado a planes de gastos asociados con sus PRSP, y trata de habilitar a las mujeres y a las organizaciones femeninas para influir en las decisiones de presupuesto; también hace trabajo de defensa ante diferentes niveles del gobierno, ayudándoles a construir su conocimiento técnico de presupuesto.

Conclusión

El camino a la igualdad de género no es recto. Por cada victoria lograda por los defensores del género y los activistas de las bases a lo largo del mundo, hay muchos retrocesos. Las presiones patriarcales son todavía muy fuertes; pero mirando a las

tres últimas décadas, en las que hubo tanto trabajo de investigación, de defensa y de activismo en el campo del desarrollo, se advierte que ha habido progreso en varios frentes. Es importante reconocerlo para que el movimiento por la igualdad se mantenga vigoroso y lleno de esperanza. Por ejemplo:

- Ha habido un cierre entre brechas de género, en oportunidades de supervivencia, en salud y en educación.
- Las mujeres tienen ahora un papel mucho más visible en las economías de sus países, y si estos empleos no alcanzan los niveles de protección que tuvieron los trabajadores varones en eras anteriores, sí han ayudado a desafiar el mito del proveedor macho y han disminuido la dependencia económica de las mujeres.
- Las mujeres están más conscientes de sus derechos, no sólo entre los círculos medios educados que disfrutaban algún grado de acceso a los corredores del poder, sino también en las comunidades más pobres.

Del análisis hecho en este libro emerge una lección importantísima para los responsables de diseñar las políticas: el papel central para alcanzar muchas de las Metas de Desarrollo del Milenio corresponde a la acción de las mujeres. Dentro de las atribuciones de los hacedores de políticas está la de aumentar el acceso a las mujeres a variedad de recursos, así como asegurar que se dé mayor valor social a sus contribuciones; si esto se hace, las retribuciones que se obtengan pueden ser enormes.

Hay que seguir esforzándose por convertir a los hombres en aliados; pero renunciar a privilegios, del tipo que sea, ha sido siempre difícil, particularmente si esa renuncia está ligada a un sentido central de identidad y no parece proporcionar ninguna ventaja inmediata. Sin embargo, es un hecho que los hombres están interviniendo mucho más que antes, sea por preocupaciones humanitarias, sea por consideraciones de eficiencia, o sea simplemente por solidaridad con un grupo oprimido.

Es evidente que aunque los regímenes autoritarios puedan ser efectivos para enfrentar ciertos aspectos de bienestar de la igualdad de género, el espacio democrático favorece más la organización de grupos oprimidos y la persecución de los derechos que la caridad. Existen pruebas de la creciente preocupación de los activistas de la equidad de género por participar más directamente en los procesos de las políticas. El nuevo acento que se ha puesto a la participación en los procesos de las políticas es una buena oportunidad, por cínicos que sean los motivos que puedan haberlo impulsado. Sin embargo el compromiso a nivel nacional puede brindar solamente ganancias limi-

tadas en un mundo caracterizado por una interdependencia global creciente, donde las acciones tomadas en un país tienen repercusiones en otros. El mayor desafío para los defensores y los activistas del género en el siglo XXI consiste en formar alianzas con todos los que buscan un orden internacional más equitativo, y en asegurarse de que los intereses de la equidad de género permanezcan al frente de la lucha.

Bibliografía

- Adams, J., "Female Wage Labor in Rural Zimbabwe", *World Development*, 19(2/3), 1991, pp. 163-177.
- Agnihotri, S., *Sex Ratio Patterns in the Indian Population: A Fresh Exploration*, Nueva Delhi, Sage, 2000.
- Amis, P., "Indian Urban Poverty: Labour Markets, Gender and Shocks", *Journal of International Development*, 6(5), 1994, pp. 635-642.
- Baden, S., "Gender Issues in Agricultural Liberalization", *Bridge Briefings on Development and Gender, Report 41*, Brighton, Institute of Development Studies, 1998.
- _____ y H. Wach, "Gender, HIV/AIDS. Transmission and Impacts: A Review of Issues and Evidence", *Bridge Briefings on Development and Gender, Report 47*, Brighton, Institute of Development Studies, 1998.
- Bardhan, H., "Women's Work, Welfare and Status: Forces of Tradition and Change in India", *Economic and Political Weekly* xx (50 y 51), 1985.
- Benería, L. y M. Roldán, *The Crossroads of Class and Gender: Industrial Homework Subcontracting, and Household Dynamics in Mexico City*, Chicago, University of Chicago Press, 1987.
- _____ y S. Feldman (eds.), *Unequal Burden: Economic Crisis, Persistent Poverty, and Women's Work*, Oxford, Westview Press, 1992.
- Bennett, L., "Women, Poverty and Productivity in India", *World Bank EDI Seminar Paper 43*, Washington, D.C., World Bank, 1992.
- Booth, D., J. Holland, P. Lanjouw y A. Herbert, "Participation and Combined Methods in African Poverty Assessment: Renewing the Agenda", Report Commissioned by DfID for the Working Group on Poverty and Social Policy, Special Programme of Assistance for Africa, 1998.

- Boserup, E., *Woman's Role in Economic Development*, Nueva York, St. Martins's Press, 1970.
- Bruce, J. y D. A. Dwyer, *A Home Divided: Women and Income in the Third World*, Stanford, CA, Stanford University Press, 1988.
- Budlender, D., "The Political Economy of Women's Budget in the South", *World Development*, 28(7), 2000, pp. 1365-1378.
- _____, D. Elson, G. Hewitt y T. Mukhopadhyay, *Gender Budgets Make Cents*, Londres, Commonwealth Secretariat, 2002.
- _____, y Hewitt G., *Gender Budgets Make More Cents*, Londres, Commonwealth Secretariat, 2002.
- Buvinic, M. y G. R. Gupta, "Female-Headed Households and Female-Maintained Families: Are They Worth Targeting to Reduce Poverty in Developing Countries?", *Economic Development and Cultural Change*, 49(2), 1997, pp. 259-293.
- Chambers, R., "Participatory Rural Appraisal (PRA): Analysis of Experience", *World Development*, 22(9), 1994, pp. 1253-1268.
- Chant, S., *Women-Headed Households: Diversity and Dynamics in the Developing World*, Nueva York, St. Martin's Press, 1997.
- _____, y N. Craske, *Gender in Latin America*, Londres, Latin American Bureau, 2002.
- Commonwealth Secretariat, *Engendering Adjustment for the 1990s: Report of a Commonwealth Expert Group on Women and Structural Adjustment*, Londres, Commonwealth Secretariat, 1989.
- _____, *Gender Management System Handbook*, Londres, Commonwealth Secretariat, 1999.
- Davin, D., "The Impact of Export-Oriented Manufacturing on Chinese Women Workers", UNRISD Project on Globalization, Export Oriented Employment for Women and Social Policy, Ginebra, UNRISD, 2001.
- Davison, J. y R. T. Strickland, "Promoting Women's Capabilities and Human Rights". Washington, DC, International Centre for Research on Women and Centre for Development and Population Activities, 2000.
- DAWN, *Markers on the Way: The DAWN Debates on Alternative Development*. DAWN's Platform for the UN Fourth World Conference on Women, Beijing, 1995.
- Demery, L. y M. Walton, "Are the Poverty and Social Goals for the 21st Century Attainable?", *IDS Bulletin*, 30(2), 1999.
- Development and Change*, Special Issue on Gender and Poverty, 30(3), 1999.
- Dijkstra, G. y L. C. Hanmer, "Measuring Socio-Economic Gender Inequality: Toward an Alternative to the UNDP Gender-Related Development Index", *Feminist Economist*, 6(2), 2000, pp. 41-76.

- Dolan, C. S. y K. Sorby, *Gender and Employment in High Value Agriculture Industries*, Washington, DC, World Bank, forthcoming.
- Dollar, D. y R. Gatti, "Gender Inequity, Income and Growth: Are Good Times Good for Women?", Background Paper for *Engendering Development*, Washington, DC, World Bank, 1999, disponible en: www.worldbank.org/gender/prt/dg.pdf
- Doyle, L., *What Makes Women Sick? Gender and the Political Economy of Health*, Londres, Macmillan, 1995.
- Dreze, J. y A. Sen, *Hunger and Public Action*, Oxford, Clarendon Press, 1989.
- , *India, Economic Development and Social Opportunity*, Oxford, Oxford University Press, 1995.
- Dwyer, D. y J. Bruce (eds.), *A Home Divided: Women and Income in the Third World*, Sranford, Stanford University Press, 1988.
- Dyson, T. y M. More, "On Kinship Structure, Female Autonomy and Demographic Behaviour in India", *Population and Development*, marzo, 1983, pp. 35-60.
- Elson, D., *Male Bias in the Development Process*, Manchester, Manchester University Press, 1991.
- Eviota, E., *The Political Economy of Gender: Women and the Sexual Division of Labour in the Philippines*, Londres, Zed Books, 1992.
- Feminist Economics*, Special Issue on Gender and Globalisation, 6(3), 2000.
- Figueroa, M., "Making Sense of the Male Experience: The Case of Academic Underachievement in the English-speaking Caribbean", *IDS Bulletin*, 31(2), 2000, pp. 68-74.
- Fontana, M., "Modelling the Effects of Trade on Women: A Closer Look at Bangladesh", *IDS Working Paper* 139, Brighton, Institute of Development Studies, 2001.
- y A. Wood, "Modelling the Effects of Trade on Women, at Work and at Home", *World Development* 28(7), 2000, 1173-1190.
- Gadwin, C. (ed.), *Structural Adjustment and African Women Farmers*, Florida, University of Florida Press, 1991.
- Garbus, L., "Gender, Poverty and Reproductive Health in SubSaharan Africa: Consolidating the Linkages to Enhance Poverty Reduction Strategies", *Background Paper for the 1998 SPA Report on Poverty in Africa*, Washington, DC, World Bank, 1998.
- Ghosh, J., "Globalization, Export-Oriented Employment for Women and Social Policy: A Case Study of India", Draft Prepared for the UNRISD Project on Globalization, Export-Oriented Employment for Women and Social Policy, Ginebra, UNRISD, 2001.
- Goetz, A-M., "The Politics of Integrating Gender to State Development Processes", *UNRISD Occasional Paper No. 2*, Ginebra, UNRISD, 1995.

- Goetz, A-M., "Women's Political Effectiveness: A Conceptual Framework", en *No Short-Cuts to Power: African Women in Politics and Policy Making*, Londres, Zed Books, forthcoming.
- Greenhalgh, S., "Sexual Stratification: The Other Side of Growth with Equity in East Asia", *Population and Development Review*, 11(2), 1985.
- Haddad, L., J. Hoddinott y H. Alderman, *Intrahousehold Resource Allocation in Developing Countries*, Baltimore, Johns Hopkins University, 1997.
- Hanmer, I., H. Pyatt y H. White, *Poverty in Sub-Saharan Africa: What Can we Learn about the World Bank's Poverty Assessments?*, The Hague, Institute of Social Studies Advisory Services, 1997.
- Hashemi, S. M., S. R. Schuler y A. P. Riley, "Rural Credit Programs and Women's Empowerment in Bangladesh", *World Development*, 24(4), 1996, pp. 635-653.
- Hill, K. y D. M. Upchurch, "Gender Differences in Child Health: Evidence from the Demographic and Health Surveys", *Population and Development Review*, 5(6), 1995, pp. 127-151.
- Hirshman, C. y P. Guest, "The Emerging Demographic Transitions of South-East Asia", *Population and Development Review*, 16(1), 1990, pp. 121-152.
- Howes, C. y A. Singh, "Long-Term Trends in the World Economy: The Gender Dimension", *World Development*, 23(11), 1995, pp. 1895-1912.
- IDS Bulletin*. Tactics and Trade-offs: Revisiting the Links Between Gender and Poverty, Special issue, 28(3), 1997.
- Jacka, T., "The Public/Private Dichotomy and the Gender Division of Labour", en A. Watson (ed.), *Economic Reform and Social Change in China*, Londres, Routledge, 1992.
- Jejeebhoy, S., *Women's Education, Autonomy and Reproductive Behaviour: Experience from Developing Countries*, Oxford, Clarendon Press, 1995.
- Joekes, S. y Weston, A., *Women and the New Trade Agenda*, Nueva York, UNIFEM, 1994.
- Kabeer, N., *Reversed Realities: Gender Hierarchies in Development Thought*, Londres y Nueva York, Verso Press; Nueva Delhi, Kali Press for Women, 1994.
- , "Gender, Demographic Transition and the Economics of Family Size: Population Policy for a Human-Centred Development", *UNRISD Occasional Paper* 7, Ginebra, UNRISD, 1996.
- y R. Subramanian (eds.), *Institutions, Relations and Outcomes: A Framework and Case Studies for Gender-aware Planning*, Nueva Delhi, Raj Press, 1999.
- , *The Power to Choose: Bangladeshi Women and Labour Market Decisions in London and Dhaka*, Londres, Verso, 2000.

BIBLIOGRAFÍA

- Kabeer, N., "Resources, Agency, Achievements: Reflections on the Measurement of Women's Empowerment", *SIDA Studies* 3, Estocolmo, Novum Gräskiska, 2001.
- Kapadia, K., *Siva and her Sisters: Gender, Caste, and Class in Rural South India*, Nueva Delhi, Oxford University Press, 1996.
- Kurth, A. (ed.), *Until the Cure: Caring for Women with HIV*, Londres, Yale University Press, 1993.
- Leach, F., P. Machakanja y J. Mandoga, "Preliminary Investigation of the Abuse of Girls in Zimbabwean Junior Secondary Schools", *Education Research Paper* 39, Londres, Department for International Development (DfID), 2000.
- Lloyd, C. y A. Blanc, "Children's Schooling in Sub-Saharan Africa: The Role of Fathers, Mothers and Others", *Population Council Research Division Working Paper* 78, 1995.
- Lukes, S., *Power: A Radical View*, Nueva York, Palgrave, 1974.
- Marcoux, A., "The Feminization of Poverty: Claims, Facts, and Data Needs", *Population and Development Review*, 24(1), 1998, pp. 131-9.
- Pitt, M. y S. R. Khandker, "The Impact of Group-based Credit Programs on Poor Households in Bangladesh: Does the Gender of Participants Matter?", *Journal of Political Economy* 106, 1998, pp. 958-96.
- Massiah, J., *Women as Heads of Households in the Caribbean: Family Structure and Feminine Status*, Colchester, UNESCO, 1983.
- Mehra, R. y S. Gammage, "Trends, Countertrends, and Gaps in Women's Employment", *World Development*, 27(3), 1999, pp. 533-550.
- Mensch, B. S. y C. B. Lloyd, "Gender Differences in the Schooling Experiences of Adolescents in Low-Income Countries: The Case of Kenya", *Policy Research Division Working Paper* 95, Nueva York, Population Council, 1997.
- Miller, B. D., "Social Class, Gender and Intra-household Food Allocations to Children in South Asia", *Social Science and Medicine*, 44(11), 1997, pp. 1685-1695.
- _____, *The Endangered Sex: Neglect of Female Children in Rural North India*, Ithaca, NY, Cornell University Press, 1981.
- Momsen, J. y J. Townsend (eds.), *Geography of Gender in the Third World*, Londres, State University of New York Press, 1987.
- Murthi, M., A. Guio y J. Dreze, "Mortality, Fertility and Gender Bias in India: A district level analysis", *Population and Development Review*, 21(4), 1995, pp. 745-782.
- Naples, N. y M. Desai (eds.), *Women's Activism and Globalization Linking Local Struggles to Transnational Politics*, Nueva York, Routledge, 2002.
- Narayan, D., R. Chambers, M. Shah y P. Petesch, *Voices of the Poor: Crying Out for Change*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

- Norton, A. y D. Elson, *What's Behind the Budget? Politics, Rights and Accountability in the Budget Process*, Londres, Overseas Development Institute, 2002.
- Oxaal, Z. y S. Baden, "Challenges to Women's Reproductive Health: Maternal mortality", *Bridge Report 38*, Brighton, Institute of Development Studies, 1996.
- Palmer, I., "Gender and Population in the Adjustment of African Economies. Planning for Change", *Women, Work and Development 19*, Ginebra, ILO, 1991.
- Palriwala, R., *Changing Kinship, Family and Gender Relations in South Asia: Processes, Trends and Issues*, Leiden, Women and Autonomy Centre (Vena), Leiden University, 1994.
- Presser, H. y Sen, G. (eds.), *Women's Empowerment and Demographic Processes: Moving Beyond Cairo*, Nueva York, Oxford University Press, 2000.
- Quisumbing, A., "Male-Female Differences in Agriculture Productivity: Methodological Issues and Empirical Evidence", *World Development*, 24(10), 1996, pp. 1579-1595.
- _____, R. Lawrence y H. Peña, "Are Women Over-represented Among the Poor? An Analysis of Poverty in Ten Developing Countries", *IFPRI Discussion Paper 115*, 2001.
- Rajuladevi, A. K., "How Poor are Women in Rural India?", *Asia-Pacific Journal of Rural Development*, 2(1), 1992, pp. 1-34.
- Razavi, S. (ed.), *Shifting Burdens: Gender and Agrarian Change under Neoliberalism*, Bloomfield, Kumarian Press, 2002.
- _____, y C. Miller, "Gender Mainstreaming: A Study of Efforts by the UNDP, the World Bank and the ILO to Institutionalise Gender Issues", *UNRISD Occasional Paper 4*, Ginebra, UNRISD, 1995.
- Rao, V., "Wife Beating in Rural South India: A qualitative and econometric review", *Social Science and Medicine*, 44(8), 1997, pp. 1169-1180.
- Rowbotham, S. y S. Mitter (eds.), *Dignity and Daily Bread: New Forms of Economic Organizing among Poor Women in the Third World and the First*, Londres, Routledge, 1994.
- Sathar, Z. y S. Kazi, *Women's Autonomy, Livelihood and Fertility: A Study of Rural Punjab*, Islamabad, Pakistan Institute of Development Economics, 1997.
- Sawer, M., "Femocrats and Ecorats: Women's Policy Machineries in Australia, Canada and New Zealand", *UNRISD Occasional Paper 6*, Ginebra, UNRISD, 1996.
- Seguino, S., "Gender Inequality and Economic Growth: A cross-country analysis", *World Development*, 28(7), 2000, pp. 1211-1230.
- Sen, A., *Collective Choice and Social Welfare*, San Francisco, Holden Day, 1970.
- _____, *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford, Clarendon Press, 1981.

BIBLIOGRAFÍA

- _____, “Gender and Co-operative Conflicts”, en I. Tinker (ed.), *Persistent Inequalities*, Oxford, Oxford University Press, 1990.
- _____, “More than 100 Million Women are Missing”, *The New York Review*, Dec. 20, 1990.
- _____ y J. Ghosh, “Trends in Rural Employment and the Poverty-Employment Linkage”, *ILO-ARTEP Working Paper*, Nueva Delhi, ILO, 1983.
- Sen, G., *Gender Mainstreaming in Finance: A Reference Manual for Governments and Other Stakeholders*, Londres, Commonwealth Secretariat, 1999.
- Sen, P., “Enhancing Women’s Choices in Responding to Domestic Violence in Calcutta: A Comparison of Employment and Education”, *European Journal of Development Research*, 11(2), 1999.
- Sender, J., “Women’s Struggle to Escape Rural Poverty in South Africa”, *Journal of Agrarian Change*, 2(1), 2002.
- _____ y S. Smith, *Poverty, Class and Gender in Rural Africa*, Londres, Routledge, 1990.
- Sethuraman, S. V., “Gender, Informality and Poverty: A Global Review: Gender Bias in Female Informal Employment and Incomes in Developing Countries”, World Bank, Poverty Reduction and Economic Management, Washington, DC, and WIEGO, Ginebra, 1998.
- Shaffer, P., “Gender, Poverty and Deprivation: Evidence from the Republic of Guinea”, *World Development*, 26(12), 1998, pp. 2119-2135.
- Standing, G., “Global Feminization Through Flexible Labor”, *World Employment Programme*, Ginebra, ILO, 1989.
- _____, “Global Feminization Through Flexible Labor: A Theme Revisited”, *World Development*, 27(3), 1999, pp. 583-602.
- Subrahmanian, R., “Gender and Education: A Review of Issues for Social Policy”, *Social Policy and Development Programme Paper 9*, Ginebra, UNRISD, 2002.
- Svedberg, P., “Undernutrition in Subsaharan Africa. A Critical Assessment of the Evidence”, *Wider Working Papers 15*, Helsinki, Wider Publications, 1987.
- The Probe Team, *Public Report on Basic Education in India*, Oxford, Oxford University Press, 1998.
- Tinker, I. (ed.), *Persistent Inequalities*, Nueva York, Oxford University Press, 1990.
- Todaro R. y R. Rodrigues (eds.), *El género en la economía*, Santiago, Chile, Centro de Estudios de la Mujer, ISIS International, 2001.
- Townsend, J. H. y J. Momsen, *Geography of Gender in the Third World*, Londres, Hutchinson, 1987.

- Tzannatos, Z., "Women and Labor Market Changes in the Global Economy: Growth Helps, Inequalities Hurt and Public Policy Matters", *World Development*, 27(3), 1999, pp. 551-569.
- United Nations, *World Survey on the Role of Women in Development: Globalization, Gender and Work*, Nueva York, UN Division for the Advancement of Women, 1999.
- _____, *United Nations Millennium Declaration Document A/RES/55/2*, Nueva York, UN, 2000.
- _____, *Roadmap Towards the Implementation of the United Nations Millennium Declaration: Report of the Secretary-General*, Document A/56/326, Nueva York, UN, 2001.
- United Nations Development Programme (UNDP), *Human Development Report 1990*, Nueva York, Oxford University Press, 1990.
- _____, *Human Development Report 1995*, Nueva York, Oxford University Press, 1995.
- _____, *Human Development Report 2000*, Nueva York, Oxford University Press, 2000.
- White, R. O. y P. Whyte, *Rural Asian Women: Status and Environment*, Singapur, Institute of South Asian Studies, 1978.
- Whitehead, A., "Wives and Mothers: Female Farmers in Africa", *Population and Labour Policies Programme Working Paper 170*, World Employment Programme Research, 1990.
- _____, y M. Lockwood, "Gender in the World Bank's Poverty Assessments: Six Case Studies from Sub-Saharan Africa", *UNRISD Discussion Paper 99*, Ginebra, UNRISD, 1999.
- Whitehead, A. y N. Kabeer, "Living with Uncertainty: Gender Livelihoods and Pro-poor Growth in Rural Sub-Saharan Africa", *IDS Working Paper 134*, Brighton, Institute of Development Studies, 2001.
- Wolf, D. L., *Factory Daughters: Gender, Household Dynamics and Rural Industrialization in Java*, Berkeley, CA, University of California Press, 1992.
- World Bank, *World Development Report: Attacking Poverty*, Oxford, Oxford University Press, 2000.
- _____, *Engendering Development: Through Gender Equality in Rights, Resources and Voice*, Washington, DC, World Bank, 2001.
- World Development*, Special Issue on gender and the macro-economy, 23(11), 1995.
- _____, *Special Issue*, 28(7), 2000, 1347-1364.

Glosario

Agregación: es la combinación de dos o más tipos de entidades económicas en una sola categoría. Los datos del comercio internacional necesariamente agregan bienes y servicios para formar grupos manejables. Para propósitos macroeconómicos, todos los bienes y servicios son generalmente agregados para formar uno solo.

Ceguera de género: significa ignorar los papeles, las responsabilidades y las capacidades socialmente determinados de hombres y mujeres. Políticas “ciegas al género” se basan en información derivada de las actividades de los hombres y asumen que todos los afectados por ellas tienen las mismas necesidades e intereses que los hombres.

Crecimiento endógeno: crecimiento derivado u originado dentro del sistema (en economía, generalmente es el Estado).

Crecimiento exógeno: crecimiento derivado u originado fuera del sistema.

Dar un lugar preponderante al género (gender mainstreaming): una perspectiva de género, por ejemplo, consiste en calcular las implicaciones para mujeres y hombres de una acción planeada, incluyendo legislación, políticas o programas en cualquier área y a todos los niveles. Es una estrategia para hacer que los intereses y las experiencias de mujeres y de hombres sean una dimensión integral del diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de políticas y programas en todas las esferas, políticas, económicas y sociales, de modo que tanto mujeres como hombres sean beneficiados igualmente, y no se perpetue la desigualdad. Su fin último es alcanzar la igualdad de género (conclusiones aceptadas por el Consejo Económico y Social de la ONU 1997/2).

Datos disociados del género: Son temas de particular relevancia para mujeres y hombres, para muchachas y muchachos, y toman en cuenta sus diferentes papeles y posiciones en la sociedad. La distancia del hogar a la fuente de agua o de combustible, por ejemplo, tienen diferentes implicaciones para mujeres y para hombres, pues lo más común es que sean las primeras quienes inviertan su tiempo en recolectar estas necesidades cuando no están a la mano.

Documentos Estratégicos para la Reducción de la Pobreza (PRSP): describen las políticas y los programas macroeconómicos, estructurales y sociales de un país con el fin de promover el crecimiento y reducir la pobreza, así como las necesidades financieras externas asociadas.

Exogamia: la costumbre de casarse fuera de la tribu, familia, clan o unidad social.

Género: se refiere a las reglas, normas, costumbres y prácticas por las cuales las diferencias biológicamente asociadas entre el macho y la hembra de la especie humana se traducen en diferencias socialmente construidas entre hombres y mujeres, muchachos y muchachas; que les dan valor, oportunidades y formas de vida desiguales.

Hogares encabezados por mujeres de facto: en estos hogares los miembros masculinos de la familia están ausentes, generalmente porque han emigrado en busca de trabajo.

Hogares encabezados por mujeres de jure: en estos hogares las mujeres se han convertido en cabezas de familia por divorcio, viudez, abandono, o por pertenecer a matrimonios polígamos.

Ineficiencias de asignación: las que surgen al no colocar los recursos donde su uso sea más productivo.

Macroeconomía: es el estudio del comportamiento de la economía total, incluyendo inflación, desempleo y producción industrial. Se enfoca al nivel de ingresos o de la producción de la economía, incluyendo nivel de empleo, inversión agregada, consumo total y suministro de dinero.

Matrilineal: los descendientes se siguen y la propiedad se hereda a través de la rama femenina.

Mercadización: el valor que se da a bienes y servicios que anteriormente no eran comerciales.

Microeconomía: es el estudio del comportamiento de las unidades económicas pequeñas, tales como consumidores individuales, hogares y compañías. Se enfoca a la determinación de los precios que inducen a esos agentes a actuar, incluyendo sueldos por el trabajo y tasas de rendimiento de fondos de inversión. Cubren los temas de oferta y demanda, bienestar y distribución.

Neutral al género: Las políticas neutrales al género no están dirigidas específicamente a hombres ni a mujeres, y se supone que afectan igualmente a ambos sexos. Sin embargo, es muy posible que en realidad se trate de ceguera al género (véase ceguera al género).

Organizaciones No Gubernamentales (NGO): son asociaciones de ciudadanos sin fin de lucro, voluntarias; se organizan a nivel local, nacional, regional o internacional. Las NGO (por sus siglas en inglés) tienen multitud de servicios y funciones humanitarias como llevar las preocupaciones de los ciudadanos a los gobiernos, monitorear las políticas y alentar la participación política a nivel de la comunidad. Algunas se organizan alrededor de temas específicos, como los derechos humanos, el ambiente o la salud.

Patrilineal: la descendencia se sigue y la propiedad se hereda por la línea masculina.

Políticas de ajuste estructural: tienen como fin restaurar un equilibrio sostenido de la balanza de pagos, reducir la inflación y crear las condiciones para un crecimiento sustentable en ingresos per cápita. Algunas medidas típicas son recortes en los gastos del sector público y una rígida política monetaria. En los años ochenta, por lo menos 75 países en desarrollo impusieron estas políticas de ajuste estructural por medio de créditos del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional. Se les ha reprochado que tienen un efecto desproporcionado en las mujeres, porque no toman en cuenta el papel de éstas en el sector reproductivo, la división de género del trabajo ni las desigualdades en las asignaciones de los hogares.

Presupuesto: es el anuncio oficial de los cambios que hace el gobierno en su política fiscal. Anuncia los cambios propuestos en impuestos para el siguiente año, así como los planes que tiene para gastar esa recaudación.

Presupuesto Responsivo al Género (GRB): Estos presupuestos, también llamados “sensibles al género”, “presupuestos de género”, “presupuestos de mujeres” y

“declaraciones de presupuestos de mujeres”, tratan de evaluar el impacto de los presupuestos gubernamentales, sobre todo a nivel nacional, en diferentes grupos de hombres y mujeres. Incluyen análisis de asignaciones de acuerdo al género (p. ej. programas especiales dirigidos a mujeres); disocian por género el impacto de los gastos más importantes en todos los sectores y servicios, y revisan las políticas de oportunidades iguales, así como su asignación dentro de los servicios gubernamentales.

Producto Doméstico Bruto (GDP): mide los resultados de la producción lograda por medio del trabajo y la propiedad que está físicamente localizada dentro de los confines de un país en un periodo determinado de tiempo (generalmente un año).

Producto Nacional Bruto (GNP): el valor de mercado de todos los bienes y servicios producidos para el consumo de una sociedad durante un periodo dado de tiempo (generalmente un año) por los habitantes del país, sin importar dónde están asentados.

Sector reproductivo: es el que se ocupa del cuidado de la fuerza laboral presente y futura y de la población humana como un todo, incluyendo el suministro de comida, de ropa y de vivienda. El trabajo en este sector suele no ser remunerado, y generalmente se le excluye de las cuentas nacionales. La labor reproductiva es ejecutada principalmente por mujeres, y les ocupa una proporción extremadamente alta de su tiempo.

Sistema de Cuentas Nacionales (SNA): es un conjunto de cuentas, balances y tablas macroeconómicas basadas en conceptos, definiciones, clasificaciones y reglas de contabilidad internacionalmente aceptadas. La revisión de 1993 de los sistemas de cuentas nacionales recomendó que toda la producción de bienes para el autoconsumo en los hogares fuera incluida en la actividad económica. El trabajo no remunerado en el hogar, como cuidado de niños y ancianos, sigue estando excluido.

Transición demográfica: se refiere al cambio de altas a bajas tasas de nacimientos y muertes. En los países desarrollados esta transición empezó en el siglo XVIII y aún continúa. En los países menos desarrollados la transición empezó más tarde y está aún en sus etapas primarias.

Usufructo: es el derecho a cultivar un pedazo de tierra y obtener utilidad de lo que produce, pero no su propiedad.

***Lugar preponderante del género en la erradicación
de la pobreza y las metas de desarrollo del milenio***

se terminó de imprimir en mayo de 2006.

Tiraje: mil ejemplares.