



Capítulo 4

Consolidación de beneficios para las mujeres: La necesidad de una agenda política más amplia

En los capítulos anteriores se subrayó el hecho de que las políticas neoliberales y la mundialización generan efectos contradictorios en el bienestar individual. No obstante que bajo las normas actuales de liberalización, los reglamentos y restricciones nacionales al capital son cada vez menos restrictivos, hay efectos contradictorios en el aumento de la productividad y en los niveles de vida. Aunque la competencia pudiera estimular la productividad, no la garantiza, puesto que el incremento en el poder de negociación de las empresas puede permitir que éstas se apoyen en los salarios bajos para reducir sus costos en vez de emprender innovaciones. Más aún, la capacidad del sector público para administrar el proceso de crecimiento y desarrollo puede llegar a reducirse. En este proceso, las mujeres pueden beneficiarse de las posibilidades de empleo que hasta entonces no habían existido, pero al mismo tiempo se enfrentan a un entorno macroeconómico más inestable que anteriormente y con poca protección social. ¿De qué manera ha cambiado la brecha entre hombres y mujeres en relación con el bienestar, en esta época de liberalización y de crecimiento económico dirigido hacia el exterior? Más aún, esos países que crecen con mayor rapidez, ¿se desempeñan mejor en la reducción de las diferencias de género?

A fin de responder a estas preguntas se requiere de un método adecuado para evaluar el bienestar desde la perspectiva de género. Las mediciones de los ingresos promedio no son adecuadas debido a que con demasiada frecuencia se utiliza el hogar como la unidad de análisis, y se supone que los recursos del hogar se comparten equitativamente entre sus miembros masculinos y femeninos; por lo tanto, no constituyen una medición correcta

para trazar los cambios en el acceso de la mujer a los ingresos del hogar. Más aún, agregados macroeconómicos tales como el producto interno bruto (PIB) por habitante no toman en cuenta el trabajo no remunerado, el cual es realizado en gran parte por las mujeres. En todo caso, el bienestar es más extensivo de lo que se pueda medir con un parámetro monetario. El interés por estos asuntos ha dado como resultado una transformación profunda en la conceptualización del bienestar desde la perspectiva de género.

Los marcos de referencia más recientes para evaluar las tendencias del bienestar en relación con el género tienen alguna semejanza con el enfoque del desarrollo humano. En este último, se conceptualiza el desarrollo como una ampliación de opciones para las personas, generada al mejorar sus “facultades”. Para entender la noción de facultad es fundamental incluir la capacidad para vivir una vida larga y saludable, estar bien alimentado y vestido, tener conocimientos y tener acceso a recursos y oportunidades que aseguren un nivel de vida adecuado. Otras facultades menos cuantificables incluyen la capacidad para tener autoestima, ser tratado con dignidad, ser capaz de relacionarse con otras personas; es decir, ser capaz de cuidar a otros, de ser atendido por otros y de no ser excluido sistemáticamente por razones de discriminación o por otros factores. Se incluye también la libertad de tener voz en foros económicos, sociales y políticos: tener plena participación y capacidad de acción. En este enfoque la desigualdad se entiende como una carencia de libertad debido a que contribuye a la exclusión social y puede generar despojo de poder, falta de voz política y económica y, posiblemente, hasta una degradación de otras facultades básicas.¹ Este concepto del bienestar es complejo,

extendiéndose más allá del ámbito material, lo cual hace que su traducción en indicadores mensurables sea una prospectiva desafiante.

La mayoría de los análisis de género sobre el bienestar no sólo evalúan la condición absoluta de la mujer, sino su estatus en relación con el hombre: esto es, el grado de desigualdad entre el hombre y la mujer en relación con el bienestar. Las mediciones del bienestar femenino en relación con el masculino son útiles porque las diferencias entre ambos afectan a la vez que reflejan las dinámicas de poder que influyen en el proceso de distribución de recursos. Por ejemplo, la desigualdad salarial por razón de sexo puede contribuir a que el poder de negociación en el interior del hogar sea desigual y, por lo tanto, a una distribución inequitativa de los recursos familiares; y esta condición, como resultado de lo anterior, puede afectar el nivel absoluto de bienestar de la mujer. Esto implica que las mediciones del bienestar en términos absolutos y relativos son necesarias, no sólo para captar el estatus en un momento dado, sino también para ilustrar el potencial de cambio en una dirección positiva a lo largo del tiempo.

La investigación sobre equidad entre el hombre y la mujer en relación con el bienestar concentra sus juicios sobre tres campos distintos pero interrelacionados: facultades, acceso a recursos y oportunidades, y autonomía. En la investigación empírica las facultades se definen de manera más limitada que en los trabajos sobre desarrollo humano, y las capacidades humanas básicas se captan tal como se miden por medio de los indicadores de salud, educación y nutrición. El segundo campo se refiere a la igualdad en el acceso a los recursos (tales como crédito, tierra y propiedad de bienes), y a las oportunidades para generar ingresos (a través de la participación en mercados laborales). Por último, la autonomía se refiere a la capacidad para escoger una forma de acción de entre un conjunto significativo de opciones que puedan alterar los resultados, y se considera que refleja el grado de participación de la mujer como agente de cambio, en relación con el hombre, en los órganos de deliberación.²

INDICADORES Y MEDICIÓN

En la práctica, la selección de indicadores se hace según la disponibilidad de datos, aunque en algunos casos esta dificultad puede ser superada utilizando aproximaciones que sean más fácilmente cuantificables. En la categoría de facultades, el alcance educacional y los porcentajes de inscripción son indicadores importantes, junto con las mediciones de esperanza de vida y estructura de la población por sexo en el aspecto demográfico. Además, se puede utilizar la medición de mortalidad materna: este es un indicador más reducido debido a que capta el estatus absoluto de la mujer, en vez de la desigualdad de género. Los indicadores de salud y educación son marcadores de facultades que tienen valor intrínseco, y constituyen también precondiciones de participación en el suministro de bienes y servicios, así como en la toma de decisiones.

Los conjuntos de datos existentes suscitan preocupaciones serias. Por ejemplo, el índice de masculinidad en las escuelas refleja la manera como el sistema educativo atiende a la niñez, pero no se correlaciona a fondo con los índices de escolaridad terminal por ciclos, ni refleja la calidad de la educación ni el aprovechamiento por parte del alumnado.³ Sin embargo, los índices de escolaridad terminal (o educación completa) no están tan ampliamente disponibles como los índices de inscripción. Mientras que la esperanza de vida en general es útil como medida de bienestar, el uso de la esperanza de vida masculina y femenina para captar las diferencias de género en relación con el bienestar disfraza las diferencias específicas en cuanto a mortalidad por grupos de edad. En la India, por ejemplo, la esperanza de vida más alta de la mujer es en gran parte consecuencia de la mayor posibilidad de supervivencia de las mujeres de mayor edad, lo cual “más que compensa (matemáticamente hablando) la más baja supervivencia de las mujeres jóvenes.”⁴

Los problemas con los datos que tienen que ver con la confiabilidad y la comparabilidad son tan limitantes en el campo de los indicadores sociales como lo son en el caso de los datos económicos. Por ejemplo, muy pocos países en desarrollo tienen sistemas amplios y confiables para registrar estadísticas vitales (esto es, nacimientos y defunciones) de los cuales se puedan

obtener perfiles demográficos, siendo la India tal vez una excepción. Y aun para aquellos que disponen de sistemas completos de registro, las estimaciones de la mortalidad y la esperanza de vida elaboradas por los organismos internacionales puede que no sean precisas debido a la aplicación excesiva de modelos que se apoyan en estadísticas vitales.⁵ Muchas de las estadísticas utilizadas para calcular la mortalidad de los menores de cinco años se basan en modelos matemáticos en vez de información al día.⁶

Los desafíos que se generan a causa de los datos tampoco permiten evaluar adecuadamente la igualdad de género en el acceso a los recursos y las oportunidades. Las mediciones en las que se confía con mayor frecuencia son las del mercado laboral, incluidos los índices de participación en la fuerza de trabajo así como los de empleo. La escasez de datos sobre desempleo, horas de trabajo remuneradas y no remuneradas, seguridad en el empleo y salarios hace difícil que se logre elaborar una imagen completa y confiable de las oportunidades para generar ingresos en los mercados laborales. Idealmente, ese tipo de datos se combinaría con la información sobre segregación profesional a fin de ofrecer un cuadro más completo de la desigualdad de oportunidades por razón de sexo. De todas esas variables, lo que más se necesita son datos mejores sobre la diferencia salarial por razón de sexo en diferentes industrias y categorías ocupacionales, así como sobre el desempleo, para medir la condición de la mujer en los mercados laborales. Para aquellos países en los cuales los ingresos se generan por otros medios, como la agricultura de pequeños propietarios, sería útil contar con información sobre el grado en que las mujeres tienen acceso y control sobre la tierra, el trabajo, el capital y las cosechas; pero ésta, por desgracia, no está ampliamente disponible. Todo esto sugiere que sólo se dispone de una imagen parcial de la cual se pueden inferir las tendencias en el acceso a los recursos y las oportunidades.

La autonomía es el reflejo de un proceso dinámico, en el cual el poder se ejerce en diversos ámbitos, como el del hogar, el económico, el legal y el político, así como en las instituciones religiosas.⁷ Hasta ahora, el desarrollo de medidas para promover la autonomía está en una etapa temprana, haciendo que sea difícil un análisis cuantitativo de tendencias. Es también intrínsecamente difícil captar los procesos de cambio social, como el del poder de autonomía, por medio de indicadores. Por lo tanto, la

medición de la autonomía en diversos países y a lo largo del tiempo, tiene que apoyarse en aproximaciones innovadoras a fin de captar la capacidad de las mujeres para escoger opciones significativas e influir en la toma de decisiones. Con mayor frecuencia se traza como la participación de las mujeres en los escaños parlamentarios, una de las pocas medidas para la cual hay disponible información a nivel mundial. El indicador no es perfecto debido a que dice poco acerca de si las mujeres parlamentarias pueden incidir en la forma y el contenido de las políticas. Sin embargo, como ya se advirtió, el poder económico de los organismos políticos nacionales ha estado restringido, en algunos países por lo menos, durante el período de integración económica mundial.

Se han aplicado otras medidas de ponderación de la autonomía, aunque con menor amplitud. Por ejemplo, la edad de primeras nupcias de mujeres y hombres refleja el poder de negociación en el hogar, y esto tiene implicaciones para la distribución de recursos y de oportunidades. Este indicador se destaca en varios países en desarrollo que tienden a sustentarse en la agricultura, pero puede que no sea ampliamente relevante para hacer comparaciones de las tendencias en el bienestar a nivel mundial. Algunas veces, también el hecho de que las mujeres compartan cargos ejecutivos y gerenciales con los hombres, representa autonomía económica. Sin embargo, la información al respecto es escasa y puede ser más abundante en los países con mercados laborales extensos que en aquellos con grandes sectores agrícolas. Asimismo, la violencia contra las mujeres se reconoce ahora como una medida de la reducción de su poder de autonomía.⁸ Dicha violencia constituye una barrera al aprovechamiento de las aptitudes de la mujer y su acceso a las oportunidades. Se ha estimado que a nivel mundial la violencia contra las mujeres es una causa de defunción tan grave como lo es el cáncer entre las mujeres en edad reproductiva.⁹ No obstante que los datos exactos sobre violencia contra las mujeres podrían decir mucho sobre su estatus social y su bienestar, los esfuerzos para medir esta variable están limitados por una grave falta de información, así como por las dificultades para especificar con mayor precisión los actos de violencia. Por ello, puesto que se dispone de pocos datos que sean comparables a nivel internacional, se están haciendo esfuerzos para atender esta deficiencia.

AVANCE EN LA REDUCCIÓN DE LAS DIFERENCIAS EN MATERIA DE BIENESTAR DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

Los análisis del bienestar tienen que tomar en cuenta que mientras en un dominio puede haber progreso, en otros puede haber rezagos o retrocesos. Así, en los juicios sobre el bienestar se necesita evaluar el progreso habido no sólo en los indicadores individuales, sino también en toda una gama amplia de mediciones en los tres campos, a fin de lograr una imagen más amplia de la condición relativa de la mujer. Sin embargo, es útil revisar por separado los datos que pueda haber en esos tres campos antes de desviar la atención hacia un análisis más amplio de la igualdad de género en cuanto al bienestar.

Tendencias de la brecha en relación con las facultades

En varios informes de las Naciones Unidas se han evaluado las tendencias de la esperanza de vida y de la educación y se ha observado que hay una reducción de la brecha entre hombres y mujeres.¹⁰ Sin embargo, hay excepciones notables. Los porcentajes femeninos de inscripción en educación secundaria en relación con los masculinos han disminuido en varios países en años recientes, incluidos varios de Asia Central y Occidental (siete países), del África subsahariana (10 países), Europa Oriental (seis países), América Latina y el Caribe (seis países), y Asia y el Pacífico (dos países).¹¹ Este es un descubrimiento perturbador y sorprendente, que contradice la noción de que el progreso hacia la equidad entre el hombre y la mujer es un proceso positivo aunque lento debido al cambio en las normas sociales y en los reglamentos institucionales, que son desventajosos para la mujer. El hecho de que haya regresiones sustanciales en un período corto de tiempo permite sugerir que los cambios positivos no son estables o permanentes. Hay que someter a escrutinio esas regresiones a fin de entender más a fondo la dinámica que puede socavar el progreso logrado.

Como una prueba más de la persistencia de la desigualdad de género, en varios estudios recientes se ha encontrado que el índice de masculinidad ha aumentado en varios países, incluyendo algunos de ellos con PIB por habitante en ascenso (China, India y la República de Corea), así como en varios países de América Latina.¹² Las causas del aumento son diversas. El bajo porcentaje de mujeres en la población a menudo refleja un exceso de mortalidad femenina infantil y de la primera infancia, debido primordialmente a un sesgo de género en el acceso a la atención de salud. Pero, por lo menos en algunos países, parecería reflejar un aborto selectivo por sexo, especialmente de las hijas primogénitas.¹³ Con esto se subraya la noción de que el crecimiento económico no es suficiente para mejorar la condición de la mujer y que, en efecto, a pesar del crecimiento, el estatus relativo de la mujer puede empeorar.

Más aún, las deprimentes estadísticas de África y Asia sobre defunciones, invalidez y enfermedades crónicas relacionadas con complicaciones prevenibles durante el embarazo o el parto permiten subrayar el hecho de que las mujeres todavía no tienen acceso al cuidado obstétrico esencial y de emergencia, así como a servicios de salud reproductiva más amplios.¹⁴ Además de esos problemas, en África el VIH/SIDA se ha convertido en una amenaza grave para la salud, con un índice de infección de mujeres que excede al de los hombres: a ellas corresponde el 55 por ciento de las personas infectadas.¹⁵ Con ello se insiste en el continuo diferencial de poder entre las mujeres y los hombres, siendo las mujeres frecuentemente incapaces de protegerse a sí mismas cuando tienen encuentros sexuales o de asegurarse de que esos encuentros sean seguros para ellas. La epidemia impone costos muy altos a las mujeres en términos de trabajo asistencial. Cada vez más, las miembros femeninas de mayor edad en cada familia quedan al cuidado de los niños huérfanos.

En contraste con esas estadísticas, hay numerosos casos en los cuales las mujeres han sobrepasado a los hombres en varias categorías de facultades. Los que se discuten con mayor frecuencia son los casos en los cuales los índices de inscripción femenina en establecimientos educativos exceden ahora a los de los hombres. En uno de los análisis hechos al respecto se mostró que 72 de 191 países tenían en 1999-2000 índices de inscripción femenina en secundaria de uno o más en relación

con la masculina, implicando con ello una paridad entre los géneros o una desigualdad inversa en favor del sexo femenino al nivel de educación secundaria.¹⁶ En sí misma, esta estadística podría sugerir una mayor igualdad de género y un mejoramiento en el bienestar femenino absoluto. Sin embargo, otros datos desmienten esa interpretación. Por ejemplo, de esos 72 países, sólo una tercera parte tienen índices altos de inscripción femenina (por arriba del 90 por ciento). Más aún, en varios países, particularmente del Caribe, los índices mayores de uno para la mujer reflejan una deserción escolar masculina a una edad más temprana por razones diversas, incluida la disponibilidad de actividades para obtener ingresos lucrativos (para algunos hombres, por lo menos).

En suma, a pesar de que hay pruebas de un avance hacia la reducción de la brecha entre hombres y mujeres, especialmente en educación, es notable que en varios países estas diferencias de género en la inscripción escolar a nivel de secundaria se hayan ampliado en el último decenio. La evidencia de deterioro en los índices de población femenina en relación con la masculina permite señalar de manera semejante que el avance es desigual y en efecto reversible.

Tendencias de las diferencias de género en el acceso a oportunidades y recursos

El hecho de que las facultades se traduzcan en acceso a oportunidades no es algo automático, sobre todo en las economías de crecimiento lento, en las que pueden surgir tensiones sociales en torno a la insuficiencia y, a veces, disminución, de los recursos económicos. En esos casos, las normas basadas en el género pueden jugar un papel importante al influir en la distribución de los recursos y el empleo. Por ejemplo, los datos de la encuesta *World Values Survey* de 1995-97, mostraron que un porcentaje significativo de hombres (el 40 por ciento, comparado con el 32 por ciento de mujeres) aceptaban que, cuando escasea el trabajo, ellos tienen más derecho que las mujeres a los empleos existentes.

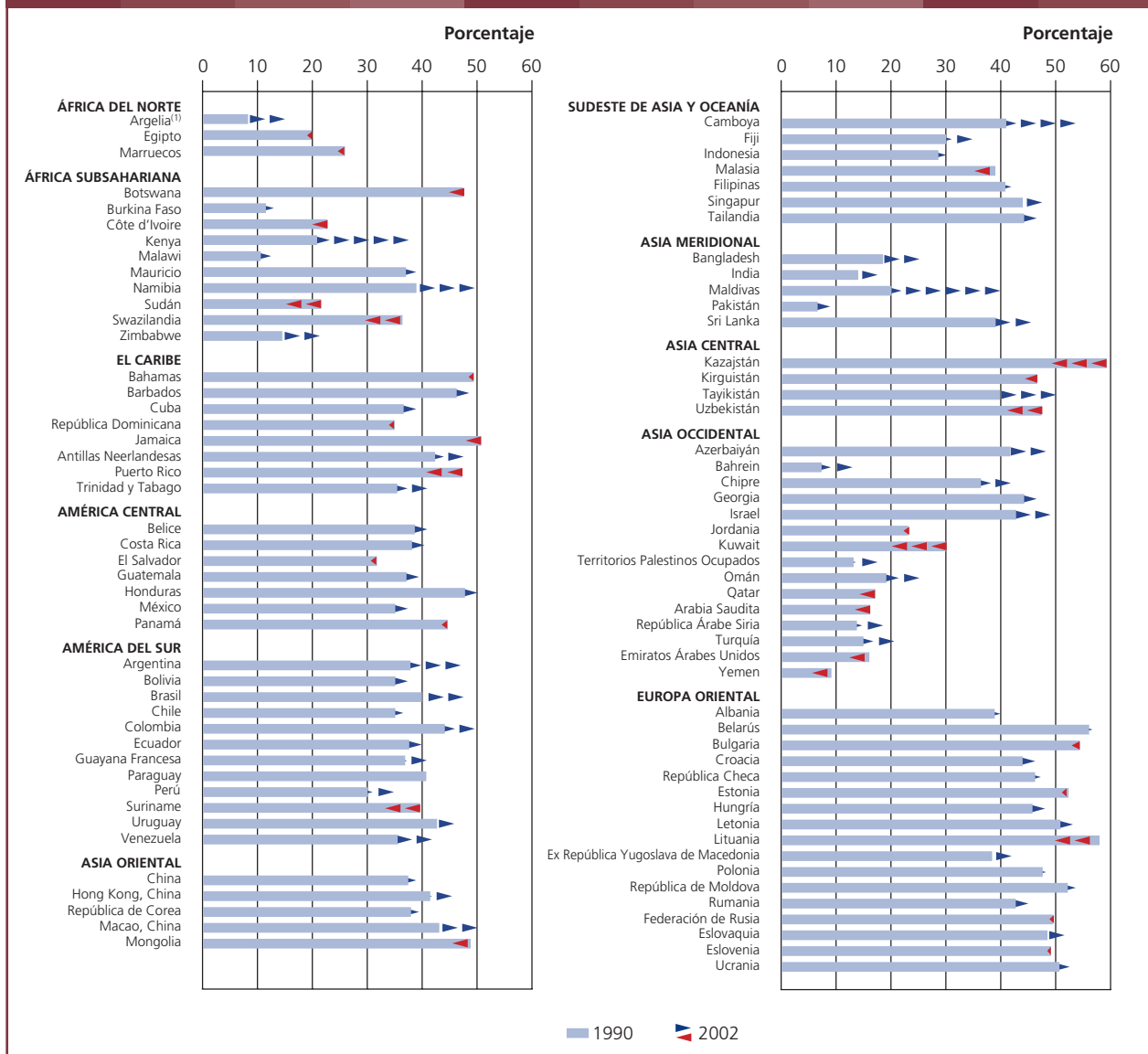
Tales normas basadas en el sexo se advierten en América Latina y el Caribe, donde de 1990 a 2002, de los 18 países de los que hay información disponible, en 13 de ellos aumentó el

desempleo. En todos salvo tres de esos países, las mujeres sufrieron el peso del aumento en los índices de desempleo, siendo más altos para ellas que para los hombres.¹⁷

Los datos sobre desempleo no son suficientes para evaluar las diferencias de género en el acceso a las oportunidades. Esto es así, en parte, porque los datos sobre desempleo son escasos, pero se debe también a que el acceso restringido de la mujer al trabajo remunerado a menudo tiene como consecuencia su retiro de la fuerza laboral, lo cual se traduce en índices de desempleo femenino artificialmente bajos. Más aún, las mujeres pueden incorporarse al trabajo informal como “empleadas por cuenta propia”. En realidad, una gran parte de este tipo de trabajo es desempleo disfrazado, aunque faltan datos para calcular la magnitud del problema. Por lo menos, se puede inferir que los datos existentes sobre desempleo constituyen una estimación mínima de la falta de acceso al trabajo razonablemente remunerado. Es probable que los índices de desempleo real de las mujeres sean más altos, dado que participan más en el trabajo temporal, escasamente remunerado, de la economía informal.

Otro indicador para medir el acceso relativo de la mujer a las oportunidades es el porcentaje femenino del empleo remunerado. Esta medida no supe completamente lo endeble de los datos, tal como acaba de ser señalado. No obstante, logra captar a aquellas mujeres que trabajan por un salario (en contraste con las que lo hacen por cuenta propia). Aquí, hay indicaciones firmes de que el acceso relativo de la mujer al trabajo remunerado ha aumentado en varios países, aunque el avance no sea parejo y, nuevamente, haya algunos retrocesos. En un informe sobre el avance en el cumplimiento del Objetivo 3 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer) se encontró, por ejemplo, que de 124 países que disponen de datos para 1990 y 2002, 81 de ellos tenían incrementos en la participación femenina en el empleo no agrícola, en tanto que 30 de ellos tenían disminuciones.¹⁸ La gráfica 4.1 aporta datos sobre el porcentaje de mujeres en el trabajo asalariado entre 1990 y 2002. Resultan particularmente notables aquellas regiones en las cuales la participación de las mujeres en el trabajo asalariado no agrícola está por abajo del 25 por ciento, desafío que es particularmente evidente en algunos países de Asia Meridional y Asia Occidental, así como de África.

Gráfica 4.1 Empleo asalariado de mujeres en el sector no agrícola como porcentaje del total de empleados no agrícolas (1990-2002)



Notas: La cifra no incluye a los países de Europa Occidental ni otros agrupamientos geográficos desarrollados. Ninguno de los países de esas regiones con información disponible ha tenido reversiones en materia de género en el empleo asalariado del sector no agrícola.
 (1) Datos de 2001 en vez de 2002.

Fuente: OIT 2004c.

Tal como se observó en el capítulo 3, la disminución de la participación femenina en el empleo del sector manufacturero sucede también en economías maduras semi-industrializadas, fenómeno que empezó más o menos a principios de los años 90.¹⁹ El crecimiento económico lento o la disminución de la oferta de trabajo para las mujeres en el sector manufacturero ha hecho que se retiren de la fuerza laboral o entren a trabajar en el sector servicios. Sin embargo, todavía no está claro el grado en que el viraje hacia el empleo en el sector servicios proporciona trabajo. En algunos casos, las mujeres bien preparadas se han integrado al empleo en el sector de los servicios financieros, donde las condiciones de trabajo tienden a ser favorables. El empleo se ha extendido también en el sector de los servicios de exportación, tales como informática, procesamiento de datos y centros telefónicos de atención al cliente. Aunque algunas veces las condiciones de trabajo parecen ser más favorables en el sector servicios que en el de manufactura para la exportación, la presión para reducir los salarios en estos empleos es igual a la que se ejerce sobre los de dicho sector manufacturero, mientras la competencia entre los países en desarrollo siga fijando límites importantes al poder de negociación de las mujeres así como a sus salarios.²⁰

Otra industria del sector de servicios para la exportación (el turismo) ha empezado a absorber cifras significativas de mujeres trabajadoras. A pesar de que las condiciones pueden ser favorables en los empleos del sector formal, a menudo el trabajo es estacional e inseguro. Otras mujeres, particularmente aquellas que tienen educación secundaria o menos, y que no pueden encontrar empleo en la manufactura, se incorporan al trabajo informal en el sector servicios, el cual en algunos casos es precario y mal pagado, o involucra el trabajo por cuenta propia en cualquier tipo de condiciones.

La información sobre el empleo en la agricultura es escasa, pero hay algunos indicios de que, en ese sector, la participación femenina en el empleo ha aumentado. En parte, puede ser que esto se deba a la expansión de cultivos de alto valor en la agricultura para exportación de diversas regiones, incluidas Asia, el África subsahariana y, especialmente, América Latina, donde con frecuencia se emplea a las mujeres como asalariadas agrícolas temporales (véase el capítulo 6).²¹ En otros países, incluidos algunos de América Central y de África, la emigración

masculina ha generado un aumento en el número de hogares encabezados por mujeres así como en la participación femenina en la agricultura (véase el capítulo 6). Es probable que en esos casos la repercusión en la carga de trabajo total de las mujeres sea significativa. Con esto se subraya el hecho de que un simple incremento en la parte del empleo que corresponde a las mujeres no es un indicador seguro de que mejore su situación.

Aun cuando los datos sobre las diferencias salariales serían útiles para ponderar las oportunidades relativas de la mujer, la escasez de ese tipo de información no permite hacer un análisis completo. A partir de los datos que ya existen, puede decirse que, con excepciones notables, ha habido una disminución de las diferencias salariales en un gran número de países, tal como se advirtió en el capítulo anterior. Sin embargo, dada la reducción de las diferencias en educación, la reducción de la diferencia entre salarios femeninos y masculinos no necesariamente es resultado de una disminución de la discriminación. En efecto, los índices simples de salario femenino en relación con el masculino pueden disfrazar un aumento de la explotación de las mujeres. Tal como se indicó en el capítulo anterior, los estudios a nivel de país en los que se aíslan los efectos de la liberalización del comercio, muestran que la porción discriminatoria de las diferencias salariales está aumentando en varios países. Los indicios de que la explotación salarial por razón de sexo es aún mayor en algunas economías de rápido crecimiento, incluidas las de China y Viet Nam, así como de que presenta diferencias más amplias en Chile, permiten referirse con cautela a los supuestos beneficios de la liberalización del comercio para el bienestar relativo de las mujeres.

El cuadro 4.1 proporciona datos sobre indicadores seleccionados de bienestar para América Latina, el Caribe y Asia. Esta es una comparación útil en la medida en que la región de América Latina ha padecido un crecimiento económico lento durante los dos últimos decenios, mientras que las economías asiáticas, con pocas excepciones, han tenido un crecimiento acelerado, y muchos de esos países han escogido seguir el modelo del mercado administrado, en vez del neoliberal. Los datos indican que ha habido mejoras en cuanto a la equidad entre el hombre y la mujer en relación con el bienestar en dos aspectos: fertilidad y participación en la fuerza laboral. Sin embargo, en todos los

Cuadro 4.1 Cambios en los indicadores de igualdad de género en relación con el bienestar (1970-1999)

	Relación demográfica M/H ⁽¹⁾	Fertilidad	Relación M/H en la inscripción en educación secundaria	Relación M/H en los años totales de escolarización	Participación femenina en la fuerza de trabajo	Participación femenina en el empleo no agrícola ⁽²⁾	Relación M/H en la tasa de desempleo ⁽³⁾
Argentina	0,05	-0,6	-0,06	0,06	7,84	3,69	0,11
Bahamas	0,01	-1,3	-0,10	0,10	7,16	-1,74	0,61
Barbados	-0,06	-1,3	0,03	-0,04	6,02	1,97	0,08
Belize	-0,03	-3,8	-0,08	-0,08	3,16	-7,44	0,43 ⁽⁴⁾
Bolivia	-0,02	-2,6	0,15	0,18	5,90	2,05	0,35
Brasil	0,02	-2,8	0,14	-0,08	11,74	3,04	0,66
Chile	-0,01	-1,8	-0,13	0,03	10,84	0,73	-0,17
Colombia	0,01	-2,9	0,14	0,28	14,24	5,89	-0,06
Costa Rica	0,01	-2,4	0,05	0,00	12,70	-	0,13
Ecuador	0,00	-3,2	0,19	0,09	9,18	2,64	-0,19
El Salvador	0,05	-3,2	0,08	0,32	15,42	2,98	-1,42
Filipinas	0,00	-2,2	0,07	0,03	4,78	0,17	-0,42
Honduras	0,00	-3,3	0,33	-0,20	9,10	2,37	-0,14
Hong Kong (China)	0,03	-2,4	0,28	0,24	2,30	5,76	-0,32
Indonesia	0,00	-2,9	0,44	0,21	10,38	-0,20	-
Jamaica	-0,03	-2,9	0,05	0,04	3,20	2,24	-0,13
Malasia	-0,01	-2,4	0,42	0,34	6,68	0,68	-
México	0,05	-4,1	0,39	0,27	13,80	1,66	-0,19
Panamá	0,02	-2,7	-0,05	0,00	9,82	0,09	0,17
Paraguay	-0,04	-3,4	0,02	0,10	3,40	1,86	-0,06
Perú	0,03	-3,4	0,17	0,16	8,66	-	-
Rep. de Corea	0,00	-2,7	0,35	0,21	9,10	1,08	0,09
República Dominicana	0,00	-3,3	-0,11	0,08	8,24	-6,28	0,36
Singapur	0,04	-1,6	-0,02	0,22	13,16	-0,96	0,34
Sri Lanka	0,11	-2,1	0,00	0,04	11,40	-2,70	-0,88
Tailandia	0,00	-3,5	0,16	0,11	-1,88	1,73	-0,14
Trinidad y Tabago	-0,02	-1,8	0,01	0,11	4,50	4,25	0,05
Uruguay	0,05	-0,7	0,15	0,04	15,24	4,25	0,17
Venezuela	0,01	-2,5	0,35	0,04	13,96	4,60	0,43

Notas: Los cambios de los indicadores se calculan como la diferencia entre el valor del indicador en 1999 y su valor en 1970 (a menos que se especifiquen otras fechas). Por ejemplo, en Argentina, la relación de la población femenina respecto a la masculina aumentó en 0,05 puntos (de 0,99 en 1970 a 1,04 en 1999).

(1) En este caso la relación demográfica se define como número de mujeres/número de hombres.

(2) Los datos del cambio en la participación femenina del empleo no agrícola son del año 1990 al 2000 o al año más cercano que esté disponible.

(3) Los datos del cambio en la relación de las tasas de desempleo femenino y masculino son del año 1990 a 1999.

(4) Estos datos son para el cambio de relación desde el año 1993 a 1999.

Fuentes: Seguino 2003a, 2002; CEPAL 2004; Banco Mundial 2004b; OIT 2004b.

demás indicadores ha habido retrocesos, tanto en las economías de crecimiento lento como en las de crecimiento rápido. Por ejemplo, en ocho de 21 países, el porcentaje de población femenina en relación con la masculina disminuyó. Los índices de inscripción femenina en la escuela secundaria también disminuyeron en varios países. En cuanto a los índices de desempleo, es

particularmente notable la mayor ampliación de la brecha entre mujeres y hombres registrada en 14 países de este grupo. Esto contrasta con el aumento en el índice de participación femenina en la fuerza de trabajo y sugiere que, si bien puede que haya más mujeres que buscan empleo, las que son capaces de encontrarlo constituyen una proporción menor que la de los hombres.

Tendencias en el poder de autonomía

La mayoría de los indicadores utilizados para medir la autonomía constituyen aproximaciones, a menudo imperfectas, que pueden proporcionar alguna idea del grado de cambio habido en la capacidad de la mujer para influir en la toma de decisiones sobre asuntos que tienen alguna repercusión en sus propias vidas así como en las de los demás. El indicador usado con mayor frecuencia es el de la ocupación femenina de escaños parlamentarios (véase la sección 3). Se esperaría que en la medida en que la mujer obtenga facultades y oportunidades en otros campos, mejorará su estatus así como su capacidad para incorporarse a los organismos de toma de decisiones en el interior de las instituciones económicas y sociales. En diversos países ha habido algunas otras innovaciones en la medición del poder de autonomía, incluido el predominio del uso de anticonceptivos, y existen varias bases de datos con las que se evalúan los derechos políticos de la mujer (medidos como el derecho al sufragio y a participar en el sistema político en condiciones de igualdad respecto al hombre), así como sus derechos sociales (el derecho a heredar igual que el hombre, y la igualdad de poder para escoger el tipo de relación que se quiera tener con la pareja).

Utilizando los datos que están ampliamente disponibles, diversos informes de las Naciones Unidas muestran que la participación de las mujeres en los escaños parlamentarios ha aumentado en muchos países (véase la sección 3). Aun cuando este avance es satisfactorio, ha habido numerosos casos de retroceso, por lo que se insiste una vez más en que el avance hacia la igualdad de género no es necesariamente permanente o estable, y que los logros pueden ser endebles. Más aún, la información indica que el avance no está relacionado con el nivel del PIB por habitante de un país, el cual es un indicador de crecimiento económico y de desarrollo ampliamente utilizado. Como ejemplo puede citarse el hecho de que entre 1995 y 2004, en China, a pesar de la alta tasa de crecimiento económico, la participación de las mujeres en los escaños parlamentarios se redujo mínimamente, mientras que en ese mismo período, en muchos países del África subsahariana aumentó de manera considerable, en un contexto de estancamiento económico.

Dado que las instituciones financieras multilaterales influyen considerablemente en la política económica nacional, a menudo el poder de los Parlamentos para determinar estos asuntos queda circunscrito, particularmente ahora tras el compromiso adquirido por muchos países con los Acuerdos de la Ronda Uruguay de la Organización Mundial del Comercio (OMC), y las obligaciones legales que estos conllevan en cuanto a los asuntos relacionados con el comercio internacional.

Sin embargo, el Banco Mundial ha hecho esfuerzos para mejorar la participación en la toma de decisiones sobre políticas, por medio de sus documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP). Más específicamente, a cambio de la ayuda financiera se espera que los gobiernos de los países en desarrollo preparen una estrategia para reducir la pobreza, especifiquen los recursos presupuestarios necesarios para aplicarla, y establezcan un marco de seguimiento para evaluar los logros en cuanto a las metas estratégicas.

Aunque los DELP deben ser elaborados mediante un proceso de consulta, ya se han suscitado críticas a la naturaleza participativa de este proceso. A menudo, las legislaturas nacionales no están involucradas en las decisiones sobre el contenido en cuestión de políticas de esas estrategias, y algunos observadores argumentan que la participación de la sociedad civil no significa que ésta ejerza alguna influencia en dichas decisiones. Se ha notado que generalmente el nivel de las consultas a grupos de mujeres durante el proceso de elaboración de los DELP es muy bajo, lo cual limita el poder de influencia de las mujeres en la toma de decisiones. En vez de facilitar el debate democrático sobre las políticas macroeconómicas, estos documentos a menudo incorporan las políticas macroeconómicas que el FMI ha fijado para los países que piden préstamos.²²

En una revisión hecha por la División de Asuntos de Género del Banco Mundial de 15 DELP provisionales y tres DELP finales a principios de 2001, se encontró que las cuestiones de género se habían analizado con detalle en el diagnóstico sobre la pobreza de menos de la mitad de dichos DELP. En un número menor aún de dichos documentos, el análisis de género se había integrado en la estrategia de lucha contra la pobreza, en la asignación de recursos y en las secciones sobre seguimiento y evaluación. Sin embargo, los problemas relacionados

con la distinción por razón de sexo estaban mejor integrados en los sectores de salud, nutrición y población y, en cierta medida, de la educación. Pero la distinción por razón de sexo no contaba como una cuestión a considerar en la política macroeconómica y de desarrollo. En las evaluaciones de los DELP hechas de manera independiente se informa sobre resultados semejantes.²³ Dada la importancia del efecto que tiene la política macroeconómica en la vida de las mujeres, y lo reducido del espacio para negociar las prescripciones básicas del Banco Mundial y del FMI en materia de políticas, actualmente no parece que los DELP sean una vía fructífera para la promoción de la autonomía de las mujeres.

ESTRATEGIAS MACROECONÓMICAS PARA UN DESARROLLO EQUITATIVO EN TÉRMINOS DE GÉNERO

El movimiento hacia la equidad entre el hombre y la mujer en relación con el bienestar requiere de estrategias que destaquen las facultades de las mujeres y las oportunidades que les permitan mantenerse a sí mismas y a sus familias. Al lograr ambas metas, de facultades y medios de vida, el objetivo es elevar tanto el bienestar absoluto de las mujeres como el relativo en comparación con los hombres, en parte con el fin de aumentar su poder de negociación en el hogar y en otras instituciones sociales.

Lo más probable es que el mejoramiento en el bienestar de la mujer y una reducción en varias de las desigualdades basadas en el género se logren cuando haya crecimiento económico relativamente rápido, estabilidad macroeconómica, un entorno económico externo favorable, mayores oportunidades de empleo formal, carga fiscal y gasto público redistributivos, y políticas sociales que favorezcan a la mujer.

Mejora del bienestar de las mujeres y reducción de la desigualdad de género: ¿Bastaría un crecimiento económico más acelerado?

El avance significativo que ha habido en algunos campos del bienestar y el fracaso al no lograrlo suficientemente en otros, obligan a entender los factores que han contribuido a la disminución de la brecha entre hombres y mujeres en relación con el bienestar. En particular, ¿se han reducido las diferencias de género como resultado de la mundialización y de las tendencias en el empleo, o han sido otros factores, como los movimientos políticos y sociales en pro de la igualdad, los más importantes? En varios estudios se ha tratado de separar los mecanismos causales que han dado como resultado cambios en los indicadores de bienestar.

Por lo que se refiere al impacto de la mundialización, los partidarios de esta última han sostenido que el bienestar de las mujeres se verá favorecido por el giro de las políticas hacia la liberalización y la integración económica mundial. A menudo se afirma que el efecto primario se notará por el aumento del acceso de la mujer al empleo, así como por el crecimiento más rápido que sucede cuando se deja que el mercado “fije los precios correctamente”. El Banco Mundial, uno de los principales defensores de este punto de vista, insiste en que los países con niveles más altos de PIB por habitante tienen mayor igualdad de género. De acuerdo con el Banco Mundial, la implicación en términos de políticas es que la promoción del crecimiento económico vía la liberalización constituye una herramienta importante para reducir las diferencias de género en relación con el bienestar.

Sin embargo, el análisis del Banco Mundial no toma en consideración el hecho de que el período reciente de integración económica mundial no ha generado un efecto positivo en el crecimiento económico (véase el capítulo 2). Más aún, su argumento se apoya en una base empírica bastante limitada, a saber: que hay una relación positiva entre el mejoramiento de los índices por género de inscripción escolar en educación secundaria y de esperanza de vida, por un lado; y el PIB por habitante, por el otro. No se evalúan los efectos del crecimiento y el desarrollo económicos en los aspectos más “económicos”

del bienestar de las mujeres, tales como el porcentaje de participación femenina en el empleo, la excesiva diferencia salarial por razón de sexo, u otras variables que midan el acceso relativo de la mujer a los ingresos.

En particular, en el análisis del Banco Mundial se pierde de vista el hecho de que la mayoría de los logros en el PIB por habitante (excepto en lo concerniente a algunas economías asiáticas) sucedió en la época previa a la mundialización.²⁴ En consecuencia, los datos solamente muestran una relación entre el crecimiento económico en la época previa a la mundialización y la equidad entre el hombre y la mujer de hoy en cuanto a las facultades, pero no nos indican nada sobre la manera como es probable que las políticas actuales de nivel macro afecten al bienestar.

Es evidente que la información que pueda derivarse de la utilización de un sólo indicador de bienestar es limitada. Más aún, resulta limitado también tomar una categoría de indicadores para trazar los avances en el bienestar de las mujeres a través del tiempo. Esto es así porque el mejoramiento en algunos aspectos del bienestar puede coincidir con el retroceso en otros. Es por ello que se han elaborado índices compuestos de medición del bienestar, que abarcan los tres aspectos de facultades, oportunidades y autonomía, y permiten establecer comparaciones a nivel internacional. Actualmente se aplican varios de esos índices.

El Índice de Desarrollo Relativo al Género (IDG) ha sido utilizado ampliamente y se sustenta en un ajuste hecho al Índice de Desarrollo Humano (IDH), a fin de reflejar el grado de desigualdad de género. En particular, las clasificaciones del IDH—basadas en mediciones de esperanza de vida, educación y PIB por habitante—son “penalizadas” o ajustadas hacia abajo, para reflejar el grado de desigualdad de género en las facultades básicas. En este sentido, el IDG no es una medición de la desigualdad de género como tal, sino una medida de desarrollo humano que toma en consideración las excesivas diferencias entre el hombre y la mujer en relación con el bienestar. La gran influencia del PIB en el IDH y el IDG diluye la capacidad de este último para captar la desigualdad de género: por lo tanto, esta medición no permite escaparse de la tiranía del PIB en la evaluación del bienestar. Un segundo índice compuesto, utilizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD),

es el Índice de Potenciación de Género (IPG), en el cual se capta el alcance de la igualdad de género en el poder económico y en el político. Aunque se distingue del IDG (ya que éste se concentra primordialmente en las facultades básicas y los niveles de vida), el IPG también se pondera con el PIB por habitante y, por lo tanto, queda sujeto a las mismas críticas que el IDG.

Se han desarrollado enfoques nuevos sobre índices compuestos, basados exclusivamente en mediciones de diferencias de género en cuanto a facultades, oportunidades y autonomía. Uno de esos índices compuestos es el indicador normalizado de igualdad de género (SIGE, en sus siglas en inglés), el cual se sustenta en cinco medidas de bienestar relativo: (1) educación, medida como índices de alfabetismo e índices de inscripción en primaria y en secundaria; (2) proporción de la esperanza de vida femenina en relación con la masculina; (3) índices de participación relativa en la fuerza laboral; (4) porción femenina de los puestos técnicos y profesionales, administrativos y gerenciales; y (5) porción de mujeres en escaños parlamentarios.²⁵

Utilizando esta medida compuesta más amplia del bienestar, en un estudio se explora la relación entre el índice compuesto de igualdad de género SIGE y las tasas de crecimiento del PIB de 1975 a 1995 correspondientes a 95 países distribuidos en cuatro grupos (o cuartiles), jerarquizados del más pobre al más rico en términos de ingresos por habitante.²⁶ En términos generales, la estructura económica dentro de cada grupo es casi semejante y, usualmente, mientras más alto sea el PIB por habitante, más industrializados son los países de ese grupo. Este método de agrupación de países según el PIB por habitante es una forma útil de medir la relación entre género y crecimiento económico por nivel de desarrollo, debido a que el papel de la mujer en la economía difiere según sea la estructura económica y, por ello, es de esperar que la influencia del crecimiento económico en la equidad entre el hombre y la mujer también varíe. Al correlacionar las tasas de crecimiento del PIB para el período 1975-95 con el índice compuesto de bienestar en los grupos respectivos de países, para determinar en qué medida las tasas más altas de crecimiento generan mayor igualdad de género, en el estudio se encontraron resultados diversos. Hay una correlación positiva solamente para los países de los cuartiles II y IV, mientras que hay una relación negativa entre crecimiento

económico e igualdad de género en relación con el bienestar en los países de los cuartiles I y III. Esto sugiere que en estos dos últimos grupos (esto es, los países más pobres en términos de PIB por habitante, que incluyen en gran parte las economías agrícolas con dependencia de la exportación de productos primarios, así como las economías semi-industrializadas asiáticas y latinoamericanas), los países que crecieron más rápidamente de 1975 a 1995 durante ese período de creciente integración económica mundial, tuvieron el peor comportamiento en cuanto a la igualdad de género.

Resultados semejantes se desprenden de los pocos estudios regionales que se han realizado recientemente sobre este asunto. En América Latina y el Caribe, mientras que, por un lado, la brecha entre hombres y mujeres en relación con el bienestar se ha reducido en parte, por el otro el progreso es desigual en un conjunto de nueve indicadores y, en algunos casos, la situación ha empeorado. Donde ha habido crecimiento económico, éste no ha mostrado un efecto beneficioso sobre la igualdad de género y, por el contrario, parece ejercer un efecto negativo en algunos indicadores. Inversamente, el crecimiento de los gastos gubernamentales y de la parte femenina de la fuerza laboral ejercen un efecto positivo. En Asia, hay pruebas de que aquellos países que se han comportado mejor en la reducción de las diferencias de género en relación con el bienestar, medidas con un índice compuesto, tuvieron las tasas más lentas de crecimiento económico durante el período de 1970 a 1990.²⁷

Se necesita tomar con precaución todos esos resultados, sobre todo tomando en cuenta lo débil que son las bases de datos en las que se sustentan los indicadores. Más aún, de la relación entre fenómenos diferentes (captados a través de correlaciones) no necesariamente se infiere causalidad alguna y, de hecho, cualquier resultado puede estar ligado a alguna otra tercera relación no identificada. No obstante lo anterior, estos resultados proporcionan más pruebas a favor de los diversos argumentos que sugieren que el crecimiento económico y el cambio estructural no son suficientes en sí mismos para promover la igualdad de género. Sólo con mejores conjuntos de datos e investigación y análisis continuos se podrá aportar una respuesta más definitiva.

Más instrumentos de política para mejorar la igualdad de género

Como en toda formulación de política macroeconómica de éxito, el desarrollo de la política macroeconómica encaminada hacia la equidad entre el hombre y la mujer es en cierto sentido un arte, por cuanto que no existe una única receta. Las opciones de política que se adopten, la intensidad con la cual se pretenda aplicar los diferentes componentes de un mismo paquete de políticas y la secuencia de dichos componentes, dependerán de una amplia gama de factores. Entre estos se incluyen la historia de cada uno de los países y la manera como se incorpora la experiencia histórica en la estructura política, social y económica del país; la posición individual de cada país en el orden mundial; y la constelación de fuerzas sociales y políticas. Por lo tanto, cualquier propuesta de alternativas debe evitar el error de prescribir soluciones indiscriminadas de tipo “talla única”, tal como ha sucedido con los enfoques ortodoxos.

Sin embargo, en un informe como éste se puede enfocar la atención de manera útil sobre objetivos ampliamente compartidos, y reforzar el punto de vista de que hay una gama amplia de instrumentos de política entre las que los diferentes actores políticos pueden escoger, dependiendo de sus circunstancias. Más aún, como principio general, las políticas adoptadas deben ser sensibles a las cuestiones de producción, distribución y protección social, y a las consiguientes exigencias y repercusiones en materia de género. Al considerar las opciones de política en cada una de estas esferas, es importante recordar que una condición importante que determina el éxito es el aprovechamiento de las afinidades, de modo que las políticas coincidan y se complementen o, por lo menos, que no caigan en contradicciones.

Dicho esto, se advierte que hay algunos principios orientadores claros. Así, para que una política sea efectiva ha de tener al menos tantos instrumentos como objetivos se persigan. Se requiere una fusión creativa de estrategias que aseguren los beneficios de la reglamentación sin socavar los logros potenciales de la liberalización del mercado. Esto se sustenta en el reconocimiento de que, bajo condiciones adecuadas, la liberalización puede generar beneficios en forma de mayor eficiencia y mayores oportunidades, pero también implica costos económicos y sociales.

La función de la regulación es reducir suficientemente esos costos de modo que el efecto neto sea un entorno macroeconómico en el cual el capital tenga flexibilidad para generar niveles de vida más altos pero sin imponer costos a los grupos vulnerables. Más aún, cuando ciertos grupos no comparten los beneficios o su situación empeora considerablemente, el Estado debe poder maniobrar a fin de proporcionar mecanismos efectivos de protección social. Tal como se ha advertido, las políticas macroeconómicas de los últimos dos decenios no sólo han reducido dramáticamente el número de instrumentos de política disponibles para el Estado, sino que también han reducido la capacidad misma de los Estados y de los instrumentos disponibles para abordar las consecuencias sociales adversas.

Es claro que, si ha de adoptarse un programa amplio que tenga la igualdad de género como núcleo de las políticas de desarrollo económico y cambio estructural, entonces se requiere una gama amplia de instrumentos, incluyendo algunos que estén diseñados específicamente para atender las desigualdades y las restricciones basadas en el género.

Del planteamiento hecho en estos tres primeros capítulos dedicados a la macroeconomía y la distinción por razón de sexo, queda claro que la insistencia del enfoque de la política ortodoxa o neoliberal en políticas monetarias y fiscales restrictivas y en la libertad de los intercambios comerciales y los flujos de capital, no ha generado un entorno que favorezca el desarrollo general o amplias mejoras del bienestar en términos de género, y una mayor igualdad entre hombres y mujeres. Entre los economistas está creciendo el apoyo en favor de políticas macroeconómicas opcionales que, a la vez que tengan como objetivo la estabilidad macroeconómica, presten más atención al desarrollo y a las metas sociales. Entre los cambios propuestos se incluyen políticas monetarias y fiscales que sean más expansionistas; políticas impositivas que aporten a los gobiernos ingresos adecuados para financiar su gasto social y reparar la erosión de la capacidad protectora del Estado; políticas que persigan una liberalización estratégica selectiva de los flujos de capital y del comercio; así como la regulación de los flujos de capital a fin de evitar la volatilidad excesiva del empleo y las tasas de cambio. Más precisamente, las políticas sobre comercio e inversión extranjera directa deben servir como una herramienta

de desarrollo, en vez de perseguir la liberalización del comercio y de los flujos de capital como fines en sí mismos.

Más aún, las diversas medidas de políticas a las que a menudo se hace referencia como “política industrial” son esenciales para promover la transición en aquellas economías ligadas a los caprichos y las limitaciones de una insistencia excesiva en la producción y exportación de mercancías y manufacturas de bajo valor e intensivas en mano de obra. Las medidas de política que ayudan a superar estas restricciones incluyen la protección del mercado; la promoción selectiva de determinados bienes cuya demanda puede aumentar en la medida en que aumenten los ingresos mundiales; los subsidios a la investigación y el desarrollo tecnológico; la asignación selectiva del crédito; las medidas para promover los vínculos intersectoriales; y las políticas laborales y de otro tipo para mejorar la formación de capital humano.

Para que los países en desarrollo tengan la posibilidad de escoger entre un conjunto de herramientas de política más amplio, se requerirá hacer cambios en el comercio y en los reglamentos con él relacionados incorporados en los Acuerdos de la Ronda Uruguay. Estos últimos restringen las opciones de política e impiden que los países en desarrollo apliquen varios instrumentos con los que se promovería su desarrollo industrial; y, de hecho, lo que más necesitan es un mayor “espacio” en lo referente a las políticas.

Además, tomando en cuenta que las políticas de los países industriales avanzados ejercen una influencia considerable sobre las perspectivas de los países en desarrollo, aquéllos también deben realizar cambios sustanciales en las políticas, diseñados para elevar su tasa de crecimiento de manera tal que aumente la demanda agregada mundial; asimismo deben dismantelar tanto la protección a sus mercados como la fuerte asignación de subsidios a los productos agrícolas, lo cual da como resultado la introducción de estos en el mercado internacional a precios por debajo del costo de producción (*dumping*), en detrimento particularmente de los países en desarrollo.

No obstante lo anterior, dichos cambios en las políticas macro y mesodimensionales, aunque probablemente promuevan el crecimiento, el desarrollo y el cambio estructural, por sí mismos no garantizan un mejoramiento en el bienestar de las

mujeres o, más específicamente, que se promueva un progreso rápido hacia la igualdad de género. Esto sólo puede suceder por medio de un exhaustivo análisis de género que incluya todos los niveles y ramas de la formulación de políticas gubernamentales, a fin de detectar las implicaciones de las estrategias y las políticas en la distinción por razón de sexo, y determinar a qué nivel o hasta qué punto son factibles y efectivas las intervenciones políticas que persiguen la equidad de género.

Es evidente que cuando se toman en consideración los mercados laborales, los cambios en el marco macroeconómico de referencia no necesariamente generarán un mejoramiento sustancial en los aspectos clave del bienestar de la mujer. Los mercados laborales difieren significativamente de otros mercados, aun si sólo fuera por el hecho de que el trabajo se intercambia entre seres humanos conscientes, con sus identidades generadas y elaboradas socialmente. Es en este tipo de mercado donde la segmentación por sexo, que refleja los valores y las normas sociales, es más vívida. En muchas sociedades el mercado laboral también es el punto de acceso a muchos derechos sociales, a la integración social y al sentido de autoestima y dignidad.

El grado en que el crecimiento económico, el cambio estructural y los adelantos tecnológicos amplíen las oportunidades de trabajo de la mujer y su facultad de generar ingresos depende de dos factores cruciales. Primero, depende del debilitamiento de las normas y la abolición de las discriminaciones que contribuyen a la persistencia de la segmentación por sexo en los mercados laborales. Pero depende también de que se eliminen las restricciones estructurales a la capacidad de las mujeres para aprovechar la ampliación de oportunidades en el mercado laboral. Entre las más importantes de esas restricciones están la relativa falta de educación y de habilidades adecuadas, y la responsabilidad relativamente mayor de la mujer para proporcionar asistencia no remunerada. En suma, desde una perspectiva de género, las políticas laborales efectivas deben incluir algo más que la simple generación de un mayor número de empleos.

Si se han de rectificar las desigualdades basadas en el género en los mercados laborales, la sociedad como un todo tiene que buscar medios específicos para avanzar hacia un equilibrio entre la provisión de asistencia no remunerada y el

trabajo remunerado, además de procurar que haya una mayor igualdad de género en ambos campos. Como se muestra en la sección 2 de este informe, esto aún sigue siendo un desafío para muchos de los países industrializados avanzados.

Más aún, para que el crecimiento económico pueda ser compartido ampliamente, es necesario incorporar un conjunto de políticas para el mercado laboral, junto con otras intervenciones con él relacionadas, que puedan afectar las condiciones de trabajo en situaciones tanto de empleo formal como informal. Con dichas políticas no sólo se fortalecerían las facultades de las trabajadoras para captar algunos de los beneficios, sino que también se rectificarían los desequilibrios y las prácticas discriminatorias entre hombres y mujeres. Ese tipo de política implicaría el mejoramiento de los derechos fundamentales en el trabajo (entre los cuales se incluyen la prohibición de toda forma de discriminación y el principio de igualdad de remuneración para trabajo de igual valor), y la creación de condiciones de trabajo dignas entre las cuales se incluye el derecho a la protección social para todos los trabajadores y trabajadoras, formales e informales, y la evolución de prácticas en el trabajo que sean “favorables a la familia”. En la siguiente sección del informe se plantean estos asuntos.

El gobierno, a nivel tanto nacional como local, constituye un proveedor fundamental de recursos con los cuales se puede promover la equidad entre el hombre y la mujer mediante gastos que, por ejemplo, se destinen a fortalecer las facultades de las mujeres. Sin embargo, un crecimiento económico más acelerado junto con políticas fiscales que generen niveles más altos de ingresos gubernamentales (y que, en la medida de lo posible, sean sensibles a la distinción por razón de sexo), no necesariamente conducirán a un uso más equitativo de dichos recursos en relación con el género. Para asegurar que haya una mayor paridad entre los géneros en el gasto en educación y en salud, por ejemplo, y que las mujeres se beneficien de los mecanismos con los que se promueve la seguridad social, se requiere establecer objetivos de políticas de género y los mecanismos correspondientes, a fin de garantizar que el gasto público se encauce hacia esas áreas y hacia el suministro de infraestructuras y servicios que contribuyan a reducir el tiempo de trabajo no remunerado de las mujeres.

Una presencia femenina cada vez mayor en los organismos gubernamentales puede contribuir a un rendimiento de cuentas más amplio por parte del gobierno en relación con las cuestiones de género. Las auditorías presupuestarias que reflejan un análisis de género también constituyen una forma de promover la equidad. Las auditorías presupuestarias pueden ser utilizadas para revisar y analizar los presupuestos y los gastos nacionales para determinar qué grupos se benefician con las políticas fiscales, y si es que se ha desarrollado en ellos algún sesgo contra la mujer, especialmente contra las pertenecientes a familias de bajos ingresos. En estos esfuerzos, el objetivo último es hacer que la política macroeconómica y, en particular, el gasto público, responda a las necesidades de las mujeres.

En las auditorías presupuestarias basadas en el género se puede examinar también los efectos probables del gasto público en el trabajo no remunerado. Por ejemplo, se puede encontrar que los gastos en atención de salud repercuten en el tiempo de trabajo no remunerado para la mujer. La aplicación de cuotas a los usuarios por bienes esenciales como agua y electricidad puede tener efectos semejantes. Por eso las auditorías presupuestarias basadas en el género hacen más transparentes los efectos de dichas políticas en cuanto al género, permitiendo que haya un debate social más amplio y mayor conciencia sobre las consecuencias de esas opciones de política. Por lo tanto, pueden servir como herramienta importante para asegurarse de que con el gasto público se promueva la equidad entre el hombre y la mujer.

Finalmente, esos cambios dependen de la movilización de las mujeres en diversos círculos y con objetivos diferentes. Insistir en la validez del argumento ético o de derechos humanos no es suficiente, como tampoco lo es la presentación de pruebas empíricas sobre las disparidades de facultades, oportunidades y resultados relacionados con la distinción por razón de sexo. A fin de que sea factible la perspectiva de alcanzar un mayor bienestar para las mujeres y lograr la igualdad de género, la argumentación a favor de ellas debe sustentarse en un análisis riguroso, con una visión clara de los aspectos donde se requiere intervenir con políticas adecuadas, y con una movilización efectiva que exija a los Estados nacionales que cumplan sus promesas de aplicar políticas que permitan lograr la igualdad de género.

Notas

- 1 Sen 1985, 1999; Nussbaum 2000; Agarwal et al. 2003; Razavi 2000b.
- 2 Kabeer 1999; Grown y Rao Gupta, en prensa.
- 3 Grown y Rao Gupta, en prensa; Saith y Harriss-White 1999.
- 4 Chatterjee 1990 citado en Saith y Harriss-White 1999.
- 5 Murray 1991.
- 6 UNICEF 1993:8.
- 7 Malhotra et al. 2002.
- 8 UNIFEM 2002.
- 9 Grown y Rao Gupta, en prensa.
- 10 UNIFEM 2000, 2002; ONU 1986, 1989, 1990, 1994, 1995b, 1999, 2000b; PNUD 1995; Banco Mundial 2001a.
- 11 UNIFEM 2002.
- 12 Klasen y Wink 2003; Seguino 2002.
- 13 Klasen y Wink 2003.
- 14 *The Corner House* 2004.
- 15 ONUSIDA 2003.
- 16 Grown y Rao Gupta, en prensa.
- 17 CEPAL 2004.
- 18 Grown y Rao Gupta, en prensa.
- 19 Cagatay y Ozler 1995; Razavi 2000a; Gosh 2004b; Jomo 2001.
- 20 Freeman 2000.
- 21 Deere 2004.
- 22 McKinley 2004.
- 23 Whitehead 2003.
- 24 Banco Mundial 2001a.
- 25 Dijkstra 2002.
- 26 Seguino, Stephanie, 2004.
- 27 Seguino 2002, 2003a.